

# NUEVAS CONDICIONES DESDE LAS QUE REPLANTEAR EL COMETIDO DE LA DOCTRINA RESPECTO DE LA REFORMA DEL SENADO (\*)

ÁNGEL GARRORENA MORALES

Universidad de Murcia

I. LA REFORMA DEL SENADO Y EL COMETIDO DE LA DOCTRINA. RAZONES PARA UNA REVISIÓN.—II. NUEVAS CIRCUNSTANCIAS DESDE LAS QUE REPLANTEAR NUESTRO TRABAJO: 1. *Lo ya hecho por la doctrina: un punto de llegada que nos obliga a plantearnos por dónde seguir.* 2. *El informe del Consejo de Estado, de 16 de febrero de 2006: una propuesta cuasi-oficial que transfiere al análisis un elemento de concreción con el que hasta ahora no habíamos contado.*—3. *El aplazamiento sine die de la reforma: las declaraciones del Presidente del Gobierno de 6 de diciembre de 2008, un impasse cuyo significado y razones también incumbe valorar a la doctrina.*—III. RECAPITULACIÓN Y SÍNTESIS.

## RESUMEN

El autor de estas páginas defiende la conveniencia de que la doctrina reconsidere los objetivos y los planteamientos desde los que hoy viene trabajando el tema de la reforma del Senado para adecuarlos a la existencia de determinadas nuevas circunstancias. A tal fin, concreta cuáles son estas nuevas circunstancias (la doctrina ya ha cubierto una etapa con cuyos resultados podemos contar; el Consejo de Estado ha elaborado un detallado Informe sobre este tema; el Presidente del Gobierno acaba de anunciar el aplazamiento *sine die* de la reforma constitucional y, por lo tanto, de la referida a la Segunda Cámara de nuestro Parlamento) y establece, a partir de ellas,

---

(\*) Ponencia presentada por el autor en la sesión de apertura del VII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, enero de 2009.

las líneas de avance a las que la doctrina debería abrirse y los matices que ésta debería introducir en su modo de trabajar sobre dicho objeto.

*Palabras clave:* Senado, reforma constitucional, bicameralismo, representación territorial.

#### ABSTRACT

This paper suggests that academics should reconsider the approaches and objectives of their research into how to reform the upper chamber of parliament in Spain, the Senate, in order to reflect changes in circumstances. This study describes those circumstances: a) doctrine has been taken as far as it can go, b) the State Council has submitted a detailed report about this question, c) and the Prime Minister has just announced postponement of constitutional reform until further notice (which means putting off reforming the Senate). Hence, the author clarifies the guide-lines that should be developed and the nuances which must be considered in every new research.

*Key words:* Senate, constitutional reform, two-chamber systems, territorial and regional representation.

#### I. LA REFORMA DEL SENADO Y EL COMETIDO DE LA DOCTRINA. RAZONES PARA UNA REVISIÓN

Cuando la Asociación de Constitucionalistas de España decidió dedicar su VII Congreso a revisar, con el rigor que acostumbra, los «*Treinta años de Constitución*» transcurridos desde que en 1978 adoptamos la norma fundamental que hoy nos rige, y me propuso participar en sus trabajos con una ponencia dedicada a hablar sobre la reforma del Senado, mi reacción fue a la vez de gratitud y de desconcierto. Lo primero no necesita ser explicado. Estar hoy aquí con todos vosotros, compañeros con los que comparto amistad, vocación y oficio, y estarlo además con un encargo de tanta responsabilidad, es para mí un honor que no podía rechazar. Pero precisamente de la imposibilidad de ese rechazo es de donde deriva ese desconcierto al que antes me referí y que sí requiere algunas explicaciones. Entraré muy sucintamente en ellas, no porque quiera «*sacar la cocina al comedor*», cosa que ya sé que no se debe hacer, sino porque hablar del proceso interior que ha estado detrás de la presentación de esta ponencia puede ayudar, en este caso, a explicar su intención y su sentido.

Mi preocupación más neta al recibir el encargo fue, como es lógico, el saber de qué podría hablar en esta oportunidad. Y no me parece que fuera

una preocupación gratuita. Valga advertir que del Senado me he ocupado ya en repetidas ocasiones, unas veces para valorar pasados intentos de reforma, otras veces para revisar críticamente los distintos modelos de Segunda Cámara que solemos barajar, e incluso alguna vez para formular mi particular proyecto de Senado (1), con lo cual me veía abocado a caer en ese mal que últimamente tanto nos acecha cuando nos ocupamos de esta institución que consiste en repetirnos a nosotros mismos. Más aún, comoquiera que esta situación mía no es nada original y muchos de vosotros —con mayor autoridad y dedicación que yo— habéis hecho un recorrido similar, cualquier objeto del que hubiera podido ocuparme dentro de estas zonas me sonaba a cuestión ya tratada.

¿Qué hacer, entonces? Pues no sé si habré acertado, pero mi salida de dicho atolladero ha consistido en renunciar a elegir ninguno de los temas u objetos al uso (composición, funciones, modelos comparados..., sobre los que no faltan estudios) y pasar a poner sobre el tapete la que en estos momentos me parece que es una de las cuestiones que fundamentalmente deberían concitar nuestra atención. Me refiero a la necesidad de adecuar nuestro cometido como doctrina a las nuevas circunstancias que pudieran hoy concurrir respecto del tema de la reforma del Senado. Por supuesto, un planteamiento de este tipo parte de dos presupuestos inexcusables. Uno, que la doctrina tiene una función que cumplir en relación con este tema. Y dos, que los contenidos y aun el alcance de dicha tarea varían y tienen, por tanto, que ser replanteados conforme se modifican las circunstancias que hasta ayer le daban sentido.

Que esa responsabilidad nuestra existe, está fuera de toda duda. Que debamos reconsiderarla a la luz de un tiempo nuevo (o, al menos, moderadamente nuevo) es lo que esta ponencia trata de analizar.

## II. NUEVAS CIRCUNSTANCIAS DESDE LAS QUE REPLANTEAR NUESTRO TRABAJO

En mi concepto, efectivamente, a día de hoy, se dan determinadas circunstancias que hacen bastante oportuno el que paremos un momento y de-

---

(1) Sobre la reforma de 1994 he escrito en «¿Reforma del Reglamento del Senado o reforma del Senado?», *Anales de la Facultad de Derecho*, número 12, Murcia, 1994; págs. 67-78. La revisión de los distintos modelos la he hecho en «Encuesta sobre el Senado y su hipotética reforma», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 17, 2006, y en «La reforma constitucional del Senado», *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Madrid, 2006, págs. 897-929. Mi «proyecto» de Segunda Cámara para nuestro Estado de las Autonomías está en «Una propuesta para la reforma constitucional del Senado», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 34, 1995, págs. 7-49.

diquemos parte de nuestra atención a saber si hemos de ajustar los contenidos y aun la orientación de nuestro esfuerzo a tales nuevas condiciones. No se trata, por supuesto, de grandes novedades (respecto del Senado, casi nada de lo que sucede desde hace treinta años es una gran novedad), pero sí de cambios significativos que invitan a pensar que el tiempo nunca pasa en balde, que, por lo tanto, a lo largo de ese tiempo han ocurrido cosas —de hecho, sabemos que hay pasos que ya se han cubierto y otros que, en cambio, no se han podido dar ni sabemos si se darán— y que, en consecuencia, sería verdaderamente extraño que nuestras preocupaciones como doctrina respecto del tema de la reforma del Senado siguieran ancladas en las mismas solicitudes que hace tan sólo algunos años.

1. *Lo ya hecho por la doctrina: un punto de llegada que nos obliga a plantearnos por dónde seguir*

El primero de esos presupuestos desde los que digo que sería oportuno reconstruir hoy nuestros objetivos me parece que es la aceptación de lo ya hecho por la doctrina como efectivo «adquirido» desde el que es preciso preguntarnos por dónde procede continuar.

Creo estar en lo cierto si digo que, con la labor realizada hasta hoy, la doctrina española tiene hechos en lo fundamental —y muy bien hechos, por cierto— sus deberes respecto de la Segunda Cámara de nuestras Cortes Generales, ahí incluida su reforma. Pocos temas dentro de los que nos pertenecen han sido objeto de una atención similar o han sido trabajados por nosotros con tanta dedicación, como bien lo acreditan los numerosos congresos, jornadas, seminarios y reuniones en que nos hemos ocupado de él y, por supuesto, los bien nutridos repertorios bibliográficos en los que ha quedado reflejada nuestra producción científica sobre dicha institución.

Pero no se trata tanto de cantidad cuanto, sobre todo, de calidad, de coherencia y de extensión del campo cubierto con nuestro trabajo.

Por pasar revista a la labor que podemos considerar ya cumplida, la doctrina ha hecho en primer lugar un diagnóstico cabal y riguroso de las insuficiencias y déficit que presenta el Senado previsto por la Constitución española de 1978, desde su inadecuación a la función territorial que el artículo 69.1 le encomienda hasta la denuncia de las viciadas prácticas para las que ha terminado por servir. Ha colaborado además de manera eficiente en la construcción teórica de alternativas para su reforma, dando lugar al menos a la decantación de esos tres modelos (Senado de elección directa, Senado designado por los Parlamentos autonómicos y Senado tipo *Bundesrat*) con los

que todos contamos a la hora de organizar nuestro razonamiento. En esta tarea de elaboración de modelos, la doctrina se ha ocupado, asimismo, no sólo de traer a tal sede toda la información existente sobre Segundas Cámaras en Derecho comparado, sino también de dar respuesta —cada uno la suya— a los complicados problemas técnicos que la composición y las funciones de un Senado verdaderamente territorial siempre plantean. Y cabe decir que lo ha hecho con un rigor y con un grado de profundidad difíciles de superar. Ha cubierto, tras ello, una función de colaboración institucional en las tareas de reforma de este instituto cuando así se le ha requerido: valga recordar su intervención en los trabajos preparatorios del Informe del Consejo de Estado con análisis que han merecido ser publicados después junto al Informe mismo. Y, por si ello fuera poco, la doctrina ha puesto además en todas las labores anteriores —no me resisto a decirlo— una ilusión y un empeño que sin duda es el principal de los ingredientes a los que cabe atribuir la calidad de sus resultados. Si se me permite la digresión, diré que se trata de una ilusión y un empeño que a veces ha trascendido incluso a la letra de nuestros trabajos. Tal, cuando Enoch Albertí escribía, con un cierto ribete de emoción, por los días en los que la reforma del Senado apareció incluida entre los temas propuestos por el Gobierno para la reforma constitucional que *«este debate, que ha ocupado tanto a académicos como a políticos, después de muchas vicisitudes e incluso de momentos en los que parecía condenado a perpetuarse como ejercicio meramente teórico, parece que está llegando a la hora de la verdad, (...) creo que puede decirse que hemos entrado en la fase final del debate sobre la reforma del Senado...»* (2). Y no está mal que dicha emoción haya existido. Lo único deseable es que el tiempo no acabe por mudar esa ilusión en melancolía. Pero éste es otro asunto.

Volviendo, pues, a donde estábamos, lo que con lo anterior quería decir es que, como consecuencia natural de todo este trabajo concienzudo y bien hecho, hoy no estamos como doctrina donde estábamos ayer. Estamos algunos pasos más adelante, y desde esa cota ya lograda podemos —debemos— hoy partir. Por decirlo de una manera más clara, es cierto que con lo ya hecho hemos cubierto con creces una etapa importantísima, a resultas de lo cual podemos hoy disponer de unos materiales extremadamente útiles para el tratamiento del objeto al que van referidos, unos materiales de los cuales vamos a seguir valiéndonos y desde los que volveremos a seguir razonando cada vez que nos ocupemos de la reforma de nuestra Cámara territorial. Pero su utilidad no será

---

(2) Enoch ALBERTÍ ROVIRA, «La reforma constitucional del Senado a la hora de la verdad», en AJA, ALBERTÍ y RUIZ RUIZ, La reforma constitucional del Senado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, págs. 33-34.

tal si, como corremos el riesgo de que suceda, caso de que no esté sucediendo ya, nos limitamos a repetirlos. A partir de esos materiales hay que avanzar, pues, generando nuevos espacios de análisis y trasladando nuestra atención hacia cuestiones más puntuales y específicas hasta ahora desatendidas porque el tiempo era otro, el de la visión general y la elaboración de propuestas globales, lo que en absoluto quiere decir que esta última perspectiva debamos abandonarla. No se trata de cambiar de tarea sino de abrir el abanico a partir de lo hecho para ganar en profundidad a la hora de volver sobre ello.

La dificultad está, lógicamente, en conseguir identificar esas líneas de avance por las que pudiera progresar la investigación en el sentido que indico. Naturalmente, no seré yo quien incurra en el atrevimiento de intentar definir las. Ni estoy seguro de que éste sea el momento adecuado para hacerlo ni creo que yo supiera. Antes bien, ése es el trabajo de todos, si al final optamos por emprender dicho camino. Pero sí esbozaré algunas sugerencias por si pudieran sernos de alguna utilidad.

— Ante todo, creo que (independientemente de la idea que cada uno tenga sobre la futura conformación del Senado, o dependiendo de ella, si es que así se considera preferible) estaría bien que pudiéramos empezar a disponer de estudios capaces de arrojar una luz particularizada sobre esas cuestiones que aparecen en casi todas nuestras propuestas de reforma y sobre las que, sin embargo, no poseemos más información que la aportada por tales propuestas al hilo de su exposición general. Revisar pormenorizadamente el por qué unas leyes son de especial incidencia autonómica y otras no, profundizar cuál deba ser la exacta relación del Senado con el problema de la financiación autonómica o cuál su intervención en la ley de Presupuestos, indagar hasta dónde y en qué ámbitos es coherente que una Cámara territorial participe en la función de control, definir de manera más puntual las cuestiones que afectan a la utilización del Senado como Cámara de relación de las Comunidades Autónomas con la Unión Europea, examinar en detalle la delimitación de ámbitos de prevalencia entre ambas Cámaras o el diseño de mecanismos para la solución de diferencias entre ellas, y así hasta un largo etcétera, me parece que sería una buena forma de aportar criterios que nos ayudaran a enjuiciar mejor después las distintas propuestas de reforma sobre las que todavía nos tendremos que seguir pronunciando.

— En este mismo orden de cosas, y en relación con esa eventual función del Senado como Cámara de encuentro y concertación entre Comunidades Autónomas de la que solemos hablar, entiendo que prestarían un impagable servicio al mejor conocimiento del tema aquellos estudios que intentaran superar la vaguedad con la que hoy nos referimos al mismo y se adentraran sobre todo en la compleja cuestión que supone el saber cómo se puede articular

esta eventual función del Senado con los otros mecanismos de colaboración y ajuste interterritorial (Conferencias sectoriales, Conferencia de Presidentes, Comisión de Política Fiscal y Financiera...) que ya están instalados en el sistema y que probablemente no deban dejar de funcionar en nuestro Estado de las Autonomías.

— Desde otra perspectiva, me parece que la atención al Derecho comparado podría cambiar también de signo si entendiéramos que los estudios que ahora se necesitan deben pasar de la etapa de la descripción de modelos foráneos, suficientemente cubierta, al tiempo de la consideración prevalente y bien fundada —no sólo unos cuantos párrafos finales— de su adecuación o inadecuación a las exigencias del caso español.

— Creo asimismo que faltan trabajos que revisen la correlación del Senado (de un Senado que verdaderamente cumpliera su cometido territorial) desde luego con nuestro modelo de Estado compuesto entendido como totalidad, pero además y sobre todo con determinadas piezas del sistema que, pese al cierto olvido en que las tenemos, parecen determinantes para el funcionamiento y aun para la suerte futura de esa Segunda Cámara. Pienso en el simétrico diseño que se dé a la Primera Cámara o al sistema electoral con el que ésta se elija, en la especificidad de nuestro sistema de partidos con la singularidad que le aporta la existencia de partidos nacionalistas, en el correlativo problema que pueda suponer el que, aunque toda representación es «territorial» contemplada desde una cierta perspectiva, la del Congreso termine resultando en la práctica «más territorial» que la del Senado (3), o en

---

(3) Sin desconocer, por supuesto, que la existencia de partidos nacionalistas es un signo diferenciador de nuestro modelo constitucional con el que debemos contar, y que su presencia ha posibilitado —para bien— la integración de determinadas demandas en el sistema, ya en otras ocasiones he expresado mi opinión sobre las dificultades que su singular posición en la Primera Cámara pudiera acarrear para la implantación de una efectiva representación territorial en la Segunda. *Vid.* lo dicho en «Veinte años de democracia representativa en España», donde se da vueltas a «... la presencia en nuestro modelo representativo de ciertos partidos que, no estando públicamente comprometidos más que a representar los intereses de una parte del territorio y no concurriendo a las elecciones generales más que con candidaturas presentadas en dicho ámbito, conservan sin embargo su condición de eventuales socios imprescindibles para la gobernación general del Estado», razón por la cual esos partidos, los partidos nacionalistas, «... poseen una clara condición asimétrica respecto de aquellos otros sí comprometidos como primer signo de su identidad con la gobernación de todo el país. Es evidente que los unos se sitúan en el eje de la representación de los intereses generales, en tanto que los otros lo hacen (aun cuando colaboran a gobernar el Estado) en el eje de esa representación de intereses parciales en que consiste, por definición, la representación territorial. Ello explica que mientras los primeros poseen un proyecto general de gobierno, la oferta electoral de los segundos —y por lo tanto sus subsiguientes posibilidades de colaboración— apunten, antes bien, a condicionar el proyecto general de los otros en el sentido más conveniente a los intereses singulares del



la repercusión que la conformación dada a la Segunda Cámara pueda tener para los Parlamentos autonómicos, por referirme tan sólo a lo más obvio.

— En fin, por las razones que más tarde diré, estoy en la idea de que uno de los compromisos de futuro a los que deberemos dedicar más tiempo a partir de ahora es la clarificación de la idea de «representación territorial», clave para la cuestión que nos ocupa y, sin embargo, menos atendida de lo que merece.

2. *El Informe del Consejo de Estado, de 16 de febrero de 2006: una propuesta cuasi-oficial que transfiere al análisis un elemento de concreción con el que hasta ahora no habíamos contado*

La publicación del *Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución española*, aprobado por el Pleno de dicho Consejo en su sesión del día 16 de febrero de 2006, constituye una segunda nueva circunstancia a la que deberíamos adecuar también nuestro trabajo (4). El Informe

---

*territorio con el que ellos se identifican... Así las cosas (...), esos partidos nacionalistas adquieren un plus en su capacidad de envite a favor de las concretas demandas de su Comunidad que ni se corresponde con la naturaleza de la Cámara donde tal efecto se produce ni tiene equivalente para las otras Comunidades Autónomas. Cabría incluso pensar que, por estas vías, se produce una curiosa inversión de nuestro sistema representativo: el Senado, que debería representar satisfactoriamente los intereses de los distintos territorios, no lo hace, y sin embargo el Congreso de los Diputados, cuyo cometido primero es muy otro, sirve perfectamente a la defensa de las aspiraciones de determinadas Comunidades; tanto que sería hasta entendible que las mismas no estuvieran siquiera excesivamente interesadas en concluir una reforma eficaz de la segunda Cámara», en TRUJILLO, LÓPEZ GUERRA Y GONZÁLEZ-TREVIJANO, *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Madrid, 2000, págs. 63-64.*

El Informe del Consejo de Estado al que se hace referencia en la nota siguiente incluye (págs. 183-184) algunas consideraciones que, sin ir a los fines aquí indicados, ayudan a pensar. Tras recordar, igual que hace este trabajo en su texto, que «*toda representación es, en cierto modo, representación territorial*», añade que «*la vinculación territorial de los elegidos (la que les une con el territorio particular o circunscripción por la que fueron elegidos) puede fortalecerse cuando las candidaturas proceden de partidos que circunscriben su acción a partes determinadas del territorio nacional, de las que se pretenden portavoces. En la medida en la que esa pretensión concuerde con la realidad, esos territorios adquieren así una presencia específica en la Cámara que ostenta la representación de la Nación entera, si bien ello no basta para entenderla como Cámara de representación territorial...*».

(4) El *Informe sobre modificaciones de la Constitución española* ha sido publicado, junto con la Consulta del Gobierno y los debates académicos, en F. RUBIO LLORENTE y J. ÁLVAREZ JUNCO (eds.), *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional*, Madrid, 2006. Sobre dicho documento, *vid.* Francisco J. BASTIDA, «La reforma del Senado en el dictamen del Consejo de Estado», en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 4, 2005, y Fernando



se produce en respuesta a una consulta formulada por el Gobierno según Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005 y, en consecuencia, tiene un inequívoco —aunque provisionalmente frustrado— carácter institucional. Nace, a fin de cuentas, de la decisión del Gobierno de iniciar los trabajos conducentes a la modificación de la Constitución española en cuatro puntos, uno de los cuales es la reforma del Senado, y supone, por primera vez, la existencia de un documento *cuasi-oficial* (5) que aporta concreción al debate sobre este objeto. Su texto es el resultado además de un meditado y severo proceso en el que el Consejo de Estado ha recabado la previa colaboración del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales para que, a través suya, un amplio número de profesores y expertos aporten y debatan importantes materiales preparatorios y en el que, a su vez, el propio Consejo ha solicitado estudios de Derecho comparado a profesores españoles y extranjeros, ha aprovechado la experiencia de sus servicios letrados y ha deliberado concienzudamente el tema en Grupo de Trabajo y en Pleno, todo lo cual se trasluce en el rigor con que están planteadas sus propuestas y en la minuciosidad de los argumentos con los que las ha venido a respaldar. De ahí las dos principales novedades que el Informe presenta: su condición *cuasi-institucional* y su alto grado de elaboración. Si a ello añadimos que nada impide que mañana este documento pueda ser retomado por el propio Gobierno, como ya ha sugerido su Presidente en las mismas declaraciones en las que anunciaba la paralización de la reforma (6), me parece que haríamos muy bien en considerar al Informe del Consejo de Estado como un referente muy atendible a la hora de replantear nuestro trabajo.

No intento afirmar con esto que las propuestas del Consejo de Estado sobre nuestra futura Cámara territorial deban beneficiarse de ningún *plus* de reconocimiento ni que tengan por qué constituir la panacea de nada. A unos les convencerán más y a otros menos, y ésa es buena parte de su virtud. Lo que pretendo decir es que contar con un proyecto en gran medida cualificado por la singularidad de su origen y por su alta entidad como inusual ejercicio de precisión y rigor en el razonamiento puede servir, en simetría, para poner

---

SANTAOLALLA LÓPEZ, «La representación territorial y el Senado. En torno a la propuesta del Consejo de Estado», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007.

(5) De hecho, cuando el Presidente Rodríguez Zapatero adelantó en su discurso de investidura, pronunciado el 15 de abril de 2004, su intención de modificar la Constitución en cuatro puntos, ya anunció que solicitaría un Informe previo al Consejo de Estado y que ese Informe constituiría *la base de su posterior proyecto de reforma*.

(6) *Vid. El País*, sábado 6 de diciembre de 2008: «*Si estas condiciones se dieran en algún momento, retomariamos la idea. Y pienso que lo ya hecho, el trabajo del Consejo de Estado, nos sería útil*», responde a una de las preguntas que el periódico le hace.

mayor concreción en nuestra forma de razonar sobre este tema. Por decirlo de otra manera, puede aportar, a la hora de contrastar con él nuestros acuerdos y desacuerdos, un referente bastante más operativo que aquellos otros con los que hasta ahora hemos contado y, en consecuencia, puede ayudar a desvelar aspectos o matices del objeto en análisis que, razonando frente a proyectos académicos imprescindibles pero inevitablemente menos elaborados, nunca habiéramos llegado a percibir o, por lo menos, no habríamos percibido con tanta claridad.

Las líneas maestras de la propuesta del Consejo de Estado sobre la reforma del Senado son bien conocidas. En síntesis, se trata de optar por una Cámara permanente por así imponerlo la forma de selección de los senadores (no sujeta, por tanto, a disolución, salvo en el supuesto del artículo 168.1), compuesta por 190 escaños según el modelo elegido, en la que las entidades territoriales a representar serían la Comunidades Autónomas y en la que la distribución del total de senadores entre las diecisiete Comunidades se haría atribuyendo a cada una de ellas seis senadores fijos más un senador por cada provincia y uno más por cada millón de habitantes, a fin de que la relación entre la Comunidad más representada y la menos representada no superara la proporción 3 a 1. Para la elección de los senadores, el Consejo formula dos propuestas. Según la primera de ellas —que el Consejo de Estado declara preferir— esa elección se haría por sufragio universal, libre y directo de todos los ciudadanos de la Comunidad Autónoma correspondiente, dejando a la LOREG la determinación del sistema electoral a utilizar. Según la segunda versión, cada provincia de la Comunidad Autónoma elegiría un senador utilizando el escrutinio mayoritario, y el resto de los senadores atribuidos a la Comunidad los designaría su Asamblea legislativa por el procedimiento que estableciera su Estatuto de Autonomía, pero siempre asegurando la representación proporcional de las fuerzas que la componen. Los senadores no estarían sujetos a mandatos de la Asamblea que los designó.

Por lo que respecta a las funciones, el Consejo confía el cumplimiento de la condición territorial del Senado a la introducción de tres modificaciones o ajustes en el régimen actual de su función legislativa que, por lo demás, se mantiene como está en el resto (ampliación a cuatro meses del plazo de dos que el artículo 90.2 CE prevé para la participación del Senado en el procedimiento legislativo; primera lectura en dicha Cámara de algunas muy puntuales leyes de especial incidencia autonómica o que el Gobierno califique como tales (7), sin alterar en lo demás la preeminencia del Congreso sobre

---

(7) El Informe propone la inclusión de un artículo 89, nuevo, cuyo texto diría: «El procedimiento legislativo se iniciará en el Senado cuando se refiera a las leyes previstas en los

su decisión final; y extensión también reducida a las estrictas leyes antes indicadas de la posibilidad de remitir a una Comisión Mixta los desacuerdos entre Congreso y Senado). En relación con la condición del Senado como espacio de concertación entre Comunidades Autónomas y entre éstas y el Estado, el dictamen del Consejo de Estado es que una Cámara parlamentaria no debe sustituir a los órganos intergubernamentales de concertación, con lo cual «no parece indispensable, ni es quizá aconsejable» desplazar ciertas tareas de este tipo al Senado, bastando tal vez con incluir en el artículo 110 un apartado que le faculte para recabar la presencia de los miembros de los Consejos de Gobierno autonómicos en la Cámara. Todo lo demás debe quedar encomendado a la posibilidad de que el Reglamento del Senado prevea la posibilidad de atraer a su sede determinados debates. Y ese mismo es el criterio asumido respecto del papel del Senado en el ámbito de la coordinación interterritorial en asuntos de la Unión Europea. En todo caso, la preeminencia del *principio democrático* sobre el *principio territorial* reclama que la prevalencia del Congreso sobre el Senado deba quedar salvaguardada en toda decisión.

A este patrón y a la profusa argumentación que lo respalda va referida, pues, esa capacidad del Informe para estimular nuestro pensamiento a la que antes aludí. Si se me permite la licencia de recurrir a cotejar mis propios planteamientos con sus propuestas para comprobarlo, diré —aunque sea con la concisión que esta oportunidad impone— que la lectura del Informe me ha servido para advertir la necesidad de replantear algunas ideas que yo creía muy sólidas al tiempo que para confirmar mi desacuerdo con otras. Entre las primeras, valga por todas la evidencia de que el Senado, como Cámara de las Autonomías, no puede suplantar *in toto* a los órganos intergubernamentales de cooperación en la tarea de concertación que éstos vienen realizando, bien que después no esté de acuerdo con el desvaído planteamiento que el Consejo hace de este ámbito de actuación de la Cámara. Entre los segundos, debo decir que ha sido precisamente la concreción que adquiere en el Informe del Consejo de Estado la propuesta de un Senado compuesto (en elección directa o indirecta, ahora da igual) por senadores que no están en condiciones de expresar la voluntad tendencialmente unitaria de cada territorio y que además sigue básicamente anclado en su prevalente condición de Cámara legis-

---

artículos 150 (marco, transferencia, armonización), 156.2, 157.3 y 158.2 de la Constitución (cesión de tributos, ejercicio de competencias financieras y ley del fondo de compensación interterritorial) o a materias cuya relevancia autonómica, a juicio del Gobierno, así lo justifique» (pág. 196). Respecto de la legislación básica el Informe considera que «está fuera de lugar su inclusión necesaria entre los supuestos de primera lectura en el Senado» (pág. 195).

lativa por mucho que algunos aditamentos intenten contrarrestar tal imagen, la que me ha ayudado a reafirmarme en mi convencimiento de que por estas vías no se puede constituir ni se constituirá jamás una efectiva Cámara de representación territorial (8).

Pienso que esto es así porque, a mi juicio, hay que tener muy claro que la representación es un mecanismo de sustitución o actualización de voluntades y que, en consecuencia, el elemento fundamental a tener en cuenta en ella es la condición de la voluntad sustituida, esto es, de aquella voluntad a la que se quiere actualizar. Los demás elementos (tamaño de la representación, circunscripción, funciones...) naturalmente que también importan, pero no en el mismo grado ni con la misma condición de esencialidad. Para que exista representación territorial es preciso, pues, que la voluntad representada sea la de los territorios en cuestión, y si la fórmula a la que recurrimos conduce a un resultado distinto, esa representación tan sólo será territorial en el nombre. De ahí que ni la sustitución de la provincia por la Comunidad Autónoma como circunscripción electoral (lo que no es sino un modo de confundir *elección* con *representación* o, para ser más exactos, *geografía electoral* con *voluntad representada*) ni tampoco la designación de los senadores por los Parlamentos territoriales, pese a ser en su caso procedentes, consigan otra cosa que generar una apariencia de territorialidad en el supuesto de que —como sucede en la propuesta del Consejo— la voluntad finalmente puesta en juego no reproduzca la orientación institucionalmente dominante en cada Comunidad sino que vuelva a expresar una pluralidad de posiciones ideológicas (de voluntades de partido y no de territorios) que en nada se diferencia de la que ya existe en la Primera Cámara. Eso, unido a que la adopción de pequeños ajustes en el procedimiento legislativo, o la escueta posibilidad de solicitar la presencia de los Consejeros autonómicos en la Cámara o, en fin, la bienintencionada —pero insuficiente— apelación del Informe al Reglamento del Senado como vía hábil para imaginar después modos de atraer debates o contenidos territoriales a esta sede (lo que, por cierto, recuerda bas-

---

(8) Sobre el concepto de «representación territorial», pese a lo que digo después respecto de su todavía insuficiente elaboración por la doctrina, se pueden consultar con indudable fruto, entre otros, Enoch ALBERTÍ ROVIRA, «La representación territorial», en *Fundamentos*, núm. 3, monográfico sobre la representación política, 2004; Claro J. FERNÁNDEZ-CARNICERO, «La representación territorial: ¿representación política o representación de intereses?», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 17, 2006; Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, «Nuevas perspectivas sobre la reforma del Senado», cuyo epígrafe 4 se ocupa precisamente del concepto de representación territorial, en SOLOZÁBAL (ed.) *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma*, Madrid, 2008; y Fernando SANTAOLALLA, «La representación territorial...», *op. cit.*

tante a la poco eficaz reforma de 1994) no me parece que sean recursos suficientes para alcanzar a *territorializar* de verdad a la Segunda Cámara, me ha ayudado a entender, ahora con un superior grado de visibilidad, que el Senado que no cumpla determinadas condiciones tan sólo será una duplicación entorpecedora de una representación que ya existe en el Congreso de los Diputados y que tiene allí su lugar natural.

Tal es, pues, mi lectura del Informe. Otros harán la suya. Pero para todos habrá en su discurso más de una sugestión que hacer rentable a la hora de establecer nuestras propias conclusiones.

En mi caso, al menos, me ha servido para alcanzar una doble evidencia: 1) Que necesitamos volcarnos, como una prioridad de nuestro trabajo, en el esclarecimiento del concepto de «representación territorial», insuficientemente construido por la doctrina y por el propio Informe del Consejo de Estado, pese a la atención que le dedica. 2) Y que, considerando indispensable como considero la existencia de una Segunda Cámara en todo Estado territorialmente compuesto, estoy dispuesto a replantearme la superior coherencia de la solución unicameral, en cuyas apriorísticas virtudes siempre he creído, si el modelo de Senado que se decide implantar en nuestro país no modifica en nada la representación que ya tenemos en el Congreso y amenaza con constituir, en cambio, una innecesaria fuente de complicaciones. Como ya he escrito en alguna otra ocasión, si el Senado se justifica por ser una Cámara de representación territorial, debe cumplir de manera diferenciada esta función. Y todo lo que no sea esto es padecer los problemas del bicameralismo sin disfrutar de ninguna de sus ventajas (9).

---

(9) *Vid.* mis respuestas a la «Encuesta sobre el Senado y su hipotética reforma», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 17, 2006, págs. 17 y 18. Allí, mi preferencia por la superior calidad de las soluciones monocamerales mientras no existan razones muy justificadas que nos inviten a abandonarlas (Sieyès: cuando hay dos Cámaras, si las dos están de acuerdo, una de las dos es inútil, si no lo están, una de ambas no representa a la voluntad general) y mi convencimiento de que, una vez admitido que la descentralización territorial reclama un Senado de este tipo, «no tendría ningún sentido que decidiéramos complicarnos la vida de esta manera y, sin embargo, no deriváramos de la incorporación de esta Segunda Cámara al sistema institucional las ventajas que, como tal Cámara de representación diferenciada, se le atribuyen».

3. *El aplazamiento sine die de la reforma: las declaraciones del Presidente del Gobierno de 6 de diciembre de 2008, un impasse cuyo significado y razones también incumbe valorar a la doctrina*

Puestos, en fin, a censar aquellas circunstancias que definen el nuevo escenario en el que hoy está llamado a desenvolverse el tema de la reforma constitucional del Senado, novedad es sin duda —aunque no constituya del todo una sorpresa— el aplazamiento *sine die* de la reforma del que ha dado noticia el Presidente del Gobierno en sus declaraciones de 6 de diciembre de 2008, precisamente el día en que se celebraba el treinta aniversario de la Constitución española y en el contexto de dicha celebración. «*La Constitución* —respondía el Presidente a los periodistas a la puerta del Congreso— *ha sido, es y será útil. Todo es perfectible. Pero la Constitución, tal como está ahora, es útil y, por lo tanto, no es imprescindible una reforma. Podríamos mejorarla, pero no es imprescindible...*». Y comoquiera que algún periodista insistiera en preguntar si el Gobierno pensaba proponer o no la reforma constitucional dentro de esta Legislatura, Rodríguez Zapatero añadió: «*La reforma, como he expresado en alguna ocasión, necesita un clima de acuerdo. Desde luego, si no hay clima de acuerdo no vamos a proponer ninguna iniciativa. No es en este momento una tarea prioritaria*».

Era la confirmación de lo que había podido leerse esa misma mañana en un diario nacional de gran tirada: La reforma constitucional que el Gobierno había intentado durante la Legislatura anterior sobre la base del Informe del Consejo de Estado «*no fue posible*». Para sacarla adelante, se consideró imprescindible «*un nivel de consenso análogo al original*», pero ese nivel de consenso «*desde luego con el PP, pero no sólo con el PP*» nunca se dio. Así las cosas, si en algún momento llegara a concurrir dicho clima, la idea podría retomarse, pero ése no era el caso en la circunstancia actual (10).

La reforma del Senado ha quedado, pues, para mejores tiempos, y este aplazamiento ha puesto sobre el tapete el tema de sus dificultades, lo que abre para nosotros nuevos interrogantes. En concreto, la necesidad de saber si el diagnóstico y la valoración de tales dificultades nos incumbe también como doctrina.

Y mi contestación es que sí. Ésta es una circunstancia que pertenece a la práctica —incluso a la viabilidad— de nuestro modelo constitucional y, por lo tanto, no se entendería bien que nos fuera ajena. Dado que las dificultades a las que alude el Presidente del Gobierno son de naturaleza política (la au-

(10) *Vid.* las respuestas del Presidente del Gobierno en la entrevista concedida a *El País*, sábado 6 de diciembre de 2008, pág. 8.



sencia de un nivel de consenso entre los políticos que posibilite la reforma constitucional), es posible estar de acuerdo en que no nos corresponde a nosotros hacer de ello un análisis *político* o, lo que es igual, actuar aquí como *meros opinantes políticos*; eso podremos hacerlo —y lo haremos— como particulares o incluso como *tertulianos*, nunca como expertos. Pero sí nos incumbe, en cambio, entrar a conocer de aquellas cuestiones estrictamente *constitucionales* (técnicas, por tanto) que se anudan a este aplazamiento y que reclaman de nosotros una adecuada ponderación de su alcance y de sus consecuencias.

Desde esta perspectiva, pues, pienso que hay al menos dos direcciones en las que merece la pena trabajar. Por una parte, procede que puntualicemos en qué sentido o sentidos —yo detecto por lo menos dos— no deben ser entendidas ni admitidas las razones que se alegan para la actual paralización (habrá que tener, por tanto, cuidado con ellos). Y, de otro lado y a la inversa, considero que nos pertenece también averiguar si pudieran existir razones distintas de las aducidas, pero que en cambio pudieran justificar con mayor fundamento el aplazamiento de la reforma.

I. Entre las que podríamos llamar las razones *no razonables* de tal aplazamiento (aquellas que no lo son y en cuyo sentido, por tanto, no deberíamos entender en ningún momento las palabras del Presidente del Gobierno) está en primer lugar la posibilidad de que la afirmación según la cual «*la reforma no es una prioridad*» acabe por operar como una forma de legitimación del Senado que hoy existe. Si la reforma no es una prioridad —podría pensarse— es que el Senado que tenemos no está tan mal y que si ha prestado sus servicios durante años lo puede seguir haciendo todavía sin demasiados problemas, lo cual es de todo punto inexacto. Puede que haya dificultades que imposibiliten su reforma. Y, si no se las logra superar, habrá que pechar con ellas. Pero que la reforma sea *un imposible* en razón de ciertos imponderables que se aducen, cuestión de la que hablaremos después, no significa que *no sea una prioridad*.

Pensar de otra forma significa olvidar los muchos años que llevamos sosteniendo —de manera bastante pacífica— que el Senado previsto por la Constitución de 1978 en ningún momento ha cumplido su función territorial ni, dada su composición, podía cumplirla, que como Cámara de encuentro entre el Estado y las Autonomías incluso se la rehúye (de hecho, el Debate sobre el Estado de las Autonomías, previsto como anual por el artículo 56 bis del Reglamento del Senado, sólo se ha celebrado tres veces, en 1994, en 1997 y en 2005, y muchas de las competencias atribuidas a la Comisión General de las Autonomías por la reforma reglamentaria de 1994 apenas han pasado de tener una vida lánguida....), y que aun como Cámara de segunda



lectura, amén de no ayudar demasiado a la mejora de las leyes (11), ha terminado por servir para albergar determinadas técnicas viciosas, la más grave de las cuales es la introducción subrepticia de verdaderas leyes en el trámite de enmienda en el Senado mediante el torticero expediente de depositar allí enmiendas que no guardan relación alguna con el fondo de la ley enmendada, lo que permite burlar a la vez la regla que exige que las leyes sean tramitadas en primer lugar en el Congreso y el derecho de la oposición a debatirlas con publicidad y tiempo en dicho foro (12), algo que Javier García Roca ha definido, con acierto, como «*legislar de matute o por la espalda*» (13).

El propio Gobierno, en su Consulta al Consejo de Estado sobre esta cuestión, decía el 4 de marzo de 2005 que «*sólo una reforma del Senado de alcance constitucional puede conformarlo como una Cámara con identidad propia, representativa de la diversidad, cuya actividad no constituya una reiteración corregida del proceso parlamentario ya transitado en el Congreso de los Diputados*», lo que le permitía concluir unas páginas más adelante que «*el desfase entre la actual configuración del Senado y la realidad jurídico-política del Estado de las Autonomías hace inaplazable emprender su reforma*» (14). Pues, si ésa es la situación, parece claro que el hecho de que determinadas dificultades hagan hoy que tal reforma no pueda ser una prio-

---

(11) Desde 2004, la existencia de mayorías distintas en el Congreso y en el Senado ha diseñado incluso un escenario diferente, capaz de multiplicar las complicaciones que en el texto se insinúan sin ninguna ventaja. José María MORALES ARROYO se ha referido a ello para afirmar que el Senado se ha adecuado así a un último modelo según el cual éste pasa a operar como «*Cámara de resistencia*», en la que —dice— «*se ha atrincherado el partido que ha perdido las elecciones en marzo de 2004 y que ha apuntado ya su valor de cámara beligerante con capacidad para retrasar el cumplimiento del programa gubernamental*». Vid. «Los modelos de Senado», en *Revista de Derecho Político*, núm.63, 2005, pag. 96.

(12) Esa práctica se ha producido sobre todo al hilo de la tramitación en el Senado de las llamadas Leyes de acompañamiento, pero no sólo con ocasión de ellas. Quien esté interesado en encontrar una relación bastante completa de tales supuestos (introducción de formas nuevas de gestión descentralizada en hospitales públicos, modificación del régimen del seguro de automóviles, modificación de la Ley de Telecomunicaciones, fusión en un cuerpo único de notarios y corredores de comercio, etc. ..., todas ellas coladas de rondón vía enmienda en el Senado a leyes distintas) puede verla en el trabajo de Enoch ALBERTI arriba citado, «La representación territorial», *op. cit.*, págs. 327 y 328. El ejemplo más llamativo, por su alto contenido político, ha sido la introducción de una modificación en el Código Penal por la que se tipificaba como delito la convocatoria no autorizada de referéndum, alcanzada mediante la presentación en el Senado de una enmienda a la Ley de Arbitraje.

(13) Vid. Javier GARCÍA ROCA, respuesta a la pregunta número dos en «Encuesta sobre el Senado...», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 17, cit., pág. 23.

(14) F. RUBIO LORENTE y J. ÁLVAREZ JUNCO (eds.), *EL Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional*, *op. cit.*, págs. 35 y 48.

ridad no significa en absoluto que la misma no deba seguir siendo una prioridad.

Por cierto, que recordar esto es hoy tanto más necesario, a mi juicio (lo mencionaré de pasada, pero no quisiera dejar de decirlo), cuanto que en la doctrina parece emerger en los últimos tiempos una corriente —minoritaria si se quiere, pero audible— partidaria de dejar las cosas como están, unas veces por entender que éste es un mal menor y otras por considerar incluso que el Senado actual no es tan disfuncional como se afirma (15). De ahí que crea que el riesgo de que tal opinión encuentre un inmerecido apoyo en el aplazamiento de la reforma bien justifica que pongamos toda la claridad que corresponde en este asunto: que la reforma del Senado no sea una prioridad no debe ser entendido jamás, por tanto, en el sentido de que de ahí pueda derivar el Senado que hoy tenemos mayores cuotas de aceptación de las que su desafortunado diseño le había permitido obtener hasta ahora.

II. Tampoco me parece que la apelación que el Gobierno hace a las dificultades de la reforma constitucional y, en concreto, a la ausencia de un clima de entendimiento entre las fuerzas políticas que la haga posible, haya de contar entre las razones sí razonables del aplazamiento que ahora se impone. Al menos, no creo que deba pasar —en el estricto terreno que nos pertenece— sin alguna puntualización por nuestra parte.

Sin duda, esa falta de entendimiento se da y es un obstáculo para la reforma, pero el hecho de que exista no debería convertirse, como está acabando por suceder, en un argumento desde el que presentar como justificada —como legítima— la permanente renuncia a la reforma constitucional. Es aquí donde nuestra cualidad como expertos en el valor y alcance de las normas constitucionales debería servirnos para recordarle a la clase política que, aun atendidas sus dificultades y apreciados sus esfuerzos para superarlas [valgan como ejemplo sus reiterados intentos de avanzar en la reforma del Senado (16)], esta cuestión no puede quedar cerrada sin que consideremos a fondo la inescindible relación que existe entre *reforma constitucional* y *normalidad constitucional*. Una Constitución se adopta para cumplir determinadas funciones, entre las cuales está de manera paradigmática [lo sa-

---

(15) Sobre el surgimiento de esta corriente de opinión inclinada a salvar la experiencia anterior de nuestro Senado con el argumento de que el Senado de la Constitución de 1978 no es el mejor de los posibles, pero tampoco ha complicado en exceso la vida institucional del Estado y además ha cumplido funciones estimables como Segunda Cámara, ya me pronuncié en la «Encuesta sobre el Senado...», publicada en el número 17 de *Teoría y Realidad Constitucional*, págs. 25 y 26.

(16) Reforma reglamentaria de 1994, Ponencia ya en 1995 para estudiar la reforma constitucional de la Cámara, nuevo intento en la Legislatura que se inicia en 1996...

bemos desde Madison (17) y los inicios del movimiento constitucional] la de servir como mecanismo de adaptación de la legalidad superior a las cambiantes condiciones de la sociedad a la que rige, y si cumple tal función es posible considerar que ese texto norma sin problemas a dicha sociedad y se adecua a sus necesidades y, si no, no. De ahí que, del mismo modo que solemos decir que en un país no hay normalidad institucional mientras no existe turno de partidos en el Gobierno, tampoco quepa decir que hay normalidad constitucional (18) donde no hay, cuando se la necesita, reforma constitucional.

Si fuera verdad, como sostiene José María Aznar en su voto particular al Informe del Consejo de Estado —expresando unas dificultades que para la clase política parecen ser insuperables— que «... hoy como ayer, tal vez incluso hoy más que ayer, el contexto político no favorece el sosiego, ni estimula el acuerdo, necesario para una operación tan importante como es la de reformar la Constitución de todos» (19), la conclusión que de ahí habría que deducir no tendría que ser la de que esa clase política queda, en consecuencia, exonerada de toda responsabilidad sino, antes bien, la de que la misma está incumpliendo con ello la grave responsabilidad que le incumbe respecto de la normalidad constitucional del Estado. Si las condiciones para la reforma no se dan, tarea prioritaria de todos debería ser el crearlas, renunciando —como ya se hizo en los años setenta— a la inflexibilidad de unas premisas innegociables o a sustituir la reforma por atajos. Porque —como conviene el propio Gobierno, de nuevo en su *Consulta* al Consejo de Estado— «... los textos constitucionales no pueden (...) aspirar a permanecer intangibles si se quiere que continúen sirviendo con fidelidad a los objetivos que se han marcado...», razón por la cual «... las (Constituciones) más dura-

---

(17) Vid. el núm. XLIII de *El Federalista*, donde se explica de forma sintética, pero con insuperable lucidez, cómo el mecanismo de la reforma constitucional debe funcionar de manera que proteja por igual contra la facilidad extrema y contra el riesgo de que la Constitución no pueda adaptarse a los cambios de la realidad cuando tal adecuación se precise.

(18) Pedro CRUZ VILLALÓN, «Veinticinco años de normalidad constitucional», *Revista de Derecho Político*, núms. 58-59, 2003-2004, contiene en sus páginas iniciales —aunque después vaya a otros objetos— una interesante indagación sobre el concepto de *normalidad constitucional*. Para Pedro Cruz, *normalidad constitucional* es algo más que *estabilidad constitucional* o que *constitucionalidad* del sistema; resulta —dice— más bien del contraste de la realidad constitucional con una preconcepción (o, mejor, preconcepciones) acerca de cómo deben funcionar los institutos constitucionales, y necesita recurrir inmediatamente a la idea de «cultura constitucional».

(19) F. RUBIO LORENTE y J. ÁLVAREZ JUNCO (eds.), *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional*, op. cit., pág. 266.

deras y estables, las que obtienen un indiscutido aprecio ciudadano, son las que han sido capaces de introducir reformas...» (20).

III. Sí, en cambio, considero que hay un motivo, éste no aducido por el Gobierno, capaz de justificar el aplazamiento de la reforma constitucional en el caso del Senado. Me refiero a la indefinición actual del modelo territorial que pudiera derivarse de las reformas estatutarias en curso. Entiendo que esta razón no lo sea para quienes (como el Gobierno) no aceptan que tal proceso suponga un intento sensible de revisar dicho modelo, ni para quienes (como el Consejo de Estado o como parte de la doctrina) apuestan por una reforma que mantiene prevalentemente al Senado en su condición actual de Cámara de segunda lectura sólo corregida en ciertos extremos. En ambos casos, nada obsta a una reforma emprendida desde ya. Sin embargo, no es ésta mi opinión. Para mí, la modificación del Senado no es un *prius* sino un *posterior* del modelo territorial de Estado al que vaya a servir y, en consecuencia, me parece que intentar acometer la reforma constitucional de nuestra Segunda Cámara precisamente en estos momentos, cuando dicho modelo territorial está en mitad de un severo proceso de revisión que afecta a elementos importantes del mismo y cuyo final es aún impredecible, tan sólo puede ser una imprudencia.

Hace unos años, antes de que el actual proceso de reformas estatutarias se pusiera en marcha, pareció extenderse la idea de que habíamos cerrado una etapa en la que la aproximación de los techos competenciales y la generalización de un mismo patrón institucional para todas las Comunidades Autónomas abría un momento de tendencial estabilización del modelo, el cual habría alcanzado así su punto de llegada «federal». De considerar al Título VIII de nuestra Constitución como simple «derecho transitorio» llegamos a hablar incluso. En estas condiciones, pues, sí hubiera sido sensato acometer la adecuación del Senado a tal punto de arribo. Sin embargo hoy, justo cuando el modelo se vuelve a mover y están pendientes de concretar incluso por el Tribunal Constitucional aspectos tan básicos para su identidad como son la condición más «federal» o más «confederal» del sistema, la pervivencia o no —y con qué alcance— del principio dispositivo, el *quantum* de bilateralidad que va a incorporar el modelo o la cantidad de Estado que vaya a permanecer en el mismo, no me parece que estemos en condiciones de diseñar el Senado que haya de corresponder a esa estructura cuyo perfil final aún no se vislumbra o, al menos, no se vislumbra con la claridad necesaria. Si el Senado ha de ser la representación del Estado de las Autonomías, habrá que

---

(20) *Ibid.*, págs. 32-33.

esperar a que éste termine de clausurar aquellas incógnitas que todavía no tiene cerradas.

Recordemos que el Anteproyecto de la actual Constitución española preveía en su artículo 60 un Senado de claro corte federal en el que los senadores eran elegidos por las Asambleas de los territorios autónomos. Y que fue precisamente la incertidumbre sobre el desarrollo posterior del proceso autonómico, esto es, la indefinición de nuestro modelo territorial, la que llevó a los constituyentes a abandonar aquella sensata iniciativa para sustituirla, un tanto a ciegas, por el Senado que hoy conocemos. Pues no tendría sentido que hoy, treinta años después, repitiéramos la misma equivocación y volviéramos a pergeñar otro ingenio no adecuado al fin que se persigue precisamente por empeñarnos en concretar dicha Cámara antes de que ciertos datos básicos del modelo se conozcan. En la reforma de los sistemas ya constituidos es conveniente respetar siempre una cierta «priorización» de las modificaciones que se quieran acometer. Y el orden de prioridades que aquí se propone parece, a nuestro juicio, uno de los más sensatos.

### III. RECAPITULACIÓN Y SÍNTESIS

Concluyo. Lo hago con el temor de que la aportación de esta ponencia a las labores del Congreso haya sido prácticamente nula al no haber versado sobre una concreta cuestión de fondo y haber preferido configurarse como una meditación en cierto modo marginal sobre nuestro propio papel como «academia». Puede que así haya sido. No lo sé, ni me corresponde a mí valorarlo. Pero, en cualquier caso, me quedo con la satisfacción de pensar que, al menos, hemos conseguido hablar de algunas cosas.

En concreto, hemos podido razonar sobre si estamos o no, como doctrina, en un tiempo distinto —un paso por delante de donde estábamos hace algunos años en lo que respecta a la investigación sobre la reforma constitucional del Senado— y si eso nos debe llevar o no a plantearnos nuevos requerimientos en nuestro trabajo.

Hemos sondeado además por dónde podrían ir tales requerimientos.

Hemos revisado igualmente las nuevas posibilidades que nos aporta el Informe del Consejo de Estado al permitirnos contrastar nuestras ideas con una propuesta cuasi-oficial y bastante más elaborada que aquellas otras de las que hasta ahora habíamos dispuesto.

Al hilo de la consideración de dicho Informe, hemos podido indicar asimismo la conveniencia de hacer de la elaboración más exigente del concepto

de «representación territorial» —clave para el tema que nos ocupa— uno de esos requerimientos que la nueva situación nos refiere.

También nos hemos planteado si pertenece o no a la doctrina el valorar las razones —las dificultades, si se prefiere— que hoy se vienen alegando a la hora de justificar el aplazamiento de la reforma constitucional del Senado, y hemos tomado postura al respecto.

En fin, en este último terreno, hemos intentado alertar del riesgo que pudiera suponer el considerar a tales dificultades como una forma de legitimación del Senado que tenemos, hemos dicho lo necesario sobre la necesidad de recordarle a los políticos la profunda relación que existe entre reforma constitucional y normalidad constitucional para el caso de que piensen aplazarla sin opción, y hemos sugerido la posibilidad de que la actual revisión de nuestro modelo territorial de Estado sea un *prius* y no un *posterior* de la reforma del Senado, entendido éste como Cámara parlamentaria encargada de reflejar dicho modelo.

Sobre todo ello, pues, se puede seguir hablando. Y eso es precisamente lo que esta ponencia persigue.