

CARLOS GARRIDO LÓPEZ

**EL SENADO ANTE EL ENIGMA
DE LA REPRESENTACIÓN
TERRITORIAL**

Marcial Pons

Fundación Manuel Giménez Abad

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2019

ÍNDICE

	Pág.
ABREVIATURAS	13
INTRODUCCIÓN. EL SENADO EN LA ENCRUCIJADA.	15
CAPÍTULO I. LA TENSIÓN ENTRE EL BICAMERALISMO Y EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO.....	21
CAPÍTULO II. ANTECEDENTES Y PRESUPUESTOS CONSTITUCIONALES DEL SENADO	27
1. LA OPCIÓN BICAMERAL EN EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL	27
2. LOS VAIVENES DEL SENADO EN EL PROCESO CONSTITUYENTE.....	32
CAPÍTULO III. LA POSICIÓN DEL SENADO EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL	39
1. EL REPARTO DE FUNCIONES EN EL BICAMERALISMO DE 1978	39
2. PESE AL ENUNCIADO DEL ART. 69.1 CE, EL SENADO CARECE DE ESPECIALIDADES TERRITORIALES SIGNIFICATIVAS	43

	Pág.
3. LAS LIMITACIONES DEL SENADO COMO CÁMARA DE SEGUNDA LECTURA O REFLEXIÓN.....	51
CAPÍTULO IV. EL INTENTO DE ESPECIALIZACIÓN TERRITORIAL DEL SENADO A TRAVÉS DE LA REFORMA DE SU REGLAMENTO	59
CAPÍTULO V. A LA BÚSQUEDA DE UNA «AUTÉNTICA» CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL: LAS PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SENADO	67
1. LOS ESFUERZOS DOCTRINALES POR DESVELAR LA NATURALEZA DE LA REPRESENTACIÓN TERRITORIAL	70
2. LA REFORMA DE LA COMPOSICIÓN DEL SENADO Y DE LA DISTRIBUCIÓN DE SUS MIEMBROS POR CCAA	76
3. EL DILEMA SOBRE LAS FORMAS DE DESIGNACIÓN DE LOS SENADORES.....	82
4. LAS FUNCIONES CON INCIDENCIA TERRITORIAL DE UN SENADO REFORMADO	90
5. LOS TRABAJOS DE LA PONENCIA DE ESTUDIO PARA REFORZAR LAS FUNCIONES DEL SENADO CONSTITUIDA EN LA X LEGISLATURA	100
CAPÍTULO VI. LAS INCONSISTENCIAS DEL MITO DE LAS CÁMARAS DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL.....	107
1. LAS SEGUNDAS CÁMARAS FEDERALES NO SON ÓRGANOS DE LAS ENTIDADES FEDERADAS Y NO LAS REPRESENTAN	108
2. LA PRÁCTICA COMPARADA DE LAS SEGUNDAS CÁMARAS FEDERALES EXCLUYE SU ESPECIFICIDAD TERRITORIAL	111
3. LA LÓGICA PARTIDISTA TAMBIÉN RIGE EL FUNCIONAMIENTO DEL <i>BUNDESRAT</i> ALEMÁN, CON-	

	Pág.
SIDERADO QUINTA ESENCIA DE LA REPRESENTACIÓN TERRITORIAL.....	119
4. LAS SEGUNDAS CÁMARAS NO CONSTITUYEN UN RASGO ESENCIAL DE FEDERALISMO CONTEMPORÁNEO.....	122
5. LA INCORPORACIÓN DE LOS INTERESES TERRITORIALES A LA DECISIÓN ESTATAL NO DEPENDE DE LA EXISTENCIA DE LAS SEGUNDAS CÁMARAS.....	125
6. LA COOPERACIÓN VERTICAL NO SE ARTICULA A TRAVÉS DE LAS SEGUNDAS CÁMARAS, SINO MEDIANTE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES	131
EPÍLOGO. LA REFORMA DEL SENADO PARA CONVERTIRLO EN UNA CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL ES UN EMPEÑO INNECESARIO Y ESTÉRIL	135
BIBLIOGRAFÍA	143

INTRODUCCIÓN

EL SENADO EN LA ENCRUCIJADA

El Senado duplica la representación política del Congreso de los Diputados, reitera su dinámica partidista, es una cámara residual en el ejercicio del control político y está totalmente subordinada al Congreso en el ejercicio de la función legislativa. El Senado no modera ni contribuye especialmente a la reflexión, tareas tradicionalmente desempeñadas por las segundas cámaras. Y aunque el art. 69.1 CE lo define como una cámara de representación territorial, apenas desempeña funciones propiamente territoriales y su representatividad tampoco es territorial, sino política, fruto de la elección popular directa de cuatro quintas partes de sus miembros entre candidatos de partido y de la designación del resto por los respectivos parlamentos autonómicos proporcionalmente a su composición.

Debido a la escasa funcionalidad del Senado, la academia y la clase política debaten desde hace tiempo sobre la forma de potenciar su posición en el sistema constitucional, siendo la tesis dominante la necesidad de convertirlo en una auténtica cámara de representación territorial, como se presupone que existe en otros Estados descentralizados. A tal efecto, fue reformado el

Reglamento del Senado. Y, ante el fracaso de este intento de especialización territorial, desde hace años se postula abiertamente la reforma constitucional de la institución, ampliando sus funciones territoriales y modificando su composición a fin de facilitar la integración de las CCAA y hacerlas partícipes en la formación de la voluntad legislativa estatal. La conversión del Senado en una cámara representativa de las CCAA sería, en palabras de SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA (2014: 58), «la prueba de la pluralidad del Estado». Dicha reforma compensaría, en clave institucional, «el espacio de vacío orgánico y funcional originado por el grado de descentralización conseguido» en el Estado autonómico (CHUECA RODRÍGUEZ, 2005: 204). Y reduciría el supuesto déficit de participación de las CCAA en las decisiones adoptadas por los órganos estatales; es decir, en las denominadas relaciones de inordinación características de los Estados federales e institucionalmente muy limitadas en nuestro Estado autonómico (VIRGA-LA FORURIA, 2017: 2-4).

En la necesidad de acometer la reforma constitucional del Senado coinciden varios partidos políticos, singularmente el PSOE desde la declaración de Granada de 2013, IU y Podemos con sus confluencias. Más matizadamente, a través del cambio de naturaleza de la institución y la reducción de sus miembros, Ciudadanos también comparte que la reforma es necesaria. Y así lo defienden, igualmente, la mayoría de la doctrina y diversas instituciones y fundaciones, cuyos informes y propuestas se han multiplicado en los últimos años como consecuencia de la crisis territorial desencadenada por el desafío independentista en Cataluña y con el propósito de intentar encauzarla.

En este sentido, el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid publicó, bajo el título *Pautas para una reforma de la Constitución*, un detallado informe elaborado por una veintena de constitucionalistas dirigidos por el profesor GARCÍA ROCA (2014: 57-65), en el que se afirma que «la teoría federal del Estado —y la regional— revela que no es posible la

descentralización sin un verdadero Senado de representación territorial». La reforma sería la oportunidad para dar soporte político a este tipo de representación distinta de la política en sentido estricto, que integraría a las CCAA en el proceso de formación de la voluntad estatal. Para lograrlo, se ofrecen dos opciones: la creación de un Senado electivo, mediante la designación de sus miembros por los parlamentos autonómicos o por elección directa de los ciudadanos de cada comunidad, o la institucionalización de un Consejo de las CCAA integrado por representantes de los gobiernos autonómicos al modo alemán.

En el documento «Ideas para una reforma de la Constitución», una decena de constitucionalistas y administrativistas dirigidos por MUÑOZ MACHADO (2017: 10-12) también subrayan la necesidad de un Senado territorial como «órgano de integración tanto para garantizar la participación autonómica en las decisiones del Estado como para reducir la conflictividad en el ejercicio competencial»; un Senado que debería desempeñar un papel fundamental en la elaboración de las leyes que afectarían a las CCAA, dirigir e impulsar las relaciones intergubernamentales de cooperación e implicar a las CCAA tanto en la fase ascendente como descendente de las decisiones de la UE. Para desempeñar estos cometidos, el modelo postulado por los autores es el del Consejo Federal (*Bundesrat*) alemán integrado por delegados de los gobiernos territoriales, intercambiables según el tema a tratar y sometidos al mandato de sus ejecutivos.

Coincide en la necesidad de impulsar el Senado el grupo de trabajo constituido en la Fundación para la Investigación sobre el Derecho y la Empresa (FIDE), cuyo informe sobre «la reforma de la organización territorial del Estado» (2018: 10-12) apuesta, asimismo, por una cámara territorial de delegados de los gobiernos autonómicos. Y en el mismo sentido se han pronunciado en 2018 el Círculo de Economía de Barcelona, en sus «Propuestas para mejorar el autogobierno de Cataluña y el funcionamiento territorial del modelo territorial de Estado», y el *Consell de*

la Comunidad Valenciana, en su «Acuerdo sobre la reforma constitucional»¹.

Estas propuestas de reforma del Senado comparten la premisa de que las segundas cámaras federales garantizan la pluralidad de los entes subcentrales frente a la unidad de los Estados compuestos, representada en la cámara popular. Y asumen que la representación que esas segundas cámaras acogen no es una representación política expresada a través de otra representatividad, sino una representación completamente distinta, de naturaleza territorial y no política, que permite objetivar en su seno la voluntad de los territorios. Frente a las cualidades de estas cámaras, el Senado español sería, según la tesis dominante, un sucedáneo de lo que debe ser; una rémora para el eficaz funcionamiento del Estado autonómico debido a la imposibilidad de actualizar dicha representación especial. Y en tanto el Senado no sea reformado, quienes asumen esta tesis consideran que nuestro modelo de Estado carecerá del principal instrumento de integración y de salvaguarda de la autonomía de sus comunidades miembros que poseen otros Estados compuestos.

Dichas premisas resultan, sin embargo, muy cuestionables. Las segundas cámaras federales a las que se apela como referente no son órganos de las entidades federadas y no expresan jurídicamente la voluntad de estas. Y tampoco desde el punto de vista político juegan sobre sus miembros dinámicas o condicionamientos distintos a los que afectan a los integrantes de las cámaras bajas que les haga portadores de otra representatividad alternativa. La práctica comparada de estas segundas cámaras excluye su especificidad territorial, porque, pese al modo de designación de sus miembros y a las funciones asignadas,

¹ Las propuestas del Círculo de Economía y el acuerdo del *Consell* valenciano pueden verse en <https://www.circuloeconomia.com/wp-content/uploads/2018/04/opinio-reunio-ES-online-1.pdf> y <http://www.transparencia.gva.es/documents/162282364/165197951/Acuerdo+del+Consell+sobre+la+reforma+constitucional.pdf/ecc2fe28-4b83-4606-97db-d582d726b27b>, respectivamente.

no pueden sustraerse a la *vis* atractiva de la dinámica de mayorías que anula su pretendida representación especial. Ni siquiera cuando, como en el *Bundesrat* alemán, sus miembros reciben instrucciones de los gobiernos territoriales. De ahí la reforma del *Bundesrat* en 2006, tras haberse constatado que la fórmula poco común de habilitar constitucionalmente un órgano para «integrar en la voluntad del Estado unos supuestos intereses territoriales distintos de los políticos no puede evitar que quienes los promueven sean sujetos políticos —responden ante un electorado— que defienden intereses igualmente políticos» (CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, 2018: 71).

Por otro lado, la participación efectiva de los intereses territoriales en la formación de las decisiones estatales no pasa por las segundas cámaras; depende del sistema de partidos y de la fuerza de las estructuras partidistas territoriales sobre las estructuras partidistas comunes. Y es a través de estas variables como los intereses territoriales se actualizan en los Estados compuestos, lo que en el caso español ocurre en el Congreso de los Diputados y a través de las relaciones intergubernamentales. Las segundas cámaras, en fin, existen en la mayoría de los Estados federales, pero, como subrayan numerosos estudios comparados (TRIVELLI, 1975; LA PÉRGOLA, 1994; TSEBELIS y MONEY, 1997; WATTS, 2008), poco aportan hoy a la estructura federal, reproducen la misma dinámica de las primeras cámaras y difícilmente pueden considerarse, por su falta de funcionalidad y representatividad específicas, esencia de los Estados compuestos.

Partiendo del estudio de la configuración actual del Senado en España, este trabajo se dedica a analizar los fundamentos de las propuestas que pretenden hacer del Senado una auténtica cámara de representación territorial, así como las razones existentes para su refutación. A efectos sistemáticos, el trabajo se estructura en seis capítulos. Tras esta introducción, dedicada a reseñar la encrucijada en la que el Senado se encuentra, se abordan en los capítulos I y II la irreductible tensión existente entre el bicameralismo y el principio democrático, los an-

tededentes y presupuestos constitucionales de la opción bicameral en España y la configuración del Senado en el proceso constituyente. Los capítulos III y IV tienen por objeto analizar el carácter asimétrico y desigual de nuestro bicameralismo, que aboca al Senado a la irrelevancia, y el fracaso de los intentos de especialización territorial de la cámara a través de la reforma del reglamento parlamentario. El capítulo V se dedica a sistematizar las propuestas de reforma constitucional del Senado formuladas a partir del informe del Consejo de Estado de 2006 y centradas en cuatro aspectos: la identificación del significado de la representación territorial, la revisión de la composición del Senado y de distribución de sus miembros, la forma de designación de los senadores y las funciones de alcance territorial que cabría atribuirle. En el capítulo VI se subrayan críticamente las inconsistencias que, en la teoría y la práctica comparadas, plantea el mito de las cámaras de representación territorial. Finalmente, en el Epílogo de la obra se exponen las razones por las que, a juicio del autor, la reforma constitucional del Senado en el sentido propuesto es innecesaria y, de llevarse a cabo, no logrará lo que pretende: ni la integración de los nacionalismos irredentos, ni la actualización de una representación especial en un órgano que, invariablemente y al margen de la forma de reclutar a sus miembros, seguirá regido por la dinámica de partidos.

CAPÍTULO I

LA TENSIÓN ENTRE EL BICAMERALISMO Y EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO

El bicameralismo se consolidó y generalizó bajo el constitucionalismo liberal, que vio en la división del poder legislativo en dos cámaras de extracción diversa un eficaz freno de los posibles excesos de la cámara de elección popular, en el sentido formulado por MONTESQUIEU (1993: 110-113), según el cual cada cámara moderaría la acción de su *alter ego* en un juego de equilibrios y limitaciones característico del primer liberalismo.

El bicameralismo nació, sin embargo, mucho antes, en Inglaterra, en el contexto de una sociedad altamente estratificada. A la Cámara de los Lores, que venía representando a los estamentos privilegiados ante la Corona, se sumó en 1339 la Cámara de los Comunes, integrada por el clero bajo y los representantes de las villas y condados en que estaba dividido el reino. A medida que los *Commons* consolidaban su posición, la cámara aristocrática asumió la función conservadora de contrapeso, en alianza con la Corona, suspendiendo e incluso vetando los proyectos de ley (*Bills*) aprobados por la cámara baja. Desarrollos similares tuvieron lugar en Hungría (1397) o Polonia (1453) y en la mayoría de los territorios del antiguo imperio car-

lingio, que adoptaron la fórmula tricameral (VARELA SUANZES-CARPEGNA, 2006: 144, y SÁENZ ROYO, 2017: 507-508).

Tras la Revolución Francesa, las constituciones de 1791 y 1793 asumieron la idea de soberanía nacional, considerada única e indivisible, razón por la que debía ser representada en una sola cámara, integrada por diputados o representantes del todo nacional. Concebida en estos términos, la voluntad general de la nación excluía la existencia de segundas o terceras cámaras que, con una composición distinta, pudieran condicionar su libre expresión y bloquear las medidas revolucionarias aprobadas por la *Assemblée nationale*. La voluntad soberana de la nación no debía ser frenada. El unicameralismo se adoptó, por ello, en ambas constituciones francesas y fue la opción incorporada en otras constituciones europeas del periodo, como la polaca de 1791, la española de 1812 o la portuguesa de 1822.

Las monarquías constitucionales instauradas tiempo después vieron, sin embargo, en el bicameralismo de base social el modelo a imitar. Las razones fueron puramente prácticas. Y es que, si quienes se sentaban en los escaños del parlamento ya no defendían mayoritariamente los intereses de los estamentos próximos al monarca, poniendo en peligro sus intereses y la estabilidad del gobierno, «nada mejor para contener aquel ímpetu transformador que aplicar institucionalmente su misma receta: *divide et impera*. El bicameralismo apareció, así, como una solución casi natural, que permitía establecer en favor de las viejas elites una caja de resistencia política que aprovechaba las inercias de la historia y ofrecía la gran ventaja de participar plenamente de la nueva lógica del constitucionalismo y, particularmente, de su idea de establecer frenos y contrapesos al ejercicio del poder» (CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, 2018: 64). Consecuentemente, el bicameralismo social se adoptó, casi sin excepción, en la mayoría de las constituciones europeas decimonónicas, a través de un modelo parlamentario en el que convivía una cámara baja electiva, designada inicialmente mediante sufragio restringido, y una cámara alta de composición oligárquica con función moderadora.