

EL DEBATE SOBRE LA REFORMA DEL SENADO: PRIMERO, PREGUNTARSE PARA QUÉ SE VA A REFORMAR, DESPUÉS, PREGUNTARSE QUÉ, Y, FINALMENTE, DECIDIR CÓMO, Y NO AL REVÉS (1)

MANUEL CARRASCO DURÁN

El Senado es una Cámara cuya regulación y cuya propia existencia se ve rodeada de curiosas paradojas. Una de ellas, la más comentada, es la contradicción entre su proclamado carácter de Cámara de representación territorial y la regulación que la Constitución hace de ella. El autor del libro que comentamos lo expresa de manera gráfica al comienzo de su obra en un párrafo cuyo valor descriptivo excusa su extensión: «si para comprender el nuevo sistema político establecido en España tras la Constitución de 1978, rememorando al famoso jurista persa (Cruz Villalón), un estudioso del Derecho constitucional comenzara su lectura desde su primer artículo, al llegar al artículo 69.1 CE no le causaría extrañeza la dicción del mismo, “el Senado es la Cámara de representación territorial”, puesto que ya antes habría leído en el artículo 2 CE que “la Constitución [...] reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones”. Sin embargo, si por el contrario hubiese comenzado su lectura de atrás hacia adelante [...] y hubiese tenido ocasión previamente de leer cuáles son las funciones y la composición del Senado, su sorpresa sería mayúscula al encontrar una definición como la contenida en el mencionado artículo 69.1 CE». Otra paradoja, derivada de la anterior, consiste en que la doctrina jurídica especializada viene resaltando la necesidad de reformar la regulación constitucional del Senado desde el mismo momento en que la propia Constitución entró en vigor. Puede decirse, en este sentido, que las contradicciones y los defectos de la regulación constitucional del Senado eran tan patentes que la doctrina optó por no darle ninguna oportunidad y

(1) Un comentario a FRANCISCO JOSÉ GUTIÉRREZ: *El debate sobre la reforma del Senado*, ed. Secretaría General del Senado, Madrid, 2004, 508 págs.

rechazarla incluso antes de que tales disposiciones se hubieran llevado a la realidad. En efecto, el Senado es la institución constitucional cuya regulación ha suscitado mayores rechazos y mayores demandas de reforma. Algunas otras paradojas serán puestas de relieve a lo largo de este trabajo.

El libro de Francisco José Gutiérrez Rodríguez, titulado *El debate sobre la reforma del Senado*, con presentación de Antonio Porras Nadales, resulta particularmente oportuno, ante todo, porque su edición coincide con la apertura de un nuevo debate sobre la reforma de la regulación que la Constitución hace del Senado. Ciertamente, en el pasado ha habido trabajos conducentes a llevar a cabo la reforma de dicha regulación, pero la inclusión de la reforma del Senado dentro de los aspectos a los que el Gobierno ha hecho referencia como objeto de la reforma constitucional que quiere impulsar en el curso de la presente legislatura puede darle a dicha reforma el impulso que le ha faltado en anteriores intentos. Pero, más allá de este dato evidente, el libro incrementa su acierto porque, al poner de manifiesto cuáles han sido las etapas del debate doctrinal y de la polémica política en torno a la reforma del Senado y las relaciones entre uno y otra a lo largo del tiempo, expone también un modelo sobre cómo se hace una reforma de la Constitución. En efecto, una reforma constitucional no es solamente el resultado de poner en marcha el procedimiento previsto con dicha finalidad en la Constitución. Nadie ignora que toda reforma constitucional viene rodeada de un debate en medios doctrinales y políticos acerca de la institución cuya regulación se pretende reformar que va dirigido a poner de manifiesto los defectos de la regulación presente y las alternativas más adecuadas a la misma en opinión de cada una de los intervinientes en dicho debate, o, quizás, a poner en duda la oportunidad de la reforma. Dado que el Senado es la única institución acerca de la cual se ha sostenido permanentemente un debate doctrinal y político acerca de la reforma de su regulación constitucional, el examen de este debate ofrece un modelo, no ya sobre cómo tratar la reforma del Senado, sino sobre cómo se puede desarrollar en la práctica, en nuestro medio doctrinal y político, cualquier reforma que se quiera hacer a la Constitución. Se trata de un modelo de debate sobre la reforma de las instituciones a las que se refiere la Constitución que, por las circunstancias expuestas, solamente el examen de la discusión acerca de la reforma del Senado puede ofrecer entre nosotros y que, a la vista de que el propósito de reforma constitucional anunciado por el Gobierno se extiende a varios aspectos de la Constitución, resulta singularmente adecuado en este momento.

En su libro acerca del debate sobre la reforma del Senado, Francisco José Gutiérrez Rodríguez no sólo ha tenido el acierto de poner de manifiesto las paradojas que rodean al Senado y a su regulación actual, sino también el de

entrar en el difícil examen de dichas paradojas. Esto hace necesario traspasar la regulación constitucional y reglamentaria del Senado, las propias críticas que a dicha regulación se han vertido y el enunciado de las propuestas de reforma del Senado que se han venido ofreciendo a lo largo del tiempo, para exponer cuál es el trasfondo de dichas paradojas, esto es, cuáles son las causas reales de que el funcionamiento del Senado no haya cumplido las expectativas de la mayoría de quienes han intervenido en el debate doctrinal y político sobre esta Cámara, cuáles han sido las razones y las finalidades en las que se han fundamentado las críticas al funcionamiento del Senado, cuáles han sido las actitudes hacia el Senado de quienes han expuesto dichas críticas y qué grado de congruencia con la naturaleza del Senado guardaría la puesta en práctica de las iniciativas de reforma que mayor solidez han alcanzado en los medios políticos, teniendo en cuenta no sólo el contenido de dichas iniciativas, sino también la práctica parlamentaria actual.

La primera parte del libro es, precisamente, la exposición detallada y ordenada acerca de la discusión doctrinal y política sobre la reforma del Senado. Con ello, el libro tiene el mérito de haber expuesto con claridad y orden un debate doctrinal que ha adquirido unas dimensiones casi inabarcables. En este debate se pueden distinguir tres etapas. En la primera etapa tienen un protagonismo casi exclusivo las críticas de la doctrina a la regulación constitucional del Senado, centradas especialmente sobre la indefinición representativa de su composición a causa del establecimiento de las provincias como circunscripción electoral, el escaso enfoque territorial que se observa en las funciones que le confiere la Constitución y el régimen de disolución del Senado que aquélla prevé. En este marco, se fueron esbozando dos posturas a la hora de encarar la reforma del Senado: la primera consideraba posible lograr el incremento del enfoque territorial de la labor del Senado mediante una práctica parlamentaria en la que los senadores de designación autonómica alcanzarían el mayor protagonismo (Capo Giol, Vandelli, Aja, Arbós), mientras que la segunda entendía que la reforma constitucional del Senado era condición imprescindible para que aquél pudiera adecuar su labor a su misión de ser Cámara de representación territorial (Elizalde, Recoder de Casso, Punset, Fernández Segado, Sánchez Agesta y Cruz Villalón). La única excepción de importancia fue la postura de Óscar Alzaga, que defendió la configuración del Senado como Cámara de segunda lectura.

La segunda etapa comenzaría con la aprobación del Reglamento del Senado de 26 de mayo de 1982 y terminaría en 1994. El debate en esta etapa modificó parcialmente su orientación, ya que la doctrina pudo entonces prestar atención al funcionamiento del Senado bajo la vigencia de su Reglamento y fundamentar sus apreciaciones y sus propuestas de reforma en un balance de

la práctica parlamentaria que se iba desarrollando a su amparo. El Reglamento de 1982 configuró al Senado como Cámara de segunda lectura, por lo que no puede extrañar que la doctrina, a partir de 1987, se esforzara en poner de relieve el déficit territorial del funcionamiento del Senado y en manifestar alternativas para ponerle remedio. Fueron dos, nuevamente, las posturas en torno a las cuales giró el debate doctrinal en esta etapa: la primera, defendida especialmente por Aja y secundada por otros autores, como Santolaya Machetti, que consideraba posible lograr el vuelco territorial del Senado a través de la reforma de su Reglamento, y la segunda, cuyo principal postulante fue Punset, pero que fue apoyada, con propuestas diferentes, por otros autores, como Martínez Sospedra, Torres del Moral, Arbós, Santaolalla López y Cruz Villalón, que entendía como indispensable la reforma constitucional. Pero la principal diferencia de esta etapa respecto a la anterior se halla en la toma de conciencia en el medio político de la necesidad de llevar a cabo una reforma que hiciera posible que la actividad del Senado virara hacia aspectos de índole territorial. Si en el debate doctrinal fue mayoritaria la postura que defendía la reforma de la Constitución, en el debate político, a partir del Debate sobre el Estado de las Autonomías de 1987, fue la reforma reglamentaria la vía que se consolidó como medio para intentar lograr dicha finalidad. El debate político subsiguiente llevaría a la reforma reglamentaria del año 1994, con la que empieza la tercera etapa del debate.

La última etapa del debate desarrollado en torno a la reforma del Senado tiene por comienzo, como se ha dicho, la aprobación de la modificación del Reglamento del Senado de 11 de enero de 1994 y se distingue respecto a las etapas anteriores en que, mientras en aquéllas había sido la doctrina la que había marcado el ritmo y la dirección de la discusión sobre el Senado, en ésta serán los propios senadores quienes impulsen la transformación de la Cámara con la intención de potenciar su función territorial, de manera que la doctrina, como tónica general, pasará a actuar como comentarista de los resultados de la modificación reglamentaria de 1994 y de las iniciativas de reforma constitucional surgidas en el propio Senado posteriormente. En esta etapa, el debate sobre el Senado pasa por el examen de los resultados de la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas llevada a cabo por la reforma del Reglamento del Senado, por la crítica a la reforma reglamentaria, por el impulso al intento de llevar a cabo una reforma constitucional del Senado que contribuyera a superar las insuficiencias manifestadas con la mera reforma reglamentaria a partir de los trabajos de la Ponencia conjunta entre la Comisión General de las Comunidades Autónomas y la Comisión de Constitución del Senado creada en 1994 y de la Comisión especial de estudio creada en 1996 (curiosamente, la primera Ponencia es creada al hilo del Debate

sobre el Estado de las Autonomías del año 1994, es decir, sin dar tiempo siquiera a que se tuvieran unos resultados con los que evaluar la reforma reglamentaria que entró en vigor el mismo año: otra paradoja, que demuestra el desconcierto sobre el camino a seguir para la reforma del Senado), por la comprobación de las divergencias entre las fuerzas políticas y las Comunidades Autónomas respecto a la forma de abordar la modificación de la composición y de las funciones del Senado, así como el reflejo que los hechos diferenciales debían tener en la regulación de esta Cámara, patentes en las comparecencias de los Presidentes de las Comunidades Autónomas ante dicha Ponencia, y al estancamiento de los trabajos conducentes a elaborar la propuesta de reforma constitucional, manifestada en el hecho de que la creación de una nueva Ponencia sobre la reforma del Senado en el año 2000 se hizo desde la perspectiva de volver a la vía de la reforma reglamentaria y en el nulo resultado de esta última Ponencia. Es, pues, ésta, como el autor la caracteriza, una etapa de ida y vuelta en el intento de reforma constitucional del Senado. En cuanto al debate doctrinal en esta etapa, debe destacarse un nuevo cambio de orientación, que consistió en enfocar la reforma del Senado como uno de los instrumentos para resolver problemas que se derivan de la estructura territorial de nuestro Estado, en cuanto instancia que habría de ser cauce de expresión y participación de las Comunidades Autónomas en decisiones del Estado sobre varios importantes temas, desde los planteados por el sistema de financiación autonómica hasta los generados por la posición de las Comunidades Autónomas ante la Unión Europea. En esta línea, el debate derivó, en primer lugar, hacia el dilema sobre la necesidad o no de lograr un acuerdo sobre el cierre de la estructura territorial del Estado previamente a acometer la reforma del Senado. Así, destaca la postura de autores que propugnan la necesidad de abordar previamente la definición de la estructura territorial del Estado (por ejemplo, Solé Tura e Ignacio Sotelo, entre otros) y la de los que, en la misma línea, se centran en poner de relieve la conveniencia de que la reforma del Senado no sea abordada exclusivamente desde el propio Senado (Rubio Llorente, Aja), si bien otra tendencia doctrinal se manifestó en contra de considerar que el Senado pudiera ser entendido como la clave para resolver los problemas de la articulación territorial del Estado (Aparicio). Y, en segundo lugar, hacia la conveniencia o no de que aspectos como los hechos diferenciales o el dilema simetría-asimetría quedaran reflejados en la reforma del Senado (afirmativamente, Caminal Badía, Aja, Pau i Vall, Tomás y Valiente, Espín; en contra, García Roca, Rubio Llorente, Pérez Royo) y, en su caso, hacia la forma como deberían quedar reflejados en ella. Otro debate doctrinal importante ha girado sobre la conveniencia de trasladar a nuestro Senado el modelo del *Bundesrat* alemán (a favor, Francesc de Carreras, Aja, Rubio

Llorente; en contra, Punset, Cruz Villalón, Alba Navarro, Solozábal Echevarría y otros).

El autor del libro que comentamos, sin embargo, no se limita a exponer las distintas etapas por las que ha transcurrido el debate sobre la reforma del Senado ni las propuestas de reforma que han ido viendo la luz a lo largo del tiempo, sino que ha hecho el esfuerzo de reflexionar sobre la naturaleza y la justificación del propio Senado y ha articulado su obra en torno a los resultados de dicha reflexión. Para ello, ha enfocado el problema de la reforma del Senado desde la teoría de la representación y, con ello, ha hecho la que quizás sea la contribución más llamativa de esta obra. En efecto, el debate sobre la reforma del Senado no se puede entender ni abordar si antes no nos interrogamos sobre qué es lo que debe representar el Senado. Esta pregunta nos conduce a otra de las paradojas, y precisamente una de las más importantes, que rodean al Senado. Como es conocido, la justificación de la Segunda Cámara en los regímenes constitucionales europeos del siglo XIX se encuentra en ofrecer un vehículo parlamentario de representación a los intereses de las clases sociales privilegiadas que pudiera operar como instrumento de moderación de las propuestas legislativas de la Cámara Baja, a la que se consideraba propensa a excesos que pudieran alterar el equilibrio social en el que dichas clases privilegiadas asentaban su status, y, al mismo tiempo, como vía de enganche de dichas clases a la vida política del régimen constitucional. Sin embargo, una justificación del Senado de este tipo hoy en día no tiene sentido, por lo que, reincidiendo en la consideración del Senado como Cámara de segunda lectura, nos encontramos con una Cámara que cae por sus cimientos, ante la falta de un principio representativo propio y la consiguiente, y disfuncional, duplicación que produce en la representación popular con respecto a la que ya tiene lugar en el Congreso de los Diputados. En fin, hoy en día la Segunda Cámara solamente encuentra su sentido si, en Estados políticamente descentralizados como el nuestro, se la entiende como marco de un principio de representación territorial, distinto al de principio de representación popular que encarna la Cámara Baja.

Sin embargo, como señala el autor, la noción de representación asume una forma poliédrica y, de este modo, integra dentro de sí diferentes perspectivas desde la que se puede entender dicha noción. Puede entenderse desde una dimensión personal o subjetiva, en la que la representación es el resultado de la elección de unos representantes por parte de unos electores determinados y en la que, por lo tanto, los representantes asumen la representación de quienes los han elegido directamente. Ésta es la perspectiva desde la que el Tribunal Constitucional aplica predominantemente el concepto de representación a partir de sus SSTC 5/1983 y 10/1983, cuyos principa-

les pronunciamientos son reiterados en su jurisprudencia posterior. Pero la representación puede entenderse también desde una perspectiva orgánica u organicista (como en Gierke, Laband, Jellinek o Carré de Malberg), en la que la representación no es más que el mecanismo de designación de un órgano del Estado y de atribución de consecuencias jurídicas a la actuación de éste (Porrás Nadales). De tal manera que un órgano sería representativo cuando la Constitución le atribuya funciones representativas, sea cual sea el mecanismo de designación de sus componentes previsto por la Constitución, con lo cual la dimensión orgánica de la representación deriva hacia un plano funcionalista. Una representación orgánica es, pues, aquella donde el representante es el órgano, cualquier órgano, que tiene dentro del sistema constitucional asignada tal misión, y, cabría añadir, por el hecho de que la Constitución así lo afirma. Matices que enriquecen esta dimensión orgánica u organicista de la representación son los que la enfocan hacia una visión *funcional* de las relaciones globales entre la Sociedad y el Estado, en la que la representación asumiría una función de mediación entre ambos planos a través de mecanismos competitivos pluralistas mediados, a su vez, a través de los medios de comunicación de masas (a partir de las ideas de Claus Offe, Macpherson y Schumpeter), y los que subrayan la dimensión simbólica de la representación, que entienden que la representación expresa una conexión simbólica entre el órgano parlamentario y la Nación o los distintos territorios que la componen en virtud de que éste es el cometido que la Constitución les señala, de manera que aquél realizará su función representativa en la medida en que el representado lo entienda y acepte como su representante (Pitkin). Finalmente, es posible identificar también una dimensión grupal o partidista de la representación, según la que hoy en día serían los partidos políticos los representantes, en virtud de que la racionalización del parlamentarismo en torno a los grupos parlamentarios hace que sean los partidos políticos los que, en realidad, dirijan la vida parlamentaria, al punto de que se ha llegado a hablar de la existencia de un mandato imperativo de partido que vincularía a los diputados y senadores (a partir de ideas de autores como Radbruch, Kelsen, Thoma, Leibholz y Schneider, y sostenida entre nosotros por García Pelayo, Pedro de Vega y Garrorena).

Las dimensiones orgánica y partidista tienen también recepción en la jurisprudencia constitucional (SSTC 40/1981, 32/1985, 72/1985 y 265/1993, entre otras, para la dimensión organicista y 75/1985, 78/1987, 25/1990 y 31/1993 para la dimensión grupal), si bien en menor medida que la dimensión interpersonal. En realidad, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional utiliza indistintamente el concepto de representación cuando alude a una u otra de las anteriores dimensiones, sin advertir el distinto contenido de ellas.

La cuestión, una vez examinado el significado de la representación, es aplicar las distintas perspectivas desde las que un órgano puede considerarse representativo al examen del Senado, para determinar en qué medida su regulación lo enfoca desde la perspectiva de Cámara de segunda lectura o de Cámara de representación territorial y cuál es, en definitiva, la dimensión predominante en la regulación de nuestro Senado tanto en el plano constitucional como en el plano reglamentario. Así, señala el autor que nuestro Senado, desde la dimensión representativa personal, muestra una composición heterogénea, que refleja una representación igualmente heterogénea, en la que los representados son, al mismo tiempo, el conjunto del pueblo español, a través de los senadores de elección directa, y las diecisiete Comunidades Autónomas, a través de los senadores designados por las Asambleas legislativas de las mismas. Desde la perspectiva funcional, la Constitución encomienda al Senado tanto funciones propias de una Segunda Cámara como otras que poseen un claro contenido autonómico, si bien hay que matizar, primero, que el Senado actúa casi siempre subordinado a la voluntad del Congreso de los Diputados, también en las funciones con contenido autonómico, lo que, paradójicamente otra vez, nos autorizaría a afirmar la misma consideración de Cámara heterogénea, a la vez representativa del pueblo español y de los territorios, al Congreso de los Diputados, lo que sólo impide el hecho de que la Constitución, a diferencia de lo que hace respecto al Senado, no haya proclamado al Congreso de los Diputados como Cámara de representación territorial, y, segundo, que tras la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas el Senado cuenta con nuevos instrumentos para desempeñar su labor de naturaleza territorial. Finalmente, en cuanto a la dimensión representativa grupal, la heterogeneidad representativa del Senado se refleja también en la coexistencia dentro de él de los Grupos Parlamentarios junto a unos Grupos Territoriales que podrían contribuir a dar el vuelco territorial tantas veces preconizado en el funcionamiento del Senado si se apoyara una práctica parlamentaria favorable a ello.

Lo más llamativo dentro de esta heterogeneidad representativa es que el Senado no parece mostrar en la práctica mecanismos de armonización o integración entre el componente de representación política de los ciudadanos y el componente de representación territorial. Pareciera que el Senado no es consciente de la diferencia entre un componente y otro y opta por integrar indiscriminadamente ambos, con el resultado de que el componente territorial, minoritario, queda diluido en el componente de representación política, que es mayoritario. En efecto, el Senado muestra una clara inclinación hacia la representación política general de los ciudadanos, en detrimento de sus aspectos de representación territorial de las Comunidades Autónomas. Desde la dimensión

personal de la representación, es evidente que predomina el componente de representación política popular, si bien es en ésta donde se produce una mayor entrada de aspectos territoriales en la Cámara, que podrían haberse potenciado mediante una correcta articulación entre Estatutos de Autonomía, leyes autonómicas de designación de senadores y reglamentos parlamentarios autonómicos. De hecho, la práctica muestra que queda un margen para aumentar la vinculación de los senadores de designación autonómica a sus respectivas Asambleas parlamentarias, sin traspasar el difícil límite de la prohibición de imperativo categórico. En cuanto a la dimensión funcional de la representación, la heterogeneidad se encuentra aún más descompensada a favor de la representación política de los ciudadanos, sin que la reforma del Reglamento de 1994 haya generado una práctica parlamentaria acorde con la especial vocación territorial que la Constitución presume en el Senado. Finalmente, el desequilibrio es prácticamente absoluto cuando se examina la representación grupal, dado el carácter testimonial de los Grupos territoriales instaurados a partir de 1982.

Otra paradoja a este respecto: la dimensión grupal es, por una parte, la que presenta una menor rigidez a la hora de permitir modificaciones en la estructura de los grupos y en el procedimiento de votación de ellos que favorezcan un funcionamiento más propenso a la vocación territorial del Senado, es también, por otra parte, la dimensión en la que debe incidirse hoy en día para generar una representación territorial, dada la lógica que domina en el Estado de partidos, pero es asimismo, finalmente, la dimensión que menor recepción ha dado al componente territorial del Senado.

En efecto, la raíz de la falta de adecuación del funcionamiento del Senado a su vocación de representación territorial se encuentra en el hecho de que esta Cámara se encuentra dominada por la misma práctica política que el Congreso de los Diputados. Se trata, por tanto, de una práctica política parlamentaria en la que domina el posicionamiento de los senadores sobre la base de la confrontación política entre partidos, con lo cual se duplica la práctica del Congreso de los Diputados y, al mismo tiempo, se impide que los senadores y los grupos expresen posicionamientos territoriales. Una práctica que, además, convierte al Senado en una Cámara cómoda para los partidos mayoritarios, lo que hace explicable sus reticencias a llevar a cabo, más allá de las meras proclamaciones, cualquier reforma que aumente el protagonismo del Senado. De hecho, éste es el aspecto clave para una reforma del Senado que traspase la letra del texto normativo y llegue a cambiar realmente el funcionamiento de esta Cámara potenciando su faceta territorial. Y es que, realmente, puede decirse que cualquier regulación del Senado produciría el mismo funcionamiento que se da actualmente en esta Cámara si sigue predominando en ella

la lógica basada en la confrontación entre partidos políticos, mientras que, igualmente, cualquier regulación del Senado, incluso la actual, podría generar una práctica adecuada a la faceta de representación territorial si cambiara la práctica política.

Pruebas de lo anterior no faltan. Así, el favorecimiento de la faceta territorial debido a la creación de la Comisión General de Comunidades Autónomas mediante la reforma reglamentaria del año 1994, que podía haber dado un giro territorial al Senado, no ha variado el funcionamiento partidista del Senado debido a que ella misma ha caído en la mecánica de operar como mecanismo para trasladar a la Cámara la confrontación entre partidos. De hecho, algunos de los debates más llamativos que tuvieron lugar en la Comisión durante la última legislatura no se pueden entender sin tener en cuenta la oposición ideológica entre el anterior Gobierno y las Comunidades Autónomas donde gobernaba el entonces principal partido de la oposición. De esta forma, la Comisión, en ocasiones, ha pasado de ser órgano para la expresión de ópticas territoriales a órgano para el control del Gobierno desde la dicotomía mayoría gubernamental/oposición. Por otra parte, los acuerdos a los que llegó la Comisión de estudio para la reforma del año 1996, además de precarios, como se demostró con el estancamiento de los trabajos de aquella en el año 1997, se quedaban, por su contenido, muy lejos de lo que habría sido necesario para provocar un cambio sustancial en la dinámica actual de funcionamiento del Senado. Y, por cierto, nuevos ejemplos de cómo se traslada la confrontación política al Senado hemos tenido en algunas intervenciones sucedidas en el último Debate sobre el Estado de las Autonomías recientemente celebrado.

Ciertamente, son posibles reformas mediante las que se favorezca un funcionamiento del Senado más proclive a expresar su dimensión territorial, pero tales reformas no serán de utilidad mientras no se comprenda en los medios políticos la diferente lógica que caracteriza a una Cámara de representación ciudadana y a una Cámara de representación territorial y no se comprometan aquéllos a abrir el cauce para la expresión de la lógica territorial. A este respecto, puede citarse tanto la reticencia de Felipe González, en el Debate sobre el Estado de las Autonomías del año 1987, a apostar por la conversión real del Senado en Cámara de representación territorial debido a que no entendía el Senado si se excluía su papel como Cámara de segunda lectura, como el estancamiento que se produjo en los trabajos que tuvieron lugar en el Senado para elaborar su reforma durante los años en que gobernó el Partido Popular por la falta de acuerdo sobre cómo afrontar la territorialización de aquél: esta coincidencia en el desconcierto entre los dos partidos políticos nacionales mayoritarios es, sin duda, otra paradoja, y muestra, primero, la resistencia de los partidos políticos a perder parte de su control sobre los

trabajos del Senado, segundo, la forma como juega en contra de la reforma la inercia producida por la comodidad que un Senado bajo la configuración actual produce a los partidos mayoritarios, y, tercero, cómo la lógica de representación territorial y la de Cámara de segunda lectura pueden oponerse al punto de que los intentos de compatibilizar una y otra terminan llevando la reforma a un punto muerto. Realmente, la dimensión partidista nunca desaparecerá del todo en una Cámara de representación territorial, de lo que es buena prueba el propio *Bundesrat*, y, de hecho, es incluso consecuente con la lógica democrática que esté presente en una Cámara que desempeña funciones parlamentarias, pero va un trecho muy grande de que las estructuras territoriales de la Cámara abran el paso a la presencia de la lógica partidista y se vean matizadas en su funcionamiento por esta última a que el funcionamiento partidista solape casi absolutamente la expresión de posicionamientos territoriales en la Cámara.

Una representación territorial exige que el Senado funcione en torno a Grupos territoriales que reúnan a todos los senadores de cada una de las Comunidades Autónomas y que estos Grupos territoriales expresen la posición de las Comunidades Autónomas en los debates con una sola voz. El mecanismo de integración de los Grupos territoriales puede ser como el que se sigue para la designación de los miembros del *Bundesrat* en Alemania o puede ser distinto, pero el resultado debe ser el mismo, en cuanto que dichos Grupos deben ser vías para la expresión de las Comunidades Autónomas con una única voz. Ciertamente, esta idea conlleva algunas dificultades a la hora de ser llevada a la práctica, pero la territorialización efectiva del funcionamiento del Senado pasa por encontrar soluciones para articularla de manera eficaz.

Al mismo tiempo, incrementar la faceta territorial del Senado significa potenciar las funciones territoriales del mismo, dentro de una dinámica que debe ser distinta de la característica de las Cámaras de segunda lectura, aceptar que la gestión de los asuntos territoriales que interesen al Estado y a las Comunidades Autónomas y a las propias Comunidades Autónomas entre sí se lleve a cabo mediante una lógica multilateral y en sede parlamentaria y asumir una fórmula para integrar en el funcionamiento del Senado los hechos diferenciales, de manera que aquéllos encuentren adecuado reflejo en el mismo, pero, al mismo tiempo, no sean utilizados como argumento para obstaculizar el funcionamiento del mismo ni para consagrar privilegios entre Comunidades Autónomas.

Desde la finalidad que explica, en nuestro discurso doctrinal y político actual, las propuestas de reforma del Senado, éstas sólo tienen sentido si van dirigidas a potenciar su faceta de representación territorial de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, para acometer honestamente una reforma desde

esta perspectiva y para llevarla a cabo con éxito es necesario que los medios políticos que van a protagonizar la reforma comprendan y asuman qué significa hacer del Senado una Cámara parlamentaria de representación territorial. Se trata de preguntarse, antes de ponerse manos a la obra, qué finalidad se busca con la reforma del Senado, para posteriormente delimitar qué se va a reformar, a la luz de la respuesta que se dé a la pregunta anterior, y llevar a cabo una reforma que, en primer lugar, sea congruente con dicha respuesta, y, en segundo lugar, se haga a través de la norma más adecuada para el contenido y las dimensiones de la reforma. Incluso, el actual texto de la Constitución y del Reglamento del Senado permiten, aun manteniendo la misma línea de funcionamiento actual de aquél, una práctica de mayor carácter territorial, por lo que bastaría para conseguirla un cambio en la perspectiva desde la que los partidos políticos entienden, realmente, la función del Senado. Otros cambios en la línea de territorializar el Senado pueden hacerse mediante la reforma del Reglamento, como, señaladamente, el de conferir el protagonismo en la práctica parlamentaria de la Cámara a los grupos territoriales.

Por fin, otros cambios, como los relativos al procedimiento de elección de los senadores, a la circunscripción electoral o a la intervención del Senado en las funciones parlamentarias de mayor naturaleza territorial, requieren la reforma de la Constitución. Sin embargo, no tendrá sentido llevar a cabo reforma constitucional alguna si los partidos políticos no renuncian a su dominio sobre el funcionamiento cotidiano del Senado y no abren el paso a vías adecuadas de expresión de posiciones territoriales y si las Comunidades Autónomas prefieren negociar con el Gobierno desde la bilateralidad y desde la intergubernamentalidad, o si oponen los hechos diferenciales a la lógica de integración de las Comunidades Autónomas en la gestión del Estado que lleva dentro de sí el Senado. Lo cual nos lleva a resaltar una vez más el valor de este libro, cuyo autor, finalmente, acierta al traspasar la letra de las normas que rigen el funcionamiento del Senado para poner de relieve la importancia de la dinámica política de cara a explicar el funcionamiento actual del Senado y a evaluar sus posibilidades reales de reforma.