

SENADO, ESTADO AUTONÓMICO Y COLABORACIÓN LEGISLATIVA

MARÍA ASUNCIÓN GARCÍA MARTÍNEZ
Profesora titular de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO

- I. El Senado en la Constitución de 1978.
- II. La opción autonómica como premisa.
- III. La configuración constitucional del Senado.
- IV. El Senado como cauce de participación de las Comunidades Autónomas en la función legislativa estatal.
- V. La iniciativa legislativa directa de las Comunidades Autónomas.
- VI. La reforma del Senado.
- VII. La reconstrucción del bicameralismo atenuado en el procedimiento legislativo.
- VIII. Viabilidad y funcionalidad de la reforma del Senado.

I. EL SENADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

La regulación que hace la Constitución de 1978 del Senado es probablemente la más cuestionada por la doctrina desde el primer momento. Las transformaciones de que fue objeto el Senado a lo largo del debate constituyente¹ son reveladoras de

1 VERA SANTOS, *Senado territorial y presencia de notables. Publicaciones del Senado, 1997*, págs. 121 y ss. GARCÍA ESCUDERO y GARCÍA MARTÍNEZ, *La Constitución día a día. Los grandes temas de la Constitución de 1978 en el debate parlamentario*. Congreso de los Diputados, 1998, págs. 150 a 152. RODRÍGUEZ-ARAN, *El Senado y las cuestiones territoriales*, en «La reforma constitucional», XXVI Jornadas de Estudios de la Abogacía General del Estado. Ministerio de Justicia, 2005, pág. 191.

las dificultades que supuso su configuración. A primera vista, su definición final como cámara territorial (artículo 69.1) parece demostrar que los constituyentes se decantaron por la opción de una segunda cámara que respondiese al modelo descentralizador que había consagrado la Constitución; la realidad de su composición y de sus funciones, así como el acentuado bicameralismo imperfecto a favor del Congreso por el que se decanta el texto constitucional, ponen de manifiesto que su carácter responde más al de una cámara de segunda lectura² que al de un Senado territorial, llegando incluso algún autor a apreciar una voluntad expresa de vaciar de contenido el modelo autonómico del Título VIII³.

El escepticismo de la doctrina respecto de la funcionalidad del Senado en el Estado de las autonomías⁴, subrayándose la incongruencia que implica su definición como Cámara territorial, no sólo con su modo de integración sino también con su subordinación al Congreso, especialmente en materias autonómicas⁵, pone de relieve la vinculación directa de la Cámara alta con el modelo territorial adoptado de manera que la valoración de aquella funcionalidad sólo puede abordarse a partir de la consideración, por somera que sea, de la regulación constitucional del modelo territorial.

II. LA OPCIÓN AUTONÓMICA COMO PREMISA

Es lugar común reconocer que el elemento central que caracteriza a la Constitución española de 1978 es su posición en relación con la organización territorial del Estado, que, por su carácter absolutamente innovador respecto de la experiencia española, se convierte en la seña de identidad más significativa de nuestro texto constitucional⁶. La conciencia de su sentido innovador se puso ya de relieve en el debate constituyente, probablemente el más polémico y contradictorio, marcado por una serie de circunstancias que condicionaron sin duda tanto el debate en sí cuanto la solución finalmente adoptada.

2 MAESTRO BUELGA, *Senado y Comunidades Autónomas: algunas propuestas funcionales*. Rev. Estudios Políticos, n.º 65, 1989, pág. 157.

3 AGUILÓ LÚCIA, *Composición y organización de las Cortes*, en «Estudios sobre la Constitución española de 1978». Universidad de Valencia, 1980, pág. 306.

4 Entre otros muchos, AJA, *Propuestas para el desarrollo del Estado de las Autonomías*, en «Federalismo y Estado de las Autonomías». Planeta, 1988, pág. 160, y posteriormente en *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Alianza, 1999, págs. 144 a 147. GIL-ROBLES, J. M., *El Senado y la Constitución española*. Tapia, n.º 43, monográfico del 10.º aniversario de la Constitución, 1988, pág. 29. ALONSO DE ANTONIO, J. A., *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*. Congreso de los Diputados, 1986, I, págs. 537 y 538. RECODER CASO *Comentario al artículo 69* en «Comentarios a la Constitución» (director, Garrido Falla), Civitas, 1980, pág. 735.

5 PUNSET BLANCO, *El Senado en el procedimiento legislativo: una reforma imposible*, en «El Parlamento y sus transformaciones actuales». Tecnos, 1990, pág. 186.

6 Entre otros muchos autores, SÁNCHEZ AGESTA, *Algunos caracteres generales de la Constitución de 1978*. Revista de Derecho Público, n.º 74, 1979, pág. 17. ALONSO DE ANTONIO, J. A., *Op. cit.*, I, págs. 19 y 271. GARCÍA ESCUDERO y GARCÍA MARTÍNEZ, *Op. cit.*, págs. 64 y 83. AJA, *El Estado autonómico...*, *cit.*, pág. 13.

Tampoco es objeto de discusión considerar como antecedente directo de nuestro Estado Autonomico el modelo del Estado integral diseñado en la Constitución de 1931, pese a la brevedad de su experiencia práctica⁷. De hecho, en las decisiones adoptadas por los constituyentes del 31 y del 78 se detecta un punto de partida común que condiciona la solución final: el modelo descentralizado se impone como premisa. En 1931 fue la proclamación de la República catalana el acontecimiento que puso sobre el tapete la necesidad de dar una respuesta constitucional a las aspiraciones del nacionalismo catalán, que contaba ya con la experiencia del precedente de la Mancomunidad de Cataluña⁸, configurada en 1914 y que perduró hasta 1923 cuando la Dictadura de Primo de Rivera retornó a afirmar la estructura centralizada del Estado. Durante el periodo de la transición que se abre a la muerte de Franco, la interpretación uniforme de los partidos que protagonizaron el proceso hacia un sistema democrático se centró en la defensa de un modelo de organización territorial descentralizada, cómo única alternativa democrática posible a la estructura centralizada que había caracterizado al sistema franquista.

En vista de ello, y ante la presión política de los nacionalismos catalán y vasco, el gobierno de Unión de Centro Democrático optó por no esperar a la aprobación de la Constitución e inició el camino de las llamadas preautonomías, proclamadas primero en Cataluña y en el País Vasco y que se extendieron rápidamente a otros territorios⁹. Con ello se creó un sistema descentralizado previo, sin soporte constitucional, que tendría el efecto de imponer en el debate constituyente una estructura territorial preexistente¹⁰, imposible ya de deshacer y respecto de la que los constituyentes ya no pudieron hacer más que intentar definirla formalmente y encauzarla a través de un sistema constitucionalmente garantizado.

El debate constituyente se centró en la búsqueda de un consenso, que en este punto fue especialmente complejo por la presencia de dos elementos entrecruzados. En primer lugar, los límites que se derivaban de la decisión descentralizadora impuesta extraconstitucionalmente; en segundo lugar, las discrepancias manifiestas entre los partidos presentes en las Cortes constituyentes resultaron ser de tal calado que el único modelo posible para no romper el consenso tuvo que ser una fórmula de organización territorial no sólo no cerrada sino también escasamente definida.

7 CORCUERA ATIENZA, que mantiene la apariencia de muchas de las influencias en la Constitución de 1978 que se atribuyen a la del 31 al considerar que se deben más a la influencia del constitucionalismo que al modelo republicano, sí reconoce sin embargo el influjo determinante del Estado integral en el de las autonomías como consecuencia de encontrarse el problema territorial en la misma situación en los dos momentos históricos. *La Constitución española de 1931 en la historia constitucional comparada*, en Fundamentos, Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho público e historia constitucional, Junta General del Principado de Asturias, n.º 2, 2000, págs. 688 y 691 a 693.

8 ARÉVALO GUTIÉRREZ, *Regionalización y conformación del Estado autonómico*, en Asamblea, Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, n.º 8 (2003), págs. 44 a 48.

9 ARÉVALO GUTIÉRREZ, *Op. cit.*, págs. 51 a 70.

10 AJA, *El Estado autonómico... Op. cit.*, págs. 33 y 46 a 49.

El conocido concepto de constitución abierta se extrema en el Título VIII hasta el punto de que, más que ante el supuesto de una institución abierta, parece que nos encontramos ante un proyecto territorial simplemente esbozado, no catalogable en los modelos del derecho comparado¹¹ y articulado con unos trazos genéricos cuya concreción final se confía a un desarrollo normativo específico en cada una de las Comunidades Autónomas que se constituyesen, no previstas tampoco por la Constitución aunque puede entenderse que estaban básicamente predefinidas en los regímenes preautonómicos.

El riesgo de la opción constitucional adoptada es que una solución tan extraordinariamente abierta acaba dependiendo de tal cúmulo de factores, en muchas ocasiones no previsibles y difícilmente encauzables normativamente, que las posibilidades de desviación del sistema se multiplican cualitativa y cuantitativamente hasta hacer que el asentamiento de un sistema operativo de descentralización¹² dependa en ocasiones de un puro azar.

Aparte de los condicionantes externos, resulta enormemente ilustrativo analizar, aunque sea someramente, a la luz de los modelos doctrinales de descentralización territorial las posturas básicas que se defendieron al respecto en el debate constituyente.

El punto de partida fue la redacción del artículo 2 en el que se hace la doble afirmación de la indisoluble unidad de la Nación española como fundamento de la Constitución y de la garantía del derecho a la autonomía. No cabe duda de que la voluntad de los constituyentes es la proclamación solemne de la existencia de la Nación española «patria común e indivisible de todos los españoles», que se presenta como una realidad previa a la Constitución, de la que es fundamento, de forma que es posteriormente esta Norma la que garantiza el derecho a la autonomía, base de la fórmula de organización territorial desarrollada en el Título VIII. El problema se plantea al tener que precisar la fórmula concreta y su alcance¹³, partiendo ya de la incertidumbre que crea el reconocimiento que hace el citado artículo del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, términos que ya no se vuelven a utilizar a lo largo del texto constitucional.

Sin duda, y con independencia del mayor o menor acierto de los términos empleados, la intención inequívoca de las Cortes constituyentes fue la de subrayar la distinción nítida entre aquella Nación española, única que es previa a la Constitución y que por ello puede ser su fundamento, y las otras posibles entidades integradas en torno a determinados elementos personales y/o territoriales, que en cualquier caso deberían su existencia jurídica a su reconocimiento constitucional, situación que no se produce obviamente con la Nación española.

11 AJA, *El Estado autonómico...* *Op. cit.*, pág. 54. CASCAJO CASTRO, *Breves apuntes sobre la nueva planta del Estado de las Autonomías*, en «Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú» (directores Morodo y de Vega). Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho (UCM) e Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), 2000, IV, pág. 2530.

12 GARCÍA ESCUDERO y GARCÍA MARTÍNEZ, *Op. cit.*, pág. 97.

13 SOLÉ TURA, *Nacionalismos y nacionalidades en España*. Alianza, 1985, págs 89 y ss.

Hecha esta afirmación se plantea una cuestión inicial en relación con aquellas entidades a las que la Constitución reconoce su derecho a la autonomía como autogobierno: ¿cuál es la diferencia entre las nacionalidades y las regiones y cuál es el alcance que quiso dar el constituyente a esa diferencia? La cuestión, que parece tener más una relevancia política que estrictamente jurídica¹⁴, ha sido claramente eludida por la Constitución que se ha centrado exclusivamente en la fórmula de las Comunidades Autónomas como entidades territoriales dotadas de autonomía política, lo que parecería implicar que en definitiva ésta se predica sólo en relación con los territorios. No obstante, los dispares requisitos procedimentales que la Constitución articula como fórmulas de acceso a la autonomía, sobre los que se ha elaborado la distinción entre autonomías de *primera* y de *segunda*¹⁵, dan pie a que la distinción que hace el artículo 2 pueda ser valorada como una fórmula para fundamentar un modelo de Estado autonómico asimétrico¹⁶ basado en la distinción entre las nacionalidades y regiones, en cuanto «sujetos políticos del derecho a la autonomía», fundamentada en la existencia, o no, de unos hechos diferenciales concretos vinculados a su incardinación constitucional¹⁷.

El debate constituyente sobre la fórmula concreta de articular el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones estuvo marcado por las posiciones ideológicas que polarizaron las dos opciones extremas sobre el modelo territorial a adoptar: el modelo de Estado unitario, aunque descentralizado, frente a la opción abiertamente federal. Los primeros fundamentaron su posición en la ya citada afirmación del artículo 2 de la unidad de la Nación española, apuntalada con la atribución de la soberanía al pueblo español contenida en el artículo 1.2; de aquí que la descentralización que se reconoce posteriormente no afecte a la configuración de la soberanía como cualidad del poder del Estado (nunca de los entes descentralizados) cuya titularidad corresponde exclusivamente a los españoles en cuanto integrantes de la Nación española.

La posición opuesta, abiertamente federalista, negó el carácter de España como nación y reservó este término, en plural, para lo que la misma Constitución llama nacionalidades, únicas que a juicio de los defensores de esta postura pueden ser titulares de su propia soberanía; en uso de la misma podrían, si quisieran, asociarse en un Estado federal del que, en uso de su derecho de autodeterminación, podría también separarse. En realidad, el

14 PÉREZ CALVO, *Pueblo, nacionalidades y regiones en la práctica estatutaria*, en «Estudios de teoría del Estado y Derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú (directores, Morodo y de Vega). Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho (UCM) e Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), 2000, IV, págs 2695 y 2696; ALONSO DE ANTONIO, J. A., *Op. cit.* I, págs. 292 y ss.; SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *Nación, nacionalidades y autonomías en la Constitución de 1978. Algunos problemas de organización territorial del Estado*. Sistema, n.º 38-39, 1980, pág. 276.

15 LÓPEZ AGUILAR, *Estado autonómico y hechos diferenciales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, págs 253 y ss.

16 COLOMER VIADEL, *Constitución, Estado y democracia en el siglo XXI*. Nomos, 2002, pág. 255. LÓPEZ AGUILAR. *Op. cit.*, págs. 75 y ss.

17 ARÉVALO GUTIÉRREZ, *Op. cit.*, pág. 71.

problema que suscita la lectura de los debates constituyentes es que la opción federal, perfectamente válida, fue defendida en general con unos argumentos tan anacrónicos que le restaron credibilidad. La teoría clásica decimonónica tomaba como modelo federal ideal el de los Estados Unidos de Norteamérica cuando ya el mismo modelo había superado algunas de sus premisas iniciales como consecuencia de la guerra civil que concluyó negando radicalmente el derecho de secesión de los estados miembros¹⁸. Ningún Estado federal en la actualidad acepta más soberanía que la de la federación, ni, por supuesto, admite la posibilidad de reconocer un derecho de autodeterminación de los entes territoriales que lo componen¹⁹. No es de extrañar que la pretensión de algunos diputados y senadores vascos (con algún senador catalán) de incluir este derecho a través de una enmienda presentada en el Congreso por el diputado Letamendía fuese rechazada tajantemente por Unión de Centro Democrático, Alianza Popular, socialistas, comunistas, e incluso por los nacionalistas catalanes, que, aunque mantuvieron la existencia de una nacionalidad catalana y reafirmaron que, en todo caso, su modelo territorial ideal era el federal²⁰, ello no supuso en aquel momento la adhesión a esa especie de *principio de las nacionalidades* que en el siglo XIX enunció Mazzini y que resultaba patente en la defensa de un federalismo anacrónico a que ya hemos hecho referencia, federalismo que se comparece difícilmente con el modelo de «federalismo cooperativo»²¹ o «federalismo corporativo» imperante en la actualidad en el que la federación y los entes federados buscan más mecanismo de interrelación para conseguir una mayor

18 BLANCO VALDÉS hace una lúcida exposición de la estructura política del federalismo norteamericano en sus orígenes como fórmula equilibrada de defensa no sólo de la sociedad frente al Estado sino también de las minorías territoriales federadas. *El Estado social y el derecho político de los norteamericanos*, en Fundamentos, Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho político e historia constitucional. Junta General del Principado de Asturias, n.º 2, 2000, págs. 122 a 130.

19 El derecho de autodeterminación, como caso típico de protección jurídica colectiva, se afirmó tras la primera Guerra mundial por la Sociedad de Naciones en relación con ciertas minorías nacionales que, como consecuencia de la nueva vertebración territorial resultante tras la guerra, quedaron sometidas a un Estado del que no se sentían parte; este principio se articuló después de la segunda Guerra mundial para apoyar las reclamaciones de independencia por parte de territorios sometidos en África y Asia a regímenes coloniales. Posteriormente la ONU cambia el sentido del derecho de autodeterminación, no asimilándolo con los derechos humanos, de manera que el Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos de 1966 se refiere en su artículo 27 a las «minorías étnicas, religiosas o lingüísticas» que pueden existir en los Estados, reconociendo «a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros del grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma»; en definitiva, lo que hay es el reconocimiento de unos derechos individuales cuyos titulares no son las minorías nacionales consideradas colectivamente sino las personas pertenecientes a las mismas. Los documentos internacionales posteriores no acaban de definir un concepto de minoría ni de pueblo (fuera del concepto tradicional de nación que se acuña en el siglo XIX) ni cuestionan la presencia del Estado, cuya acción se estima indispensable para que las minorías nacionales puedan disfrutar de sus derechos.

20 GARCÍA ESCUDERO y GARCÍA MARTÍNEZ, *Op. cit.*, págs. 72 y 73.

21 SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *Las bases constitucionales del Estado autonómico*. Mc. Graw Hill, 1988, págs. 61 a 63.

eficacia en la gestión de sus intereses que mantener sus exclusivismos históricos²².

En definitiva, al mencionar muy someramente los términos en los que se desarrolló el debate constituyente queremos poner de relieve la imprecisión de los conceptos formales argüidos, imprecisión que no se reduce a un simple problema semántico sino que refleja la insuficiencia del acuerdo sobre el modelo territorial²³. En palabras de Torres Muro «la Constitución de 1978 era en el terreno autonómico poco más que una enorme disposición transitoria que debía ser llenada de contenido a medida que se fueran cumpliendo sus previsiones»²⁴; la cuestión se centra en cuáles eran esas previsiones porque, posiblemente, lo más problemático de esa gran disposición transitoria que constituía el Título VIII es que a la falta de identidad del modelo territorial adoptado se unía una deficiente técnica legislativa²⁵.

No cabe duda de que la justificación de esta falta de claridad en el modelo y de precisión en sus términos jurídicos estuvo en la imperiosa necesidad del pacto constituyente con los partidos de izquierda, que identificaron de forma radical democracia con descentralización²⁶, y con los nacionalistas que vieron al fin la oportunidad de conseguir el reconocimiento de su identidad, forzando incluso el debate parlamentario; esta presión se puso de manifiesto cuando, al hilo del debate en el Pleno del Congreso sobre el concepto de nacionalidades incluido en el artículo 2, el diputado Tierno Galván manifestó la imperatividad de incluirlo como consecuencia del compromiso contraído en la clandestinidad con «los compañeros catalanes, con los compañeros vascos, con los compañeros gallegos, que pretendían imponer el derecho de autodeterminación»²⁷. El compromiso contraído en la clandestinidad fue aceptado por el resto de los grupos parlamentarios.

Ahora bien, aunque al margen de los esquemas del derecho comparado, el modelo territorial diseñado por la Constitución de 1978 es evidentemente un sistema de Estado compuesto²⁸ en el que son compatibles la existencia de un Estado soberano y democrático con la pluralidad de entes territoriales y el subsiguiente reparto de poder,²⁹ comparable, aunque no se use su terminología,

22 CARRO MARTÍNEZ, *Federalismo*, en «Manuel Fraga. Homenaje académico». Fundación Canovas del Castillo, 1997, I, págs. 412 y 413.

23 CASCAJO CASTRO se pronuncia muy duramente respecto de las causas de la imprecisión del modelo cuando acusa a los constituyentes, a este respecto, de «carencia de ideas» y de «papatismo» ante las posturas nacionalistas (*op. cit.*, págs. 25-33).

24 TORRES MURO, *Los Estatutos de Autonomía*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, pág. 17.

25 CASCAJO CASTRO, *Op. cit.*, págs. 25-39.

26 ARÉVALO GUTIÉRREZ, *Op. cit.*, pág. 51, se refiere a «la sustitución de la identidad dictadura —centralización por la paridad democracia— descentralización».

27 Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 1978, pág. 3814.

28 El Tribunal Constitucional lo ha definido así en una serie de sentencias (entre otras, SSTC de 28 de enero y 14 de junio de 1982).

29 PORTERO MOLINA, *Principio democrático y principio de autonomía*. Revista de la Facultad de Derecho (UCM), n.º 21, 1997, pág. 202.

con los actuales sistemas federales al uso³⁰. La conjunción de una autonomía política³¹ y de una atribución competencial en la que se incluyen indubitadamente facultades legislativas desemboca en la construcción de una estructura territorialmente descentralizada cuya garantía final reside en el mismo texto constitucional y con la que se intenta resolver la cuestión del equilibrio interno de los poderes territoriales³², o dicho de otra forma se intenta lograr una división vertical del poder.

Adoptado constitucionalmente un modelo de Estado compuesto, es lógico que se tengan que dar de forma necesaria relaciones entre los elementos plurales que lo integran. Son numerosos los autores que se han referido a estas relaciones, buscando su catalogación en categorías capaces de reflejar su mayor o menor intensidad desde el momento en que es la lógica del sistema la que impone la existencia de tales relaciones de cooperación, cohesión, integración, participación, o como se quieran denominar³³.

Si efectivamente la descentralización significa modernización y renovación del Estado sin desequilibrar su estructura, el modelo cooperativo diseñado por la Constitución española exige como elementos indispensables la negociación y el pacto³⁴ en cuanto fórmulas de relación entre los poderes central y territoriales. Ahora bien, la imperatividad de ámbitos de negociación que aseguren el equilibrio de un sistema tan complejo como el autonómico impone la creación de estructuras jurídicas suficientemente articuladas para que en su seno puedan darse este tipo de relaciones, y es la Constitución la norma llamada originariamente a hacer tal previsión. Podemos preguntarnos si realmente existen en la normativa constitucional.

Sin duda los constituyentes eran conscientes de esta necesidad y la reflejaron en la Constitución, pero la propia indeterminación del modelo descentralizador malogra la articulación que se hace de las instituciones llamadas a integrar a los poderes central y autonómicos, que resultan manifiestamente insuficientes y en consecuencia inoperantes. La minusvaloración de los ámbitos efectivos en los que pueden desarrollarse las relaciones intergubernamentales es patente en el diseño constitucional de nuestro Estado autonómico³⁵ y se denuncia como una de las causas principales del deficitario e insatisfactorio desarrollo del sistema.

30 AJA, *El Estado autonómico...*, cit., págs. 79 y ss. y 239.

31 SSTC 2/1981, de 2 de febrero y 25/1981, de 14 de julio.

32 CASCAJO CASTRO, *Op. cit.*, pág. 2529.

33 SANTAOLAYA MACHETTI, *Descentralización y cooperación*. IEAL, 1984, págs. 289 a 322; ALONSO DE ANTONIO, J. A. *Op. cit.*, I, págs. 536-569; MUÑOZ MACHADO, *La praxis autonómica en el Estado español*. Revista Vasca de Administración Pública, n.º 17, 1987, pág. 108. RUIZ-HUERTA CARBONELL, *Constitución y legislación autonómica*. Ibidem, 1995, pág. 83.

34 CASCAJO CASTRO, *Op. cit.*, pág. 2531. AJA, *Op. cit.*, págs. 137 y 138.

35 AJA, *Op. cit.*, pág. 204.

III. LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL SENADO

Sobre este plano de participación (teniendo en cuenta que en él se incluyen también las relaciones de conflicto³⁶) lo que nos vamos a plantear es la transposición del principio de cooperación al plano concreto de la integración de las Comunidades Autónomas en el órgano representativo por excelencia del Estado y en las funciones que asume dicho órgano, especialmente la función legislativa; de esta manera acotamos decididamente el terreno desde el momento en que de entre las múltiples fórmulas aptas para hacer efectiva esta integración-cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas solamente elegimos como objeto de estudio una única forma de participación³⁷ que ha sido tachada por algún autor como la más deficitaria de las existentes³⁸.

La integración de las Comunidades Autónomas en el esquema institucional estatal, específicamente en las Cortes Generales, responde así a una exigencia prácticamente común en los Estados descentralizados, y muy especialmente en los federales³⁹. La estructura bicameral de las Cortes Generales (Art. 66.1 CE) y la definición que hace el artículo 69.1 del Senado como Cámara de representación territorial parecen responder *prima facie* a este objetivo.

El primer dato a resaltar es que el Senado se configura como verdadera cámara parlamentaria cuando el artículo 66.1 de la Constitución atribuye a las Cortes Generales la función de representación del pueblo español (sujeto de la soberanía según el artículo 1.2) y afirma que aquéllas están formada por el Congreso de los Diputados y el Senado, sin matices ni reservas.

Sin duda el citado artículo 66 responde a la ampliación del carácter representativo de las Cortes Generales en función de la estructura del Estado autonómico, de manera que aquéllas articulan de forma primaria las relaciones entre el Estado y sus dos elementos básicos a representar: el personal y el territorial. El primero, que canaliza la relación entre el Estado y la comunidad política, se personaliza en el Congreso de los Diputados, que asume la representación política tradicional como fuente de legitimación; el elemento territorial, centrado en la relación Estado-territorios (específicamente Comunidades Autónomas) se personaliza en el Senado resultando así la representación territorial complemento de la legitimación política en los Estados descentralizados⁴⁰.

36 ALBERTÍ ROVIRA, *Las relaciones de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas*. Revista de Derecho Constitucional, 1985, págs. 135 y 136.

37 RAZQUÍN LIZARRAGA, *El procedimiento legislativo del Estado y las Comunidades Autónomas*. Revista Vasca de Administración Pública, n.º 38, 1994, pág. 227.

38 BALAGUER CALLEJÓN, *Fuentes del Derecho*. Tecnos, 1992, II, pág. 144.

39 ELIZALDE PÉREZ, *El Senado como Cámara de representación territorial en el Estado autonómico: una perspectiva comparada*. Revista de Derecho Público comparado, n.º 6, 1981, págs. 199 a 201. RIPOLLÉS SERRANO, *La reforma del Senado: Senado y Estado Autonómico, 1978-2004*, en «La reforma constitucional», XXVI Jornadas de Estudios de la Abogacía General del Estado. Ministerio de Justicia, 2005, pág. 169. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, *La reforma del Senado*, en «La reforma constitucional», XXVI Jornadas de Estudios de la Abogacía General del Estado. Ministerio de Justicia, 2005, pág. 94, afirma que siendo materialmente España un Estado federal le corresponde un Senado federal.

40 CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, *Op. cit.*, pág. 92.

Aunque con frecuencia se ha achacado la desconexión entre la regulación concreta del Senado y su definición como cámara territorial a la imprecisión constitucional del Estado autonómico, que tenía que proyectar una inseguridad evidente en el desarrollo efectivo de algunas instituciones, entre ellas el Senado, más parece, sin negar el factor citado, que aquella regulación respondía a la voluntad de conseguir unas Cortes en las que las dos Cámaras se configurasen, aunque por medio de sistemas electorales diferentes, sobre un equilibrio similar de mayorías y minorías⁴¹.

La servidumbre de la decisión de la Constitución de 1978 a los imperativos electorales que se derivaron de la Ley para la Reforma Política (que evidentemente dieron el resultado apetecido y previsto de producir en ambas Cámaras el esquema de un bipartidismo imperfecto que permitió sin duda el consenso constituyente) desemboca en la regulación de un Senado cuya representatividad territorial se desdobra en dos ámbitos de significado y peso bien diferente. Mientras que la decimonónica provincia es básicamente una división administrativa adoptada en un Estado fuertemente centralizado con la finalidad de gestionar ciertos intereses públicos en ámbitos territoriales más amplios que los municipios, las Comunidades autónomas se estructuran como elementos esenciales en un Estado descentralizado, con una significación política que hace que no puedan colocarse en el mismo plano que las provincias⁴². Pese a este desequilibrio, la Constitución española ha optado por dotar al Senado de una composición que prima la representación provincial frente a la autonómica, no sólo cuantitativa sino cualitativamente, de manera que frente a los 208 senadores elegidos en las provincias por sufragio directo, los autonómicos, en un número que oscila alrededor de 50, son designados por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas en lo que resulta ser una fórmula de elección indirecta para los electores de las respectivas Comunidades.

La preponderancia de la representación provincial sobre la autonómica se ha querido atribuir en ocasiones a la imprecisión de la estructura autonómica prevista en el Título VIII, que basada en un principio de voluntariedad de los territorios para constituirse en Comunidades Autónomas no podía prever el mapa autonómico resultante del uso de aquel principio por los distintos territorios; en esta línea, serían los Pactos Autonómicos de 1981 los que, al suprimir el principio dispositivo en el acceso a la autonomía y definir definitivamente las diecisiete Comunidades Autónomas, habrían consolidado un modelo distinto del inicialmente previsto del que se derivaría, al no alterarse la estructura constitucional del Senado, la desconexión entre el esquema autonómico resultante y su representación en la Cámara alta. A nuestro juicio no puede hablarse de tal desconexión *a posteriori*; aunque es cierto que la Constitución se basaba en el principio dispositivo y que no precisaba el mapa autonómico, en 1978 éste era, al aprobarse la Constitución, fácilmente previsible, al menos a grandes rasgos,

41 FRAILE CLIVILLÉS, *El Senado territorial: una propuesta*, en «Manuel Fraga. Homenaje Académico». Fundación Canovas del Castillo, 1997, págs. 537 a 541.

42 FRAILE CLIVILLÉS, *Op. cit.*, pág. 547.

sobre el esquema de las ya configuradas preautonomías, respecto de las que sólo con mucha fantasía podría haberse pensado en una modificación sustancial. Más parece que el desequilibrio que consagra el artículo 69 entre los senadores provinciales y los autonómicos fue fruto de la decisión consciente de equiparar los esquemas políticos del Congreso y del Senado, a través de la misma circunscripción electoral, evitando así la incidencia potencialmente perturbadora que hubiera podido suponer la representación mayoritaria en una de las cámaras de unas Comunidades Autónomas todavía en fase experimental al aprobarse la Constitución.

La denuncia que se hace con frecuencia respecto de la inutilidad⁴³, o en el mejor de los casos de la marginalidad, de un Senado con estas características, tiene, pues, un doble fundamento. Por una parte, no se le encuentra justificación como Cámara de segunda lectura al reproducir de forma casi mimética la relación mayoría-minorías existente en el Congreso; en segundo lugar, su inoperancia como Cámara territorial al representar mayoritariamente lo que ya lo está en el Congreso, dejando una representación casi testimonial de las Comunidades Autónomas, verdaderos elementos medulares del Estado Autonómico, con lo que se pierde su incorporación al órgano llamado a realizar esta función en el Estado compuesto y de convertirle en «uno de los instrumentos principales de diálogo y cooperación entre las instancias autonómicas y los órganos centrales del Estado»⁴⁴.

Sin duda esta conciencia de la inoperancia funcional del Senado en un Estado descentralizado, que la doctrina puso de manifiesta casi desde el comienzo de su andadura, fue la causa de que inmediatamente se empezase a plantear la posibilidad de su reforma. Sin embargo, la resistencia a afrontar una reforma constitucional se tradujo en una serie de intentos para incrementar la presencia y participación de las Comunidades Autónomas en sus funciones, intentos que incidieron en reformas del Reglamento del Senado desde el momento en que también se descartó la opción de intentarlo con una reforma de la normativa electoral. La más significativa, a la par que la más ambiciosa, de estas reformas fue la que se realizó en 1994 en el Reglamento del Senado, en la que se configuró la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Esta especie de macrocomisión, que intenta ser en la práctica una «versión a la española de las comisiones de toda la Cámara del Parlamento británico»⁴⁵, parece dar respuesta de alguna manera a la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional que, en la resolución de una serie de sucesivos recursos de inconstitucionalidad planteados por las Comunidades Autónomas contra Leyes Generales de Presupuestos, aboga por el incremento de la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, al menos en el ámbito legislativo⁴⁶.

43 ALBERTÍ ROVIRA, *La reforma constitucional del Senado*, en «La reforma constitucional», XXVI Jornadas de Estudios de la Abogacía General del Estado. Ministerio de Justicia, 2005, pág. 101.

44 AJA, ARBÓS, *El Senado, Cámara posible de las autonomías*. Revista de Estudios Políticos, n.º 17, 1980, pág. 64.

45 FRAILE CLIVILLÉS, *Op. cit.*, pág. 544.

46 RAZQUÍN LIZARRAGA, *Op. cit.*, pág. 275.

Con ella se intenta incorporarlas al proceso de decisión estatal mediante su participación a través de una Comisión especialmente articulada para ello.

La Comisión General de las Comunidades Autónomas se configura como una comisión permanente legislativa, aunque sin especialización por materias, integrada por el doble de miembros que cualquiera de las otras comisiones; el incremento de la participación de las Comunidades Autónomas se canaliza en dos frentes: por una parte, en su composición, que no se basa sólo en el mayor número de sus miembros sino también en la presencia en sus sesiones, con participación activa, de representantes de las Comunidades Autónomas y miembros de sus Consejos de Gobierno. Por otra parte, sus funciones, amplísimas, que incluyen la emisión de un informe preceptivo respecto de cualquier iniciativa parlamentaria que afecte a materia autonómica lo que supone que dicho informe no le limita a las que, en razón de su materia, tengan que ser tramitadas en la Comisión General de las Comunidades Autónomas como comisión legislativa.

En realidad, y aunque pueda entenderse que la Comisión General de las Comunidades Autónomas haya contribuido a acercar a las Comunidades Autónomas al Senado⁴⁷, lo cierto es que no siempre los representantes extraparlamentarios, y más concretamente los presidentes de las Comunidades Autónomas o miembros de sus ejecutivos, han tenido interés en estar presentes en aquella Comisión, a lo que hay que añadir que la misma minuciosidad y amplitud de sus funciones⁴⁸ (que abarcan prácticamente todos los aspectos competenciales de la Cámara) han generado una complejidad de funciones⁴⁹ que ha desembocado en la complejidad orgánica de la misma Comisión, que se ha visto obligada a articular una serie de órganos de trabajo para hacer posible su funcionamiento⁵⁰.

Probablemente es la misma complejidad de sus funciones y la formulación reglamentaria de sus competencias lo que permita dar una respuesta al significado operativo de la Comisión en cuestión ya que, en definitiva, su participación en todas las iniciativas parlamentarias de contenido autonómico⁵¹ supone la necesidad de que emita un informe en todas ellas, pero al carecer éste de carácter vinculante limita sus efectos reales al plano exclusivamente político, sin

47 GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas*. Cortes Generales, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, págs. 440 y 441.

48 GARCÍA PECHUÁN. *La reciente reforma del Reglamento del Senado. Encuadre y significado de la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas*. Revista de las Cortes Generales, n.º 32, 1994, pág. 111.

49 El hecho de que el informe sea preceptivo en cualquier asunto que pueda tener un contenido económico se ha resuelto remitiendo a la Comisión todas las iniciativas que se tramitan en el Senado, y es la citada Comisión la que tiene que optar porque en su informe se entre al fondo de la iniciativa o que se le de una respuesta meramente formal, o sencillamente que se deje transcurrir el plazo establecido sin contestación; en cualquier caso la sobrecarga de trabajo es evidente.

50 FRAILE CLIVILLÉS llega a hablar de una Cámara dentro de otra Cámara, preguntándose si la Comisión General de las Comunidades Autónomas no constituye un nuevo Senado en competencia con el anterior. *Op. cit.*, pág. 545.

51 SÁIZ ARNÁIZ. *Op. cit.* Revista Vasca de Administración Pública, n.º 41, 1995, pág. 309.

incidir pues en el jurídico⁵², lo que finalmente reduce bastante su operatividad como mecanismo de participación real de las Comunidades Autónomas, que era lo que se pretendía con la creación de esta Comisión. Pese a la ambición del proyecto, lo cierto es que la Comisión en cuestión no ha dado el juego que se pretendía, por lo que la reforma del Senado sigue siendo una cuestión recurrente que aparentemente sólo parece tener solución abordando la reforma de la Constitución para dar a esta Cámara un significado territorial acorde con el Estado autonómico.

IV. EL SENADO COMO CAUCE DE PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA ESTATAL

La función parlamentaria esencial se concreta sin duda en la función de representación, presente ya en los parlamentos medievales y que a lo largo de la historia se ha ido articulando hasta llegar a los actuales modelos representativos, que en los Estados democráticos descentralizados incorporan la dualidad representación política (Congreso)/ representación territorial (Senado). Sobre esta función de representación se articulan las demás funciones o competencias concretas que asumen las Cortes, de las que, como ya indicamos, sólo vamos a hacer referencia a la legislativa en cuanto que el objeto directo de nuestro trabajo se centra en la participación de las Comunidades Autónomas en dicha función. El problema es que la inadecuación representativa del Senado territorial que consagra el artículo 69 de la Constitución a la estructura autonómica del Estado español parece que tiene que proyectarse necesariamente en la inadecuación funcional de aquél como fórmula de participación de las Comunidades Autónomas en el proceso legislativo estatal; en palabras de Albertí Rovira, «el Senado español se mueve entre la inoperancia y la perturbación del normal funcionamiento del régimen parlamentario y del proceso legislativo»⁵³.

No cabe duda de que la función legislativa ha registrado una evolución política trascendental que se concreta en la llamada «crisis de la ley»⁵⁴, término con el que se quiere evidenciar el significativo cambio que ha sufrido este concepto desde su formulación en la Revolución francesa y que responde a la constatación de que las complejas circunstancias políticas, sociales y económicas actuales no pueden servir de base para mantener el concepto decimonónico de ley. La función y la misma idea de la ley en el ámbito del Estado legislador tí-

52 AJA, *El Senado autonómico entre la reforma reglamentaria y la reforma constitucional*, en «Informe sobre las Comunidades Autónomas 1993». Instituto de Derecho Público, 1994, I, pág. 568. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Op. cit.*, pág. 428.

53 ALBERTÍ ROVIRA, *Op. cit.*, pág. 101.

54 Ver, entre otros, ASÍS ROIG, *La ley como fuente del Derecho en la Constitución de 1978*, en «Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor García de Enterría», Civitas, 1991, I, págs. 170 y ss.

pico del XIX, en el que la relación Estado-sociedad se canalizaba a través de la actividad legislativa⁵⁵, han cambiado de forma sustancial y necesaria en el Estado gestor característico de nuestros días⁵⁶, definido por el desarrollo visible de la actividad ejecutiva, que llega a condicionar la legislativa; el crecimiento de la actividad normativa del ejecutivo, tanto a través de la legislación delegada como de la de urgencia y de su potestad reglamentaria, así como el fenómeno de la primacía manifiesta de las iniciativas gubernamentales en la actividad legislativa, o el de la presencia de instancias ejecutivas en los procedimientos parlamentarios de elaboración de las leyes, obligan sin género de dudas a replantear el significado y la amplitud con que se atribuye la función legislativa.

De ser considerada dicha función como competencia exclusiva del parlamento pasa a ser una competencia que comparte con el gobierno, desde el momento en que, como hemos dicho, las Constituciones también le atribuyen a éste capacidad para dictar normas con rango legal, aunque hay que subrayar que el distinto significado que tienen los dos órganos constitucionales determina que la atribución de la función legislativa se haga en uno y otro caso con diferente amplitud: mientras que la función legislativa del gobierno, en cuanto órgano que representa a la mayoría, es siempre una función condicionada y limitada formal y materialmente, la del parlamento, en cuanto órgano máximamente representativo de la comunidad, es incondicionada y sin más límites que los que puedan derivarse directamente de la Constitución y del pluralismo que reflejen las cámaras.

Ahora bien, la crisis de la función legislativa del parlamento no se manifiesta sólo en la pérdida de la exclusividad de la función a favor del gobierno, sino también en su atribución a sujetos supranacionales (organismos internacionales, como puede ser la Unión Europea, etc.) o de ámbito territorial limitado (en el supuesto evidente de las Comunidades Autónomas en España), con lo que ello supone de ampliación de los sujetos con los que tienen que compartir la citada función legislativa los parlamentos nacionales.

La cuestión a plantear es si la participación de las Comunidades Autónomas en la función legislativa estatal, tal como viene estructurado por la Constitución y los Reglamentos parlamentarios, se articula de forma suficiente en función de la necesaria cooperación entre los sujetos públicos que integran el Estado compuesto y de la bifrontalidad de nuestro sistema de fuentes⁵⁷. A decir verdad, cuando se plantea esta cuestión sólo se contempla la posibilidad de participación

55 GARCÍA PELAYO, *Las transformaciones del estado contemporáneo*. Alianza, 1980, pág. 110.

56 *Ibidem*, págs. 26 y 27.

57 La complejidad del sistema de fuentes del Derecho que ha configurado la Constitución sobre la dualidad de un ordenamiento jurídico estatal y otro autonómico se complica más si tenemos en cuenta que el segundo no es en realidad un ordenamiento único, sino que se diversifica en tantos órdenes normativos como Comunidades Autónomas existen, aunque la realidad es que la Constitución lo ha considerado como un bloque integrado por una serie de subsistemas normativos territoriales autónomos. Véanse al respecto, SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Ramón Areces, 1988, I, págs. 325 y 326; AROZAMENA SIERRA, *El recurso de inconstitucionalidad*, en «El Tribunal Constitucional», IEF, 1981, I, págs. 151 y 152.

de las Comunidades Autónomas en la creación del orden normativo del Estado y no a la inversa⁵⁸. Sin duda la Constitución articula una serie de mecanismos de intervención del Estado en la producción normativa de las Comunidades Autónomas, pero no pueden equipararse ni los ámbitos ni el significado de los mismos con la cuestión que aquí nos planteamos. Los supuestos de intervención del Estado a que nos referimos vienen siempre circunscritos o a su necesaria intervención por tratarse de competencias compartidas, o a una situación que tiene menos que ver con la colaboración legislativa que con alguno de los mecanismos de control que la Constitución ha previsto, desde el momento en que los dos ordenamientos, estatal y autonómico, no se sitúan constitucionalmente en plano de igualdad. La estructura de las fuentes del Derecho tiene un significado claro como sistema de distribución del poder que realiza la Constitución⁵⁹ que no puede desligarse de otras fórmulas que, con el mismo objetivo, emplea aquella Norma fundamental; es evidente que la delimitación de los ámbitos de poder (en este caso normativo) estatal y autonómico no tienen porqué responder, y de hecho no lo hace nuestra Constitución, a una consideración equivalente de la posición política y jurídica de cada uno de los entes en cuestión.

Cuando el artículo 66.2 de la Constitución atribuye la potestad legislativa del Estado a las Cortes Generales, es decir conjuntamente al Congreso y al Senado, configura un auténtico bicameralismo en el que la aprobación de una ley requiere la aprobación del texto por ambas Cámaras⁶⁰. Al analizar la participación del Senado en el procedimiento legislativo básico, es decir en el procedimiento legislativo ordinario⁶¹, nos encontramos con la decisiva incidencia que tiene el tipo de bicameralismo que consagra nuestra Constitución que ha optado decididamente por un marcado bicameralismo incompleto que en algunos supuestos, y precisamente el que contemplamos es un ejemplo enormemente cualificado, supone un verdadero «ninguneo» del Senado en límites difícilmente conciliables con su condición de Cámara legislativa.

58 Hacemos hincapié en que dejamos al margen la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer recursos de inconstitucionalidad contra las normas estatales con fuerza de ley, toda vez que se trata de una intervención *a posteriori* y no en el mismo proceso de elaboración de la norma

59 ASIS ROIG, *Op. cit.*, págs 217 y 218.

60 KOJA, F., *Descentralización política y Cámaras de representación territorial*. Revista Vasca de Administración Pública, n.º 35, 1993, II, pág. 23.

61 El procedimiento legislativo, en cuanto conjunto de requisitos procedimentales que incorporan al *iter* de elaboración parlamentaria de una ley los principios esenciales que tienen que residenciarse en la norma legal en el contexto de un Estado democrático de Derecho, es decir, representatividad y pluralismo (GARCÍA MARTÍNEZ, *La incidencia de la reforma del reglamento del Congreso en el modelo de procedimiento legislativo* en «Estudios de teoría del Estado y Derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú (directores Morodo y de Vega). Servicio de Publicaciones de la Facultad de derecho (UCM) e Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), 2001, III, pág. 2157), determina unas normas procedimentales objetivadas que garantizan la misma objetividad de la ley, que así no es sólo la decisión del poder legítimo sino que responde también al procedimiento establecido para su debate y aprobación, de tal manera de dicho procedimiento se incorpora al concepto de fuentes del derecho en cuanto que los trámites que lo integran se configuran como requisitos de validez de la ley aprobada por el parlamento.

El primer apartado del artículo 87 de la Constitución atribuye la capacidad de presentar proyectos normativos al Gobierno y a cada una de las Cámaras, lo que supone el reconocimiento de una iniciativa legislativa institucional clásica en el derecho parlamentario que se atribuye «al Congreso y al Senado», lo que en nuestra tradición constitucional se solía expresar como iniciativa de «cada uno de los Cuerpos Colegisladores». La iniciativa de las Cámaras, que puede versar sobre cualquier materia, con la excepción del artículo 134.1 de la Constitución que reserva la elaboración del proyecto de ley de los Presupuestos Generales del Estado al Gobierno, se atribuye a cada Cámara en condiciones de igualdad y son los Reglamentos respectivos los encargados de precisar los requisitos de las proposiciones de ley.

La iniciativa para proponer al Senado un texto normativo deberá ir suscrita por un grupo parlamentario o veinticinco senadores (artículo 108.1 del Reglamento del Senado); a estos dos sujetos legitimados hay que añadir, a partir de la reforma del Reglamento de la Cámara de 1994, la competencia que el artículo 56.s) otorga a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, en la que algunos autores han querido ver cierta conexión con la iniciativa de las Asambleas autonómicas⁶². En realidad el supuesto que contemplamos no supone en forma alguna alteración de la iniciativa que regula el artículo 87,1 de la Constitución puesto que lo único que hace es añadir un sujeto más, la Comisión, a los ya legitimados por el Reglamento del Senado para activar la iniciativa legislativa de la Cámara Alta⁶³; la utilización por parte de los senadores y los grupos parlamentarios de la opción que se les ofrece para presentar directamente una proposición de ley o para hacerlo a través de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, si bien no tiene trascendencia desde el punto de vista reglamentario sí podría tenerla desde la consideración política de la iniciativa, en cuanto avalada por una Comisión cuyo sentido autonómico es evidente.

La tramitación parlamentaria de la toma en consideración en el Pleno del Congreso, que es común a todas las proposiciones de ley, tiene la única excepción de las iniciativas presentadas en el Senado, que son tomadas en consideración por el Pleno de la Cámara Alta (artículo 108 del Reglamento del Senado), remitiéndose a continuación al Congreso para su tramitación legislativa, de la que se excluye, como es lógico, la toma en consideración por la Cámara Baja (artículo 125 del Reglamento del Congreso). Aparentemente se produce pues una situación de paridad entre Congreso y Senado en relación con la iniciativa de la Cámara, ya que es el Senado el que asume la propuesta presentada en su seno, sustituyendo en ello al Congreso; la sustitución no es sin embargo completa desde el momento en que el artículo 126.4 del Reglamento del Congreso admite la posibilidad de que se presenten enmiendas de totalidad de

62 RAZQUÍN LIZARRAGA, *Op. cit.*, pág. 269.

63 GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Los senadores designados...*, *cit.*, pág. 565; *ibidem*, *Las especialidades del procedimiento legislativo en el Senado*, en «Manuel Fraga. Homenaje académico», Fundación Canovas del Castillo, 1997, pág. 669.

devolución de las proposiciones tomadas en consideración en el Senado, lo que implica la capacidad del Congreso de frustrar en sus comienzos la tramitación de las iniciativas legislativas del Senado⁶⁴.

Como indicábamos antes, la potestad legislativa la ejercen las Cortes Generales (artículo 66.2), formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado (artículo 66.1), lo que quiere decir que el acto legislativo que supone la aprobación de una ley sólo se perfecciona con la voluntad conforme de las dos Cámaras⁶⁵, manifestada expresamente como voluntad única de las Cortes. Ello implica que el texto aprobado por el Congreso en primer lugar, en virtud de su tramitación preferente en él (artículos 87, 88 y 89.2 CE), deberá someterse a una nueva tramitación en el Senado al objeto de que éste se pronuncie sobre el mismo. En este sentido el artículo 90.1 de la Constitución establece la remisión al Senado del texto aprobado por el Congreso para su deliberación por la Cámara Alta.

Sin embargo hay que hacer notar que el hecho de que las dos Cámaras tengan que intervenir en el procedimiento no supone que su participación tenga que hacerse en los mismos términos. El bicameralismo atenuado que consagra nuestra Constitución se traduce, en lo que a nosotros nos interesa, en la serie de limitaciones con las que se articula la intervención del Senado en el procedimiento legislativo y en el significado claramente diferente de las decisiones que se adoptan en una y otra Cámara. Como veremos en su momento, al referirnos a las fórmulas que emplea la Constitución española para dirimir los conflictos entre las dos Cámaras, puede ocurrir que una propuesta normativa se convierta en ley con la oposición expresa del Senado; tal es el supuesto de la interposición del veto por parte del Senado, que en definitiva significa su negativa total a aprobar el texto aceptado por el Congreso, o el de las enmiendas aprobadas por el Senado y rechazadas posteriormente por el Congreso, ya que en ambos casos la imposición del criterio del Congreso se hace en contra de la voluntad manifestada de la Cámara Alta, y en el supuesto del veto manifestada por mayoría absoluta. Decae en estos casos el principio de los parlamentos bicamerales de que la ley resulta de la voluntad concurrente de las dos Cámaras.

No cabe duda de que tal era la voluntad del constituyente ya que la literalidad del artículo 90.1 de la Constitución exige únicamente la deliberación del Senado sobre el proyecto de ley remitido por el Congreso, no necesariamente su aprobación, que como decimos puede existir o no, dejando constancia de la desigualdad con la que se ha articulado la participación de cada una de las Cámaras en el procedimiento legislativo. Hasta la legislatura actual, dado que ambas Cámaras han repetido prácticamente la misma composición política,

64 Para PUNSET BLANCO el Senado carece de iniciativa legislativa autónoma al tener que remitir sus iniciativas al Congreso para su tramitación (*El Senado en el procedimiento legislativo* en «El Parlamento y sus transformaciones actuales (Ed. Garrorena Morales), Tecnos, 1990, pág. 187); propugna el autor un sistema similar al italiano en el que el procedimiento legislativo puede iniciarse en cualquiera de las dos Cámaras.

65 SANTAMARÍA PASTOR, *Op. cit.*, pág. 908.

no se han producido normalmente conflictos graves entre ellas, lo que no es óbice para apreciar que nuestra regulación minusvalora claramente, y creemos que de manera injustificada, la intervención del Senado en el proceso de elaboración de las leyes; con la composición actual del Senado, en la que el principal partido de la oposición, el Partido Popular, ostenta una mayoría que no tienen en el Congreso, los enfrentamientos entre las Cámaras se han concretado en sendos vetos del Senado, superados por el Congreso, con lo que el desprecio expreso a la voluntad senatorial se hace más evidente.

El primer elemento que nos sirve para poner de relieve la disparidad de tratamiento es la determinación de un tiempo máximo de tramitación que se le impone al Senado. Los proyectos y las proposiciones de ley remitidos por el Congreso tienen que tramitarse en el Senado en un plazo máximo de dos meses (artículos 90.2 de la Constitución y 106.1 del Reglamento del Senado). Aparte de que en el procedimiento en el Senado sea distinto al del Congreso, como es lógico al ser, al menos teóricamente, una Cámara de significado distinto del Congreso, la imposición de un tiempo máximo de tramitación repercute de forma muy significativa en los trámites concretos que tienen lugar en Cámara Alta, y sobre todo en la determinación de unos plazos mucho más breves y rígidos que los del Congreso, ya que su incumplimiento supondría rebasar el límite constitucionalmente establecido.

Pero donde se manifiesta de manera arrolladora la problemática de la incidencia del bicameralismo incompleto es en los supuestos de discrepancia entre los textos aprobados por el Congreso y el Senado. La aprobación de alguna enmienda al articulado por parte de la Cámara alta supone necesariamente la modificación del texto aprobado por el Congreso, lo que se soluciona remitiéndolas al Congreso para que sean debatidas y votadas por el Pleno; las que se aprueben, por mayoría simple, quedan incorporadas al texto definitivo (artículos 90.2 de la Constitución y 123 del Reglamento del Congreso), manteniéndose, en el caso de que las enmiendas senatoriales sean rechazadas por el Congreso, el texto inicialmente aprobado por éste. Evidentemente esta forma de solventar la discrepancia entre las Cámaras no contempla la posibilidad de acuerdo a través de alguna fórmula de conciliación o de negociación entre las Cámaras, situación que se agrava por la práctica seguida en el Congreso en el debate de las enmiendas introducidas por el Senado ya que prácticamente no se debaten, nadie asume su defensa y en ocasiones los diputados apenas las conocen por no haber habido tiempo para publicarlas, dada la inmediatez con que se incluyen en el orden del día⁶⁶.

El sistema de solventar las discrepancias entre las Cámaras habitual en nuestro derecho parlamentario, la comisión mixta, ha quedado relegado a ser una excepción⁶⁷ dentro del panorama general de imposición del criterio del

66 FRAILE CLIVILLÉS, *Op. cit.*, pág. 542.

67 En materia legislativa sólo se mantiene en relación con la aprobación o ratificación de tratados internacionales, y también está prevista en el artículo 167 de la Constitución para el supuesto de reforma constitucional.

Congreso sobre el Senado, aunque el carácter de cámara de segunda lectura que realmente tiene el Senado, junto con la estructura normalmente paralela que en ambas Cámaras tienen las fuerzas políticas que las integran, le ha convertido en el órgano idóneo para que los grupos parlamentarios aprovechen la tramitación en el Senado para incorporar iniciativas y enmiendas no propuestas en el Congreso, que serán aprobadas normalmente sin dificultad en el trámite final de la Cámara Baja.

El supuesto más conflictivo, aunque como hemos indicado no es el más frecuente, es el de la aprobación de una propuesta de veto; ésta sólo puede ser aprobada por mayoría absoluta (artículos 90.2 de la Constitución y 122.1 del Reglamento del Senado), en cuyo caso el Presidente de la Cámara dará por finalizada la tramitación del proyecto dado que su aceptación por el Pleno del Senado supone el rechazo total del texto aprobado en el Congreso. La propuesta de veto aprobada, con un mensaje motivado justificando el veto, se traslada al Congreso para seguir allí su tramitación. Esta nueva fase, que parecería que tendría que responder a un sentido de conciliación de las posturas mantenidas por ambas Cámaras dada la exigencia del bicameralismo de que la voluntad de las Cortes sólo puede deducirse de la voluntad conforme de las Cámaras que las integran, reafirma de forma decisiva la preeminencia del Congreso y la inferioridad de la posición del Senado. Como es sabido, el texto del proyecto o proposición de ley vetado se somete a una nueva consideración del Pleno del Congreso y el levantamiento del veto es posible si, tras un debate de totalidad, se ratifica el texto aprobado inicialmente por la misma Cámara Baja (en realidad no hay otro texto ya que el Senado no puede plantear uno alternativo) por mayoría absoluta (artículos 90.2 de la Constitución y 122.1 del Reglamento del Congreso); caso de no obtenerse dicha mayoría podría someterse el texto a una segunda votación trascurridos dos meses desde la interposición del veto en la que no se exigiría más que mayoría simple. La constitucionalidad de la realización sucesiva de las dos votaciones ha sido puesta en tela de juicio o admitida por la doctrina⁶⁸ sobre la base de la redacción del precepto constitucional, según se haya visto en él una fórmula de votación alternativa (mayoría absoluta «O» mayoría simple) o la posibilidad de que una votación no excluya a otra, opción por la que ha optado el Reglamento del Congreso. En cualquier caso no se nos alcanza el significado de la espera de dos meses para rebajar la primera mayoría exigida.

En derecho parlamentario no resulta infrecuente encontrarse con la utilización de la fórmula de posponer la toma de decisiones como mecanismo para dilatar el tiempo disponible de negociación, con la finalidad de lograr el acuerdo final. No parece sin embargo que sea esta la situación en el levantamiento del veto del Senado ya que es este un supuesto en el que ya no cabe la negociación desde el momento en que la Cámara Alta, se levante o no su

68 SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*. Editora Nacional, 1984, pág. 284. SANTAMARÍA PASTOR, en *Comentarios a la Constitución* (director Garrido Falla) *cit.*, pág.910. ALZAGA VILLAAMIL, *La Constitución española de 1978*, 1978, pág. 574.

veto, ya no vuelve a intervenir en el procedimiento legislativo: si el Congreso levanta el veto se considera aprobada la ley, y si no lo consigue ni en la primera ni en la segunda votación, el proyecto se rechaza definitivamente. No es por lo tanto la negociación la justificación del aplazamiento y de la rebaja de la mayoría absoluta.

Aunque la fórmula de solucionar las discrepancias entra las dos Cámaras mediante la imposición del criterio de una sobre la otra está perfectamente aceptada en los sistemas de bicameralismo atenuado, la rebaja a la mayoría simple por el transcurso de dos meses supone una depreciación absoluta de la voluntad del Senado. Puede no plantear ningún reparo el levantamiento del veto, adoptado por la mayoría absoluta del Senado, mediante la mayoría igualmente absoluta del Congreso, pero parece totalmente injustificado que aquella mayoría absoluta senatorial se supla con una sencilla mayoría simple, por muy del Congreso que sea.

Sin duda el bicameralismo tan marcadamente incompleto que consagra nuestra Constitución implica, como hemos indicado, una minusvaloración muy acentuada del Senado cuyo sentido resulta cuestionable en los términos en que se plantea. El bicameralismo incompleto, que se fundamenta en una valoración desigual de las cámaras que se traduce en una diferenciación de funciones y competencias a favor de una de ellas, normalmente el Congreso, y del diferente peso específico de cada una de ellas en la función parlamentaria, proviene de la tensión que se establece a lo largo del siglo XIX entre los partidos liberales moderados, que otorgaban la misma legitimidad a las dos cámaras y les atribuían idénticos poderes, y los progresistas, partidarios de un bicameralismo incompleto sobre la base de que el Congreso, al ser siempre electivo, tenía un grado de legitimidad mayor que el Senado, que con frecuencia o no era electivo o podía incorporar una representación mixta. En la medida en que el Senado, cualquiera que sea su significado, se convierte también en cámara electiva pierde sentido el argumento de la legitimidad, y más cuando ésta deriva ya para ambas cámaras de la Constitución; pese a ello lo cierto es que en el ámbito del derecho comparado, y por supuesto también en el constitucionalismo histórico español, se impone el bicameralismo incompleto a favor del Congreso, situación que perdura en nuestro Texto fundamental vigente y que se traduce no sólo en la asignación de competencias distintas a cada Cámara sino también, como hemos visto, en la forma de articular su respectiva participación en los procedimientos parlamentarios.

El hecho de que el Senado se elija de forma perfectamente democrática parece quitar legitimidad a una regulación tan limitada respecto de su participación en el proceso legislativo de aprobación de la ley⁶⁹; si tales limitaciones, difícilmente justificables, pueden no resultar más que relativamente problemáticas en una Cámara que es básicamente de segunda lectura y cuya composición re-

69 PUNSET BLANCO, *El Senado en el procedimiento legislativo: una reforma imposible*. Tecnos, 1990, pág. 186. FRAILE CLIVILLÉS, *Op. cit.*, pág. 536.

produce políticamente la del Congreso, en un Senado verdaderamente territorial resultan totalmente intolerables en la medida en que imposibilitan en la práctica la función de esta Cámara como foro de cooperación y participación entre las Comunidades Autónomas y la institución parlamentaria estatal.

V. LA INICIATIVA LEGISLATIVA DIRECTA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Dado el escaso significado que tiene la participación del Senado en el procedimiento legislativo, la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas se configura como la fórmula de relación más directa entre la organización estatal y las Comunidades, además de constituir, junto con la iniciativa legislativa popular, la verdadera novedad del artículo 87 de la Constitución.

La iniciativa que el artículo 87.2 CE reconoce específicamente a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas se desdobra en dos posibilidades, de las cuales una, que consideraremos en primer lugar, no puede considerarse bajo ningún aspecto como una verdadera iniciativa legislativa.

A) La facultad que el citado precepto otorga a las Asambleas autonómicas para solicitar al Gobierno la adopción de un proyecto de ley no tiene más alcance que el que literalmente se deduce del texto: que la Asamblea de una Comunidad Autónoma (o varias conjuntamente) puede enviar al Gobierno un texto para que éste, si quiere, decida adoptarlo discrecionalmente como proyecto de ley, y en consecuencia lo remita al Congreso para que sea tramitado como tal.

Como en puridad el artículo 87.2 sólo habla de solicitar al Gobierno que adopte un proyecto de ley, esta previsión puede ser cubierta por la Asamblea en cuestión optando por una doble vía: o enviando al Gobierno un texto articulado para que éste lo someta, si lo considera oportuno, al Consejo de Ministros que decidirá sobre su eventual remisión al Congreso de los Diputados como proyecto de ley, o bien puede la Asamblea enviar al Gobierno un comunicado en el que exprese su interés por la regulación de una determinada materia, dejando por supuesto a la discrecionalidad del Gobierno no sólo la apreciación de la conveniencia de tal regulación sino también la elaboración del proyecto de ley concreto⁷⁰.

⁷⁰ La mayoría de los Reglamentos de las Asambleas autonómicas han optado por la tramitación de esta iniciativa asimilándola a la segunda modalidad que establece el artículo 87.2 de manera que las Asambleas adoptan la decisión que comentamos, ya sea la remisión de un texto articulado o de un simple comunicado, en función de las reglas aplicables a las proposiciones o proyectos de ley; como consecuencia de ello lo que de forma casi generalizada se remite al Gobierno es un texto articulado, aunque hay que precisar que esta decisión se adopta como consecuencia de la regulación reglamentaria y no por imperativo del precepto constitucional. Casi todos los Reglamentos han optado por remitir un texto articulado, aunque algunos (por ej. el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, arts. 111 y 112, y el reglamento de la Asamblea de la Ciudad de Ceuta, arts. 99 y 100) especifican procedimientos distintos para los supuestos de que se quiera enviar al

Aunque la inserción de esta posibilidad en el artículo 87.2 de la Constitución parece encuadrarla en el ejercicio de una iniciativa legislativa, o al menos de una propuesta de iniciativa⁷¹, lo cierto es que la propuesta de las Asambleas autonómicas se estructura más bien, a nuestro juicio, como una especie de impulso al Gobierno⁷²; dado que la iniciativa legislativa es, en este caso, claramente del ejecutivo, la actuación de las Asambleas tiene unas connotaciones, sobre todo por la gratiabilidad de la decisión gubernamental⁷³, que le acercan de manera sustancial a una fórmula un tanto *sui generis* del derecho de petición.

B) La segunda parte del artículo 87.2 contempla lo que, *prima facie*, puede ya considerarse como una verdadera iniciativa: las Asambleas de las Comunidades Autónomas pueden remitir al Congreso de los Diputados una proposición de ley para su tramitación. Prácticamente todos los Estatutos de Autonomía han recogido con fórmulas más o menos similares esta facultad de iniciativa que establece el precepto constitucional⁷⁴ y que atribuye a las Comunidades una capacidad de iniciativa que se configura como una novedad en nuestro derecho y que incluso es poco frecuente en los Estados descentralizados.

Esta iniciativa se concibe como una iniciativa institucional, es decir de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, siendo los Estatutos de Autonomía, y sobre todo los respectivos Reglamentos parlamentarios, los encargados de articular los mecanismos a través de los cuales las Asambleas adoptan la proposición que presentarán en el Congreso⁷⁵.

Gobierno un texto articulado, en cuyo caso se aplican las normas procedimentales para la aprobación de proyectos y proposiciones de ley, o que se remita un simple comunicado, supuesto que se tramita como una moción.

71 ARAGÓN REYES, *La iniciativa legislativa*. Revista Española de Derecho Constitucional, n.º 16, 1986, pág. 302.

72 El artículo 111.3 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia precisa que con esta iniciativa la Asamblea tiene como objetivo «estimular la iniciativa legislativa del Gobierno».

73 GARCÍA ESCUDERO y GARCÍA MARTÍNEZ, *Comentario al artículo 29 de la Constitución*, en «Comentarios a la Constitución española de 1978» (director Alzaga Villaamil). Cortes Generales y Editoriales de Derecho Reunidas, 1996, págs. 377 y 378.

74 Artículos 28.2 EPV; 34.2 y 3 EC; 10.f) EG; 30.11 EAnd.; 24.3 EAs.; 9.b) Ecant.; 17.h) ER; 23.3 ERM; 11.f) EV; 16.c) y d) Earg.; 9 h)EC-Mcha.; 12.e) ECan; 20.f) EExtr.; 28.2 y 3 EBal; 14.11 EMad; 13.6 ECast-L. Véase RALLO LOMBARTE, *La iniciativa legislativa en el Derecho autonómico*. Universitat Jaume I, 1993, págs. 21 a 24.

75 En general los Reglamentos se han remitido en este punto a la tramitación interna de la propuesta aplicando el procedimiento establecido para las proposiciones de ley que se presentan ante dichas Asambleas, de manera que lo que resta al final es un texto articulado aprobado por el pleno de la cámara autonómica que se remite al Congreso de los Diputados como proposición de ley. La no excesiva discrepancia de las regulaciones de los distintos Reglamentos (RALLO LOMBARTE, *Op. cit.*, págs. 122 y ss) respecto de los requisitos procedimentales y las mayorías exigidas para que el Pleno adopte un texto y acuerde remitirlo al Congreso no altera la esencia de esta facultad, que en definitiva deviene de su reconocimiento constitucional y no de una regulación reglamentaria, e incluso estatutaria, concreta. Sobre las distintas modalidades y posibilidades de ejercicio de este tipo de iniciativa, LAVILLA RUBIRA, *Las proposiciones de ley remitidas por las Comunidades Autónomas al Congreso de los Diputados*. Revista Española de Derecho Constitucional, n.º 28, 1990, págs. 21 a 23. GARCÍA MARTÍNEZ, *La participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento legislativo estatal*. Revista de la Facultad de Derecho (UCM), n.º 22, 1997, II, págs. 220 a 222.

Uno de los temas más polémicos en torno a esta iniciativa ha sido el de la delimitación de su ámbito material. La posición doctrinal más restrictiva la limita a las materias de competencia específica de cada Comunidad Autónoma⁷⁶; con una fórmula más matizada, que amplía el ámbito de la iniciativa legislativa autonómica, se condiciona dicha iniciativa a materias en las que la Comunidad pudiera tener un interés directo⁷⁷. La mayoría de la doctrina española se ha decantado por la no limitación material de la iniciativa del artículo 87.2⁷⁸ desde el momento en que el citado precepto no especifica ningún límite material (lo que sí hace al referirse, en el 87.3, a la iniciativa popular); es lícito suponer que si el constituyente hubiese querido limitar materialmente el ámbito de la iniciativa autonómica lo habría hecho expresamente con fórmula análoga a la utilizada en el número 3 del citado precepto constitucional. Si la Constitución no ha establecido limitación material alguna no parece haber razones formales suficientes para imponer más limitaciones a la iniciativa de las Asambleas legislativas autonómicas que las que pudieran tener las Cámaras, que en definitiva sólo serían las de las materias cuya iniciativa se haya reservado constitucionalmente a determinados sujetos, como es el caso, por ejemplo, de los Presupuestos Generales del Estado reservados, en virtud del artículo 134.1, a la iniciativa gubernamental.

Una muestra más de la insensibilidad de la Constitución hacia el fenómeno autonómico se refleja en el hecho de que la única iniciativa legislativa que proviene de órganos autonómicos tenga que ser remitida, como todas, al Congreso; este criterio evidencia de nuevo la posición secundaria con que se ha articulado el Senado, no ya en el procedimiento legislativo sino en el conjunto de la estructura parlamentaria. La definición del Senado como cámara territorial podría haber desembocado de una forma lógica en la atribución de funciones específicas en relación con las Comunidades Autónomas, y entre ellas la posibilidad de que las proposiciones de ley provenientes de las Asambleas autonómicas se presentasen en la Mesa del Senado⁷⁹, o al menos, siguiendo el modelo italiano, en cualquiera de las Cámaras.

El procedimiento de toma en consideración a que tienen que someterse las proposiciones de ley de las Asambleas autonómicas, al igual que el resto de las iniciativas extragubernamentales, se centra en un debate de totalidad que se de-

76 En esta sentido, SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos...*, cit., págs. 886 a 888.

77 EMBID IRUJO, *Introducción al régimen jurídico de los parlamentos territoriales*, en «Las Cortes Generales», IEF, 1987, I págs. 177 y ss.

78 Entre otros, SANTAOLLA LÓPEZ, *Op. cit.*, pág. 224. PUNSET BLANCO, *Las Cortes Generales*, Tecnos, 1983, págs. 236 y 237. MERINO MERCHÁN, *La potestad de iniciativa legislativa de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas*, en «Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)», IEF, 1984, III, págs. 2247 y 2248. MOLAS y PITARCH, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Tecnos, 1987, pág. 148. Aragón Reyes, *Op. cit.*, pág. 303.

79 MERINO MERCHÁN, *Op. cit.*, III, pág. 2249; RIPOLLÉS SERRANO, *La autonomía en la Constitución de 1978: relaciones interorgánicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, en «Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)», IEF, 1984, IV, pág. 2698; CANO BUESO, *El papel de los Parlamentos autonómicos en el sistema de cooperación interterritorial*, en «Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial», Tecnos, 1990, pág. 75.

sarrolla en el Pleno del Congreso en torno a la valoración de la oportunidad, conveniencia y principios generales del texto en cuestión, correspondiendo la defensa de la proposición a cargo de una delegación de la Asamblea proponente (artículo 127 del reglamento del Congreso) integrada por un máximo de tres miembros designados por la misma⁸⁰ (artículo 87.2 de la Constitución). Aunque algún autor ha indicado la improcedencia de que los delegados autonómicos puedan intervenir en el Pleno de una Cámara a la que no pertenecen⁸¹, la lógica del debate de este tipo de proposición parece imponer que los turnos a favor sean asumidos por los autores de la iniciativa, en este caso sus delegados, pues de otra forma aquella defensa carecerá del convencimiento que sólo puede darle su vinculación con la Asamblea origen de la proposición.

Tras el debate la Cámara no se pronuncia exactamente sobre la proposición en sí sino sobre la conveniencia de su tramitación parlamentaria para que se convierta, en su caso, en ley; en definitiva lo que hace la Cámara es valorar la conveniencia o no de dedicar su tiempo, siempre escaso, a tramitar la proposición en cuestión. Esta finalidad de la toma en consideración es una de las causas de la crítica que diversos autores a la imposición de este trámite a las iniciativas autonómicas, crítica que se ha fundamentado, entre otros motivos, en el hecho de que la existencia previa del acuerdo del Pleno de la Asamblea autonómica podría considerarse como una auténtica toma en consideración por un órgano parlamentario⁸², equivalente a la que tiene lugar en el Senado respecto de sus propias iniciativas, que no se someten luego al mismo trámite en el Congreso. La respuesta a este razonamiento parte de la consideración del significado del trámite. A través de la toma en consideración el Pleno del Congreso hace una valoración global de los principios y de la oportunidad de la proposición de ley, y en consonancia con tal valoración considerará la conveniencia de tramitar una proposición de ley que en definitiva le es ajena y cuyos principios puede rechazar básicamente por no concordar con el programa legislativo del Gobierno, apoyado por la mayoría parlamentaria, o por no sentir como necesaria la regulación que se propone. Lo que esto pone de relieve en definitiva es que la iniciativa autonómica, como todas las iniciativas no gubernamentales, se configura como una iniciativa subsidiaria de la del Gobierno, de manera que la función política que juega la toma en consideración es que la Cámara pueda

80 No existe unanimidad en los Reglamentos de las Asambleas autonómicas a la hora de establecer el procedimiento para designar a sus delegados ante el Pleno del Congreso, de manera que algunos exigen como condición de elegibilidad el que sean diputados que hubieran votado a favor de la iniciativa, o que pertenezcan a los grupos parlamentarios que lo hubieran hecho, existiendo también cierta disparidad en cuanto a las mayorías necesarias del Pleno de la Asamblea, e incluso algunos Reglamentos atribuyen esta función a la Mesa; finalmente, y aunque ningún Reglamento lo prevé, es lógico que las Asambleas puedan revocar el nombramiento de sus delegados (LAVILLA RUBIRA, *Op. cit.*, pág. 66).

81 SANTAOLALLA LÓPEZ, *Op. cit.*, pág. 226.

82 SANTAMARÍA PASTOR, *Comentario al artículo 87 de la Constitución* en «Comentarios a la Constitución», Civitas, 1985, págs. 1261 y 1262; PUNSET BLANCO, *La iniciativa legislativa... cit.*, pág. 60.

apreciar esa labor de complemento, o al menos de no contradicción, respecto del proyecto legislativo del Gobierno.

Aunque la doctrina ha mantenido criterios dispares respecto del significado de la toma en consideración en relación con el procedimiento legislativo⁸³, entendemos que se configura como un trámite previo a la tramitación de la iniciativa autonómica en el procedimiento legislativo y que en consecuencia supone el ejercicio por parte del Congreso de la verdadera iniciativa legislativa desde el momento en que es la aprobación de la toma en consideración por el Pleno de la Cámara la que impulsa necesariamente el inicio del procedimiento legislativo. Este carácter se pone de manifiesto precisamente en los efectos que tiene el pronunciamiento del Congreso: mientras que la aprobación de la toma en consideración supone la puesta en marcha de forma necesaria del procedimiento legislativo, es decir de la tramitación encaminada directamente al estudio, debate y aprobación de la ley, su rechazo implica sencillamente la no iniciación del procedimiento y la devolución de la iniciativa a la Asamblea proponente, sin que quepa ningún recurso contra la decisión del Pleno del Congreso, que es, en palabras del Tribunal Constitucional «manifestación del libre ejercicio por cada asamblea de sus atribuciones constitucionales»⁸⁴. Esto quiere decir que el verdadero acto de iniciativa legislativa es el de la Cámara⁸⁵ cuando asume como propia la iniciativa autonómica que se ha sometido a su consideración, y que su voluntad negativa se traduce, como hemos dicho, en que no hay iniciativa legislativa propiamente dicha.

La extensión del trámite de toma en consideración a todas las proposiciones de ley, con el significado a que hemos hecho referencia, supone que en nuestro ordenamiento no existen más que dos tipos de iniciativa legislativa, es decir de iniciativa que implique la apertura directa del procedimiento legislativo propiamente dicho: la del Gobierno y la de las Cámaras, quedando así la iniciativa de las Asambleas de las Comunidades Autónomas reducida a una iniciativa encaminada a instar a la Cámara Baja a una actuación, que sólo es legislativa de manera mediata en la medida en que obligan a dicha Cámara a resolver sobre la toma en consideración del texto propuesto pero no a tramitarlo más allá; la iniciativa que la Constitución reconoce a las Asambleas autonómicas pierde así su naturaleza legislativa desde el momento en que sólo la

83 Entre los que consideran que la toma en consideración es el acto de iniciativa legislativa propiamente dicho: SANTAMARÍA PASTOR, *Comentario...*, cit., págs. 884 y 885; ARAGÓN REYES, *La iniciativa legislativa*, Revista Española de Derecho Constitucional, n.º 16, 1986, pág. 304, distingue entre iniciativa legislativa e iniciativa de la iniciativa, que sería la propuesta presentada al Congreso por la Asamblea. Configuran la toma en consideración como un trámite integrado en el procedimiento legislativo propiamente dicho, retrotrayendo el acto de iniciativa legislativa al de la presentación a la Mesa del Congreso de la proposición autonómica, entre otros autores, SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario...*, cit., pág. 221; RAZQUÍN LIZARRAGA, *Op. cit.*, pág. 269.

84 ATC 659/ 1987, de 27 de mayo.

85 En este sentido es rotundo el ATC 659/ 1987, de 27 de mayo, ya citado, que en un supuesto de una iniciativa en el seno del Congreso diferencia netamente las propuestas formuladas por los diputados o grupos parlamentarios de «la resolución parlamentaria que recaiga sobre estas propuestas, rechazándolas o convirtiéndolas en iniciativa de la Cámara».

aceptación de la proposición por parte del Pleno del Congreso puede transformar lo que es una propuesta de iniciativa en una iniciativa verdaderamente legislativa, pero que ya no corresponde a las Asambleas sino al Congreso. Son significativos los términos literales en los que el artículo 87 de la Constitución se refiere a la iniciativa: el primer apartado de este precepto habla de «iniciativa legislativa» al referirse a la del Gobierno y las Cámaras («de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras»), mientras que en los otros dos incisos, referidos a la iniciativa de las Asambleas autonómicas y a la popular, no la adjetiva en ningún momento de legislativa y sólo les reconoce su capacidad para presentar proposiciones de ley. No es por ello exagerado afirmar que la facultad de iniciativa que la Constitución atribuye a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas (y, por supuesto, la popular) es una facultad de segundo grado, análoga a la que disfrutaban los grupos parlamentarios y los parlamentarios de las Cámaras en virtud de sus respectivos Reglamentos⁸⁶.

La desconexión entre la iniciativa de las Asambleas autonómicas y el Senado, evidente en todo el tratamiento que se hace de su tramitación, no se soluciona con la propuesta que ha hecho algún autor⁸⁷ de que la toma en consideración de aquellas iniciativas se haga en el Senado y no en el Congreso; como indicábamos al empezar a abordar esta cuestión, la tramitación preferente en el Congreso supone una evidente ausencia de valoración tanto del significado del Senado como Cámara territorial cuanto de las iniciativas institucionales de un órgano representativo autonómico. Sin embargo, la propuesta de trasladar la toma en consideración al Senado (con la lógica iniciación en él del procedimiento) puede tener el sentido de vincularle, como cámara territorial y por ello especialmente sensible a los intereses autonómicos, a las iniciativas de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, pero no supondría ningún cambio en la naturaleza de estas iniciativas como no legislativas toda vez que lo único que pasaría es que la iniciativa legislativa la asumiría el Senado, a través de la toma en consideración, en vez del Congreso, lo que, con la estructura dudosamente territorial que tiene el Senado actual, no parece que fuera a tener un significado especialmente relevante en las iniciativas autonómicas.

Superada la toma en consideración la proposición de ley sigue el trámite parlamentario previsto en el Reglamento de la Cámara, sin que los delegados autonómicos que defendieron la iniciativa en la fase de la toma en consideración vuelvan a intervenir a lo largo del procedimiento legislativo, ni en el Congreso, ni en el Senado posteriormente⁸⁸; la competencia que les reconoce el artículo 87.2 de la Constitución no se extiende a la actividad legislativa de las Cámaras, referida en definitiva al ámbito del ordenamiento estatal. Ciertamente

86 RUBIO LLORENTE, *El procedimiento legislativo en España*. Revista Española de Derecho Constitucional, n.º 16, 1986, pág. 91.

87 RAZQUÍN LIZARRAGA, *Op. cit.*, pág. 270.

88 Salvo la excepción de algún Estatuto de Autonomía (como el catalán) en que se especifica que en el procedimiento de su reforma se incluirán en la comisión parlamentaria correspondiente un número determinado de representantes de la Asamblea legislativa de la Comunidad en cuestión.

los ordenamientos estatal y autonómicos pueden tener puntos de contacto, pero a nuestro juicio la independencia y autonomía de los respectivos órganos legisladores imponen que ni las instituciones autonómicas puedan interferir en el proceso de creación de las normas estatales, ni los órganos estatales en los procedimientos legislativos de las Asambleas autonómicas.

VI. LA REFORMA DEL SENADO

En la situación actual la realidad es que el Senado y las formas de participación de las Comunidades Autónomas en la actividad legislativa del Estado no sólo no son satisfactorias sino que, sobre todo, son manifiestamente inútiles en el Estado Autonómico.

No cabe duda, y en este sentido se ha manifestado la doctrina prácticamente desde que se aprobó la Constitución, de la necesidad de reformar el Senado, necesidad que es cada vez más acuciante porque el transcurso del tiempo, lejos de solucionar los problemas, lo único que hace es que sea cada vez más difícil embridar la finalidad para la que lógicamente tendría que haber servido el Senado. La insuficiencia de los, por otra parte escasos, ensayos de reforma no han sido más que parches con los que se ha puesto en evidencia que sin un replanteamiento total de la Cámara Alta nunca se logrará alcanzar la meta de estructurar un Senado auténticamente territorial que tenga alguna funcionalidad en el Estado de las autonomías, que hoy por hoy se encuentra prácticamente al margen, y casi podríamos decir que de espaldas, del Senado.

La primera cuestión a plantear ante una hipotética reforma constitucional del Senado es ¿qué Senado se necesita? La respuesta prácticamente unánime⁸⁹ es: una Cámara auténticamente territorial, que en el Estado autonómico únicamente puede basarse en la representación sólo de las Comunidades Autónomas.

Las propuestas sobre la reforma de la Cámara Alta han sido tan numerosas y variadas⁹⁰ que resulta imposible hacer una relación de todas. En general se aboga por una drástica reducción del número de senadores, lo que parece ló-

89 Entre las excepciones más llamativas, VERA SANTOS, *Op. cit.*, págs. 281 a 288; ALONSO DE ANTONIO, J. A., *Estudios sobre la reforma del Senado*. Edición del autor, 1999, págs. 85 y ss., que propugnan Senados mixtos.

90 AJA, *El Estado autonómico...*, *cit.*, págs. 214 y ss.; *ibidem*, *La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una cámara autonómica*, en «La reforma constitucional del Senado», Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005. RUBIO LLORENTE, *Los poderes del Estado*, en «España: un presente para el futuro» (directores J. Linz y E. García de Enterría). Instituto de Estudios Económicos, 1984, pág. 60; FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, *Las Cortes Generales (Título III, Capítulo D)*. Revista de Derecho Político, n.º 36, 1992, pág. 338; MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Los obstáculos a la reforma del Senado: falsos y verdaderos*. Revista de Derecho Político, n.º 36, 1992, pág. 395; *ibidem*, *La reforma del Senado*. Fundación Universitaria San Pablo CEU, 1990. ALBERTÍ ROVIRA, *La reforma constitucional del Senado a la hora de la verdad*, en «La reforma constitucional del Senado», Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005. Un buen resumen de las propuestas de reforma se recogen en GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *op. cit.*, págs. 454 a 464.

gico si desaparecen los senadores provinciales y sólo se va a integrar con autonómicos, y a partir de este momento comienzan las discrepancias sobre la forma de su designación.

A la hora de plantearse esta cuestión hay que partir de la consideración de qué es lo que se quiere que represente realmente el Senado y qué situación debe ocupar en su relación con el Congreso.

Como hemos dicho antes, el Senado tiene que representar única y exclusivamente a las Comunidades Autónomas en cuanto entes públicos territoriales descentralizados y dotados de autonomía, es decir no es función del Senado representar a la población de la Comunidad Autónoma, que ya lo está en su respectiva Asamblea autonómica, en su condición de elemento personal de la Comunidad, y en el Congreso en cuanto comunidad política estatal.

Por otra parte el Senado, en cuanto cámara parlamentaria, tiene que incorporar uno de los valores básicos que caracterizan a las cámaras en un Estado democrático, es decir el pluralismo. Mientras que en el Congreso (y por supuesto en las Asambleas autonómicas) el pluralismo se manifiesta en su capacidad de incorporar la pluralidad de opciones políticas que hayan obtenido la suficiente representatividad a través de la elección directa, en el Senado, en cuanto que representa territorios, la exigencia del pluralismo se cubre por el hecho de que en él estén representadas las diecisiete Comunidades Autónomas, siendo su misma pluralidad la que expresa este principio parlamentario elemental.

La exigencia del pluralismo ligado al Estado de partidos que caracteriza a la democracia en nuestros días se realiza en los ámbitos territoriales autonómicos por la pluralidad de partidos políticos que se integran en las respectivas Asambleas legislativas autonómicas, y en el ámbito estatal por la presencia plural de las Comunidades Autónomas en el Senado, teniendo en cuenta que la diversidad política quedará integrada en la composición de aquellas Asambleas. Naturalmente esto supone decantarse porque cada una de las Comunidades Autónomas esté presente en el Senado como tal Comunidad, es decir con una única voz que sea la de la mayoría representativa de aquella, que naturalmente es la mayoría gubernamental de la Comunidad.

A nuestro juicio tendrían que ser las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas las encargadas de designar a los senadores representantes de las respectivas Comunidades, pero teniendo en cuenta que excluimos la representación proporcional de los partidos políticos presentes en la Asamblea de forma que los intereses de cada Comunidad Autónoma se verían así representados en cada legislatura, como ya hemos indicado, por las mayorías parlamentarias, sustentadoras de los respectivos gobiernos de cada una de las Comunidades⁹¹. Entendemos que esta formulación es coherente con la idea de

91 Evidentemente esta fórmula sólo puede ser factible por su regulación constitucional en base a un sistema uniforme para todas las Comunidades Autónomas, excluyendo en consecuencia la posibilidad de regulaciones dispares en los respectivos Estatutos o Reglamentos de las Asambleas.

que lo que tiene que estar representado en el Senado no es la Asamblea legislativa en su pluralidad interna, sino las Comunidades Autónomas y sus intereses específicos como Comunidad; las discrepancias entre los partidos políticos existentes en las Asambleas autonómicas, que estarán naturalmente presentes en el proceso parlamentario de designación de los senadores, se tienen que solventar en dichas Asambleas sin trasladarse al Senado porque sólo así podrá ser esta Cámara un órgano de representación de las Comunidades Autónomas en el Estado. Un Senado que reproduzca las mismas discrepancias partidistas que ya se han manifestado en las respectivas Asambleas está llamado a una confrontación interna que sólo puede admitirse referida a la confrontación de intereses entre las diferentes Comunidades (en los que lógicamente se manifiestan también los intereses políticos de las distintas mayorías parlamentarias y gobernantes de cada Comunidad) presentes en el Senado. La utilización del Senado como foro de la controversia partidista interna de cada Comunidad sólo tendría el efecto de hacer estéril su función en su relación con la otra Cámara parlamentaria, relación que tiene que ser su objetivo básico porque sólo a través de ella podrá hacer presentes los intereses autonómicos en los procesos legislativos estatales.

La primera consecuencia de este planteamiento es la consideración del mandato de los senadores. Frente al mandato libre, con la posibilidad de que el voto de los senadores representantes de una Comunidad Autónoma se exprese en el Senado de forma dividida, la opción de la unidad de voto, que reproduce sin duda un mandato imperativo, permite articular un Senado en el que los senadores representen realmente los intereses territoriales de sus respectivas Comunidades frente a otros intereses de partido⁹². En realidad, cualquiera que sea la naturaleza del mandato que se estime más conveniente, lo cierto es que en general la doctrina se inclina, explícita o implícitamente, por la defensa de una cierta unidad de voto, de tal manera que cuando se opta por la opción predominante del mandato libre se incluyen fórmulas intermedias para potenciar la representación del interés territorial específico⁹³, mientras que cuando la preferencia es el principio de unidad de voto se contempla la posibilidad de su quebrantamiento sobre la base de incluir sanciones significativas cuando la discrepancia ideológica entre los senadores de una comunidad autónoma se tradujese en una menor representación de los intereses de aquella⁹⁴.

La dependencia directa del mandato de los senadores respecto de la legislatura de las Asambleas autonómicas, excluye de forma radical la posibilidad de disolución anticipada del Senado⁹⁵ (aunque no, por supuesto, la de la disolu-

92 CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, *Op. cit.*, pág. 96.

93 ALBERTÍ ROVIRA, *La reforma constitucional del Senado...*, *op. cit.*, págs. 106 y 107.

94 CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, *Op. cit.*, pág. 96 y 97.

95 PUNSET BLANCO, *La territorialización del Senado...*, *cit.*, págs. 89 y ss. GIL-ROBLES GIL-DELGADO, *Op. cit.*, pág. 30. ARBÓS, *Op. cit.*, pág. 32. BAR CENDÓN, *Sobre una hipotética reforma de la potestad de disolución de las Cámaras legislativas prevista en el artículo 115 de la Constitución*. Revista de Derecho Político, n.º 37, 1992, págs. 156 y 157.

ción anticipada de las Asambleas autonómicas, cuando así esté previsto en los Estatutos de Autonomía), y en el mismo sentido tampoco tendría sentido el tiempo de mandato uniforme del Congreso y del Senado que establece la Constitución. A ello hay que añadir que con unos senadores representantes del interés específico de su respectiva Comunidad, manifestado como interés concreto de la mayoría legitimada por las elecciones autonómicas, no cabe el mantenimiento de la prohibición del mandato imperativo que establece el artículo 67.2 de la Constitución; el mandato representativo, cuestionado en ocasiones, incluso en relación con el Congreso, como consecuencia de las alteraciones que el Estado de partidos actual ha ocasionado en la teoría clásica del principio representativo, no tiene desde luego cabida en un Senado territorial cuyos miembros no representarían, en ningún caso, a la nación.

No faltan autores que se han decantado abiertamente por el modelo que ofrece el *Bundesrat* alemán, integrado por los representantes de los gobiernos de los *Länder*⁹⁶ aduciendo como valor incuestionable su eficacia como órgano de coordinación entre los entes territoriales y el Estado central. Sin embargo, incluso con independencia de que actualmente se está cuestionando en Alemania su pretendida eficacia, lo que parece desembocar en algunos proyectos de modificación del actual *Bundesrat*, la objeción fundamental a este modelo lo encontramos en su dudoso carácter de cámara parlamentaria⁹⁷. Ciertamente no hay que perder de vista que el Senado territorial tiene que seguir siendo parte integrante de las Cortes Generales, es decir del órgano representativo por excelencia, que además asume, por dicho carácter representativo, la función legislativa del Estado. A nuestro juicio, esta condición que tiene el Senado de ser cámara parlamentaria se visualiza más vinculándolo en su origen con las Asambleas legislativas autonómicas, lo que supondría a la postre su elección por sufragio indirecto, que con sus gobiernos, y ello aunque cada Asamblea tenga que decantarse por una representación única porque, como indicábamos, la pluralidad en el Senado no consiste en que cada Asamblea designe varios senadores de partidos distintos sino en el hecho de que la Cámara Alta presente a la pluralidad de Comunidades Autónomas que integran el Estado autonómico.

En definitiva, la legitimidad democrática del Senado se refuerza no sólo por haber sido designados sus miembros por una Asamblea representativa, sino también por el hecho de que los senadores hayan sido previamente par-

96 AJA, *El Estado autonómico...*, cit., págs. 217 y 218. *Ibidem. Perspectivas de la reforma constitucional del Senado*, en «La reforma del Senado». Senado-Centro de Estudios Constitucionales, 1994, págs. 220 a 222, así como en *La reforma del Senado para convertirlo en una cámara autonómica*, op. cit. SANTAOLALLA LÓPEZ, *El parlamento en la encrucijada*. Eudema, 1989, pág. 82. ARBÓS, *El Senado: marco constitucional y propuestas de reformas*. Revista de las Cortes generales, n.º 24, 1991, págs. 7 y ss. PUY FRAGA, *Por qué reformar el Senado en España es una gran idea*, en «Manuel Fraga. Homenaje académico». Fundación Cánovas del Castillo, 1997, II, págs. 1335 y ss.

97 AJA, *El Estado autonómico...*, cit., pág. 217; ALBERTÍ ROVIRA, *La reforma constitucional del Senado a la hora de la verdad*, op. cit., págs. 43 a 48.

lamentarios de aquellas Asambleas, lo que quiere decir que sobre ellos ha recaído ya una elección⁹⁸. Téngase en cuenta que la cuestión de la legitimidad democrática del Senado no es asunto baladí, desde el momento en que se van a tener que articular sus relaciones con la otra Cámara que integra las Cortes Generales, el Congreso, cuya legitimidad democrática directa es incuestionable. La designación de los senadores por parte de los gobiernos de las Comunidades Autónomas, aunque aparentemente pudiera recaer en senadores del mismo signo político que los designados por la mayoría de la Asamblea, le daría al Senado un carácter de órgano gestor y ejecutivo, poco conforme con la naturaleza de los parlamentos como órganos deliberantes, que es su esencia en definitiva. Los gobiernos tienen otros foros de integración, seguramente de una eficacia ejecutiva mucho mayor que la que ofrecen las Cámaras, por lo que creemos que es importante respetar los ámbitos simbólicos de cada uno de los poderes del Estado. La vinculación Senado-Asambleas autonómicas no excluye necesariamente la posibilidad de enriquecer la presencia de los entes autonómicos en aquél, y en este sentido pensamos que la propuesta de incorporar a los Presidentes de las Comunidades Autónomas como senadores natos no desequilibraría el modelo básico y podría servir como elemento de mejor vertebración de las Comunidades en el Estado y para facilitar la función institucional del Senado como marco de referencia para los gobiernos autonómicos⁹⁹.

La representación de las Comunidades Autónomas en el Senado, unitaria para cada Comunidad, no excluye, sin embargo, la proporcionalidad entre ellas; el carácter asimétrico con que la Constitución configura el Estado autonómico¹⁰⁰, junto con la trayectoria en que éste se ha desarrollado, aconsejan el mantenimiento de un sistema de representación de las Comunidades Autónomas en el que se equilibre un número mínimo común de senadores para cada Comunidad y otro proporcional a la población, en fórmula parecida a la que establece el artículo 69.5 de la Constitución y que ha inspirado buena parte de las propuestas doctrinales planteadas en este sentido.

VII. LA RECONSTRUCCIÓN DEL BICAMERALISMO ATENUADO EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Evidentemente, la reforma del Senado no es sólo la de su composición: este es el punto de partida pero no el de llegada. La reforma incluye necesariamente la modificación de una serie de aspectos relacionados con la confi-

98 FRAILE CLIVILLÉS sostiene la importancia de la legitimidad democrática indirecta como seña de identidad del Senado propuesto, apuntando la conveniencia de un sistema de incompatibilidades, ahora inexistente, entre la condición de senador y de parlamentario autonómico. *Op. cit.*, págs. 550 y 551.

99 FRAILE CLIVILLÉS, *Op. cit.*, pág. 553.

100 ÁLVAREZ CONDE, *Homegeneidad y asimetría en el modelo autonómico español*. Revista de la Facultad de Derecho UCM, n.º 21, 1997, págs. 110 a 117.

guración del Estado autonómico¹⁰¹ y con el papel que este renovado Senado estaría en condiciones de desempeñar. En lo que a nosotros nos atañe sólo haremos mención de los aspectos relacionados con su función de cámara colegisladora, lo que supone hacer una serie de consideraciones muy genéricas sobre la necesidad de introducir cambios en el proceso de elaboración de las leyes.

El punto de partida es la reconsideración del bicameralismo atenuado, en los términos en que lo establece nuestra Constitución. Como decíamos en otro momento de este trabajo, el bicameralismo atenuado o incompleto parte de una valoración desigual de la legitimidad democrática de cada una de las Cámaras, y en consecuencia de la función que deben desempeñar en el órgano del estado representativo por excelencia. Ya nos pronunciamos sobre la incongruencia de un bicameralismo tan desequilibradamente imperfecto como el que proyecta nuestro texto constitucional, incomprensible cuando en el modelo constitucional vigente ambas Cámaras responden a una elección directa (al menos, en el Senado, de los senadores provinciales, que son con mucho mayoritarios); la cuestión es si debe mantenerse el modelo de bicameralismo atenuado con el Senado territorial que se pretende.

La respuesta es afirmativa, aunque excluyendo la desigualdad extrema existente en nuestras Cortes, desde el momento en que en la legitimidad de ambas Cámaras, que sería sin duda democrática, habría que valorar la diferencia que media entre el grado de representatividad de la Cámara elegida por sufragio directo y el del Senado, vinculado a un sufragio indirecto, lo mismo que sería igualmente necesario sopesar el peso de la representación nacional presente en el Congreso respecto de la de las distintas Comunidades Autónomas que integran la del Senado, que en relación con aquélla siempre representarían minorías, absolutamente indispensables y merecedoras del reconocimiento pleno de su identidad, pero minorías cuyo protagonismo no puede sustituir a la voluntad de la mayoría¹⁰². Ahora bien, aún afirmando una estructura bicameral atenuada, habría que articular su proyección concreta sobre las funciones y relaciones entre las Cámaras de forma que no se desfigure el carácter del Senado en cuanto Cámara auténticamente territorial.

En este sentido nos planteamos una serie de conclusiones en relación con un esquema renovado del proceso de elaboración de la ley.

En primer lugar, las iniciativas legislativas sobre materias directamente autonómicas deberían centralizarse en el Senado, lo que supone que perdería totalmente sentido la iniciativa que el artículo 87.2 de la Constitución reconoce a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Representadas directamente en el Senado deviene inútil y contradictoria la duplicidad de órga-

101 SANTOLAYA MACHETTI, *En torno al principio de cooperación*. Revista de Derecho Político, n.º 21, 1984, pág. 109. AJA, *El Estado autonómico...*, *cit.*, pág. 574. TOMÁS Y VALIENTE, *Perspectivas, preguntas y decisiones acerca de la reforma constitucional del Senado*, en «La reforma del Senado». Congreso de los Diputados, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, págs. 242 a 244.

102 PORTERO MOLINA. *Op. cit.*, pág. 205.

nos autonómicos de significado similar legitimados para instar la actividad legislativa del Estado. La decisión que pudieran adoptar las Asambleas autonómicas en virtud de su decisión mayoritaria es la misma que esa misma mayoría que representa a la Comunidad en el Senado puede instar desde este órgano. La misma atribución de iniciativa a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas es ya un reconocimiento del escaso aprecio que tuvieron los constituyentes del Senado como cámara territorial; la reforma del mismo, y la correlativa supresión de la iniciativa autonómica del artículo 87.2, supondría la rectificación de un camino mal iniciado.

A partir de esta premisa el problema se centra en precisar en términos generales el sistema de equilibrio entre las Cámaras que se debe conseguir en sus relaciones en torno a la función legislativa que corresponde a las Cortes Generales, y una de las primeras cuestiones que se suscita siempre al respecto es la que atañe a la determinación de en cual de las Cámaras debe iniciarse el procedimiento legislativo. Desde nuestro punto de vista la solución pasa por la determinación de los ámbitos materiales de la iniciativa, de manera que cuando el objeto de la misma, provenga de donde provenga, afecte directamente a los ámbitos autonómicos debe primar el sentido territorial del Senado para que sea en esta Cámara donde se inicie el procedimiento, de tal forma que así será el Senado el que determine la primera propuesta sobre la iniciativa normativa, propuesta que posteriormente se someterá a la apreciación del Congreso. Fuera de estos supuestos específicos, es en el Congreso donde debe iniciarse el procedimiento, correspondiéndole a él articular la propuesta, a valorar posteriormente por la Cámara Alta.

En este contexto la iniciativa del Senado, lógicamente circunscrita a los intereses específicos autonómicos, tendrá que vincularse a la toma en consideración por el Pleno de la Cámara de las propuestas surgidas en su seno. La cuestión a resolver se centra en los nuevos criterios que tienen que informar la integración de los senadores en los grupos parlamentarios capaces de presentar tales propuestas, integración que tendrá que combinar los criterios territoriales autonómicos con las afinidades ideológicas delimitadas en función de las mayorías representativas de cada una de las Comunidades Autónomas. Por supuesto, esta estructura implica un replanteamiento general de los grupos parlamentarios del Senado, que sólo parcialmente podrán asimilarse, como sucede en la actualidad, a los del Congreso, ya que las diferentes fórmulas de integración de las Cámaras tendrían que derivar en la posibilidad de equilibrios políticos bien diferenciados entre ellas con lo que las posibilidades de formaciones paralelas de grupos se verían drásticamente reducidas. Casi resulta obvio decir que el gran intento de adaptación del Senado, la Comisión General de las Comunidades Autónomas, perdería toda entidad y razón de ser al desaparecer su sentido en un Senado auténticamente territorial.

Por último, parece indispensable superar la fórmula constitucional de resolución de las discrepancias entre las dos Cámaras, auténticamente vejatoria para el Senado y que frustraría cualquier reforma del procedimiento legislativo encaminada a abrir vías de participación y entendimiento entre las Comunida-

des Autónomas y el Estado. La vuelta a la solución tradicional en nuestro Derecho parlamentario de la comisión mixta como foro de pacto y negociación re-toma el sentido conciliador e integrador que siempre tuvieron los parlamentos y que en el estado autonómico se hace especialmente necesario.

De hecho, el campo de la negociación legislativa, que en realidad abarca una pluralidad de formas de participación en el proceso de producción normativa de los intereses diversos que caracterizan el pluralismo político y social de nuestros días, debe suponer la ampliación de las vías procedimentales legislativas en cuanto fórmulas de participación de intereses específicos en el mismo proceso de decisión normativa, con la consecuencia de poder articular así una corresponsabilidad entre dichos intereses y la instancia parlamentaria¹⁰³.

Habría que perfilar minuciosamente todas y cada una de las instituciones que integran el procedimiento legislativo para articularlas en un modelo de bicameralismo atenuado en el que las relaciones entre los cuerpos colegisladores respondiesen a la valoración correcta de su significado democrático en relación con el resultado final de aquel procedimiento, que es la ley estatal, pero la dimensión de la empresa vendría a ser compensada por la finalidad que se pretende con ella.

VIII. VIABILIDAD Y FUNCIONALIDAD DE LA REFORMA DEL SENADO

En un Estado descentralizado el Senado es una de las piezas necesarias para articular los distintos niveles territoriales, pero no la única¹⁰⁴; siendo uno de los problemas graves de la estructura de poder que ha generado la Constitución de 1978 la insuficiente articulación entre los niveles estatal y autonómico¹⁰⁵ es evidente que la reforma del Senado no es la panacea que garantice la estabilidad permanente del modelo del Estado autonómico. De hecho no son pocas las voces que reivindican como premisa una reforma que abarque toda la estructura autonómica del Estado, es decir todo el Título VIII¹⁰⁶, por entender que la dependencia del Senado territorial respecto del modelo descentralizador hace inútil la modificación sólo de la Cámara Alta.

En teoría podría pensarse que la adopción hoy por hoy de un Senado auténticamente territorial dotaría al Estado autonómico de un órgano concreto de

103 MAESTRO BUELGA, *Negociación y participación en el proceso legislativo*. Revista de Derecho Político, n.º 32, 1991, pág. 91.

104 ALBERTÍ ROVIRA, *La reforma constitucional del Senado*, op. cit. pág. 103.

105 *Ibidem*, pág. 103.

106 Entre otros, GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, J. M. *Op. cit.*, pág. 31; AJA, *El Senado autonómico...*, cit., pág. 574; PÉREZ ROYO, *La reforma imposible*. Claves de la razón práctica, n.º 20, 1992, pág. 13 y 14. RUIZ RUIZ, *Democracia mayoritaria e integración de los intereses territoriales en el Senado*, en «La reforma constitucional del Senado», Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, pág. 65. ARÉVALO GUTIÉRREZ, *El sistema interrelaciona de las administraciones territoriales*, en Asamblea, revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, n.º 9, 2003, págs. 137 a 141.

cooperación cuya sola existencia ya sería interesante dado que nuestro Estado compuesto no es precisamente pródigo en instituciones de cooperación interterritorial, y que es precisamente en el ámbito legislativo donde puede que se acuse más esta insuficiencia¹⁰⁷.

Evidentemente la adopción de fórmulas participativas no es sólo una cuestión jurídica ya que aquéllas dependerán básicamente de las voluntades políticas mayoritarias, decantadas electoralmente tanto en el Estado como en las Comunidades Autónomas¹⁰⁸, pero no hay que olvidar que en un Estado de Derecho son las estructuras jurídicas las llamadas a articular los cauces en los que puedan interactuar aquellas voluntades políticas; lo jurídico es, sin duda, instrumental, pero es un instrumento poderoso que bien usado puede dar los resultados apetecidos. Precisamente muchas de las insuficiencias que se detectan en nuestro Estado compuesto se pueden achacar a la insuficiencia de la fórmula jurídica con que se definió en la Constitución el modelo del Estado Autonómico, como hemos intentado subrayar al comienzo de este trabajo. Enmendar alguna de aquellas insuficiencias, como es el caso del Senado, puede ser «una gran idea», como afirma el título de un artículo¹⁰⁹, en la medida en que podría abrir unos cauces que por medio de la participación y la corresponsabilidad del Estado y las Comunidades Autónomas en una tarea legislativa común abriesen la puerta a la reafirmación de una serie de principios previstos en la Constitución cuya *praxis* no ha sido siempre todo lo precisa que hubiera sido deseable; la solidaridad del artículo 2 y su concreción en el 139, así como la promoción del principio de igualdad del individuo y de los grupos que proclaman los artículos 9.2 y 139, no han sido siempre la guía de las decisiones políticas.

Todos estos principios básicos afirmados jurídicamente en la Constitución se proyectan en el principio político de fidelidad o lealtad constitucional que, en la medida en que signifique aceptación de las reglas del juego contenidas en la Constitución, debe presidir las relaciones entre el Estado central y los entes territoriales que lo integran¹¹⁰. Este concepto de fidelidad lo formula ya el Tribunal Constitucional cuando se refiere al «principio inherente de colaboración y lealtad constitucional, que postula la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo, para la concreción normativa de temas de tanto relieve respecto a la puesta en marcha del Estado de las Autonomías»¹¹¹. No cabe duda de que la afirmación del principio de lealtad constitucional compete básicamente a las mayorías políticas legitimadas democráticamente, tanto en los órganos estatales como en los autonómicos, ya que son ellas con sus decisiones las que asumen la tarea de impulsar día a día el modelo constitucional; por ello la articulación en el órgano legisla-

107 BALAGUER CALLEJÓN, *Op. cit.*, II, pág.144.

108 PORTERO MOLINA, *Op. cit.*, pág. 198.

109 PUY FRAGA, *Por qué reformar el Senado en España es una gran idea*, cit.

110 PORTERO MOLINA, *Op. cit.*, págs. 198 a 201.

111 STC 181/ 1988, FJ 4.º

dor de las mayorías representativas del Estado y de las Comunidades Autónomas podría resultar especialmente sugerente en este Estado Autonómico abierto e inacabado en cuya definición final nos encontramos todos comprometidos.

Es verdad que un Senado configurado como verdadera Cámara territorial dejaría de ser la Cámara cómoda y confortable que es ahora, pero forzaría necesariamente esas vías de colaboración entre los centros plurales de poder del Estado compuesto, con lo que se colaboraría a que la *praxis* del Estado Autonómico se correspondiese finalmente con lo que en realidad es una de las grandes decisiones fundamentales de la Constitución, por insuficientemente formulada que estuviese en su momento. Sin embargo, y por debajo (o por encima) de todas las reflexiones que se han hecho sobre la posible reforma del Senado, hay una realidad que explica la resistencia con que se ha chocado a la hora de plantear su reforma. Superada la necesidad originaria de formar una Cortes compactas y coherentes, capaces de consensuar la Constitución, y articulado el proceso autonómico sobre un esquema de Comunidades Autónomas perfectamente definidas parecería que la reforma del Senado no hubiera debido plantear excesivos recelos, y se hubiera podido dotar con ella al Estado de las Autonomías de un órgano de participación de los entes territoriales en el Estado central capaz de contribuir a canalizar el desarrollo futuro de aquél; sin embargo aquellos recelos, que han impedido en varias ocasiones que se pudiera llevar a término dicha reforma, se deben a la conjunción de una serie de factores.

En primer lugar, la clase política en general, y en particular los partidos mayoritarios de ese bipartidismo imperfecto que domina las Cámaras, se siente suficientemente cómoda en la inercia de unos resultados electorales que les permiten controlar sus fuerzas en las dos Cámaras a la vez, a lo que habría que añadir el recelo que una nueva composición del Senado sobre la base de representar sólo a las Comunidades Autónomas podría suscitar como instrumento para reforzar los poderes autonómicos frente al central, sobre todo en un Estado Autonómico incompleto y reivindicativo como es el nuestro. A esto hay que sumar el aparente desinterés de algunas Comunidades Autónomas por impulsar una reforma del Senado ante el temor de que en ella se incorporase una estructura de representación igualitaria entre todas ellas, lo que, encuadrado nuevamente en ese proceso de reivindicación continua en que están embarcadas algunas Comunidades, parece no interesarles en exceso¹¹², de manera que es el mismo carácter asimétrico de nuestro Estado compuesto el que dificulta el apoyo de algunas Comunidades a la reforma¹¹³. Posiblemente la insuficiencia de la instancia senatorial como fórmula de participación de las Comunidades Autónomas en el Estado autonómico ha contribuido, junto con otros factores, a

112 AJA manifiesta que tal posición no parece cierta toda vez que los principales partidos nacionalistas de las Comunidades Autónomas llamadas históricas han solicitado formalmente la reforma del Senado en la Declaración de Barcelona. *El Estado autonómico*, cit., pág. 216.

113 SÁIZ ARNÁIZ, *El Senado y las Comunidades Autónomas*. Revista Vasca de Administración Pública, n.º 41, 1995, pág. 314.

generar una *praxis* política en la que las Comunidades Autónomas han preferido la negociación bilateral con el Estado central, mucho más rentable para aquéllas cuyas circunstancias políticas les da la posibilidad de situarse en una posición ventajosa para sus intereses; la reformulación del Senado tendría que potenciar necesariamente una estructura en la que las relaciones Estado—Comunidades Autónomas se hiciesen sobre la base de una multilateralidad equilibrada entre todas las Comunidades¹¹⁴, lo que alteraría de forma sustancial la experiencia vivida hasta ahora; como dijimos antes, no hay que desdeñar el peso de la inercia y del acomodo a las fórmulas ya sabidas y experimentadas, peso que se produce siempre en el funcionamiento de las instituciones y que puede ser un gran lastre para su renovación.

La tesitura actual, heredera de los recelos y de las inercias que hemos mencionado, nos permite cuestionarnos sobre la viabilidad y la funcionalidad de abordar hoy la reforma del Senado. Pese al anuncio del Gobierno referido a su voluntad de incluir la reforma del Senado en su plan de reforma constitucional, lo cierto es que el hecho de que haya acudido al Consejo de Estado para que este organismo le ofrezca una fórmula de reforma pone de manifiesto que el Gobierno carece de ningún proyecto concreto al respecto, lo que suscita recelos en relación con la posibilidad de que el principio voluntarista se traduzca realmente en un anteproyecto concreto. Si a ello añadimos la imposibilidad de que el Gobierno consiga, ni siquiera con el apoyo de sus socios parlamentarios, la mayoría exigida por el artículo 167 de la Constitución para proceder a la reforma, parece que ésta quedará sin remisión en el limbo de los buenos deseos.

Si la viabilidad de la reforma del Senado es más que dudosa, también lo es su funcionalidad. A estas alturas del proceso autonómico, con la espiral reivindicativa presente y futurible, la configuración de un Senado representativo de las Comunidades Autónomas llega tarde para enmendar la deriva del Estado de las autonomías. La sacralización que se hizo de la Constitución, por una parte, y el provecho que algunas Comunidades Autónomas y algunos partidos políticos han conseguido de un modelo territorial permanentemente abierto, por otra, han impedido que se abordasen las reformas de los aspectos de la Constitución que el tiempo transcurrido y las experiencias vividas planteaban como claramente necesarias. Sin duda la Constitución ofrece cauces concretos con los que hubiera sido posible abordar la reforma que habría permitido cerrar el modelo territorial, reforma a la que la participación del pueblo español, titular de la soberanía, daría la legitimidad necesaria, pero una mezcla de desidia, miedo y falta de la suficiente lealtad constitucional¹¹⁵ ha ido posponiendo indefinidamente hacer frente a la que se ha revelado como la mayor carencia del texto constitucional aprobado en 1978.

114 TRUJILLO FERNÁNDEZ, *Debate sobre la reforma del Senado*, en la Asamblea Regional de Murcia. Anuario de Derecho Constitucional y parlamentario, n.º 3, 1991, pág. 193.

115 COELLO DE PORTUGAL MARTÍNEZ DEL PERAL, *Comentario sobre la reforma del Senado*, en «La reforma constitucional». XXVI Jornadas de Estudios de la Abogacía del Estado. Ministerio de Justicia, 2005, págs. 136 y 137.

La idea de que «*más vale que la reforma (del Título VIII) sea «propuesta» antes de que resulte «impuesta» por la pueril estrategia reivindicativa de determinados nacionalismos, que parecen exigir «todo y ya»*¹¹⁶, expresa con toda lucidez la problemática actual en lo que se refiere al modelo territorial de nuestra Constitución, que arrastra de forma necesaria a la compleja disyuntiva de la modificación del Senado.

* * *

ABSTRACT. *The Senate regulation which underlies the Constitution of 1978 was questioned by the doctrine from the beginning as it defined itself as a territorial Senate which did not answer, neither by its remit nor its jurisdiction, to the working of a territorial parliament in a model of a decentralised State. The appraisal of the Senate can only be done by linking it with the territorial model adopted in Title VIII, as such it is the constitutional indeterminacy of the State of the Autonomies which impinges on the linkage between institutions needed to integrate autonomous and central powers; the Senate therefore becomes manifestly lacking, and consequently inoperative, specifically regarding the participation of the autonomous regions in the legislative functions of the State. The need to reform the Senate seems to be imposed as a pressing need as it appears to become increasingly difficult to endow it with the functionality that it would have had as a State of the Autonomies. Nevertheless, apart from the multiple and varied reform proposals that are being shuffled, in our view it is clear that the reform of the Senate is, in the present climate, neither viable nor functional. It is not viable as a result of the failure to meet up among the political parties whose majorities are indispensable to carry through reform; but, above all, it is not functional, since at this point of the autonomous process, with the present and potential protest spiral, the configuration of a Senate that really represents the autonomous regions arrives late to amend the drift of the State of the Autonomies. Only a decisive and direct action with a profound impact on Title VIII, something which does not seem foreseeable at present, would make the simultaneous reform of the Senate work.*