

Por un error material, este trabajo quedó fuera de la paginación del número 12 de Anales (1992-94) para el que estaba enviado a imprenta. Sin perjuicio de que dicha omisión quedara salvada en su momento mediante la provisional impresión de una separata anexa al citado número, ha parecido oportuno reproducirlo en este volumen a efectos de asegurar su normal inclusión en los Anales de Derecho.

¿REFORMA DEL REGLAMENTO DEL SENADO O REFORMA DEL SENADO?¹

SUMARIO: 1. Introducción.- 2. Contenido de la reforma: el "principio parlamentario" y el "principio territorial" como presupuestos alternativos en la configuración del Senado.- 3. Obligada correlación entre el contenido y el procedimiento de la reforma: a) Inadecuación de la reforma del Reglamento al fin que se propone. b) Una cuestión esencial: qué voluntades o identidades hay que representar. c) Crítica del actual proyecto para la reforma del Reglamento del Senado.- 4. Una resignada propuesta.

1.- INTRODUCCIÓN

No es necesario repetir que una de las piezas peor encajadas de nuestro edificio constitucional es la segunda Cámara de nuestras Cortes, esto es, el Senado;

¹ Las páginas que siguen constituyen la ponencia presentada por el autor al Congreso sobre "Transformaciones actuales del Derecho Constitucional" celebrado en la Universidad de Alicante los días 1 a 3 de abril de 1992. De ahí que en las mismas no se tenga en cuenta la reciente Reforma del Reglamento del Senado aprobada el 11 de enero de 1994 por la que se resuelve el dilema al que se refiere el título de este trabajo. No parece, con todo, que ello reste actualidad a lo que aquí se dice: tanto más cuanto que la tesis mantenida en este lugar disiente del camino ahora preferido, esto es, de la simple reforma reglamentaria, y apunta a postular la mayor coherencia de esa otra vía que es la reforma de la Constitución, tesis a la que, por cierto, ahora todos (incluida la reforma de 11 de enero de 1994) comienzan a ver como el inevitable horizonte final. Esa subsistente actualidad del texto nos ha animado a darlo hoy aquí a la luz sin modificar su tenor primitivo, una vez que los organizadores del citado Congreso de Alicante han encontrado dificultades insuperables para publicar sus actas. El lector, de todas formas, deberá tener presente el momento en que estas páginas fueron compuestas para comprender mejor su exacto sentido.

y tampoco es preciso recordar que su imperfección o disfuncionalidad afecta de modo considerable al eficaz funcionamiento de nuestro Estado de las Autonomías. Lógicamente, ello ha provocado la consiguiente búsqueda de fórmulas que permitan hacer de este órgano una instancia algo más funcional. En esa labor, como es sabido, están enfrentados quienes son partidarios de alcanzar tal resultado por la más austera vía de la reforma del Reglamento de la Cámara y quienes, por contra, consideran que ese es un camino en buena medida equivocado y que el problema no es solventable si no es a través de una prudente y meditada, pero inevitable, reforma de la Constitución.

En estos momentos, la vida, y aun el sentir más común, parecen dar la razón a quienes opinan del primer modo, ya que, como es del dominio de todos, actualmente estamos abocados a una segura reforma del Reglamento del Senado² cuya intención no es otra que reconvertir a este en una auténtica Cámara de las Autonomías, operación cuya pieza clave es la ideación de una Gran Comisión o Comisión General de las Autonomías constituida por todos los Senadores autonómicos, según una versión original a la que después se han buscado algunas alternativas que en su lugar mencionamos. Mi opinión, sin embargo, se distancia bastante de ese planteamiento, ya que, en mi sentir, nos guste o no, la reforma del Senado requiere una cirugía algo más profunda y, en consecuencia, exige tocar inevitablemente la Constitución.

La razón que me lleva a ver las cosas así es la siguiente. Todos entendemos que, en el tema de la reforma del Senado, hay dos cuestiones claramente imbricadas: una cuestión de contenido (cómo pensamos que debe ser funcional y estructuralmente esa Cámara) y otra cuestión de procedimiento (qué vía creemos que debe seguirse para alcanzar ese resultado); y todos consideramos, asimismo, que la segunda cuestión está, lógicamente, en función de la primera: según lo que queramos hacer, tendremos que utilizar para lograrlo uno u otro procedimiento. Esto es tan obvio que casi es impertinente recordarlo. Sin embargo, en el modo de plantear últimamente este tema, me ha parecido advertir una preocupante inversión en el debido orden lógico de esos dos presupuestos. Y ello porque, al hablar del procedimiento a seguir, creo que estamos cayendo en una relativa, pero nada correcta, preterición de las exigencias sustantivas de la reforma. Lejos de atender a éstas como debiéramos, el razonamiento termina quebrando y se

² Como se dice en nota 1, esa reforma se ha efectuado después de entregadas estas páginas. Se trata de la Reforma del Reglamento del Senado aprobada por el Pleno de la Cámara en su sesión de 11 de enero de 1994.

desplaza a otros ámbitos, como son los de la oportunidad o posibilidad –más bien, imposibilidad– política de alguna de las alternativas procedimentales utilizables, de tal modo que el procedimiento, así, acaba condicionando al contenido. Y permítaseme añadir que no soy tan necio que no entienda lo absurdo de recomendar un camino imposible, si es que el recomendado lo fuera. Lo que intento indicar es que no es menos absurdo optar por un camino posible, por el solo hecho de su superior posibilidad, si, al final del mismo, su falta de suficiente correlación con los datos nucleares del problema hace que no hayamos progresado un ápice en el sentido en que deberíamos hacerlo; parece que, en este caso, sería mejor dejar las cosas como están.

Pues bien, ese es exactamente el temor fundamental de mis reservas frente al planteamiento que hoy se hace del problema y que intenta instrumentar la reforma del Senado a través de la reforma del Reglamento de la Cámara, pensando no tanto en su coherencia interna cuanto en los inconvenientes que pudiera suponer la reforma de la Constitución. Acepto y entiendo el valor que supone el no tocar a esta última más que cuando ello sea estrictamente necesario. Acepto y entiendo también la ventaja de ensayar fórmulas, vía Reglamento, antes de llevarlas al texto constitucional. Pero me parece que sólo existe ensayo si el mismo se plantea sobre presupuestos realmente “ensayables”, esto es, si se ponen en juego elementos semejantes o próximos a aquellos sobre los que debe quedar montada después la experiencia definitiva; no se prueba a ver cómo sonará una partitura escrita para instrumentos de viento haciendo que la interpreten instrumentos de cuerda, por mucho que estos se afinen o modifiquen. Algo así pienso que ocurre con el proyecto de reforma del Reglamento que está a punto de adoptarse. Es un intento bien intencionado y técnicamente muy imaginativo³; pero creo que no ha considerado suficientemente las contradicciones que implica el querer hacer el cesto de un Senado renovado con los mimbres de un Senado que no deja de ser el mismo, esto es, que no deja de tener en su configuración uno solo de los elementos que, constitutivamente, lo han hecho hasta hoy tan poco utilizable para ese fin. Es por eso por lo que considero que, si se quiere reformar el Senado, no hay más remedio que reformar la Constitución.

³ La propuesta para reformar el Senado utilizando la vía de la reforma del Reglamento de la Cámara apareció ya prefigurada, con unas líneas generales sensiblemente próximas al proyecto de reforma hoy debatido, en Tornos, Aja y otros, *Informe sobre las Autonomías*, Civitas, Madrid, 1988, págs. 154 a 159; y, ciertamente, es visible el esfuerzo técnico que dicha propuesta supone. Es un ejercicio muy meritorio de aprovechamiento de las posibilidades del sistema. Pero, en mi sentir, adolece de las debilidades que luego se indican.

En lo que ya no entro (porque no es de mi incumbencia) es en si ello es o no políticamente posible u oportuno (aunque, dicho sea de paso, en algún momento habrá que terminar con esa permanente coacción que supone vivir “de facto” bajo el peso de una Constitución intangible). Lo único que digo es que técnicamente esto es así. Y que desconocerlo puede llevarnos a disfunciones adicionales no inferiores a las hoy padecidas.

2.- CONTENIDO DE LA REFORMA: EL “PRINCIPIO PARLAMENTARIO” Y EL “PRINCIPIO TERRITORIAL” COMO PRESUPUESTOS ALTERNATIVOS EN LA CONFIGURACIÓN DEL SENADO

Pero, puesto que hemos convenido que el procedimiento a utilizar está en función del contenido que queramos dar a la reforma, esto es, del tipo de Senado al que debemos aspirar, me parece que todo lo dicho anteriormente valdrá muy poco si no aclaro mi posición sobre este último extremo. A mi juicio, ante la pregunta de qué Senado queremos, caben fundamentalmente tres respuestas: podemos querer un Senado conformado como Cámara legislativa de segunda lectura, para todo tipo de leyes; podemos querer una Cámara para la coordinación territorial de base predominantemente legislativa, esto es, especializada en el conocimiento de la legislación que tenga particular incidencia autonómica; o podemos, en fin, aspirar a un Senado constituido como Cámara de las autonomías, auténtico Alto Órgano del Estado y sede institucional para el tratamiento común de las múltiples cuestiones (algunas, formalizables en proyectos de ley; pero muchas sin formato legislativo) que plantea un Estado territorial complejo.

Y, naturalmente, no es lo mismo preferir lo uno que lo otro. No porque esas fórmulas sean distintas, lo cual es obvio, sino porque, en el triple enunciado que hago queda además en evidencia la manifiesta tensión que en esta materia existe entre el “principio parlamentario” y el “principio territorial”, entendidos ambos como posibles principios estructurales del Senado. Una cosa es querer un Senado constituido como la segunda Cámara de un Parlamento, fiel a los patrones parlamentarios estructural y funcionalmente habituales (parlamentarios con un mandato de formato clásico, indicación funcional a la legislación y al control del Gobierno...), aunque con todas las especialidades que se quiera, y otra muy distinta pensar al Senado, de acuerdo con las exigencias del “principio territorial”, como Alto Órgano del Estado adecuado a la identidad territorial del mismo y funcionalmente útil a la resolución de sus conocidas dificultades. Diría inclu-

so que sólo un cierto arrastre traído de nuestro hábito al pensar en las segundas Cámaras federales hace que sigamos hablando todavía, para este último caso, de “Parlamento”, aunque múltiples datos parezcan sugerirnos que se trata ya de “otra cosa”. El debate que en su momento se produjo sobre la naturaleza del Bundesrat ilustra bastante bien lo que digo. ¿Cuál es la naturaleza del Bundesrat? ¿Es una Cámara parlamentaria o es ya algo distinto? Ya sé que la doctrina alemana se inclina aún (y no sin razón, dada su fuerte atención a la legislación) por lo primero; pero el hecho de que la duda se haya planteado invita a reconsiderar muchos esquemas. Y vaya por delante que no digo esto porque defienda, para nuestro Senado, la conveniencia de hacer un mero calco del Bundesrat alemán (cada experiencia exige sus propias respuestas)⁴, sino porque me ayuda a subrayar la exacta y muy profunda condición de las diferencias que existen entre aquellos tres modelos que inicialmente enuncie.

Pues bien, ello aclarado, diría que mi posición, mi respuesta, se inclina –y no por preferencias personales, sino por razones técnicas– a favor de la tercera de esas opciones. No creo que nos haga demasiada falta una Cámara de segunda lectura que se dedique a duplicar el trabajo del Congreso. Tampoco me parece que la respuesta a los problemas existentes en nuestro Estado compuesto esté en esa Cámara de coordinación territorial que pudiera estudiar los problemas autonómicos “sub specie legis”, es decir, a través del análisis de las leyes con mayor contenido o incidencia autonómicos. No digo que la misma no sirviera para nada. Pero, desde luego, no crearía, con la decisión necesaria, un espacio institucional hábil para tratar aquellas cuestiones propias de un Estado compuesto que muchas veces no tienen forma legislativa; y además (al obligar a distinguir procesalmente qué leyes poseen relevancia autonómica y cuales no) complicaría aún más el ya de por sí bastante complicado sistema de fuentes establecido por nuestra Constitución. Lo que, según yo veo las cosas, necesita nuestro Estado territorial, atendidas aquellas peculiaridades suyas que precisamente motivan la búsqueda de soluciones (alta conflictividad; fuerte asimetría entre los participantes que debe ser salvada a cada paso y que no cuenta para ello con marcos que permitan

⁴ Esta consideración, por supuesto, no vale tan sólo para la experiencia española. También en Italia se ha planteado la necesidad de repensar la Cámara de las Regiones, sus funciones y su estructura, con la consiguiente tentación de volver acriticamente la mirada al Bundesrat alemán. Y también allí la doctrina se ha visto obligada a hacer las puntualizaciones pertinentes. Vid. al respecto los trabajos de Lorenza Violini, *Bundesrat e Camera delle Regioni, due modelli alternativi al confronto*, Milano, 1989, y Bárbara Pezzini, *Il Bundesrat della Germania Federale; il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Milano, 1990.

la puesta en común; tozuda bilateralidad Estado-Comunidad Autónoma que inhibe la conveniente multilateralidad del modelo...) es, desde luego, una Cámara de las Autonomías abierta a las posibilidades funcionales del tercer modelo, una Cámara que, incluso las leyes, no las dictamine o intervenga conforme a los procedimientos parlamentarios clásicos y que, además, sirva de sede para otras muchas cosas (coordinar políticas, articular relaciones exteriores y con la Comunidad Europea, arbitrar conflictos, entender en todo el tema de la financiación autonómica y de la corrección de desequilibrios regionales, realizar el seguimiento de políticas territoriales o de compromisos comunes...) aparte de ese dictaminar la legislación desde la perspectiva regional.

3.- OBLIGADA CORRELACION ENTRE EL CONTENIDO Y EL PROCEDIMIENTO DE LA REFORMA

A) INADECUACIÓN DE LA REFORMA DEL REGLAMENTO AL FIN QUE SE PROPONE

Si lo que digo es correcto, podríamos volver –ahora sí– con mayor fundamento sobre el problema del procedimiento a seguir, y buscar la respuesta adecuada. ¿Puede alcanzarse ese resultado con la sola reforma del Reglamento del Senado o es preciso ir directamente a la reforma constitucional?⁵ Yo creo que la clave está en entender que con la reforma del Reglamento, en la medida en que la misma se ve obligada a operar sobre un Senado cuya estructura y funciones no dejan de ser las de una clásica Cámara parlamentaria, se podrá obtener cualquiera de los dos primeros modelos, esto es, se podrá conseguir una Cámara de segunda lectura como la que hoy tenemos, o todo lo más –y no sin dificultades– una Cámara territorial “sub specie legis”; pero nunca una Cámara territorial que responda a las efectivas necesidades que provocan la reforma. Y eso importa advertirlo porque el verdadero problema que plantea la reforma del

⁵ A estas dos posibilidades procedimentales deberíamos añadir una tercera ofrecida por el profesor Aragón Reyes y expuesta por primera vez en un trabajo suyo sobre “El pacto autonómico” publicado por el diario *El Sol* en su edición de 30 de julio de 1991. Para el profesor Aragón sería posible promulgar una Ley Orgánica del Senado, que se ocuparía de la reforma de esta Cámara, al amparo de lo establecido en el art. 69,2 de la Constitución. La propuesta es algo forzada, ya que, si se lee despacio el citado precepto, parece que su referencia queda hecha a los solos aspectos electorales del Senado, y no a ningún otro tipo de cuestiones. Pero, a nuestro juicio, la principal dificultad no estaría ahí, sino en la evidencia de que esa Ley Orgánica del Senado, al deber moverse en el marco de un texto constitucional inmodificado, no aportaría demasiado a la hora de remover los obstáculos constitucionales que dificultan la reforma.

Reglamento del Senado ahora a punto de aprobarse es que no se limita a aspirar a una segunda Cámara territorial centrada en los análisis de la legislación sino que se desliza más allá e intenta (acudiendo a la fórmula de la Gran Comisión de las Autonomías) cubrir cometidos que corresponden ya de lleno al tercero de los modelos enunciados.

El intento, como dije al principio, es, sin duda, encomiable. Pero no basta con que lo sea. Es preciso que sea además coherente. Y, a mi juicio, no lo es. No lo es porque, como vengo indicando, desconoce la debida adecuación exigible entre los presupuestos y el fin, esto es, intenta aplicar una estructura parlamentaria bastante pura, útil tan sólo para lo que es útil, a cometidos que requieren otras titularidades en los sujetos y otros instrumentos procesales absolutamente diferentes. No se puede utilizar una institución bastante fiel a las condiciones del principio parlamentario para articular posibilidades que corresponden al principio territorial y, por tanto, al deseo de contar con un órgano del Estado sensiblemente distanciado de lo que clásicamente entendemos como un Parlamento. A esto me refería cuando expresaba mis dudas sobre la posibilidad de que el aludido proyecto de reforma del Senado pueda servir como “ensayo” para una futura reforma constitucional; y eso tenía en mente cuando advertía sobre el absurdo de llamar “ensayo” a una experiencia que, según el formato previsto para la misma, se hará precisamente sobre presupuestos contrarios a la lógica institucional de lo que se desea ensayar.

**B) UNA CUESTIÓN ESENCIAL: QUÉ VOLUNTADES O IDENTIDADES
HAY QUE REPRESENTAR**

El principal, aunque ni mucho menos el único, de entre esos presupuestos de contrario signo que no encajan bien con la pretensión de hacer del Senado actual (irreformado o reformado tan sólo por vía reglamentaria) una auténtica Cámara de las autonomías, radica en el tipo de voluntades o identidades que dicho Senado es capaz de representar y, por tanto, de poner a contribución de sus propios cometidos. Con el sistema actual, el Senado expresa –y sólo puede expresar– un tipo de voluntades idéntico al que existe en la primera Cámara: la de los grupos que articulan o representa la diversidad ideológica de los ciudadanos; sin que modifique demasiado las cosas el hecho de que los senadores autonómicos, a los que se piensa dar un cierto protagonismo en la reforma, bien que recortado en el proyecto final, lleguen al Senado en virtud de una elección indirecta mediada por los Parlamentos regionales, ya que ésta (tal como esta diseña-

da: proporcionalidad entre grupos) afecta a la vía de acceso al escaño pero no a la condición, vínculos e identidad del designado. Y va de suyo que este tipo de presencias (las que podríamos llamar voluntades o identidades ideológicas) es perfectamente correcto y adecuado cuando sirve tan sólo al fin de constituir una nueva Cámara legislativa, pero no lo es tanto cuando el objetivo que se busca es montar un auténtico órgano de coordinación de intereses y políticas territoriales. En este caso, lo natural es que haga falta contar con otras voluntades (podríamos llamarlas voluntades territoriales o autonómicas) que, sin perjuicio de la lógica conexión de sus portadores a grupos ideológicos en cuanto miembros de la clase política⁶, expresen otros contenidos y hagan presentes otras identidades. Y ello porque, en este último supuesto, el patrón sobre el que habrá que ajustar las cuen-

⁶ Aunque tal vez no sea necesario, creo que no estará de más que aclare el alcance de mis palabras: al defender la necesidad de que el Senado exprese voluntades o identidades territoriales (la voluntad o posición oficial y "gobernante" en Galicia, que es la que tiene que buscar puntos de encuentro con la de Cataluña o con la del Gobierno central) y no voluntades ideológicas o de partido (la que puede expresar el voto de los actuales miembros de la Comisión, compuesta con un criterio idéntico al de las demás Comisiones), no intento en absoluto buscar esa voluntad territorial fuera de los partidos políticos ni, menos aún, excluyendo a éstos.

Eso sería tan absurdo como imposible en una democracia de partidos cual es la que corresponde a nuestra época. Lo que intento decir es que, más allá de la original y obvia conexión de toda la clase política con sus correspondientes grupos ideológicos, debemos obtener y poner aquí a contribución del conjunto unas voces que puedan expresar autorizadamente la voluntad de su Comunidad respectiva; y ello por la elemental y clara razón de que los acuerdos o desacuerdos que tejen la complicada existencia de un Estado compuesto se producen entre los criterios oficialmente gobernantes en esos dieciocho núcleos de poder que son el Estado central y las diecisiete Comunidades Autónomas, y no entre otros protagonistas, incluidos los grupos parlamentarios de base ideológica, que sólo muy forzosamente podrán subrogarse en su lugar. No se trata, pues, de que estemos hablando de una clase política distinta; lo que debe ser diferente es "el modo de contar" a dicha clase política, esto es, el presupuesto a partir del cual la hacemos comparecer.

Vistas así las cosas, y en la medida en que el Senador que debe hablar por Castilla-León es también miembro de un grupo ideológico, claro que tiene dificultades el deslindar lo que el texto llama voluntad o identidad territorial de lo que considera voluntad o identidad ideológica. Pero que tenga dificultades no quiere decir, ni muchísimo menos, que sea imposible. Estamos ante un problema de instrumentación técnica de esa posibilidad, y nada más. Bastaría operar sobre el sistema de designación de senadores para lograr tal resultado. Por ejemplo, si fuéramos hacia un modelo de designación de senadores por los Parlamentos regionales con un sistema mayoritario y de lista, ello permitiría convertir la presencia de cada Comunidad en una sola voz, que, además, muy convenientemente, coincidiría con la voz oficial o gobernante en ese territorio. Si en esa lista, el partido o coalición mayoritario incluyera, asimismo, a ciertos miembros del Gobierno regional, el esquema acabaría de cuadrar completamente. ¿Que para eso hace falta reformar el artículo 69,5 de la Constitución, ya que éste impone a tal fin un sistema proporcional? Pues claro que sí. Eso es del todo evidente, y es lo que aquí defendemos. ¿Que eso deja sin voz a las minorías de cada Comunidad? No, si hacemos que esa voz exista en el Parlamento regional correspondiente y dentro de una Comisión de relaciones con el Senado del tipo de la que se sugiere en la nota 7.

tas a cada paso no exigirá contabilizar cuantos senadores del PSOE, del PP o del PNV están a favor o en contra de determinada medida (voluntad ideológica escasamente funcional a los efectos que aquí interesan), sino cuál es el criterio oficial y unitario que existe respecto de dicha medida (voluntad territorial) en Andalucía, en el País Vasco o en Cantabria. Sobre esta base se pueden montar acuerdos territoriales. Sobre la anterior, no; o, al menos, no en la forma que corresponde a la identidad territorial del conjunto.

C) CRÍTICA DEL ACTUAL PROYECTO PARA LA REFORMA
DEL REGLAMENTO DEL SENADO

Vistas así las cosas, es posible advertir mejor las disfunciones que presenta la reforma del Reglamento del Senado a la que estamos abocados. Porque ¿qué nos hace pensar que un senador del Partido Popular y otro del Partido socialista, aun en el supuesto hoy no necesario de que se tratara de senadores autonómicos designados ambos por el Parlamento andaluz, van a poner en juego en la Comisión General de las Autonomías una común voluntad autonómica capaz de hacer presente a su Comunidad como interlocutor dotado de la unidad necesaria frente al Gobierno y a las otras dieciséis Comunidades Autónomas? En la versión primitiva del proyecto de reforma que comentamos se intentaba alcanzar esta más coherente presencia de los distintos criterios territoriales en la Comisión haciendo que en su composición solo entraran los senadores designados por las Comunidades Autónomas; sin embargo, a la hora de la votación, ésta debía producirse a través de portavoces no territoriales dotados de voto ponderado según el peso de su formación en el total de la Cámara. La idea era sugestiva; pero, aun en esas condiciones (más propicias que las de la versión actual a producir tal resultado), no salíamos del absurdo que suponía –y que sigue suponiendo– el pretender que en la Comisión General se hable de una manera (según presencias territoriales) y se vote de otra visiblemente ajena a toda voluntad territorial. En aquel proyecto originario, que durante tanto tiempo entusiasmó a todo el mundo, la Comisión dejaba además sin sentido al Senado como Pleno o, por lo menos, a esos doscientos ocho senadores provinciales que hubieran visto llegar hasta ellos las cuestiones decididas por la Gran Comisión y hubieran tenido que enfrentarse al dilema de echar al traste lo ya elaborado o de “representar” tan sólo (en sentido teatral, como mera puesta en escena; no en sentido parlamentario) los acuerdos cerrados en aquella otra sede por los senadores autonómicos. La versión de la reforma que finalmente ha prevalecido evita todos estos problemas al optar

para la Comisión General de las Autonomías por una fórmula que reproduce la misma composición no territorial de las demás Comisiones y en la que, por tanto, ni siquiera hace falta recurrir al voto ponderado. Pero eso sólo quiere decir que, con ello, la norma que comentamos ha renunciado de partida a hacer de la Comisión un verdadero foro autonómico.

Ese es, pues, a mi juicio el panorama; y esas son las razones por las cuales entiendo que la reforma del Senado es indisociable de la reforma constitucional. Me reafirma en ello la lectura, entre otros, del artículo 69,5 de la Constitución (que exige que los senadores autonómicos sean designados en proporción al peso de los distintos grupos en la Asamblea Regional correspondiente y, por lo tanto, aboca a que nazcan vinculados a identidades ideológicas antes que territoriales), o el artículo 67,2 de la misma norma (que excluye el mandato imperativo de los senadores y, con ello, impide la inclusión de cualquier ligamen territorial en la voluntad por ellos expresada). Ambos preceptos, y algunos otros cuya consideración haría excesivamente dilatorio nuestro hilo argumental, aportan dificultades que no pueden ser vadeadas con la sola reforma reglamentaria. De ahí mis dudas sobre la calidad de esta vía. Y de ahí también mi inclinación a defender la necesidad de la reforma constitucional como único camino hábil capaz de conducirnos a una efectiva reforma del Senado .

4.- UNA RESIGNADA PROPUESTA

Si, de todos modos, frente a tal criterio, se insistiera en canalizar esa reforma a través de la sola modificación del Reglamento de la Cámara, me atrevería a aconsejar –si es que todavía estamos a tiempo– que lleváramos dicha fórmula hasta sus últimas posibilidades, aunque para ello hubiera que hacer una lectura algo laxa de algún precepto constitucional, cosa que, por otra parte, no sería la primera vez que ocurriera. Mi propuesta, en ese sentido, consistiría en considerar al Senado como un órgano constitucional de estructura compleja, articulado en dos secciones funcionalmente especializadas, en el que los senadores provinciales pudieran trabajar como Cámara legislativa, esto es, como “sección” especializada en la segunda lectura de los proyectos de ley, y los senadores autonómicos pudieran hacerlo con idéntica especialización en las cuestiones propias de la coordinación territorial. Ambos niveles deberían de operar, no como Comisión y Pleno, sino como “secciones especializadas” de un órgano constitucional, habilitadas con competencia plena para el cumplimiento de sus respectivos cometidos, en la medida en que ello fuera posible. Las dificultades nacidas del hecho de

que muchas de esas competencias estén concebidas por la Constitución como competencias “del Pleno”, es decir, de todos los senadores, habría que salvarlas articulando un procedimiento que permitiera avocar de nuevo esa competencia, en su caso, al total de la Cámara, previa decisión del propio Pleno, o incluso (como en el caso inevitable de las leyes orgánicas) haciendo que todos los senadores intervinieran en el solo momento de la votación final. Y, sobre todo, lo que habría que hacer es operar muy a fondo sobre otras normas (no sólo sobre el Reglamento del Senado) hasta dar un nuevo y adecuado formato al actual procedimiento de designación de los senadores autonómicos, al estatuto de estos, y a su sistema de relaciones con las instituciones autonómicas⁷. Sin actuar profundamente aquí, auténtica clave de cualquier reforma, nada se conseguirá con la sola modificación del Reglamento de la Cámara.

Espero que se entienda que la única utilidad que pretendo obtener con esta arriesgada propuesta es la de facilitar (para el caso de que la reforma del Reglamento se convirtiera en la única opción considerada) que la Comisión General de las Autonomías se aproxime en el mayor grado posible a las condiciones orgánicas que, para el nuevo Senado, hemos venido defendiendo a lo largo de esta intervención. Sin embargo, no quisiera que ello nos desviara de los planteamientos atendibles, esto es, no quisiera que la relativa originalidad que pudiera comportar esta forzada propuesta nos hiciera olvidar cuál es mi criterio más exacto y único defendido. En mi sentir, tanto el proyecto de reforma del Reglamento que hoy se maneja como esta propuesta que, con muchas reservas, ahora yo añado, son tan sólo pésimos parches, burdos recursos de mala ingenie-

7 Efectivamente, cuando al plantear este tema aludimos tan sólo a la reforma del Reglamento del Senado o a la reforma de la Constitución, hay una parte importantísima del problema que no aflora, pese a ser la clave para entender muchas cosas en torno a la condición y contenido de esa voluntad que debe llegar a expresarse en el Senado. Me refiero a la exacta definición del estatuto del senador autonómico, ya que si algo importa es determinar muy bien cuál es el ámbito libre y cuál es el ámbito condicionado de su actividad, cuál su sistema de correlación con los otros senadores designados por la misma Comunidad, cuáles sus facultades, cuál su posición en los nuevos procedimientos que se habiliten, etc... Y me refiero también a las formas de conexión del Senador autonómico con las instituciones de su propia Autonomía y, sobre todo, con el Parlamento autonómico que le designó. ¿Qué pasaría si en los Parlamentos territoriales hubiera una Comisión de relaciones con el Senado que fuera como un foro permanente de comunicación con estos senadores, y en el que, por tanto, se debatiera entre todas las fuerzas la política territorial que sirve de marco al conjunto de actuaciones en curso, o se fijara la posición que se va a mantener en determinado debate a celebrar en el Senado, o se informara de las negociaciones que, sobre cierta cuestión, se están teniendo en la Alta Cámara? No pasaría nada. Sólo que el diálogo territorial, en este país, sería mucho más auténtico y más vivo.

ría constitucional, que en absoluto deberían ocultar la efectiva condición del problema ni desviar la atención de su única solución coherente: la reforma del texto constitucional.

Angel GARRORENA MORALES
Catedrático de Derecho Constitucional