

16

INFORME
ESPAÑA
2 0 0 9

una interpretación
de su realidad social



Fundación Encuentro



Edita: **Fundación Encuentro**
Oquendo, 23
28006 Madrid
Tel. 91 562 44 58 - Fax 91 562 74 69
correo@fund-encuentro.org
www.fund-encuentro.org

ISBN: 978-84-89019-36-2
ISSN: 1137-6228
Depósito Legal: M-43039-2009

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.
Antonio Alonso Martín, s/n - Nave 10
28860 Paracuellos del Jarama (Madrid)

Capítulo V	
EL COSTE DE LA NO REFORMA DEL SENADO	361
I. Tesis Interpretativas	363
1. Un nuevo enfoque para el análisis de una reforma pendiente	363
2. Ocho puntos para el debate	364
II. Red de los Fenómenos	366
1. El Senado en la Constitución: la Cámara subordinada	366
1.1 Composición	366
1.2 Funciones	369
2. Las propuestas de reforma y su fracaso	372
3. Debate sobre la reforma del Senado	381

Capítulo V

EL COSTE DE LA NO REFORMA DEL SENADO

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Un nuevo enfoque para el análisis de una reforma pendiente

Muchos profesores y especialistas de Derecho Constitucional han estudiado el Senado durante los últimos lustros, en la mayoría de los casos con acento crítico, coincidiendo con propuestas de reforma que surgían también de la propia Cámara y del Gobierno, en distintos momentos. Pero tanto las reformas reglamentarias realizadas como algunos intentos frustrados de reforma constitucional no han significado ninguna modificación sustancial del Senado creado por la Constitución de 1978. De modo que sigue abierto un espacio para la reflexión, aunque con el peligro de caer en la repetición de argumentos conocidos.

La originalidad de este artículo proviene de aplicar el enfoque que se utilizó hace años para impulsar la Unión Europea, “el coste de la no Europa”, argumentando sobre los perjuicios que supondría mantener las fronteras. De manera similar, habría que valorar qué supone el mantenimiento del Senado actual respecto a las ventajas de su reforma. Obviamente, no se trata de realizar una valoración cuantitativa, sino de ponderar la contribución de la Cámara al sistema institucional de España con argumentos más cualitativos, aunque la consideración del presupuesto del Senado (de casi 61 millones de euros para 2009) y su aportación institucional podrían generar algunas ironías.

Para realizar la valoración del Senado y también las posibles alternativas de reforma se convocó a un pequeño grupo de expertos, conocedores de los distintos campos a los que puede afectar la reforma y de distintas sensibilidades institucionales.

Este artículo tiene tres partes. En la primera se realiza un resumen de la configuración del Senado actual y de las deficiencias que presenta. En la segunda se repasan brevemente los intentos de reforma. Y en la tercera se recogen las opiniones de un grupo de especialistas manifestadas en un debate celebrado en la Fundación Encuentro sobre este tema. Se trata de Alfonso Fernández-Miranda, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense; Francesc Pallarés, catedrático de Ciencia Política de la Universidad Pompeu Fabra; José María Pérez Medina, alto funcionario especializado en las relaciones del Estado con las Comunidades Autónomas; Markus González Beilfuss, Letrado del Tribunal Constitucional y profesor titular de Derecho Constitucional; y Eliseo Aja, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, quien moderó

el debate y dirigió la redacción de este texto. Se han conservado la mayoría de las intervenciones, eliminando sólo las cuestiones marginales o coloquiales de cualquier debate, y poniéndoles una rúbrica que indica el sentido de cada opinión. Creemos que éste es otro punto de originalidad de este capítulo.

Por tanto, se trata de abordar la reforma del Senado con un enfoque que pretende ser diferente, intentando ver nuevos horizontes para la solución de sus problemas y de reflejar las cautelas que se expresan en las diferentes sensibilidades presentes en el debate, que seguramente indican también las razones de la no-reforma. En estos momentos quizás el punto principal es comprender por qué durante tantos años no se ha realizado una reforma que parece tan conveniente.

2. Ocho puntos para el debate

A partir de las opiniones plurales manifestadas en el debate, a la hora de fundamentar una reforma del Senado, es importante subrayar los puntos en los que el acuerdo es, o sería, fácil y los aspectos en que persisten las dificultades de entendimiento, principalmente el carácter de la Cámara y por ello la vía para su formación.

1. El Senado actual es una Cámara débil y totalmente subordinada al Congreso. No realiza una representación territorial, pese a la afirmación del artículo 69.1 de la Constitución. Tampoco es una Cámara de reflexión o segunda lectura, porque carece de los elementos mínimos para realizar esta función de mejora de la legislación. Responde a la misma dinámica de partidos que el Congreso de los Diputados, pero sin su legitimidad y con total subordinación en caso de discrepancia.

2. Las deficiencias estructurales del Senado impulsaron muy pronto la idea de su reforma. El potente desarrollo de las Comunidades Autónomas a partir de los años ochenta, así como la debilidad de la colaboración autonómica, orientó la reforma hacia la configuración de un Senado que organice la participación de éstas en el conjunto del sistema autonómico.

3. Con esa orientación genérica de potenciar la función autonómica del Senado se realizó en 1994 la reforma del Reglamento de la Cámara que creó la Comisión General de las Comunidades Autónomas, otorgándole funciones importantes y la posibilidad de relación directa con las Comunidades Autónomas. Pero la reforma reglamentaria no ha conseguido sus objetivos, por las propias limitaciones del Senado y la consiguiente falta de interés de los Gobiernos autonómicos en esta instancia.

4. La reforma de la Constitución en el mismo sentido de configurar una institución de participación de las Comunidades Autónomas en el Estado sin sufrir las limitaciones actuales del Senado se acordó inicialmente en la misma Cámara, tras el primer debate sobre el Estado autonómico. Sin embargo, las instancias creadas para llevarla a cabo (del tipo ponencia parlamentaria) fracasaron, tanto con mayoría socialista en 1995-1996 como con mayoría del Partido Popular en la siguiente Legislatura. Seguramente es lógico que el Senado no sea el mayor adalid de su propia reforma.

5. Tras las elecciones de 2004, José Luis Rodríguez Zapatero anunció en la investidura su propósito de realizar la reforma constitucional del Senado a partir de un informe que solicitaría al Consejo de Estado, debidamente reformado para ello. El estudio del Consejo de Estado apuntó diferentes alternativas, pero con un espíritu continuista de la actualidad, manteniendo la ambigüedad y subordinación de la Cámara. La reforma no avanzó y el Presidente del Gobierno, en la nueva legislatura, ha descartado su realización a corto plazo, por falta de consenso. Probablemente el carácter gubernamental de la iniciativa no ha favorecido la formación del necesario consenso.

6. En la situación actual persisten dudas sobre los caracteres que debe reunir el nuevo Senado, pero si el objetivo es trasladar la posición de las Comunidades Autónomas a una institución del Estado, su intervención resulta especialmente importante en la legislación del Estado que afecta a las autonomías y en el sistema de relaciones autonómicas, en sentido amplio. Estas dos grandes funciones pueden suscitar el consenso de las fuerzas políticas y las opiniones especializadas, aunque las formas concretas de intervención del Senado en los distintos procedimientos de decisión deberán fijarse en el propio proceso de reforma constitucional.

7. La composición del futuro Senado suscita, en cambio, las mayores dudas, porque intervienen visiones e intereses contrapuestos. En todo caso, ya que se trata de reformar la Constitución, se debe buscar la forma de organización que mejor responda a las dos funciones señaladas, sin aceptar límites derivados de la estructura actual. Por otra parte, el procedimiento de formación del nuevo Senado condiciona su composición, que se puede concretar después con relativa facilidad en el proceso de reforma. Esencialmente hay tres posibilidades: elección por la población, designación por los Parlamentos autonómicos y delegación de los Gobiernos autonómicos. Caben también fórmulas mixtas.

8. La dificultad para realizar la reforma del Senado por consenso no disminuye su necesidad, porque la ausencia de una Cámara o Consejo que traslade las posiciones de las Comunidades Autónomas al Estado provoca disfunciones graves y multiplica los conflictos, al tiempo que alarga los defectos actuales de la integración del Estado. Las iniciativas que puedan impulsarse deben partir en sí mismas del consenso de los principales partidos y contar con el respaldo de las Comunidades Autónomas.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. El Senado en la Constitución: la Cámara subordinada

Las Cortes Generales, integradas por el Congreso de los Diputados y el Senado, ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos y nombran y controlan la acción del Gobierno, según el artículo 66 de la Constitución. Pero en todas estas funciones esenciales, el Congreso tiene una posición clara y dominante, mientras que el Senado resulta una Cámara ambigua y subordinada.

La razón de esta diferente posición deriva tanto de la composición como de las funciones de las dos Cámaras. Mientras el Congreso constituye una representación proporcional del conjunto de la población, asumiendo la mayor legitimidad, el Senado tiene una composición dual, porque la mayoría de los senadores son elegidos por los ciudadanos en circunscripciones provinciales, de manera no proporcional, y una minoría (una quinta parte aproximadamente) es designada por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, sin que su conjunto responda a una lógica clara. Por otra parte, sus funciones legislativas y de control parlamentario lo configuran como una Cámara muy subordinada al Congreso de los Diputados, porque no participa en la formación ni cese del Gobierno y porque, en caso de discrepancias en la aprobación de las leyes, se impone siempre y fácilmente el Congreso, según las reglas del artículo 90 de la Constitución. Los senadores designados por las Comunidades Autónomas, así como la calificación del Senado como “Cámara de representación territorial”, que encabeza pomposamente la regulación constitucional (artículo 69.1), llevaron a pensar inicialmente en una posible especialización parlamentaria de la Cámara, pero tal esperanza ha resultado ser un espejismo.

1.1 Composición

Aunque los sistemas electorales del Congreso y del Senado son muy diferentes, la composición política del Senado suele ser generalmente un duplicado de la del Congreso de los Diputados, pero con menos legitimidad. En el Congreso, el número de diputados de cada provincia está en proporción con su población, mientras que en el Senado todas las provincias tienen cuatro representantes, con evidente perjuicio para las más pobladas. En el Congreso, la fórmula electoral es proporcional y en el Senado es mayoritaria. Es verdad que en el Congreso se vota una lista de partido

cerrada y bloqueada y en el Senado cada elector vota a los tres candidatos que prefiere, pero todos los líderes políticos se presentan al Congreso. En el Congreso, todos los diputados son elegidos por los ciudadanos, en el Senado una quinta parte de sus miembros son designados por los Parlamentos autonómicos.

Todas estas diferencias, y otras menores, no han servido para distinguir cualitativamente la composición política del Senado de la del Congreso de los Diputados, porque en ambas Cámaras se impone la configuración partidista y los grupos parlamentarios son muy parecidos (con la excepción de las últimas legislaturas).

Esto sucede claramente en la gran mayoría de la Cámara, concretamente en los 208 senadores (cuatro por provincia, más dos por Ceuta y por Melilla y un pequeño incremento del número en las islas) que se eligen de acuerdo con una fórmula mayoritaria corregida. Los candidatos se presentan individualmente y son elegidos los cuatro que obtienen más votos en la provincia. Cada elector vota sólo tres nombres. En la papeleta electoral, cada candidato figura con la sigla del partido que le apoya y en la práctica la mayoría de los electores vota a los tres candidatos del mismo partido que ha votado para el Congreso de los Diputados. El resultado es que la composición efectiva del Senado es equivalente, con pocas diferencias, a la del Congreso. En la mayoría de las provincias son elegidos los candidatos de los partidos de ámbito estatal que sean la primera fuerza (tres senadores) o la segunda (un senador) en las elecciones al Congreso; y lo mismo sucede con los candidatos de los partidos nacionalistas, si son la primera o la segunda fuerza política de la provincia. De hecho, sólo IU y otros partidos menores resultan infrarrepresentados en comparación con el Congreso, por no ser la primera ni la segunda fuerza en ninguna o casi ninguna provincia.

Con esta excepción, la representación política del Senado es muy semejante a la del Congreso de los Diputados. Esto, que tiene consecuencias negativas, como enseguida se verá, ha relativizado las mayores críticas que se dirigieron contra el Senado al principio de la democracia: la falta de proporcionalidad de la representación de las provincias (cuatro senadores cada una) respecto a su población¹. Aunque en la mayoría de las legislaturas esta desproporción sólo ha significado un matiz a las diferencias entre los grupos parlamentarios del Congreso y del Senado (por ejemplo, mayoría simple del PP en el Congreso y, en cambio, mayoría absoluta en el Senado), en las elecciones de 2004 y 2008 se ha incrementado y ha supuesto que el grupo mayoritario del Senado (del Partido Popular en ambas elecciones) fuera distinto al del Congreso (Grupo socialista), aunque significa-

¹ Manuel Martínez Sospedra llegó a referirse al déficit de legitimidad democrática de la Cámara. Véase Martínez Sospedra, M. (1990): *La reforma del Senado*. Valencia: CEU, p. 82.

tivamente la diferencia no ha tenido repercusión por la subordinación en las funciones de esta Cámara. La conclusión provisional, muy importante, es que la composición del Senado actual resulta indiferente.

Los senadores designados por los Parlamentos autonómicos se determinan a partir de la población de cada Comunidad Autónoma, con la siguiente regla: un senador por Comunidad Autónoma y otro más por cada millón de habitantes. El número ha oscilado en torno a 50 en las legislaturas anteriores, pero en la IX Legislatura, que se ha iniciado en 2008, son 56 por el incremento de la población de varias autonomías. La designación de estos senadores corresponde al Parlamento autonómico, de acuerdo con el procedimiento que haya fijado el Estatuto de autonomía, pero en todo caso, respetando cierta proporción respecto a las fuerzas políticas presentes en la Asamblea autonómica, por mandato de la Constitución. Esta proporción es imposible si sólo hay un senador, y en general es muy relativa, dado el bajo número de senadores que deben designar muchas Comunidades Autónomas.

La Constitución remite a los Estatutos de autonomía las demás condiciones que deben reunir estos senadores. La regulación existente varía mucho formalmente, pero resulta sustancialmente igual en todos: se calcula el número de senadores que corresponde a cada grupo parlamentario, según el principio proporcional mencionado, y cada grupo propone a su candidato, siendo ratificadas todas las propuestas después por el pleno de la Asamblea. Por tanto, se aplica la técnica partidista de la "cuota" que se ha generalizado en España, de forma que son los grupos parlamentarios los que designan a los senadores y no el conjunto de la Cámara, que se limita a ratificar las propuestas, sin ninguna consideración crítica sobre los candidatos de los partidos ni ningún tipo de debate. La excepción, parcial, se produce cuando existe un solo senador, porque suele exigirse la mayoría absoluta, al menos en la primera votación, lo que no siempre está al alcance de un solo grupo parlamentario.

El origen diverso de los senadores produce una diferencia jurídico-parlamentaria, pero una identidad de comportamiento político entre los dos tipos de senadores. La diferencia viene marcada por la propia Constitución, que los distingue ya al denominar "elegidos" a unos y "designados" a otros, así como por las condiciones para ser parlamentario y la duración del mandato. Todo esto ha llevado al propio Tribunal Constitucional a reconocer las diferencias en el carácter de ambos tipos de senadores (STC 40/1981).

En la práctica, los senadores designados por los Parlamentos autonómicos no han introducido ningún elemento significativo de participación de las Comunidades Autónomas en el Senado y se comportan exactamente igual que los senadores elegidos por las provincias. Los senadores designados por el Parlamento vasco, catalán, andaluz o cualquier otro, una

vez que se incorporan al Senado, se adscriben al grupo parlamentario correspondiente a su ideología política (PSOE, PP, CiU, PNV...) y no se diferencian en nada de los demás, ni siquiera en una especial atención a los problemas de las Comunidades Autónomas. La razón es muy sencilla: el Senado –como la mayoría de las Cámaras parlamentarias– está dominado por la dinámica partidista de los grupos políticos y esta condición ha prevalecido totalmente sobre el origen del senador autonómico. Sea elegido o designado, el senador se mueve de acuerdo con la lógica de su partido. En el Reglamento del Senado de 1982 se autorizó incluso la formación de “grupos territoriales” por Comunidades Autónomas, dentro de cada grupo parlamentario, con escasas competencias ciertamente, pero ninguna especialidad ha surgido de esta vía.

1.2 Funciones

Las principales actividades de las Cortes se pueden resumir en tres grandes funciones: la legislación (incluyendo la aprobación anual de los Presupuestos), el nombramiento y control del Gobierno; y las demás, donde se incluyen los nombramientos de los miembros de las principales instituciones del Estado, entre otras facultades. El Congreso de los Diputados tiene la plenitud de estas funciones.

El Senado participa también en la legislación, pero, si surgen diferencias en la elaboración de las leyes, se impone siempre el Congreso. Además, el Senado no participa en el control de los decretos ley. En el nombramiento y control del Gobierno sólo interviene el Congreso en las decisiones que puedan afectar a la confianza parlamentaria, es decir, a la continuidad del Gobierno, de manera que el Senado únicamente puede utilizar las preguntas y demás formas menores de control. Ambas Cámaras mantienen la igualdad formal en el nombramiento de candidatos para altos órganos del Estado (Tribunal Constitucional, etc.), pero estas decisiones las adoptan las cúpulas de los partidos, que mayoritariamente forman parte del Congreso. Existe alguna otra decisión en relación con las Comunidades Autónomas en las que las dos Cámaras están en pie de igualdad, o incluso corresponde sólo al Senado (en especial la prevista en el artículo 155 CE), pero resultan de carácter excepcional y han tenido muy poca repercusión institucional.

La superioridad del Congreso en la legislación estriba en que la tramitación de las leyes se inicia siempre en esta Cámara, que introduce los primeros debates y establece el primer texto de todos los proyectos y proposiciones de ley, sobre el que discutirá después el Senado, y en que las enmiendas o veto que puede introducir el Senado al texto aprobado por el Congreso puede ser superado fácilmente por éste dadas las mayorías que establece el artículo 90 de la Constitución. Si el Senado introduce enmien-

das, el texto vuelve al Congreso, que decide libremente aceptarlas o no, sin ningún requisito especial; si el Senado veta un texto aprobado por el Congreso, debe hacerlo por mayoría absoluta, y en ese caso, el Congreso puede superar el veto volviendo a aprobarlo también por mayoría absoluta o, tras dos meses, por mayoría simple. La facilidad que tiene el Congreso de los Diputados para superar las diferencias planteadas por el Senado convierte las decisiones de éste en meras sugerencias que el Congreso puede aceptar o no. Las reglas del artículo 90 de la Constitución, que resuelven las discrepancias entre las dos Cámaras, dan una supremacía total al Congreso sobre el Senado en la elaboración de las leyes.

Pero existe aún otro factor más duro de la subordinación del Senado. Mientras el Congreso tiene prácticamente un tiempo ilimitado para aprobar una ley (porque puede multiplicar las prórrogas de los plazos marcados por el reglamento parlamentario o incluso “aparcar” la tramitación de un proyecto conflictivo), la Constitución exige al Senado realizar toda la tramitación de los proyectos y proposiciones (formulación de enmiendas y discusión sucesiva en Ponencia, Comisión y Pleno) en dos meses, y si se trata de un proyecto declarado urgente, en veinte días naturales. Ninguna Cámara parlamentaria puede realizar su labor con un mínimo de seriedad en estos plazos. Mucho menos si pretende ser una Cámara de reflexión o segunda lectura, porque ésta requiere lógicamente tiempo para corregir y mejorar el texto aprobado por la otra Cámara. En estas condiciones, el Senado apenas presenta enmiendas a las leyes. Incluso en ocasiones en que parece que el Senado introduce enmiendas de cierta importancia política, lo hace por encargo de los grupos parlamentarios del Congreso, para añadir a la ley algún precepto pactado a última hora o incluso para “colar” algún cambio que permita más juego al grupo mayoritario cuando el texto retorne al Congreso.

La ausencia total del Senado en el nombramiento del Presidente del Gobierno y en las demás decisiones que puedan cuestionar la confianza parlamentaria y la continuidad del Gobierno lo deja fuera de las decisiones políticas importantes, porque éstas pasan en gran parte por el Gobierno.

Por otra parte, la subordinación del Senado al Congreso en las dos funciones anteriores genera sus propios efectos, como la presencia de todos los parlamentarios importantes en el Congreso y, a su vez, el poco interés de los ministros por acudir al Senado. Todo ello produce un fenómeno general de complejo de inferioridad del Senado respecto al Congreso, que debilita aún más el ejercicio de los escasos poderes que le corresponden.

En los nombramientos de miembros de altos órganos del Estado y el resto de las funciones parlamentarias se produce una paridad formal, pero no real, como consecuencia de la posición general del Senado respecto al Congreso. Sin entrar en cuestiones de fondo del sistema autonómico, está

claro que atribuir a los Parlamentos autonómicos la propuesta de los candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional que corresponde nombrar al Senado (reforma introducida por la Ley Orgánica 6/2007) significa un claro reconocimiento de la debilidad de la Cámara.

El Senado tiene una posición mejor, casi equiparada a la del Congreso, en algunas decisiones muy puntuales que afectan a las Comunidades Autónomas: la autorización de convenios entre Comunidades Autónomas (artículo 145.2 CE), la aprobación de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial (artículo 158.2 CE), la estimación de la necesidad de aprobar una ley de armonización (artículo 150.3 CE) y la llamada “ejecución federal forzosa” del artículo 155 de la Constitución, que permite al Presidente del Gobierno obligar a una autonomía a actuar de forma adecuada a la Constitución o al interés general. Pero se trata de funciones puramente garantistas, en gran parte excepcionales, que apenas inciden en el funcionamiento ordinario del Estado autonómico. Los convenios entre Comunidades Autónomas son escasos y poco significativos; la ley de armonización, la LOAPA, sólo se ha utilizado una vez y de manera tan desdichada que seguramente nunca se volverá a intentar; y el supuesto del artículo 155 no se ha producido nunca, afortunadamente.

Lo mismo cabría decir de la participación del Senado en los procedimientos de reforma constitucional, en los que también mantiene una posición relativamente mejor que en el procedimiento legislativo, aun sin dejar de estar subordinado al Congreso, pero son excepcionales, porque sólo se ha cambiado una palabra en 30 años. Curiosamente, la inspiración de la autonomía que los Constituyentes buscaron en el precedente de la Segunda República les condujo a la óptica garantista y no a los procedimientos cooperativos del federalismo moderno, lo que significó una escasa participación de las Comunidades Autónomas en el Estado, en general, y del Senado, en particular.

La conclusión del análisis de las normas constitucionales resulta evidente: el Senado es en la mayoría de los casos un duplicado del Congreso de los Diputados, siempre subordinado a éste. En su composición, porque la fórmula mayoritaria de elección y la incrustación de unos cuantos senadores autonómicos produce mayorías y minorías políticas equivalentes a las del Congreso, aunque sea con matices o incluso cambiando los papeles, sin que ello tenga repercusión. En sus funciones, porque queda excluido del control eficaz del Gobierno, disminuido en el procedimiento legislativo y marginado incluso en los nombramientos, que teóricamente realiza en igualdad con el Congreso. La dinámica política complementa esta subordinación con un fuerte complejo de inferioridad del Senado. Ni siquiera puede decirse que se trate de una Cámara de segunda lectura o de reflexión, porque las tareas de enmiendas a las propuestas del Congreso (a lo

que alude la segunda lectura o reflexión) debe realizarlas en unos plazos tan limitados que resulta imposible una aportación positiva.

2. Las propuestas de reforma y su fracaso

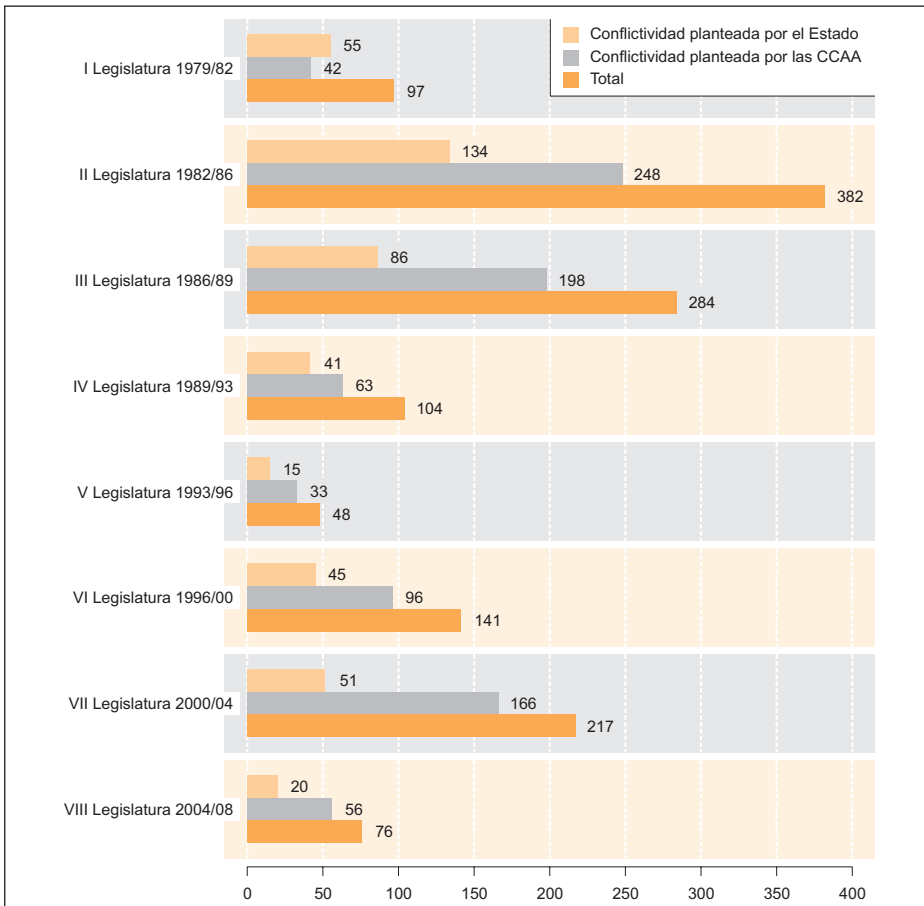
Las críticas al Senado establecido en la Constitución comenzaron muy pronto, especialmente entre los estudiosos, por su extraña composición y sus escasos poderes. Y arreciaron enseguida porque la experiencia confirmaba la poca utilidad de la Cámara.

En los primeros años se formularon alternativas diferentes para su reforma, como convertirlo en Cámara corporativa donde estuvieran los representantes de los principales sectores sociales o configurarlo como una Cámara de sabios, que reuniera a las personalidades más destacadas del mundo intelectual, administrativo y político. Pero desde el principio predominó la orientación de transformar el Senado en la Cámara de las Comunidades Autónomas².

En la segunda mitad de los años ochenta aparece con claridad la importancia de los poderes de las Comunidades Autónomas y las deficiencias de sus relaciones entre sí y con el Estado. De modo que se critica al Senado no sólo por sus deficiencias o buscando una mejora de su funcionalidad parlamentaria, sino para potenciar su función como instancia de representación de las Comunidades Autónomas. Se piensa que un Senado autonómico podría participar de forma especial en la aprobación de las leyes que afectan a las autonomías, podría ayudar a disminuir también la enorme conflictividad competencial de aquellos años (gráfico 1) y potenciaría la colaboración entre las Comunidades Autónomas y el Estado, que era muy débil en los años ochenta. Aunque persista alguna defensa aislada de las demás alternativas –Miguel Herrero de Miñón sigue defendiendo un Senado de sabios–, la inmensa mayoría de los estudiosos sostiene la conveniencia de reformar el Senado con una orientación autonómica.

A esta orientación se añadía la propia inclinación que parecía mostrar la Constitución al proclamar de forma solemne en el artículo 69.1 que el Senado es la “Cámara de representación territorial”. Si en un primer momento el concepto de “representación territorial” pudo presentar alguna ambigüedad, dado que la base mayoritaria de elección de los senadores es la provincial, a finales de los años ochenta ya parecía evidente que la re-

² Visiedo, F. J. (1997): *La reforma del Senado*. Madrid: Temas del Senado. En este libro, un largo capítulo (el III, p. 157-229) está dedicado a recoger y sistematizar las críticas. Más recientemente, “Encuesta sobre el Senado y su hipotética reforma”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 17, 2006.

Gráfico 1 – Evolución de la conflictividad planteada por el Estado y las Comunidades Autónomas por legislaturas. 1979-2008

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Administraciones Públicas (2008): *Informe sobre la conflictividad Estado-Comunidades Autónomas durante la VIII Legislatura.*

presentación política del Senado sólo tenía sentido referida a las Comunidades Autónomas.

Pero, al mismo tiempo que se producía esta decantación doctrinal, aparecía otra disyuntiva: ¿reforma constitucional o reforma del reglamento parlamentario? Evidentemente, un cambio serio en la composición y en las funciones del Senado en sentido autonómico requería una reforma de la Constitución, como defendía, entre otros, Ramón Punset. Pero semejante posición chocaba frontalmente con la de todas las fuerzas parlamentarias, que en aquellos años consideraban aventurado iniciar una reforma constitucional, cuando tanto había costado alcanzar el consenso constitu-

yente, y se inclinaban por la reforma del reglamento del Senado. También algunos partidarios de la reforma constitucional aceptaban la reforma reglamentaria para potenciar su función autonómica, sabiendo que resultaría incompleta, porque el proceso mostraría la necesidad de ir más lejos y generaría impulsos suficientes para una posterior reforma constitucional³.

La idea de la reforma del Reglamento del Senado se fue abriendo paso y se concretó primero en la posibilidad de formar grupos territoriales (autonómicos) en el seno mismo de los grupos parlamentarios de la Cámara. Enseguida se vio que esta alternativa no significaba ningún cambio. El mismo Senado aprobó en 1989 una moción para iniciar una reforma de su reglamento que potenciara sus funciones autonómicas. La propuesta avanzó con lentitud y no cristalizó hasta 1994.

En febrero de 1994, el Senado aprobó la reforma de su reglamento parlamentario “en lo que atiende a la potenciación de su función territorial” por 231 votos a favor y 9 en contra, lo que demuestra la extensión que tenía la idea reformadora. Votaron a favor el Grupo Socialista, el Grupo Popular, el sector de Convergencia del Grupo Catalán, Coalición Canaria y el Grupo Mixto con una excepción. En contra lo hizo el Grupo de Nacionalistas Vascos, el sector de Unió del Grupo Catalán y un senador de Euzko Alkartasuna.

La reforma modificaba 18 artículos, pero tenía la pretensión global de adaptar el Senado al Estado autonómico. La clave consistía en crear una “Comisión General de las Comunidades Autónomas” que por su composición y sus funciones pudiera llegar a funcionar como un Senado autonómico dentro del propio Senado. Por su composición, la Comisión General tiene el doble de miembros que cualquier otra comisión de la Cámara e integra a la mayoría de los senadores autonómicos (los demás pueden asistir con voz pero sin voto), pero también a los portavoces y miembros destacados de cada grupo parlamentario. En su funcionamiento, la Comisión General tiene Mesa y Junta de portavoces (como la propia Cámara). Permite el acceso a sus sesiones a los presidentes y consejeros de las Comunidades Autónomas (que no son senadores), con la facultad incluso de promover sus reuniones y solicitar la inclusión de puntos en el orden del día. Además, simbólicamente, en las sesiones más solemnes se pueden utilizar las lenguas de las Comunidades Autónomas diferentes al castellano, aspecto que se ha ido extendiendo al funcionamiento ordinario.

Las funciones de la Comisión General (artículo 56 del Reglamento del Senado) son muy amplias, destacando dos aspectos. Por una parte, al-

³ Tornos, J. *et al.* (1988): *Informe sobre las autonomías*. Madrid: Civitas, p. 149-159 y 297-304.

gunas tareas decisivas en un Senado que funcionara como Cámara federal, especialmente la participación en las leyes de contenido autonómico, los debates con el Gobierno sobre los problemas de la autonomía, el impulso a la colaboración entre las Comunidades Autónomas y el Estado y la participación de éstas en las decisiones de la Unión Europea. Por otra, las decisiones de la Comisión General participan de las limitaciones propias de cualquier Comisión parlamentaria (la decisión corresponde al pleno de la Cámara) y, por tanto, de las graves debilidades del Senado respecto al Congreso. Un ejemplo, muy importante, es la falta de solución imaginativa al plazo de dos meses que tiene el Senado para pronunciarse sobre los proyectos aprobados por el Congreso, que se reduce a veinte días naturales si se declara urgente. Si la legitimidad de la Comisión General podía conseguirse con la participación de los Gobiernos autonómicos en la elaboración de las leyes estatales, ¿cómo realizar tal labor, más las generales del procedimiento legislativo, incluyendo el debate del pleno, en semejante plazo?

Además, la creación de una dinámica autonómica en la Comisión General requería rectificar algunas líneas que no dependían de ella sino del Congreso y de los Gobiernos, central y autonómicos. Por ejemplo, el impulso de la colaboración entre las Comunidades Autónomas se enfrentaba con la reticencia de los propios Gobiernos autonómicos. Llevar a cabo el control del Gobierno en materias autonómicas requería igualmente la buena disposición de éste, porque en caso contrario la Cámara carece de instrumentos eficaces, ya que no puede incidir en cuestionar la confianza parlamentaria.

La Comisión General inició sus trabajos con un fuerte impulso de todos los grupos parlamentarios, salvo el PNV, que se mostró vacilante, participando a veces en los debates y criticando a la propia Comisión en otras ocasiones. En su actividad normal enseguida destacó el protagonismo espontáneo de un órgano formado por la reunión conjunta de la Mesa y de la Junta de Portavoces de la Comisión, que adoptaba la mayor parte de las decisiones ante la amplitud y complejidad de la composición de la Comisión y la brevedad de los plazos que tenía para expresar sus opiniones. Este funcionamiento resultó eficaz, pero frenó la participación de los Gobiernos autonómicos, que era el objetivo principal de la reforma.

En el primer año de vida de la Comisión General, el momento más esperanzador y brillante fue el debate sobre el Estado de las autonomías celebrado a finales de septiembre de 1994, con la participación de Felipe González y todos los Presidentes autonómicos, salvo el vasco José Antonio Ardanza, en un diálogo que hasta entonces resultaba desconocido.

Pero los ulteriores debates sobre el Estado de las autonomías han carecido del interés del primero, porque han sido repetición de análisis ya conocidos que no encuentran vías para fructificar. De hecho, previsto como

anual, el debate sólo se ha vuelto a realizar en 1997 y en 2005, como si fuera una novatada de los inicios del Gobierno tanto como de José M^a Aznar como de José Luis Rodríguez Zapatero. En los últimos años, la Comisión ha perdido interés e importancia y ante la falta de resultados eficaces ha ido cayendo en la tentación de celebrar debates cada vez más partidistas, donde los presidentes se enfrentan según el partido al que pertenecen destacando la virulencia del enfrentamiento entre el Presidente del Gobierno central y los Presidentes autonómicos que pertenecen al partido de la oposición.

Al final de los años noventa predomina la idea de que la Comisión General no da más de sí. El Senado continúa siendo un Cámara de escaso interés, cuando, en cambio, las Comunidades Autónomas constituyen una parte esencial del Estado y carecen de una institución central para participar en las decisiones políticas generales y defender sus respectivos intereses. Parecía imponerse, por tanto, la reforma constitucional.

La decisión de reformar la Constitución para convertir el Senado en una auténtica Cámara de las Comunidades Autónomas fue adoptada ya en el pleno del Senado, como resultado del primer debate sobre el Estado de las autonomías (¡en 1994!) por 241 votos a favor, ninguno en contra y 5 abstenciones:

“El Senado acuerda constituir, antes de acabar el actual período de sesiones, una ponencia que estudie las modificaciones necesarias para integrar más adecuadamente la Cámara territorial en el desarrollo del Estado de las autonomías definido por la Constitución española, reformándola en la composición y las atribuciones del Senado, y solicitando la colaboración del Gobierno y de las Comunidades Autónomas, y también el asesoramiento de expertos en la materia”.

Para iniciar los trabajos de la reforma se constituyó una Comisión Mixta, integrada por la Comisión Constitucional y la Comisión General, que a su vez nombró una Ponencia en la que figuraban los portavoces de los grupos y otros senadores influyentes, presidida por el Presidente de la Cámara, Juan José Laborda. La Ponencia inició sus trabajos a principios de 1995 con una serie de comparecencias que llevó a exponer sus opiniones ante ella a Francisco Tomás y Valiente, Presidente del Tribunal Constitucional en esos momentos, a los siete miembros de la Ponencia Constituyente, a la mayoría de los presidentes autonómicos y a una decena de profesores especialistas en el tema. Los debates posteriores de la Ponencia alcanzaron amplios acuerdos respecto a las funciones que debería tener el futuro Senado, especialmente en cuanto a la participación en la legislación, pero encontraron dificultades sobre la forma en que debían acogerse los hechos diferenciales y, más soterradamente, sobre la composición del futuro Senado. Este primer intento de reforma, realizado con mayoría so-

cialista en la Cámara, se interrumpió por la disolución de las Cortes en 1996.

En la nueva legislatura, el PP alcanzó mayoría simple en el Congreso y absoluta en el Senado, pero se retomó el propósito de la reforma, impulsado especialmente por el vicepresidente Joan Rigol, de Unió Democràtica, con un sistema de trabajo muy diferente, mucho más discreto y basado esencialmente en reuniones informales de los portavoces del Senado. Tras casi dos años de discusiones, se llegó a acuerdos importantes en las funciones, pero surgieron de nuevo los obstáculos en torno a los hechos diferenciales y, especialmente, sobre la composición del futuro Senado. Lo cierto es que la reforma volvió a empantanarse.

Pese a la voluntad expresada por la abrumadora mayoría de la Cámara, el Senado fue incapaz de elaborar un texto de reforma, ni con mayoría socialista ni con mayoría, absoluta, del PP. Hace años que ha fracasado el proyecto de reformar el Senado desde el propio Senado, lo que seguramente es lógico, porque no es fácil que una institución proceda a su haraquiri.

El siguiente episodio de la reforma del Senado ha sido la propuesta del Gobierno de Rodríguez Zapatero. Efectivamente, tras su inesperada victoria en las elecciones de 2004, incorporó varias novedades al sistema autonómico, como la formación de la Conferencia de Presidentes y la participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea. Además, anunció reformas parciales de la Constitución, la más importante de las cuales afectaba al Senado. En el discurso de investidura, el candidato a Presidente anticipó el procedimiento para las reformas constitucionales, que a la larga resultaría clave. Declaró su voluntad de impulsar las reformas a partir de un informe que encargaría al Consejo de Estado, tras la reforma de este órgano consultivo. Efectivamente, ésta se realizó mediante la Ley Orgánica 3/2004, que incluía la posibilidad de que el Gobierno pidiera informes, estudios o propuestas, tanto legislativas como constitucionales, al tiempo que se nombraba como presidente del mismo al profesor Rubio Llorente, seguramente el constitucionalista más reconocido.

La petición de informe del Gobierno al Consejo de Estado se realizó a principios de marzo de 2005, marcando algunos criterios del enfoque a seguir, planteando unas preguntas bastante generales (una vez determinados los cuatro puntos objeto de reforma) y fijando el plazo de un año para su elaboración. Efectivamente, el Consejo entregó su informe un año después, tras la aprobación por el pleno del Consejo de un texto que había sido elaborado por su Comisión de Estudios. Ésta, presidida por el mismo Francisco Rubio Llorente, estaba formada por seis miembros (además del secretario), de los cuales cuatro eran catedráticos de universidad de varias

ramas del Derecho Público⁴, actuando como ponente Landelino Lavilla, el antiguo Presidente del Congreso de los Diputados en la época de UCD.

El Consejo contó con la colaboración del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, que pidió la elaboración de dictámenes sobre la propia reforma a varios profesores de Derecho Constitucional (Eliseo Aja, Paloma Biglino, Alfonso Fernández-Miranda, Piedad García Escudero, Pedro J. González Trevijano, Ramón Punset y Ángel Garrorena) y de Ciencia Política (Francisco J. Llera) y organizó una sesión de intercambio de opiniones entre ellos, con la presencia de Landelino Lavilla⁵.

El informe del Consejo de Estado se ciñe mucho al marco de la Constitución actual, como si se hubiera optado a priori por una reforma de corto alcance. Así, adopta el enfoque de arrancar de la expresión “Cámara de representación territorial” del artículo 69.1, con divagaciones sobre la idea de representación especial que le conducen a dos puntos: el carácter de Cámara parlamentaria que debe conservar el Senado y el tope en el aumento de sus poderes para mantener la subordinación al Congreso. Juntos determinan la modestia de reforma que se propone. El primero sirve para excluir radicalmente cualquier reforma que recuerde al *Bundesrat* alemán (tanto en la composición como en las funciones) y, en concreto, para desechar como tarea del Senado ocuparse de las relaciones entre las Comunidades Autónomas y entre éstas y el Estado (p. 201). El aumento de poder del Senado será en todo caso relativo porque se asume como cuestión previa que ha de seguir subordinado al Congreso. De hecho, la reforma se reduce a la función legislativa y pasaría principalmente por la prolongación del plazo para vetar o enmendar las leyes (siempre que no se declaren urgentes) y por llevar a la Cámara la primera lectura de algunas leyes particularmente relevantes para las autonomías.

La composición del futuro Senado se trata en sí misma, separada del sistema de elección que se pueda utilizar. Entre varias posibles, se propone como preferible la fórmula que combina un número fijo de miembros por Comunidad Autónoma, un senador más por cada millón de habitantes y dos más por cada provincia. La propuesta admite variantes, que se mueven en torno a los 200 senadores. Aunque se puede entender que se pondere un número mínimo equivalente de senadores por Comunidad Autó-

⁴ Los catedráticos eran Francisco Rubio Llorente, Miguel Rodríguez-Piñero, Rafael Gómez Ferrer y Pedro Cruz Villalón y los otros dos eran consejeros natos, Carlos Carnicer Díez y Joaquín de Fuentes Bardají.

⁵ Los trabajos referentes a los cuatro temas de posible reforma constitucional, así como el informe del Consejo se recogen en la publicación Rubio Llorente, F. y Álvarez Junco, J. (eds.) (2006): *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Consejo de Estado. En adelante se hará referencia sólo al informe propiamente dicho y a su apartado “Reforma del Senado”, p. 178-241.

noma con cierta proporcionalidad de la población de cada una, no se comprende en absoluto qué significan las provincias, que ya no operan ni siquiera como circunscripción, sino sólo para calcular la composición de la Cámara, como no sea la continuidad con el actual modelo.

Por último, la vía para la determinación de los senadores se deja abierta, admitiendo tanto la elección directa, como la designación por los Parlamentos autonómicos o un sistema mixto. La primera intenta condicionarse –con distintas fórmulas electorales– para que los partidos políticos no influyan demasiado, pero evidentemente no es fácil. La segunda sería la extensión del actual artículo 69.5 y, además de resultar una elección indirecta, volvería también al protagonismo de los partidos.

Al final, como concluye uno de los comentarios publicados sobre el Informe, parece que trata de “cambiar el envoltorio sin alterar el resultado actual”⁶.

Bien fuera por las dudas que la lectura del Informe suscitara, bien porque la situación política durante la VIII legislatura (2004-2008) fue demasiado crispada para facilitar el consenso que requiere una reforma constitucional, lo cierto es que el Gobierno no extrajo ninguna conclusión pública del Informe y, por tanto, se descartó la reforma constitucional en los cuatro puntos propuestos y, en consecuencia, también en el Senado.

En la nueva legislatura, el presidente Rodríguez Zapatero no incluyó ninguna alusión a la reforma constitucional en la investidura. Después, llegó a declarar a los medios de comunicación que la reforma del Senado no resultaba una prioridad del Gobierno, aunque puntualizó que si las circunstancias fueran apropiadas para el acuerdo entre partidos podría retomarse⁷.

Obviamente, el Gobierno puede considerarla o no una prioridad de su programa, pero la necesidad de la reforma subsiste e incluso es cada día mayor, como ha subrayado con razón Ángel Garrorena⁸. Las dificultades para alcanzar el consenso indispensable para la reforma no deben ocultar la necesidad de realizarla ni pueden conducir a dejar las cosas como están, porque si la propia debilidad del Senado no causa problemas graves, la ausencia de un órgano que represente las posiciones de las Comunidades Autónomas en la legislación, en las relaciones interautonómicas y en la participación de éstas en Europa sí provoca disfunciones notables. De

⁶ Bastida Freijedo, F. (2005): “La reforma del Senado en el Dictamen del Consejo de Estado”, en *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 4, p. 89.

⁷ Véase *El País*, 6 de diciembre de 2008.

⁸ Garrorena, A. (2009): “Nuevas condiciones desde las que replantear el cometido de la doctrina respecto a la reforma del Senado”, en *VII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Madrid.

hecho, las relaciones entre las Comunidades Autónomas y de éstas con el Estado carecen en la actualidad de un gobierno institucional efectivo y se mueven en gran parte según la coyuntura.

Una nueva prueba de que el Senado actual no tiene remedio la ha ofrecido la última Legislatura, porque por primera vez la mayoría del Congreso y del Senado diferían radicalmente, ya que el PSOE tenía la mayoría simple en el Congreso y el PP la mayoría absoluta en el Senado. Se daban, pues, las circunstancias para que el enfrentamiento fuera máximo, no sólo por la diferencia del grupo mayoritario Congreso-Senado, sino por las respectivas mayorías, débil en el Congreso y fuerte en el Senado.

Esta relación de fuerzas ha permitido algunas escaramuzas, como la presentación de algunos vetos a los textos legales aprobados por el Congreso (al proyecto de Ley de Presupuestos para el 2005 y el 2009, a las modificaciones de la LOPJ y del Código Civil respecto al matrimonio), pero todos ellos han sido rechazados. Tampoco resulta útil al Senado introducir un veto (salvo en cuestiones políticas muy destacadas), porque implica la renuncia a plantear enmiendas parciales que se puedan negociar.

También se han presentado enmiendas medianamente importantes a algunas leyes, que han sido aceptadas por el Congreso (carné por puntos, educación, medidas sanitarias frente al tabaquismo), pero la mayoría de las introducidas son técnicas, de estilo o versan sobre normas de transposición de directivas europeas. Una parte importante de las enmiendas del Senado son rechazadas por el Congreso prácticamente en bloque (como a la Ley de publicidad institucional o a la LOTC, que afectaba al propio Senado por el nombramiento de magistrados constitucionales). En otros muchos proyectos, el Senado no presenta enmiendas (modificación del Consejo de Estado, horarios comerciales, que afecta a las Comunidades Autónomas).

En resumen, pueden apreciarse algunos matices, pero en lo fundamental, en la Legislatura pasada no produjo ningún cambio sobre la posición subordinada del Senado en la legislación el hecho de que la mayoría absoluta de la Cámara correspondiera a la oposición (véase Anexo 1, al final del capítulo).

La persistencia de la diferencia en la Legislatura actual está desarrollando curiosamente el recurso a instrumentos de predominio del Gobierno hasta ahora no utilizados. Así, en 2008, el Gobierno emitió su informe contrario a la tramitación de algunas proposiciones de ley aprobadas por el Senado, de acuerdo con el artículo 134.6 CE, que reformaban varias leyes tributarias, reduciendo los rendimientos de impuestos previstos en el Presupuesto.

3. Debate sobre la reforma del Senado

A partir de lo expuesto hasta ahora, parecen claras dos ideas: el escaso sentido del Senado actual y el fracaso de los diversos intentos de reforma emprendidos. Pero inmediatamente surge la cuestión sobre las razones de la no reforma y, en relación con ella, las condiciones que la propuesta de reforma constitucional debería reunir para progresar. Las siguientes páginas recogen las ideas que surgieron en el debate realizado a finales de 2008.

Alfonso Fernández-Miranda: *Diseñar bien la alternativa*

Es pacífica la idea de que el Senado no cumple la función de Cámara de representación territorial. Pienso incluso que más allá del *nomen iuris* que le da la Constitución nunca hubo voluntad de que el Senado fuera otra cosa que lo que es ahora. Lo que no preveía la Constitución es el desarrollo alcanzado por el Estado de las autonomías, que en aquel momento era un proyecto de descentralización y, en cambio, hemos avanzado hacia un modelo de Estado completamente distinto.

También es pacífica la idea de que es necesario reformar el Senado. Las dificultades surgen a la hora de diseñar la reforma. El problema no está tanto en el diseño de la reforma como en la creencia de que la reforma puede resultar en la práctica operativa. Hay dos órdenes de problemas: uno coyuntural, que es la viabilidad de la reforma política, que en la Legislatura pasada no fue posible por razones bastante obvias, pues una reforma constitucional reclama necesariamente al menos la convergencia del PSOE y el PP y esto resultaba imposible por la situación política partidista. Probablemente, la coyuntura actual no es la misma y los consensos podrían llegar a producirse.

Pero hay otro problema estructural: qué garantías hay de diseñar un Senado que tenga éxito en la función de inordinación y de coordinación en ese Estado complejísimo en el que nos encontramos.

El coste de un mal Senado sería muy superior al coste del actual Senado, que es muy pequeño. Con una cierta dignidad, cumple funciones menores y no perturba en absoluto la vida política. Los bicameralismos parlamentarios son muy complejos. Se corre el riesgo de diseñar un Senado que no cumpla la función de ámbito de integración política y que, sin embargo, complique la toma de decisiones extraordinariamente.

¿Cuál es el gran problema? No es ni el PSOE ni el PP, que podrían ponerse de acuerdo. El gran problema es saber qué se quiere resolver. Se quiere resolver la integración territorial en el Estado; se quiere una instancia de integración, de inordinación, y de coordinación. En definitiva, se

quiere un foro multilateral de negociación y de toma de decisiones políticas.

En ese caso, el problema lo plantean fundamentalmente los partidos nacionalistas. Éstos son los que no quieren un foro de coordinación, porque prefieren mantener las relaciones bilaterales con el Estado.

En teoría, estoy de acuerdo con los planteamientos de Eliseo Aja sobre las ventajas del modelo del *Bundesrat* alemán frente a otras propuestas, pero si no hay una clara e inequívoca lealtad hacia una forma, vamos a llamarla, con prudencia, pero por darle nombre, "federal" (entendida como desarrollo de los elementos federalistas que contiene nuestra Constitución), si no hay esa lealtad constitucional, no se va a resolver el problema.

Hay pulsiones confederales que nunca va a resolver una cámara federal. La lectura atenta de los diarios de sesiones, en la época en la que el espejismo de que se podía reformar el Senado mediante la reforma del reglamento alguien se lo creía todavía, muestra el absoluto desprecio de PNV y CiU por el proyecto; concretamente, su falta total de voluntad política de llegar a una cámara de coordinación donde ellos estén en igualdad de condiciones con otras Comunidades Autónomas. Prefieren una relación bilateral.

Éste es el gran obstáculo. No tanto el diseño orgánico o competencial o la determinación de la función institucional, respecto a lo que sería fácil llegar a un acuerdo, sino la utilidad de la reforma cuando el problema que se quiere resolver se sitúa fuera de ese contexto.

Markus González Beilfuss: *¿Cómo integrar a las Comunidades Autónomas que prefieren las relaciones bilaterales?*

El problema que abordamos no es nuevo, aunque el enfoque pretenda serlo. Si el enfoque es el coste de no reformar el Senado, la solución es sencilla: que todo se quede como está y que se agraven los problemas; así, los déficit que plantea el Senado serán aún más visibles. Aunque también es cierto que según la reforma que se haga, la solución puede ser todavía peor.

Una de las dificultades que pueden existir es la de integrar a determinadas Comunidades Autónomas, no sólo a determinados partidos, en un foro multilateral. Tal vez se puede ser imaginativo y buscar fórmulas, tanto en la composición como en algunas funciones, que permitan, sin desequilibrar la Cámara, esa mayor integración. Al margen de que, por el propio peso político de algunas Comunidades Autónomas y determinados partidos políticos en un foro multilateral pueden sentirse bien acogidos,

porque su peso será mayor. Y el ejemplo del *Bundesrat* también es importante en este sentido.

Por lo tanto, aunque el enfoque es nuevo (cuál es el coste de no reformar el Senado), el problema sigue siendo el mismo: con qué mecanismos, a través de qué fórmulas, tanto en el ámbito de las funciones como de la composición, se logra con imaginación resolver el problema de la falta de participación y de un Estado donde efectivamente hay elementos de bilateralidad que no son compatibles con la multilateralidad.

Francesc Pallarés: *Determinar primero los problemas que hay que resolver y los incentivos que aportará la reforma*

Sintonizo con lo que ha dicho antes Alfonso Fernández-Miranda. Un punto de partida sólido para abordar la cuestión de la reforma del Senado es concretar qué problemas queremos resolver. En lugar de empezar por hacer un diseño teórico de un Senado, por decirlo de alguna manera, la reflexión debe partir de la realidad actual. Hay que ver qué es lo que no funciona en nuestro Estado de las autonomías, en nuestro sistema político. A partir de aquí hay que analizar de qué manera la configuración de una Cámara de representación territorial puede contribuir a solucionar los problemas. Si no se trata de resolver problemas a partir de la situación actual es evidente que el coste siempre será superior al beneficio. Por lo tanto, mejor quedarse como ahora.

Ciertamente, hay una cuestión de integración política que hay que resolver. Pero el problema de integración política puede ser de aspectos muy genéricos, de representación de las Comunidades Autónomas en los órganos centrales del Estado; puede ser más concreto, de participación de las autonomías en las decisiones generales del Estado; puede ser todavía más concreto, de impulso a los mecanismos de colaboración que faltan por desarrollar en nuestro Estado de las autonomías. Sobre todo esto habría que trabajar.

Al fin y al cabo, estas cuestiones son las que pueden aportar la energía necesaria para abordar la reforma. Esta energía son los incentivos a los actores políticos. Si los actores políticos no tienen incentivos, la reforma no va a ir para adelante. Y estos incentivos sólo pueden salir de determinar cuáles son los beneficios que pueden sacarse de una reforma del Senado, a partir de qué problemas se quieren resolver y cómo el Senado o cómo la configuración de una Cámara de integración política territorial puede ayudar.

El problema no es tanto de sistema electoral, sino de las funciones o de los poderes que tiene esta Cámara. En principio, obviamente, al Gobierno no le interesa una Cámara que le complique todavía más el procedimiento legislativo. Al Congreso de los Diputados no le interesa tampoco

una Cámara que le haga competencia en sus poderes. Los partidos políticos pueden tener un cierto incentivo para mantener una Cámara de segunda lectura porque sirve para colocar élites, para promocionar carreras, para financiarse, etc., pero les parecerá bien si no hay otro incentivo.

Por lo tanto, hay que traer estos elementos de fondo al debate. Es decir, cuáles son los problemas que pretendemos arreglar; qué es lo que no funciona y podría funcionar mejor mediante una Cámara reformada, qué tendría que diseñarse para solucionar estos inconvenientes.

Éste sería el punto de partida en una reflexión sobre la reforma del Senado.

José María Pérez Medina: *Funciones claras del posible Senado en la legislación y la colaboración autonómicas, pero escepticismo respecto a la integración general*

Personalmente, tengo una primera opinión con relación a lo que decía Francesc Pallarés. ¿Por qué no se ha reformado el Senado en España hasta ahora? Por el sistema electoral y por el beneficio que representa para los partidos políticos.

Cuando se habla de reforma del Senado, todo el mundo coge la calculadora y hace sus cuentas sobre los resultados electorales previsibles. Al final, prefiere que siga como está o le da miedo embarcarse en una operación que no sabe qué resultados electorales va a tener. Por lo tanto, el protagonismo de los partidos políticos es clave.

En segundo lugar, en mi labor de observador del Estado autonómico, he dedicado algunas horas a leer las actas de la Comisión General de Comunidades Autónomas del Senado. Esta comisión podría haber sido un excelente banco de pruebas y sería un buen antecedente de lo que podría ser el Senado reformado. Pero la experiencia de la Comisión General no invita al optimismo. El resultado es bastante decepcionante.

Hace poco leía el diario de sesiones del Senado. Por ejemplo, hay pendientes quince comparencias de ministros en la Comisión General de Comunidades Autónomas. También es verdad que hace poco fue un ministro y no había ningún senador. Por lo visto, se producen desencuentros.

Un dato clave es cómo los partidos políticos promueven las candidaturas al Senado y cómo los senadores se interesan o no por su función como legisladores. Los partidos políticos se deberían concienciar de la importancia que podría tener ese Senado reformado.

En la función legislativa, el coste de la no reforma del Senado se observa en el proceso de elaboración de la ley, porque el sistema constitucional encarga al Estado que legisle sobre muchas materias que luego deben

ser aplicadas por las Comunidades Autónomas. Parece razonable que el legislador, el Estado, oiga a las Comunidades Autónomas antes de elaborar una ley en materias como la atención a la dependencia, la educación para la ciudadanía, etc. El hecho de que una instancia legisle y otra ejecute la ley chirría algunas veces. Un Senado reformado quizá podría cambiar esta situación.

En cuanto a la función de cooperación, el Senado podría ser una especie de paraguas de las conferencias sectoriales, teniendo en cuenta que la colaboración podría mejorarse. El sistema de conferencias sectoriales se ha perfeccionado bastante; hay en la actualidad unas 31 conferencias, con unas 70 reuniones anuales. En total, el Ministerio de Administraciones Públicas tenía registradas 960 reuniones. Es decir, ya hay un acervo de cooperación bastante interesante después de tantos años. Por ejemplo, en agricultura iban por la reunión 197 y empieza a ser una experiencia muy consolidada.

Sin embargo, hay ámbitos en los que no hay conferencia sectorial o, más bien, diría que el nuevo derecho que se nos plantea no encuentra un foro adecuado. Por ejemplo, todas las medidas económicas que se están poniendo en marcha en las últimas semanas con motivo de la crisis económica y financiera no tienen una ubicación clara. Son medidas necesarias y urgentes que se tienen que plantear y a las que hay que dar una respuesta. Ahí quizás el Senado podría dar una contestación a esos huecos que el sistema de cooperación todavía tiene.

Otra gran ventaja que tendría la intervención del Senado es que daría transparencia al sistema de cooperación. El sistema de cooperación hasta ahora es una especie de claustro cerrado donde se reúnen el ministro y los consejeros de las Comunidades Autónomas, ya que las actas rara vez se hacen públicas –en principio, su uso es restringido–. También es verdad que por debajo hay una gran cantidad de reuniones técnicas (más de 200 cada año) y toda esta actividad debería tener publicidad y transparencia. Ésta sería una ventaja de un Senado reformado.

En cuanto a aspiraciones más ambiciosas, como podría ser integrar la diversidad de España, las distintas identidades, en un foro de cooperación o de encuentros, soy más escéptico. El problema territorial de España tiene una larga vida y no pienso que la reforma de una Cámara sea suficiente para solucionar un problema estructural con el que tendremos que convivir probablemente cien años más. Pero tiene que existir una casa común en la que se encuentren las Comunidades Autónomas, evidentemente.

Discrepo en algunos aspectos que se han señalado y estoy de acuerdo con otros. Es verdad que el País Vasco nunca ha participado en la Comisión General de Comunidades Autónomas y tampoco los sucesivos le-

hendakaris han intervenido en el debate del Estado autonómico que se ha celebrado en cuatro o cinco ediciones. Creo que el problema estructural del País Vasco va a pervivir. Pero esto no quiere decir que no deba existir un Senado reformado para otras posibilidades.

Eliseo Aja: *Concretando un poco más las funciones*

Las posiciones expuestas por José M^a Pérez Medina pueden estirarse un poco, en dos sentidos. Por una parte, en el marco general en el que se inscriben las funciones de un futuro Senado: su determinación debe responder a los problemas que plantea el sistema autonómico, perdiendo sentido la función de control del Gobierno, que correspondería sólo al Congreso. También las funciones que correspondan al Senado deben enfocarse en cuanto ayudan al funcionamiento del sistema autonómico, y en este sentido pueden concretarse un poco más. Pero antes puede extraerse una conclusión más general: resulta secundario que el nuevo Senado sea una Cámara parlamentaria o tenga más bien el carácter de Consejo (dado que la reforma de la Constitución permitiría ambos diseños), siendo el criterio principal las funciones que se pretenden atribuir al Senado o Consejo autonómico.

Concretando un poco la función legislativa, el problema central del Estado autonómico reside en las competencias concurrentes, aquellas en las que el Estado aprueba la legislación de bases y las Comunidades Autónomas la legislación de desarrollo, que abarcan materias tan importantes como educación, sanidad, ordenación general de la economía, medio ambiente, etc.; es decir, prácticamente los ámbitos sociales más importantes.

El problema en estas competencias estriba en que resulta muy difícil decidir qué es lo básico, en términos jurídicos, porque según el propio Tribunal Constitucional este carácter puede variar según el sector y la coyuntura. El Tribunal Constitucional ha dictado al menos un centenar de sentencias sobre el concepto de lo básico, pero no ha resuelto el problema. La alternativa lógica consiste en que la determinación de lo básico se haga con el acuerdo de las Comunidades Autónomas. La forma más sencilla sería la presencia de éstas en el Senado autonómico. La indefinición de la legislación básica y los numerosos conflictos de competencias que se producen ante el Tribunal Constitucional serían el precio que pagamos ahora por carecer de un Senado autonómico.

La segunda gran función de un Senado autonómico podría ser el gobierno de las relaciones interautonómicas, o de la colaboración; es decir, la amplia y desigual red de conferencias sectoriales, consejos de coordinación, comisiones y grupos de trabajo de muy distinto signo que se han ido creando durante estos años. Resultan imprescindibles para resolver problemas

comunes a varias Comunidades Autónomas o a éstas y al Estado, pero que no tienen una instancia central de coordinación y racionalidad.

En las conferencias sectoriales existen dinámicas muy diferentes porque su funcionamiento depende enormemente del ministro respectivo, que puede cambiar cada legislatura. También porque en las Comunidades Autónomas dependen del consejero del ramo, sin que suela existir una instancia de coordinación. En el Estado, ésta correspondería –con enormes dificultades– al Ministerio de Administraciones Públicas, pero en las Comunidades Autónomas ni siquiera existe una consejería con una posición parecida.

Esto provoca una debilidad del conjunto de conferencias sectoriales y demás órganos comunes. Como apuntaba José M^a Pérez Medina, un Senado autonómico podría introducir transparencia y racionalidad. Y aún más, permitiría distinguir los órganos mixtos por su carácter, obteniendo mayor rentabilidad de los órganos dotados de más eficacia para las decisiones, por ejemplo el Consejo Territorial de la Salud o el Consejo de Ciencia y Tecnología, que tienen atribuidas por la Constitución potestades de coordinación, distinguiéndolos de las simples conferencias sectoriales, menos potentes.

Una tercera función sería canalizar y reforzar la participación de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente de la Unión Europea, que en parte ya se realiza, pero de forma fragmentaria y con deficiencias, porque se hace también a través de las Conferencias Sectoriales y de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas. De manera embrionaria en los años noventa (participación en múltiples Comités de la Comisión desde 1997) y especialmente desde el Acuerdo entre las Comunidades Autónomas y el Estado de 2004, las primeras participan en cuatro formaciones del Consejo de Ministros de la Unión Europea mediante la presencia de un representante de las Comunidades Autónomas en la delegación de España. La participación se realiza en consejos importantes (agricultura y pesca; empleo, política social, sanidad y consumo; medio ambiente; y educación, juventud y cultura) y se canaliza mediante nueve conferencias sectoriales. Pero de nuevo nos encontramos con falta de difusión, de transparencia y de racionalidad respecto a sus decisiones.

Una cuarta y última función podría englobar la participación de las Comunidades Autónomas en nombramientos de instituciones del Estado (Senado, Consejo General del Poder Judicial, como ya plantea el Estatuto de Cataluña) y también en otros órganos y procedimientos administrativos, siempre que fuera preciso alcanzar una posición común de las Comunidades Autónomas porque resultara imposible la participación individual de cada una de ellas. Nos podríamos referir al conjunto como función de participación e integración de las Comunidades Autónomas en los órganos y las decisiones generales del Estado.

**José M^a Pérez Medina: Matices sobre la colaboración
Estado-Comunidades Autónomas**

Es cierta la hegemonía del Gobierno en las conferencias sectoriales. En España se ha creado un Estado muy descentralizado, pero algunas veces se observa que los comportamientos políticos no son los adecuados para un Estado tan descentralizado.

Las Comunidades Autónomas tienen unas competencias más que considerables, con una autonomía financiera importante y con capacidad para hacer muchas cosas, pero creo que hay una especie de reconocimiento de la *auctoritas* del Gobierno. Es verdad lo que dice Eliseo Aja respecto a que es el ministro el que convoca la reunión, fija el orden del día, dirige el debate, saca las conclusiones y armoniza posiciones. Pero tampoco he apreciado mucha resistencia por parte de los consejeros autonómicos, algo que siempre me ha sorprendido mucho teniendo en cuenta la aparente heterogeneidad de España. Siempre se mantiene la *auctoritas* del Gobierno.

Esto tiene un efecto negativo: los temas que se debaten son los que el ministro correspondiente plantea. También es cierto que las Comunidades Autónomas podrían proponer o solicitar la inclusión de puntos en el orden del día y no lo hacen o lo hacen pocas veces. Puede que actúen así porque ya han “tirado la toalla” y no quieren insistir en la pugna política con un ministro de otro color político. Pero el hecho indudable es que hay una autolimitación por parte de las Comunidades Autónomas que no plantean los temas. Una reforma del Senado sí que podría acabar con esa barrera.

Sin embargo, es curioso que este mismo debate se haya planteado en la Comisión General de Comunidades Autónomas. Por ejemplo, cuando la ministra de medio ambiente, Cristina Narbona, paralizó el Plan Hidrológico Nacional en la legislatura anterior. Hubo un debate en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente y luego en la Comisión General de Comunidades Autónomas del Senado. Pero los interlocutores son los mismos, porque acuden los consejeros de medio ambiente de las Comunidades Autónomas. Con lo cual, se repiten los argumentos a favor o en contra. ¿Qué diferencia hay? En el segundo caso queda en el diario de sesiones. Todos nos enteramos de qué dijo cada uno, mientras que en la conferencia sectorial no. Éste sería un efecto positivo.

Respecto a la falta de información sobre la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, habría que reflexionar sobre cuál es el proceso actual en el que nos encontramos y el papel que desempeña el Estado y la propia Unión Europea en la organización de poderes. Realmente se aprecia una pérdida del poder del Estado, porque la integración europea ha supuesto que muchas políticas que antes eran estatales sean ahora comunitarias. Un Senado, un parlamento bicameral en una

Europa integrada, no es lo mismo ahora que hace treinta años como consecuencia del proceso de integración europea. Muchas de las políticas se han escapado de la capacidad del legislador nacional para ir al legislador comunitario. También sería un tema en el que deberíamos insistir.

Alfonso Fernández-Miranda: *¿Cuál sería el carácter general del futuro Senado?*

El Senado va a estar integrado en un Parlamento. ¿Va a ser una Cámara parlamentaria o va a ser un Consejo, un *Bundesrat*? A la hora de distribuir competencias, habría que ver qué competencias se mantendrían como ahora. El Senado es una Cámara de segunda lectura, pero degradada, que no molesta. No dificulta la toma de decisiones. En el momento en que la Cámara deje de estar degradada hay que ser muy cuidadoso con las competencias que se le dan. Porque, como Cámara de segunda lectura o universal, si nos limitamos a incrementar las competencias y la posición del Senado, complicamos la vida política de una forma totalmente innecesaria.

Por lo tanto, habrá que ver qué competencias deben seguir siendo exclusivas del Congreso. A mi juicio, todas las del proceso de legitimación-deslegitimación política (investidura, moción de censura, etc., es decir, el control político duro vinculado a la legitimación política) deberían mantenerse en el Congreso de los Diputados. Luego habría que determinar las competencias exclusivas del Senado, que deberían pasar a éste, y las competencias compartidas, fijando respecto a éstas si se mantiene la prevalencia de la decisión del Congreso como hasta ahora o se instaura una situación de igualdad o una reunión conjunta.

Pero, resumiendo la idea, en la medida en que considero que ese Senado no podría ser una Cámara de segunda lectura, me parece que no tiene ningún sentido reformarlo para convertirlo en eso. Habría que empezar a distinguir entre competencias exclusivas del Congreso, competencias exclusivas del Senado, competencias compartidas y procedimientos para solucionar los conflictos potenciales entre Congreso y Senado.

Hacer un listado sería precipitado y requeriría más tiempo. Retomo este tema ahora, pues hace tres años que lo aparqué, seguramente con una pulsión freudiana de encerrarlo en el fondo del subconsciente por la incomodidad que me suscitaba.

Markus González Beilfuss: *Profundizar en las ideas importantes*

Con la intención de profundizar en algunas ideas básicas, lo importante es plantearse si efectivamente no molesta lo que tenemos o, como nos hemos acostumbrado a lo que tenemos, estamos satisfechos o no sa-

bemos cómo mejorarlo. Yo creo que sí molesta lo que tenemos. Es perturbador, aunque lógicamente no es un problema que afecte a la convivencia. Pero molesta en diversos ámbitos.

En el ámbito territorial, Eliseo Aja ha puesto –por ceñirme al tema de la legislación– el ejemplo real y clásico de las bases. Si hubiese un acuerdo seguramente habría muchos menos conflictos y el Tribunal Constitucional estaría más descargado. Pero no sólo en las bases, también cuando la competencia es legislación de ejecución o cuando se discuten temas de dónde surgen los puntos de conexión, la extraterritorialidad. En el fondo, si las Comunidades Autónomas participaran en toda medida legislativa se solventarían casi todos los problemas.

Pero, en el ámbito legislativo, al margen de las Comunidades Autónomas, también está el problema que se planteaba de la relación con el Congreso. Por ejemplo, por citar un caso que se está analizando en el Tribunal Constitucional, el derecho de enmienda por parte del Senado. Cuando tienes una enmienda formalmente parcial, que introduce un aspecto que no estaba contemplado en el proyecto que presentó el Gobierno y que se aprobó en el Congreso; ahí tenemos problemas de hasta qué punto hay participación, hasta qué punto no hay un déficit democrático importante. Es otro problema que se tiene que plantear.

Insisto, éste no es un tema que esté relacionado con las Comunidades Autónomas, pero sí con el sistema político. En el tema de funciones sobre legislación, es clave.

Francesc Pallarés: *La perspectiva política, más allá de la jurídica, y los partidos nacionalistas*

No sé cuáles son los problemas legislativos que se detectan y que la existencia de una Cámara territorial contribuiría con gran probabilidad a mejorar. Entiendo la cuestión que ha planteado el profesor Aja de la definición, por ejemplo, de lo básico. Parece, en principio, que la intervención de las Comunidades Autónomas en el proceso legislativo podría contribuir a definirlo. ¿Es una cámara territorial un lugar idóneo para esto o no? No lo sé.

Tal vez la aportación que puedo hacer consiste en enfocar el problema desde una perspectiva no jurídica, sino politológica o política. Por lo tanto, sería cuestión de identificar aquellos problemas en el procedimiento legislativo, en la elaboración de las leyes, que podrían ser mejorados con elevada probabilidad a través de la existencia de una Cámara distinta.

Debería haber un consenso relativamente grande entre los partidos políticos sobre la definición del problema. Primero, habría que determinar cuál es el problema; segundo, definirlo, saber cuáles son los diversos as-

pectos que confluyen; después buscar el consenso para solucionarlo. Detectarlos, definirlos y buscar la fórmula para solucionarlos son tres pasos que se deberían dar si es que queremos dar respuesta a estos problemas de integración. Quizá también sería bueno elevar la perspectiva de análisis y, en lugar de poner como único punto de referencia la reforma del Senado, saber cuáles son los problemas de integración en los diferentes niveles: representación, participación en las grandes decisiones y de impulso a la colaboración interterritorial. Ver cuáles son las dificultades que existen en estos niveles y cuáles serían los lugares y las formas más adecuadas para solucionarlos.

En los problemas que se manifiestan, y que se han señalado ya, por ejemplo, está la relación con los partidos nacionalistas. No todos los problemas se pueden solventar en el Senado. El Estado de las autonomías manifiesta la necesidad de integración política, pero también de integración nacional-estatal. Estos problemas no encuentran sólo en el Senado su solución. Hay que buscar otras formas de integrarlos. Tal vez si se descarga al Senado de algunas de estas cuestiones podría ser más operativo.

Desde el punto de vista de la competencia política, los partidos nacionalistas que de alguna manera tienen un papel importante, sea dominante o no, en las Comunidades Autónomas donde existen percepciones de diferentes formas de identidad nacional, siempre estarán temerosos de quedar subsumidos en el juego de los dos grandes partidos que dominan en las otras autonomías. Por lo tanto, se trataría de buscar qué puntos de los planteamientos de los partidos nacionalistas podrían quedar fuera de este juego del Senado que les permitiera trabajar con mayor tranquilidad, por decirlo de alguna manera.

Pongo un ejemplo, quizá no sea el más claro, pero es el que se me ocurre ahora. En el Senado, como Cámara de representación territorial, se puede hablar en catalán o en vasco, por ejemplo. Quizá sea hora de que el catalán o el vasco estuvieran en las web de todos los ministerios y se pudieran hablar en el Congreso, en el Senado, en todas las instituciones. Y de alguna manera, esta integración ya se habría realizado en el conjunto de las instituciones del Estado, con lo cual no es el Senado el que tiene que hacer esto, descargando al Senado de determinados miedos o aspectos que no tiene que tener y quizá se podría tener una Cámara más funcional. Se le están dando demasiadas atribuciones al Senado, por lo que habría que descargarlo de lo que no debería tener que resolver.

Eliseo Aja: *Retrocediendo sobre puntos aceptados para ganar impulso*

Hay algunos aspectos que podríamos aceptar ya, pensando que hay una opinión general más o menos consensuada.

Uno sería el fracaso de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado actual, por diferentes razones. La principal sería seguramente la propia limitación del Senado. La Comisión General es muy potente como comisión parlamentaria, pero tiene el techo del Senado y no puede ir más allá. Por lo tanto, la capacidad de cambiar las leyes es mínima. Otra razón del fracaso sería el excesivo partidismo que ha habido en esa comisión, cuando se ha ocupado de relaciones intergubernamentales, ya que –con gobiernos de diferentes signos– ha sido utilizada fundamentalmente por el partido principal de la oposición para desgastar al ministro de turno, desaprovechando la posibilidad de servir al conjunto de las Comunidades Autónomas para integrar sus posiciones.

En este sentido, ha habido incluso un deterioro progresivo. La prensa se hizo eco de la noticia de la comparecencia de la ministra Salgado en la Comisión General de Comunidades Autónomas del Senado tras dos años y medio en que no había aparecido el ministro de Administraciones Públicas. Acudió para un debate sobre la situación actual de las relaciones autonómicas y no había un solo consejero de Comunidades Autónomas. Sí habían acudido dos o tres directores generales, que no pueden intervenir. De modo que los únicos que participaron fueron los senadores, que tienen muy poco que ver con las relaciones autonómicas, pero eso sí, lo hicieron en catalán y en euskera.

En segundo lugar, efectivamente, hay que ir hacia un Senado fuerte, que se distinga claramente del Congreso de los Diputados. En un Senado de carácter autonómico, las competencias de control sobre el Gobierno no tienen sentido. Por supuesto, quedan excluidas las decisiones que pueden afectar a la confianza parlamentaria, porque ya lo están ahora, pero ni siquiera deberían tratarse interpelaciones, preguntas, etc., que son una mera repetición del sistema del Congreso.

Cuestión distinta es la posición de los partidos nacionalistas que gobiernan o son muy importantes en algunas Comunidades Autónomas. Hay que contemplar dos facetas diferentes.

Una es que los partidos nacionalistas, casi por definición, no dejarán nunca de decir que el Senado es insuficiente y que quieren una relación distinta con el Estado a la que tienen las demás Comunidades Autónomas. Si no lo dijeran, dejarían de ser partidos nacionalistas. Esto no significa necesariamente que una vez creado ese Senado dejen de participar. La experiencia de la Conferencia de Presidentes resulta muy ilustrativa. Se debe hacer una reforma sensata del Senado, pensando en aportar soluciones a los problemas del Estado autonómico, aunque durante el proceso de la reforma se oigan voces distintas.

La segunda cuestión es que los nuevos Estatutos, a partir del catalán, han reforzado la Comisión Bilateral de Cooperación, previendo un fuerte

desarrollo y la mayor importancia política. Asisten varios ministros y consejeros, se organiza en cuatro comités con importantes funciones (intercambio de proyectos legislativos, de ideas para las inversiones del Estado, etc.). La institución se ha puesto en marcha además con fuerza en Cataluña y en Andalucía, así como en Aragón y otras Comunidades Autónomas con Estatuto renovado.

La valoración es fácil. Por una parte, las relaciones bilaterales no tienen por qué disminuir las relaciones multilaterales; se pueden complementar. Por otra, los problemas más serios resultan comunes a todas o a casi todas las Comunidades Autónomas y el desafío se encuentra en el funcionamiento correcto de las instancias generales.

Por lo tanto, el Senado no va contra el bilateralismo. Ha de ir por otros caminos. Evidentemente, quien defienda una estrategia separatista será contrario a un Senado autonómico reforzado, porque su reforma está dirigida a mejorar el funcionamiento del Estado autonómico.

En ese sentido, diría claramente que nos debe preocupar poco si el Senado es Cámara parlamentaria o no, porque puestos a reformar la Constitución se pueden aceptar las dos posibilidades. Lo importante es definir bien sus funciones, porque necesitamos un órgano que sea el más adecuado para el Estado autonómico, y tanto da que resulte una Cámara parlamentaria o un Consejo al estilo *Bundesrat* si cumple su función.

A partir de ahí, habría que dar un paso más y analizar cuál es el carácter principal de ese Senado más adecuado al Estado autonómico, tanto en sus funciones como también en su composición, que no hemos abordado hasta ahora.

Globalmente, el Derecho comparado muestra tres grandes alternativas. Una, el Senado de tipo americano o suizo, donde los Estados o Cantones sólo son circunscripción electoral, porque los senadores son elegidos por la población. Son Senados muy potentes –sobre todo el americano–, porque tienen funciones muy importantes, pero no necesariamente ligadas al sistema de autogobierno territorial. El americano en su origen lo estuvo, aunque desde la reforma constitucional de 1913 es una Cámara que responde a las opiniones de la población. Caben muchas variantes en el número de senadores por cada Comunidad Autónoma y en la circunscripción (la propia Comunidad Autónoma, las provincias, otras), pero el resultado final estará en función de la fuerza de los partidos políticos que ya están representados en el Congreso.

El segundo modelo es el austriaco. Su Senado está integrado por representantes de los Parlamentos autonómicos, de modo que refleja las mayorías políticas de cada *Land*, con una composición muy parecida a la Cámara Baja, porque ambas reflejan la fuerza de los partidos políticos. Si nos

inspiramos en esta línea, caben varias alternativas, pero seguramente resultaría un Senado parecido al actual del artículo 69.5 de la Constitución; es decir, un número mínimo para cada Comunidad Autónoma y otro en proporción a su población. Se trataría en este segundo modelo de extender lo que ahora es parcial, 50 senadores, para convertirlo en el global de la Cámara.

El tercero sería un *Bundesrat* de tipo alemán: representantes de los gobiernos, votando en el mismo sentido por cada *Land*, interviniendo de manera decisiva en la legislación cuando afecte a las Comunidades Autónomas o cuando sea básica y en otros ámbitos de manera tasada, por ejemplo, participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea en determinadas funciones. De manera tasada, lógicamente, para que no invada los ámbitos de la Cámara Baja. De todos modos, habría que buscar un método de resolución de conflictos, sobre todo en materia legislativa. La idea alemana de la comisión mixta parece que da mucho juego. En todo caso, está permitiendo una proporción de solución de las diferencias entre las dos Cámaras muy alta, en torno al 80%.

Alfonso Fernández-Miranda: La necesidad de valorar composición y funciones

Insistiría en la idea de –y todos somos conscientes– la implicación recíproca o el condicionamiento recíproco del modelo por el cual se opte y las competencias que se le dan. Obviamente, un Senado elegido por sufragio universal en el que el único cambio fuera la circunscripción electoral, la Comunidad Autónoma, no creo que solucione nada. Respondería a la lógica del Estado de partidos y no a la del Estado autonómico.

Pero podría tener competencias en materia presupuestaria. Un Senado tipo *Bundesrat* no puede aprobar Presupuestos Generales del Estado, aunque sí puede tener competencia para repartir el Fondo de Cohesión Interterritorial. Es decir, las competencias que se le otorguen dependerán mucho del diseño. Al fin y al cabo, un modelo *Bundesrat* es la presencia de los Estados miembros, con voluntad de los Estados miembros, con mandato imperativo. No tiene nada que ver con la representación política.

Con el sistema austriaco no se avanza nada. Se vuelve a la lógica de partidos. Pero si se hace por elección mayoritaria, sin voto limitado, es otra forma de hacer presente a la Comunidad Autónoma, al Gobierno, aunque a través del Parlamento.

Estos dos modelos, el modelo que sigue la lógica de la representación política o el modelo en el que se sigue la lógica de la delegación política de la Comunidad Autónoma, conducen a competencias distintas.

José M^a Pérez Medina: *Los partidos nacionalistas en el Congreso y en el Senado*

Un dato que me ha sugerido la intervención anterior de Francesc Pellarés, que también debemos tener en cuenta, aunque no forma parte del sistema jurídico constitucional, pero sí de la práctica política, es el papel de los grupos nacionalistas en el Congreso de los Diputados. De facto, también son un instrumento de cooperación. Hay muchas leyes que el Gobierno manda al Congreso de los Diputados con un contenido concreto, luego se negocian las enmiendas con un grupo nacionalista determinado y sale un resultado diferente, que es el que al final se aprueba. Ese grupo nacionalista está trabajando casi como un órgano de cooperación.

En un Senado reformado, no sé cuál sería el papel de estos grupos. No sé si se trasladaría la presión de estos grupos al Senado o si podría convivir la representación autonómica en esta Cámara con el poder del grupo nacionalista-regionalista en el Congreso.

Eliseo Aja: *La disfunción actual por ausencia de las Comunidades Autónomas*

Este fenómeno forma parte del precio del Senado actual, porque la ausencia de las Comunidades Autónomas parece dar un plus de representación a los partidos nacionalistas.

Cuando el Gobierno entrega un proyecto de ley a un grupo nacionalista, no está negociando con la Comunidad Autónoma. Puede incluso que el partido político no forme parte de la mayoría parlamentaria y esté negociando con la oposición de la Comunidad Autónoma, como a veces sucede. Naturalmente, cabe la negociación parlamentaria, pero no representando a la Comunidad Autónoma. Por tanto, la forma actual de negociación es una disfunción que provoca la falta de un Senado autonómico, confundiendo la posición de un partido nacionalista con la posición de la Comunidad Autónoma.

José M^a Pérez Medina: *El interés económico de las negociaciones*

Algo que tiene cada vez mayor relieve público es la inversión del Estado, como se puede observar últimamente en todos los periódicos. El propio Gobierno se ha visto obligado a hacer una tabla, año tras año, de cuánto invierte en cada territorio. Ésa es una competencia exclusiva del Estado, pero la opinión pública ha comprendido el problema, igual que los Gobiernos autonómicos y los grupos parlamentarios. En los dos últimos años se ha apreciado una presión muy fuerte para saber dónde invierte el Estado. Es la misma dinámica de las balanzas fiscales. Es importante dar trans-

parencia a estas decisiones, aunque el Senado no va a resolver este problema.

Alfonso Fernández-Miranda: *Nacionalidades y bilateralismo*

Si no existiera en nuestro país el problema de las nacionalidades y fuéramos a articular mecanismos de cooperación para un Estado federal con una conciencia nacional única, como ocurre en Estados Unidos o en Suiza, sería tremendamente sencillo. Además, en el fondo, ese Senado seguiría respondiendo a la lógica del Estado de partidos, como sucede en estos países, mucho más que en Alemania. La lógica es distinta.

La dificultad para llegar a esta solución se encuentra en los que quieren relaciones bilaterales. Si se aceptase la instancia multilateral para la toma de decisiones, el problema se acabaría. Pero la cuestión es que no se acepta ese camino –y no estoy haciendo un juicio de valor–. Hay que esperar a la futura sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto catalán, que está al caer. Habrá que ver también la jurisprudencia, porque va a poner un tope a las posibilidades de la relación bilateral.

José M^a Pérez Medina: *Relativizar el bilateralismo*

El bilateralismo es relativo, algunas veces. Cuando la Comunidad Autónoma del País Vasco presiona para que se haga el AVE, la “Y” vasca, Vitoria-San Sebastián-Bilbao, actúa exactamente igual que cuando la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha quiere que el Gobierno dé luz verde al aeropuerto de Ciudad Real. Al final, la defensa del territorio, de los intereses territoriales y de la sociedad de mi territorio, es exactamente igual.

Alfonso Fernández-Miranda: *Límites al bilateralismo*

Se van a seguir manteniendo esos cauces bilaterales sin ningún problema. Pero como cauces políticos, no como cauces institucionales para la toma de decisiones, en detrimento de competencias del Estado. No se pueden acordar los Presupuestos Generales del Estado en una reunión bilateral Estado-Generalitat de Cataluña.

Eliseo Aja: *Las relaciones bilaterales en el Estatuto catalán*

El bilateralismo, en sí mismo, no es el problema, si encuentra su ámbito adecuado. En las primeras fases del debate del Estatuto de Cataluña, las competencias que se atribuían a la Comisión Bilateral Generalitat-Estado resultaban decisivas en asuntos que afectaban al conjunto del Estado autonómico, y esto se justificaba desde posiciones soberanistas como un

tratamiento de la Generalitat y del Estado en posición de igualdad, al margen de las demás Comunidades Autónomas. Pero el resultado final ha sido muy diferente. Incluso cuando se afirma que la posición de la Generalitat será determinante respecto a la decisión final del Estado esto implica que deberá motivar la decisión ante la Comisión Bilateral.

Ahora la Comisión Bilateral sirve para comunicarse mutuamente proyectos normativos e intentar evitar conflictos, para mejorar las otras formas de colaboración en que intervienen ambos poderes y para orientar las inversiones del Estado en Cataluña (que puede ayudar a deshacer sospechas tradicionales) y la participación en Europa. El Estatuto también contiene otras formas múltiples de participación de la Generalitat en las decisiones del Estado, pero éste mantiene la capacidad de decisión.

En el Estado autonómico, igual que en los federales, los asuntos verdaderamente importantes son los que afectan a todas las Comunidades Autónomas y eso, por definición, no se puede tratar en la Comisión Bilateral, salvo como una primera aproximación al proceso general de decisión.

José M^a Pérez Medina: *El espacio propio de la relación bilateral*

La lectura que se ha hecho del bilateralismo es mucho más alarmante de lo que es la realidad. En términos técnicos, cuando las políticas van dirigidas a los ciudadanos (educación, política social, relaciones laborales, etc.), el multilateralismo debería ser la regla, y creo que lo es. La Ley de Educación, por ejemplo, es aplicable en todo el territorio nacional. Pero cuando se cita la peculiaridad de un territorio, como el trazado de un tren de alta velocidad o el aeropuerto de Barcelona, una actuación administrativa localizada en un espacio territorial determinado, el bilateralismo sí que puede tener su justificación.

Francesc Pallarés: *Pluralidad nacional, ciudadanía e instituciones*

A raíz de lo comentado, queda claro que en la organización de los sistemas federales no hay modelo, sobre todo en las segundas Cámaras. Es diferente en cada uno de los países. Por lo tanto, no busquemos ejemplos y adaptemos la solución de la representación territorial y de la participación de los entes territoriales a la situación específica que tenemos.

En este marco, una de nuestras especificidades, aparte del momento en que se crea, porque no hay que olvidar a la Unión Europea, es el tema de los partidos nacionalistas. Y nos equivocamos si planteamos que el problema son los partidos nacionalistas. Ellos no lo ven así. Piensan que el problema son los otros nacionalistas. Y así no hay manera de solucionarlo, porque cada uno cree que el problema es el otro.

Se puede resolver quizá si cada uno piensa que el otro es diferente. Éste es un punto de partida más sólido. Al fin y al cabo, en España hay sectores de ciudadanos, especialmente en Cataluña y País Vasco, que tienen una percepción diferenciada de la identidad nacional. Mientras paguen sus impuestos, perfecto. Me preocupa mucho más el que se pone la bandera alrededor del cuerpo, sea catalana, vasca o española, y no paga impuestos. La comunidad política puede vivirse con percepciones de identidad diferenciadas. Cada vez tenemos más inmigración. Pensar que un ecuatoriano o un argentino que vive en España pueda renunciar a su identidad originaria no tiene sentido. En cambio, puede ser un perfecto ciudadano español. Por tanto, la percepción de la identidad no tiene por qué ser un elemento que nos impida construir unos mecanismos de integración sobre la base de la ciudadanía.

Así, hay que intentar separar –como decía antes– los aspectos que afectan más a la identidad y buscar y diseñar aquellos mecanismos de integración política en donde se pueda jugar más al nivel de los partidos del que se hablaba antes. Las reivindicaciones de los partidos, sea el nacionalista vasco o el socialista de Castilla-La Mancha, son iguales. También existen conflictos entre la organización regional o autonómica de un partido y la dirección nacional. Éste es el juego propio del Estado autonómico. Es normal porque existen competencias separadas. También los partidos nacionalistas tendrán que hacer política para buscar aliados.

Pero tenemos que empezar a pensar que los partidos políticos no son el problema, sino que forman parte de la especificidad nacional. Tenemos una especificidad propia y hay que buscar las formas de dar una salida a esta situación.

José M^a Pérez Medina: *Los cambios en la estructura interna de los partidos*

Un proceso muy curioso es cómo los propios partidos se van federalizando gradualmente. La estructura del PSOE y del PP también. El PSOE lo llama federal, el popular no, pero se parecen mucho. Al final, hay una agrupación de agrupaciones o de partidos regionales, que son los que aportan votos, diputados y delegados en un congreso determinado. En el congreso de un partido se habla de que un candidato tiene a su favor a la agrupación de Asturias, a la de Valencia y a la de Murcia... El año que viene son las elecciones al Parlamento Europeo. Se está hablando ahora de candidaturas. Se puede asegurar que tanto en la lista del PP como en la del PSOE habrá un catalán, un andaluz, un canario, un balear... Casualmente, las 17 Comunidades Autónomas estarán en las listas. Los propios partidos han aceptado la federalización del país.

Eliseo Aja: *Tendencia inacabada a la federalización en los partidos*

Esa tendencia a la federalización me parece evidente en el futuro de los partidos políticos. Sin embargo, no acaban de encontrar reglas claras para establecer las relaciones entre el centro y la periferia, como muestran, por ejemplo, los conflictos de Navarra. Tras las últimas elecciones autonómicas los problemas fueron de los socialistas, cuando la dirección del PSOE les forzó a ceder la presidencia a UPN, contra la opinión de parte de los socialistas navarros. Más recientemente el conflicto ha estallado en el PP, hasta el punto de deshacer la fusión que tenía con UPN. También hay ejemplos de otros problemas del mismo tipo dentro de los partidos, basta aludir a las tensiones existentes actualmente entre el PSC y el PSOE.

No se puede negar, pues, que los partidos, por una parte, se han federalizado, pero por otra no han llegado todavía a establecer unas reglas de funcionamiento a partir de esa federalización que combinen la orientación común general con la preeminencia de la decisión de la entidad territorial en determinado momento o en ciertos problemas. Esta falta de madurez de alguna manera enturbia también la solución del problema que nos ocupa.

Markus González Beilfuss: *Frustraciones de la tendencia a la federalización*

Este proceso de federalización de partidos que se ha producido es evidente, pero recordemos casos muy recientes donde se ha visto frustrado. Por ejemplo, la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y del Reglamento del Senado para elegir magistrados constitucionales con participación autonómica ha sido un fracaso absoluto, por una aplicación práctica contraria a este proceso de federalización. Por lo tanto, tengamos en cuenta estos claroscuros.

Este proceso de elección de magistrados con participación autonómica es un buen ejemplo de una medida –que se podrá compartir o no cómo se instrumentó la oportunidad política– en la que se intentó hacer algo bastante razonable. Un Tribunal Constitucional donde se resuelven los conflictos entre Estado y Comunidades Autónomas debería admitir que estas últimas puedan participar de alguna forma en la designación de magistrados. En todo caso, sería una forma que se podría discutir, pero no se debería boicotear su aplicación práctica, porque denota una falta de cultura política autonómica. Es un ejemplo claro de poca evolución del Estado de las autonomías.

Respecto al punto de la bilateralidad-multilateralidad, comparto muchos de los argumentos expuestos. Son ámbitos distintos e insisto en la idea de que no son incompatibles. Incluso cuando estamos ante problemas que no afectan a un solo territorio, sino a todos y que, lógicamente, el órgano

de decisión es multilateral, la bilateralidad puede aparecer antes o después: antes de la decisión por parte del órgano multilateral o después de la decisión del órgano multilateral, por ejemplo, para concretar cómo se implementa eso en un territorio concreto.

Insisto, no son enfoques incompatibles. Alrededor de ellos, efectivamente, hay mucho humo. Políticamente vende mucho decir que lo bilateral es un error y todo tiene que ser multilateral, pero en la práctica pueden convivir, no sin problemas, pero mejor de lo que parece.

José M^a Pérez Medina: *Relación entre un futuro Senado y los Ejecutivos autonómicos*

Si vamos hacia el modelo de cooperación, el Senado necesitará órganos de apoyo administrativo. No se puede pensar en un Senado con más de 260 parlamentarios, como ahora, sin un ejército de funcionarios, tal vez procedentes de cada Comunidad Autónoma. Esto es importante. El *Bundesrat* lo tiene.

Haciendo ya un juego de imaginación, probablemente las conferencias sectoriales podrían ir siendo sustituidas por este Senado. El trabajo técnico que se hace ahora entre un ministerio concreto y los departamentos autonómicos del mismo ramo se trasladaría al Senado. Habría que buscar un encaje en el Senado a la colaboración técnica, que es fundamental, porque estamos hablando de un Derecho muy técnico. Por ejemplo, el Derecho agrario o el de seguridad de productos alimenticios es cada vez más técnico. Al final es una cuestión de funcionarios sin mayor relieve.

Alfonso Fernández-Miranda: *Implicaciones de cada modelo*

En cierto modo, está condicionado por la composición. Efectivamente, un modelo tipo *Bundesrat* garantiza un nivel técnico altísimo. Los diletantes actuales que se sientan en el Senado pasarían a ser sustituidos por *staffs* de altísima preparación profesional, de lo que se encargarían ya las propias Comunidades Autónomas. Ahora, si se hace un Senado electivo, cambiando la circunscripción provincial por la autonómica, seguiríamos igual que ahora.

Francesc Pallarés: *Alternativa entre Senado electivo y Senado de tipo Consejo*

Vistos los problemas a los que debería hacer frente el Senado, me parece difícil que un Senado electivo pueda ser funcional. Entraría inmediatamente en la dinámica partidista, similar a la del Congreso; aunque se cambiara algo el sistema, sería igual.

El Senado debe adoptar una perspectiva similar a la del *Bundesrat* para hacer frente a los problemas de integración político-territorial. No sé si tiene que ser una copia exacta o no, pero reproducir una Cámara de dinámica partidista no resolvería de ninguna manera los problemas que se han planteado. No sería un buen mecanismo.

Alfonso Fernández-Miranda: *La viabilidad del Senado de tipo Consejo supera al de tipo electivo*

Quiero añadir una idea en la misma línea, pero desde la óptica de la viabilidad política. Considero que no es políticamente viable reformar el Senado para hacer un Senado electivo. La calculadora les va a fallar a todos los partidos políticos. Evidentemente, si se adopta un sistema proporcional aplicando la propia fórmula d'Hondt, al incrementar la circunscripción electoral, el despliegue de la proporcionalidad es mucho más intenso y entonces se crearía una Cámara mucho más compleja, con muchas más minorías. El PSOE y el PP no lo aceptarían. La elección directa del Senado, cambiando la ley electoral, agrede intereses políticos.

Sin embargo, en un Senado en el que se represente a las Comunidades Autónomas y no haya ese proceso electoral, las posibilidades de flexibilidad son mucho mayores. Siempre habrá autonomías que se pueden ganar, que variarán. Habrá un cierto equilibrio.

Alfonso Fernández-Miranda: *Ideas determinantes de los Constituyentes*

Entre las decisiones de las Cortes Constituyentes hay dos muy importantes, porque de "aquellos polvos vienen estos lodos". Una era razonable, pero sometida a plazo de caducidad, *certus an et certus quando*. Fue la decisión de que las listas fueran cerradas y bloqueadas. En aquel momento, la prioridad era permitir el nacimiento de un sistema de partidos políticos fuertes. Había que fortalecer las oligarquías. Esto ya ha caducado y la tendencia actual a la partitocracia es muy fuerte.

La otra decisión nace de un prejuicio que luego se reveló falso: la idea de que la sociedad española era ideológicamente mucho más compleja de lo que realmente era, que el sistema electoral iba a producir una Cámara abigarrada, complejísima. Entonces, se utilizó toda la artillería pesada del parlamentarismo racionalizado. Empezó con los reglamentos provisionales del Congreso y del Senado para fortalecer al Gobierno. Ahora nos encontramos con un sistema con una fortísima tendencia a la mayoría absoluta. De los treinta años transcurridos, quince han sido de mayoría absoluta y, al mismo tiempo, con un régimen de cancillerato y con todas las armas en manos del Gobierno y una debilitación tremenda del control político. Todo porque se creyó que el Congreso iba a ser una Cá-

mara parecida a la belga o a la danesa y no se pensó en la fortísima tendencia a la democracia de alternancia de oposición que tenemos.

Eliseo Aja: *Los dos modelos de Senado de los Constituyentes*

También el Senado se explica por esas decisiones, y por el precedente inmediato que significaba la Ley para la reforma política.

De todas formas, en las Cortes Constituyentes hubo dos tendencias que se neutralizaron mutuamente: una era configurar un Senado rural, pensando que una Cámara donde estuvieran infrarrepresentadas las áreas metropolitanas sería más conservadora, para actuar como Cámara de segunda lectura. La otra era componer un Senado autonómico, federalista, y de ahí los senadores del artículo 69.5. Pero esta opción se encontró con la dificultad de no saber cómo se iban a resolver las alternativas de la organización autonómica, y ante el peligro de que un Senado conservador interfiriera en las autonomías se prefirió renunciar a su opción.

Por lo tanto, en las Cortes Constituyentes se neutralizan las dos posiciones y sale el Senado que sale, que no representa ni a una tendencia autonómica ni a una tendencia especialmente conservadora. Es, más o menos, la duplicación del Congreso, pero sin poderes.

Es perfectamente explicable que eso sucediera en el momento constituyente. La cuestión es por qué ha continuado durante treinta años. Hay diferentes razones y muchas ya se han apuntado. También puede recordarse que en Castilla y León algunos defienden el número de senadores que tienen en la actualidad, cuatro veces más que Madrid, aunque ésta tiene el doble de población. Un segundo tipo de razones que explican la falta de reforma es que el Senado actual no hace daño. En el fondo, va muy bien para colocar a políticos que salen del primer plano, del Congreso o de las Comunidades Autónomas, y a responsables organizativos de los propios partidos.

La pregunta que sigue pendiente es cómo puede avanzarse en la reforma del Senado, si persisten diferencias respecto al futuro pero hay unanimidad en la superación del actual. En otros países europeos existe la tradición de formar una comisión mixta de académicos y políticos para realizar una propuesta sobre la reforma. Quizás fuera positivo probarlo también en España.

José M^a Pérez Medina: *A favor del Bundesrat, con alguna reserva*

La lectura positiva de la reforma del Senado tiene que ir necesariamente en el sentido del *Bundesrat* alemán. Se están barajando diferentes alternativas, pero la única que aporta algo de verdad es el modelo *Bundesrat*, aunque también tengo ciertas reservas.

Alfonso Fernández-Miranda: *También se puede inspirar en el sistema austriaco*

El modelo austriaco rectificado también podría servir. Si se mantiene el elemento proporcional, se vuelve a los partidos, pero no si se hace un sistema de elección mayoritaria. Es decir, en vez de designarlo el Gobierno, lo designa la mayoría parlamentaria que a la vez es el sustento del Gobierno. Se trata de elegir a los senadores por lista única, con voto mayoritario no restringido, en los Parlamentos autonómicos, de manera que hay coherencia con la mayoría parlamentaria, que es la misma que sustenta al Gobierno, pero son los parlamentarios los que los han designado. Es decir, responde coherentemente al momento político de esa Comunidad Autónoma, no a su pluralismo político, porque entonces estamos perdidos otra vez.

José M^a Pérez Medina: *Inconvenientes*

Pero, ¿se podría vincular a esos senadores elegidos así con el aparato administrativo de la Comunidad Autónoma correspondiente para que tuvieran mayor información técnica y pudieran participar en las decisiones del Estado?

Alfonso Fernández-Miranda: *Escepticismo y racionalidad*

Me he manifestado por escrito radicalmente escéptico respecto a la viabilidad de la reforma del Senado. Pero, desde un puro planteamiento abstracto, esto es, abstraído de la historia y de la realidad política, podría aceptar la racionalidad del modelo de Consejo que defiende Eliseo Aja. Siempre he manifestado que el que respondía con mayor coherencia a la lógica del problema que se quería resolver es el modelo *Bundesrat*. Pero el que defiende Ángel Garrorena es una opción que no está tan distante y que podría tener algunas ventajas.

Francesc Pallarés: *De nuevo, las preguntas básicas*

Desde mi perspectiva, bien sea para avanzar definitivamente en la reforma o bien para descartarla, hay que plantearse el estudio de los temas que apuntaba al principio. Primero, localizar los problemas. ¿Qué problemas tenemos en la integración del Estado –de representación, de adopción de decisiones generales o de colaboración– que una Cámara o una institución contribuiría a resolver? Sobre esto, en segundo lugar, buscar acuerdos para solucionarlo. ¿Es una Cámara el mejor mecanismo? ¿Son las relaciones bilaterales? ¿Cuáles son las vías más adecuadas de solución? Sólo entonces se podrían plantear cuáles serían las funciones de la Cámara, cuál la composición más adecuada, etc. Si no es así, estamos barajando temas

en abstracto. Estas cuestiones no están totalmente desarrolladas, salvo en términos muy generales.

José M^a Pérez Medina: *Respuestas también básicas*

Intentando encontrar una respuesta a tus preguntas concretas, creo que el problema es la opacidad del funcionamiento del Estado autonómico y la falta de transparencia en algunas decisiones. Por ejemplo, en las infraestructuras o en las balanzas fiscales. En segundo lugar, se trataría de conseguir que las Comunidades Autónomas participaran más claramente en la elaboración de la normativa estatal en aras de una mayor eficacia de esa normativa. Estos problemas existen y podrían dar suficiente juego con la reforma del Senado.

Queda un tema difícil, el del voto de cada Comunidad Autónoma o el número de escaños. Éste quizá sería el asunto más complejo en España, no nos engañemos.

Eliseo Aja: *Sobre la composición*

Para buscar un punto que favorezca el consenso, he propuesto extender el mecanismo del artículo 69.5 de la Constitución a la nueva configuración. Es decir, un número mínimo por Comunidad Autónoma (por ejemplo, dos o tres) más un senador más por cada millón de habitantes. Pero esta perspectiva sólo tiene sentido si la composición se basa en los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

Hasta aquí las opiniones de los expertos que intervinieron en el debate, sin duda plurales en muchos aspectos, pero también susceptibles de integrarse en los fundamentos de la reforma del Senado.

Anexo 1 – Intervención del Senado en el procedimiento legislativo. VIII Legislatura (2004-2008)

La VIII Legislatura ha sido la primera en la que el principal partido de la oposición en el Congreso de los Diputados tenía mayoría clara en el Senado. Por tanto, resultaba diferente la mayoría de ambas Cámaras para la aprobación de las leyes. En abril de 2004, el Grupo Popular tenía 144 escaños y el Grupo Socialista, 108 escaños. Lógicamente, esta situación proporcionaba al Senado mayor protagonismo, pero al mismo tiempo mostraba cuáles son los límites de sus poderes. Una investigación sobre la situación requeriría un tiempo y unos medios desproporcionados para este capítulo, pero realizamos una breve aproximación para demostrar que, aún así, la posición del Senado sigue siendo muy débil.

PROYECTOS DE LEY

En esta legislatura, el Gobierno presentó 152 proyectos de ley ante las Cortes Generales, de los cuales el mismo Ejecutivo retiró dos. Otros nueve proyectos caducaron por disolución de las Cortes Generales, al terminarse la Legislatura sin haber sido aprobados. En cuanto a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, el Senado presentó veto a la de 2005 (fue la primera vez que el Senado vetaba los Presupuestos) y a la de 2008, pero el Congreso levantó ambos vetos sin problema.

Además de estos dos, el Senado vetó dos proyectos más. En el primero, sobre la modificación del Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio homosexual, el Congreso levantó el veto, con 187 votos a favor, 147 en contra y 4 abstenciones. El otro veto fue al Proyecto de Ley para el desarrollo sostenible del medio rural, por considerar el Senado que era demasiado intervencionista con las competencias de las Comunidades Autónomas. Del mismo modo, el Congreso lo levantó con 180 votos a favor y 143 en contra, quedando así aprobado dicho proyecto.

Sobre el resto de proyectos, el Senado presentó enmiendas aproximadamente en un 60% del total. Pero puede afirmarse que en una clara mayoría de los casos (unas tres cuartas partes) las modificaciones propuestas trataban cuestiones técnicas, de redacción, gramaticales; es decir, menores. Así, el Senado se limitó a presentar enmiendas exclusivamente técnicas o de redacción en 44 proyectos de ley, y en otros 39 trató de modificar levemente el contenido del texto remitido por el Congreso de Diputados.

El resto de proyectos en los que el Senado presentó enmiendas (12 exactamente) se demuestra realmente la posición de superioridad del Congreso: pese a que las modificaciones propuestas en el seno del Senado tienen cierta relevancia para el texto que remite el Congreso, y se pueden considerar enmiendas importantes (sin entrar a considerar si son acertadas o no), el Congreso acaba rechazando muchas de ellas sin más dilación.

Por ejemplo, en el Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, el Congreso rechazó aquellas enmiendas con las que se pretendía una mayor participación de las Comunidades Autónomas. Igual sucedió con el Proyecto de Ley de medidas sanitarias frente al tabaquismo.

No se trata de que por sistema el Congreso rechace todas las modificaciones que llegan del Senado. En el proyecto de ley por el que se regula el permiso de conducción por puntos, el Senado presentó una serie de enmiendas importantes y el Congreso las aceptó. Resulta imposible saber cuándo estas enmiendas llegan impulsadas por el propio Congreso, por ejemplo, porque se ha logrado un acuerdo de última hora que se articula a través del Senado. En la mayoría de los casos, el Congreso rechaza todas las enmiendas, como por ejemplo en el Proyecto de Ley de reformas en materia tributaria para el impulso de la productividad.

Por último, el Senado no presentó enmienda alguna en un número considerable de proyectos (39), debido a varios motivos: algunos son aprobados por asentimiento de la Cámara (no se dice nada en contra), otros son tramitados por el procedimiento de lectura única, en casi 20 se rechazan dentro del mismo Senado (ya sea en Pleno o en Comisión) las enmiendas propuestas por los diferentes grupos, y muy pocos son aprobados por votación favorable del Senado.

PROPOSICIONES DE LEY DEL PROPIO SENADO

Las iniciativas legislativas procedentes del Senado en la Legislatura 2004-2008 fueron en total 53, aunque algunas de ellas trataban de la reforma del Reglamento de la Cámara. Otras fueron subsumidas en una iniciativa previa, siendo tramitadas por tanto como proyectos de ley en un texto unificado o conjunto. Además, el mismo Senado retiró una decena de proposiciones que había adoptado. Igual que en el Congreso, otra docena de iniciativas del Senado caducaron como consecuencia de la disolución de las Cortes Generales.

Solamente una quinta parte de estas iniciativas acabó tramitándose en el Congreso, y únicamente tres fueron aprobadas, con modificaciones introducidas por el Congreso de los Diputados. Dos de ellas se limitaban a proponer la modificación de la Ley del Registro Civil y la del IVA, en algunos aspectos concretos.

(Este Anexo ha sido elaborado con la colaboración de Rocío Pelegrí).