

LA TERRITORIALIZACION DEL SENADO Y LA REFORMA DE LA CONSTITUCION (*)

RAMON PUNSET BLANCO

1. El Senado ha sido constante motivo de reflexión para mí desde antes incluso de la aprobación de la Constitución. En 1979, tras efectuar un examen completo de la posición constitucional de esa Asamblea, escribí que se trataba de una Cámara anodina sin otro objetivo que el de suponer, con su mera existencia, un control interno de las Cortes Generales. «Y el caso es —añadía— que las Segundas Cámaras, a estas alturas del siglo xx, sólo parecen encontrar cierto encaje en el marco de los Estados Federales o en el de los Estados unitarios descentralizados y como Asambleas representativas de los Estados miembros o de los entes territoriales autónomos. Nuestro Senado, pues, tiene planteados gravísimos problemas de supervivencia. En todo caso fácil es vaticinarle una existencia lánguida». Sin embargo, concluía, en el Senado hay una vocación regional, cuyo germen se encuentra tanto en esa cuarta parte de senadores designados por las Comunidades Autónomas como en ese pobre papel especial que, en relación con ellas, la Constitución le asigna en algunos de sus preceptos —los arts. 74.2 (en relación con los arts. 145.2 y 158.2) y 155.1—. Los defensores de la supervivencia del Senado deben luchar porque ese germen se desarrolle. Mientras tanto, reducida virtualmente la Alta Cámara al papel de órgano consultivo en el procedimiento legislativo y ausente de los mecanismos de control político extraordinario del Gobierno, «únicamente un brillante ejercicio del control ordinario de la actividad gubernamental y administrativa le proporcionaría la triste dignidad de un mediano pasar» (1).

(*) Texto de la Ponencia presentada en el Seminario sobre «La reforma del Senado y las Comunidades Autónomas», organizado por el Instituto Vasco de Administración Pública y la Facultad de Derecho de la Universidad del País Vasco y celebrado en Bilbao los días 28 y 29 de mayo de 1992.

(1) R. PUNSET: *El Senado en la nueva Constitución española*, «Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense», núm. 57, 1979, pág. 160.

Volviendo, años después, sobre la cuestión de la supervivencia del Senado, me preguntaba si debía conservarse la estructura bicameral de las Cortes Generales, escribiendo que consideraba «merecedora de un juicio negativo toda dualidad de Asambleas que no se justifique en representatividades diferenciadas, que no se articule en técnicas representativas distintas y que no opere con arreglo a un criterio funcional diversificado. En tal perspectiva, el Senado de la Constitución de 1978 carece de todo sentido y no tiene más futuro que el que la inercia institucional y la valoración política de la oportunidad y conveniencia de una reforma constitucional quieran darle». Consecuentemente, me pronunciaba rotundamente contra la supervivencia de un Senado de las características del actual y propugnaba «un Senado que refleje la armonía que se ha de predicar de las relaciones entre el principio democrático y el principio autonómico, ambos consustanciales a la forma del Estado español; un Senado, por tanto, mediante el que las CC. AA. participen en el proceso de formación de la voluntad estatal. En esa participación, además, hallarían las CC. AA. otro capital instrumento garantista —junto con el instituto de la jurisdicción constitucional— de su propia esfera de autonomía» (2).

2. Está claro, tras lo dicho, que defiende la necesidad de una reforma de la Constitución para otorgar al Senado el carácter de una verdadera Cámara de representación territorial. La cuestión de la modificación constitucional en este aspecto es, como se sabe, objeto actual de viva controversia entre los políticos y también entre los constitucionalistas. La mayor parte de unos y otros basa su oposición a la reforma, empero, en razones de oportunidad y no en criterios técnicos. Se piensa, en efecto —si bien no siempre se dice públicamente—, que, aun siendo insatisfactoria la vigente regulación constitucional de la estructura y funciones de la Alta Cámara, el proceso conducente a alterar tal regulación podría propiciar reivindicaciones reformadoras de mayor alcance y hacer disminuir el consenso que ha acabado por concitar la Constitución de 1978. Esta cautela resulta, en principio, digna de consideración, como también han de apreciarse los esfuerzos doctrinales y políticos tendentes a mejorar, a través de la reforma del Reglamento del Senado, el papel territorial de la Asamblea.

Ahora bien, dejando a un lado los problemas de coyuntura y de generación del acuerdo político preciso para delimitar los contornos exactos a que habría

(2) R. PUNSET: *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1987, págs. 219-220, y *El Senado en el procedimiento legislativo: una reforma imposible*, en A. GARRORENA (ed.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, pág. 192.

de reducirse la modificación constitucional, ésta me parece del todo imprescindible para dotar de contenido al artículo 69.1 de la CE. La proyectada reforma reglamentaria, por lo que de ella se conoce, no aliviará —si es que al fin se lleva a cabo— esa imperativa precisión, como tampoco lo hizo el Reglamento de 1982 al introducir determinadas novedades en la organización del Senado (posibilidad de formar Grupos parlamentarios autonómicos y Grupos Territoriales y creación de una Comisión permanente legislativa de «Autonomías y Organización y Administración Territorial») (3).

3. Sentada como premisa de la que parto la necesidad de modificar la Constitución, de lo que se trata es de articular una propuesta que concrete aquellos preceptos constitucionales que deben ser reformados. Al respecto, conviene advertir que la reforma, si ha de tener alguna posibilidad de realizarse, tiene que circunscribirse al menor número posible de preceptos. Y ello no sólo por elementales razones de prudencia, sino a fin de facilitar el máximo consenso entre las fuerzas políticas. Existen también razones de tipo técnico a las que más adelante me referiré.

Desde luego, parece insoslayable incluir en la reforma, como núcleo esencial de la misma, la composición de la Asamblea. El artículo 69 de la CE, salvo en su apartado 1, y justamente para hacer operativa la fórmula que en dicho apartado se contiene, ha de modificarse por completo, pues todos los senadores deben ser designados por las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, *¿cuál habría de ser el órgano autonómico designante?* Y, antes aun, *¿debe predeterminar la Constitución el órgano designante o remitir a lo que dispongan los Estatutos, que así tendrían la libertad de atribuir la designación bien al Gobierno (o incluso sólo al Presidente), bien al Parlamento, bien al Cuerpo Electoral de la respectiva Comunidad Autónoma?* En mi opinión, la composición de un órgano constitucional es de inexcusable fijación por la Constitución misma, máxime cuando tal órgano se incardina en aquél al que corresponde ejercer la potestad legislativa del Estado —incluida la constituyente (arts. 166 a 168 CE)— y el control de la acción del Gobierno (art. 66.2 CE), aparte de tener conferidas otras relevantes competencias. Además, la incidencia del modo de designación de los senadores en la forma de gobierno estatal —cuestión a la que enseguida aludiré— obliga igualmente a su normación constitucional.

El artículo 69 CE debe, pues, establecer cuál de los órganos superiores autonómicos procederá a la designación de los senadores que hayan de corresponder a cada Comunidad Autónoma.

(3) Véase *El Senado y las Comunidades Autónomas*, ob.cit., págs. 160 y sigs.

4. A mi juicio, ha de descartarse la atribución de la facultad de designación a los Cuerpos Electorales de las Comunidades Autónomas, ya que entonces la relación representativa no sería sustancialmente diferente de la que media entre el Cuerpo Electoral del Estado y el Congreso de los Diputados. Debe, no obstante, reconocerse que si la fórmula electoral constitucionalmente impuesta para los comicios senatoriales fuera la de escrutinio mayoritario (sobre todo a doble vuelta) aquella diferencia resultaría mayor, dada la prescripción del artículo 68.3 CE para las elecciones al Congreso (sistema de representación proporcional). Por ello, el fundamento de la exclusión que propongo radica en la inidoneidad de los Cuerpos Electorales autonómicos para dotar de especificidad a la representación territorial. Los electores, en efecto, no forman un órgano colegiado susceptible de adoptar una declaración de voluntad autónoma y unitaria, sino un muy numeroso órgano colectivo cuya voluntad no es, propiamente, la de los votantes, sino aquella que resulta de la aplicación a los votos emitidos de una determinada fórmula electoral o sistema de asignación de escaños. Esto hace que la atribución a órganos de tal naturaleza de la facultad de designar a los miembros de la Segunda Cámara de un Estado compuesto —aunque pueda justificarse desde la perspectiva del principio democrático (así ocurrió con la aprobación, en 1913, de la enmienda XVII de la Constitución de los Estados Unidos)— conduzca a un debilitamiento de la territorialización como elemento valorativo de la representación especial para la que esas Asambleas se instituyeron (4).

5. Tampoco cabe conferir semejante facultad a los Presidentes de las Comunidades Autónomas. Nuestra actual cultura democrática no admitiría la designación de senadores por un órgano unipersonal, aunque ese órgano proceda indirectamente de la elección popular. La opción queda reducida, por consiguiente, a los Gobiernos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas.

Aunque, en realidad, la opción es más amplia, ya que no resulta precisamente irrelevante que las Asambleas hayan de efectuar la designación con arreglo a un sistema de representación proporcional o de acuerdo con una fórmula de escrutinio mayoritario.

6. Ateniéndonos estrictamente a las exigencias de la representación territorial, parece evidente que la designación por los Gobiernos o, mediante una fórmula mayoritaria, por los Parlamentos autonómicos constituyen las únicas opciones posibles.

(4) Véase de nuevo la *ob. cit.* en la nota anterior, págs. 121, 122, 222 y 223.

Es, en efecto, indudable que a través de ambas clases de designación habría en la Cámara Alta una presencia de las Comunidades Autónomas más plural y diferenciada, al disponer cada ente autonómico de la posibilidad de hablar con una sola voz, con las consecuencias que ello produciría, además, en la organización de la Asamblea senatorial a partir de la reestructuración de los Grupos Parlamentarios. Ciertamente, cuando los partidos hegemónicos en las Comunidades Autónomas son de ámbito nacional la polifonía disminuye, pero ésta es una consideración política del problema, no distinta de la que puede merecer la relativización de la división horizontal y vertical de poderes a causa de la acción uniformizadora de las organizaciones partidarias. Jurídicamente, y por los citados métodos de designación, la especificidad característica de la representación territorial encontraría su adecuada plasmación, al menos desde la vertiente estructural o de composición del Senado.

En la eventualidad de que se optara por estos métodos de designación —que la Constitución, en su art. 69, debería predeterminar, inclusive en lo tocante a la fórmula electoral mayoritaria si la designación se atribuyera a las Asambleas autonómicas—, también habría de alterarse la relación entre electores y elegidos mediante la supresión de la prohibición de mandato imperativo. Tal prohibición, establecida en el artículo 67.2 CE —y acerca de cuyo significado y alcance he tenido oportunidad recientemente de revisar opiniones anteriores para concluir ahora en su carácter ocioso y anacrónico, excepto, precisamente, cuando atañe a los actuales senadores de designación autonómica (5)—, carecería de sentido cuando se tratase de asegurar la presencia *unitaria* de cada Comunidad Autónoma en la Alta Cámara, presencia que demanda una relación fiduciaria permanente entre los órganos designantes y los parlamentarios designados y, por tanto, la eventual impartición de instrucciones a éstos, su igualmente permanente revocabilidad y la vinculación de la duración de su mandato a la de las funciones de aquellos órganos.

De otra parte, un Senado compuesto de semejante manera no podría ser objeto de disolución, que es un mecanismo únicamente inteligible en el marco de las relaciones entre el Gobierno y una Cámara de representación política. En suma, el modelo de Cámara Alta así diseñado se hallaría muy próximo al del *Bundesrat* alemán.

7. Tal modelo tiene, sin embargo, escasas posibilidades de implantación entre nosotros, habida cuenta de su radical apartamiento del sistema vigente

(5) Véase R. PUNSET: *Prohibición de mandato imperativo y pertenencia a partidos políticos*, en J.J. GONZÁLEZ ENCINAR (COORD.): *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa-Calpe, 1992, págs. 119 y sigs.

y de los riesgos que implica para los partidos de ámbito nacional, sobre todo en ciertas Comunidades Autónomas. Me parece, también, que el método de designación por las Asambleas autonómicas mediante una fórmula de representación proporcional, que es la opción seguida por el artículo 69.5 CE, se encuentra ya profundamente enraizado en nuestra cultura política; y no sólo por sí mismo, sino situado en un contexto más amplio: el de la utilización de dicha fórmula en toda clase de elecciones (generales, autonómicas y locales). Por ello, la introducción de un método tan novedoso como el apuntado —carente, además, de precedentes históricos propios y aun de Derecho Comparado, si exceptuamos el singularísimo caso del *Bundesrat* de la RFA, que es el resultado de un proceso de centralización federal a partir de la disgregación de las unidades políticas anteriores al Imperio bismarckiano— requeriría una esforzada voluntad política completamente inimaginable, máxime dadas las reticencias que la modificación del texto constitucional suscita.

Añádase a lo anterior que la integración del modo más genuinamente territorial de una Cámara de las Cortes Generales tendría notables repercusiones en el plano de la forma de gobierno, sobre todo si esa Cámara, para convertirse en un órgano de representación territorial desde una perspectiva funcional, ampliara sus reducidos poderes actuales en relación con las cuestiones de directa incidencia autonómica. En efecto, de ser los senadores designados por el método estrictamente territorial, podría producirse, en teoría, una situación —no insólita en Alemania— en que, por la diversa forma de integración de las dos Asambleas estatales, la oposición parlamentaria se hiciera con el dominio del Senado. Esta eventualidad resultaría, desde luego, menos probable si la designación de los miembros de la Alta Cámara correspondiese a las Asambleas de las Comunidades Autónomas por un sistema de representación proporcional y, en todo caso, carecería de excesiva trascendencia si se mantuviera el papel subordinado de la Alta Cámara que las vigentes normas constitucionales han determinado.

8. Resultando, pues, a mi juicio, lo más realista circunscribir la reforma de la composición del Senado a una ampliación del método del actual artículo 69.5 CE que comprenda a la totalidad de los integrantes de la Cámara, este obligado punto de partida nos conduce a otros problemas. Para empezar, es obvio que al operar la fórmula de representación proporcional sobre un número mayor de escaños a cubrir, y potenciarse, consiguientemente, sus virtualidades fragmentadoras, la presencia de cada Comunidad Autónoma en el Senado vería recortada su especificidad. Este problema se agravaría, naturalmente, si el número total de senadores se quisiera aumentar con relación al actualmente existente. Su reducción, por otra parte, no deja de ofrecer

dificultades, ya que, además de afectar al trabajo de la Cámara, concierne a la espinosa cuestión de los criterios que deben presidir la atribución a las respectivas Comunidades Autónomas de un determinado número de escaños. Parece claro que a menor número total de escaños, menor peso de los criterios demográficos, dada la precisión de atribuir a todas las Comunidades un número mínimo de puestos senatoriales a designar.

En segundo lugar, los miembros de un Senado compuesto por el método del artículo 69.5 CE ninguna necesidad tendrían de hallarse libres de la prohibición de mandato imperativo, toda vez que su distinta filiación política hace, si no impensable, sí difícilmente concebible que pudieran recibir de la Asamblea designante unas instrucciones que, en pura lógica, habrían de acordarse por mayoría cualificada, como asimismo una eventual revocación de los elegidos. Esto no supone, sin embargo, asimilar por completo las relaciones entre Asambleas autonómicas y senadores a las que discurren entre el Cuerpo Electoral del Estado y los integrantes del Congreso de los Diputados. Baste pensar en la compatibilidad (que, *a sensu contrario*, autoriza el art. 67.1 CE) entre las actas de diputado autonómico y senador y en la vinculación que cabe establecer (en mi opinión, sólo mediante la reforma del artículo 69.6 CE) (6) entre la duración del mandato senatorial y la de la legislatura de la Asamblea designante.

En tercer lugar, aun siendo tan limitada la territorialización estructural del Senado que cabe propugnar, ¿debiera resultar una Cámara permanente y no susceptible de disolución en ninguna circunstancia? Si nos atuviésemos sólo a la composición de la Cámara por el método indicado, sin tener en cuenta, por tanto, su posición constitucional, esto es, su papel en el ámbito de la forma de gobierno estatal, sería difícil llegar a una conclusión fundamentada. Ello porque, a diferencia de lo que sucedería en el supuesto de que los senadores fueran designados por los Gobiernos o las Asambleas de las Comunidades Autónomas con arreglo a una fórmula mayoritaria —supuesto en el cual la indisolubilidad de la Cámara se justificaría en razón, estrictamente, de su carácter representativo territorial, lo que, correlativamente, obligaría a mantener el actual carácter atenuado de nuestro bicameralismo—, en el caso de la designación según el método del artículo 69.5 CE, y precisamente por la entonces menor territorialización del Senado, habría que aportar otros argumentos adicionales en favor de su no disolución; argumentos que no pueden consistir simplemente en la antes citada vinculación entre el período de mandato de los senadores y la duración de la legislatura autonómica,

(6) Véase *El Senado y las Comunidades Autónomas*, ob. cit., págs. 151 y sigs., y la crítica que en este extremo se efectúa de la STC 40/1981.

porque tal vinculación ya se halla establecida actualmente, de un modo u otro, en la mayoría de los ordenamientos de las Comunidades Autónomas (7).

Tales argumentos adicionales existen y no guardan relación con la índole representativa del Senado, sino, como he dicho, con su posición constitucional. Por consiguiente, volveré a referirme a esta cuestión de la disolución de la Cámara Alta luego de aludir al problema de la reforma de la Constitución en lo concerniente a aquella posición.

9. Convertir al Senado en una verdadera Cámara de representación territorial exigiría no sólo alterar la regulación constitucional de su modo de integración, sino, asimismo, y a fin de atender a la vertiente funcional de tal representación, modificar el papel que la Constitución de 1978 asignó al Senado en relación con las Comunidades Autónomas, papel que, obviamente, sería preciso potenciar. Esto supondría articular una propuesta tendente al reforzamiento de la posición del Senado en la tramitación por las Cortes de todas las leyes de directa incidencia autonómica, como en otras ocasiones intenté ofrecer con algún detalle (8).

Ahora bien, semejante propuesta —también tuve oportunidad de reflexionar sobre ello en otro lugar (9) y reitero aquí lo entonces escrito— «tropieza con un obstáculo formidable que la hace técnicamente poco operativa al aumentar la complejidad procedimental existente. Este obstáculo consiste en la pluralidad de los tipos de leyes creados por el constituyente, caracterizados unos por la mayor o menor cualificación de las mayorías precisas para su aprobación, otros por variadas singularidades en su procedimiento de elaboración, y otros, en fin, por la intervención de un número más o menos grande de órganos o segmentos orgánicos, tanto del Estado, como, en ocasiones, de las Comunidades Autónomas en el *iter* de su confección y adopción. Creo, además, que la entidad de este obstáculo es tal que lo convierte en infranqueable para cualquier propuesta de reforma... de la posición del Senado en el procedimiento legislativo. Si los tipos de leyes hubieran sido reducidos por el constituyente a los de leyes ordinarias y leyes de reforma constitucional, la reconversión de la posición senatorial en dicho procedimiento mediante el reforzamiento de la misma en la aprobación de las leyes de relevancia autonómica sería perfectamente factible. Pero, enfrentados con un sistema de creación jurídica primaria de la complejidad del existente, el reforzamiento...

(7) Cfr. *ibidem*, loc. cit.

(8) Cfr. *ibidem*, págs. 228 y sigs., y *El Senado en el procedimiento legislativo...*, ob. cit., págs. 193 y sigs.

(9) Cfr. *op. ult. cit.*, págs. 196-197.

del papel de la Alta Cámara no puede concluir sino en inyectar nuevas dosis de barroquismo en ese sistema».

Esta consideración técnica elimina, a mi juicio, toda posibilidad de dotar de un contenido funcional mayor que el actual a la representación que el artículo 69.1 CE atribuye al Senado, limitando la perspectiva de la reforma de la Constitución a la vertiente estructural que antes se examinó, la cual es la que menos afecta al vigente texto constitucional y, también por ello, la que más consenso podría recoger entre las fuerzas políticas. Ciertamente, con esta reforma estrictamente atendida a la composición de la Cámara, el papel del Senado en el procedimiento legislativo seguiría siendo el que ahora desempeña; incluso se vería acentuada la contradicción existente entre su carácter representativo y la subordinación que en el cauce de la elaboración de las leyes de relevancia autonómica continuaría padeciendo.

10. Intangible la regulación constitucional de la posición del Senado en el procedimiento legislativo y alejada la Alta Cámara de los mecanismos de formación y cese del Gobierno —alejamiento que convendría mantener si todos los senadores fueran designados por las Comunidades Autónomas—, ningún sentido tendrían las actuales previsiones de la Constitución relativas a la disolución de dicha Asamblea. Tampoco lo tienen hoy en los casos de los artículos 99.5 y 115 de la CE, en los cuales la disolución del Senado no resulta congruente con su falta de intervención en el trámite de investidura del Presidente del Gobierno ni con la carencia de responsabilidad política del Ejecutivo ante la Cámara senatorial (arts. 108 y 112 a 114 CE) (10). Por ello, las indicadas previsiones deben suprimirse.

Esta supresión habría de alcanzar también, me parece, a la disolución prevista en el artículo 168 de la CE, que, aunque ideada para dotar de mayor rigidez al texto constitucional, ningún encaje podría encontrar —por el contrario, perdería su razón de ser— en el supuesto de que el Senado tuviese una composición territorial.

11. Para concluir, hemos de preguntarnos si vale la pena abordar una reforma constitucional de objetivos tan limitados. Según entiendo, la respuesta que este interrogante merece es decididamente positiva. Es verdad que la conversión del Senado en una auténtica Cámara de representación territorial sólo se lograría parcialmente (en su vertiente estructural y por el método menos territorial de los imaginables). No resulta menos verdad, empero, que

(10) Sobre esto, véase *El Senado en la nueva Constitución española*, ob.cit., págs. 147 y sigs. También, R. PUNSET: *Las Cortes Generales*, Madrid, CEC, 1983, págs. 68 y sigs.

la reforma propuesta supondría dar un paso de gran importancia en la dirección correcta: la de aumentar la participación de las Comunidades Autónomas en la forma de gobierno del Estado. Creo que, por ahora, y siendo conscientes de que el Senado de la Constitución de 1978 no es el resultado de un proceso de centralización federal como el producido en otros Estados compuestos, sino, básicamente, una Segunda Cámara de representación política, no cabe obtener mayores avances.