

CONTRIBUCION AL DEBATE SOBRE LA REFORMA DEL SENADO

Por JOSE ANTONIO PORTERO MOLINA

SUMARIO

I. CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL SENADO: RASGOS ESENCIALES.—II. EL SIGNIFICADO DE LA FUNCIÓN DE INORDINACIÓN.—III. LAS RESTANTES FUNCIONES DE LOS SENADOS EN LOS ESTADOS COMPUESTOS.—SOBRE LAS PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SENADO: PROCEDENCIA Y FUNCIONES.

Respecto de pocos asuntos se ha registrado tanto acuerdo y tan tempranamente expresado como a propósito del Senado constitucionalizado en nuestra Carta Magna de 1978. Acuerdo temprano en señalar la insatisfacción que produjo en bastantes de nuestros constituyentes la regulación indefinida del Senado en cuanto a su naturaleza y fines y alicorta en cuanto a sus competencias (1). Y acuerdo, en fin, reiterado posteriormente por la doctrina (2) a lo largo de los años en remarcar lo que ya en el

(1) *DSCD*, núm. 108 (1978), págs. 4189-4198, y *DSS*, núm. 62 (1978), págs. 3113-3130. Poco quedó por defender y rechazar en los debates constituyentes de no ser la supresión de la Cámara, que en alguna intervención se sugirió (tal vez retóricamente) como posibilidad menos mala que la del Senado resultante al final de los trabajos. Con claridad y solidez defendieron los grupos nacionalistas, el PCE y relevantes senadores de diversos grupos el modelo de Senado como Cámara de representación de las CC. AA., y con no menor claridad y solidez defendieron la UCD y AP el modelo final, enfatizando los argumentos tradicionalmente identificados con el pensamiento político y constitucional conservador en sus variadas acepciones. La posición socialista, por ejemplo, en el Senado resultó ser más premeditadamente confusa, sacrificando, al parecer, su idea original en aras del consenso.

(2) De escaso interés resultaría en este momento hacer una reseña bibliográfica de la ya amplia y excelente producción de nuestra doctrina respecto del Senado. El riesgo de olvidar algunos nombres y cometer injusticia no compensaría la exhibición de una recopilación que, por otra parte, es sobradamente conocida por todos nosotros. Mayoritariamente se registra una crítica coincidente con las posiciones mantenidas por los constituyentes que postulaban un Senado de o para las CC. AA., aunque las posiciones se matizan bastante a la hora de proponer reformas de la Cámara, no habiendo faltado desde las más banales hasta, recientemente, las más radicales, pasando por quienes, sin perjuicio de su crítica, no creen oportuna la reforma del Senado.

debate constituyente se puso de manifiesto. Como respuesta lógica han ido surgiendo al mismo tiempo propuestas variadas en orden a conseguir la modificación de nuestro Senado mediante la reforma de la Constitución una vez que las pretendidas mediante la sola reforma reglamentaria, o la interpretación constitucional se han demostrado ineficaces, cuando no dudosamente constitucionales. Fracados lógicamente estos intentos meramente «cosméticos» como alguien los calificó con acierto, parece acercarse el momento de proceder, en profundidad, a la reforma del Senado que se anuncia por los máximos responsables políticos como reposada y no inminente, lo que es, de por sí, positivo y excluye discursos y propuestas expeditivas y reclama, en cambio, un debate plural y sin prejuicios en el que no se debiera prescindir, en principio, de ninguna posibilidad de transformación de la Cámara, de mantenimiento de la existente o incluso de supresión de la misma.

En las páginas que siguen me propongo una reflexión sobre las dos líneas críticas que han venido cimentando el rechazo de la actual configuración constitucional y consecuente actuación del Senado, y las correspondientes, aunque contradictorias a veces, propuestas de reforma constitucional de la Cámara, a saber: el Senado no es y debería ser una Cámara de representación de las Comunidades Autónomas y el Senado es y no debería ser una duplicación del Congreso de los Diputados.

I. CONFIGURACION CONSTITUCIONAL DEL SENADO: RASGOS ESENCIALES

Nuestro Senado no es contrario a las exigencias de la lógica democrática que demanda, por lo que se refiere a la configuración del Parlamento, igualdad en los supuestos del derecho de sufragio activo y pasivo. No se ha establecido la Cámara para proporcionar representación a los «hombres que se distinguen por su nacimiento, riqueza y posición» (Montesquieu), aunque de algún modo el sistema de listas abiertas podría haber servido a esta finalidad de posibilitar la presencia de individuos sobresalientes al margen de la dinámica partidista, y ni siquiera parcialmente se ha dado entrada al principio monárquico admitiendo la existencia de senadores designados por el Rey, propuesta rechazada en el debate constituyente.

Y, sin embargo, es cierto que la mayoría quiso una Cámara de reflexión, de enfriamiento, de contrapeso y de perfeccionamiento técnico (3), funciones que desarrollan la vieja idea del consevadorismo liberal de la necesidad de frenar o equilibrar a la Cámara que, surgida del sufragio, representa la «tornadiza opinión pública», con la Cámara que representa la calidad y garantiza la continuidad (Constant). Si semejante fundamentación hubiere ido de la mano de la quiebra del principio democrático

(3) P. VIRGA: *Diritto Costituzionale* (1967). Véanse particularmente las intervenciones de Alzaga Villamil, Cisneros Laborda y Fraga Iribarne en los debates constituyentes.

co en el momento de la selección de los senadores, estaríamos, sin paliativos, ante una Cámara aristocrática sin encaje posible en nuestra Constitución o en cualquiera otra de impronta liberal y democrática y, por tanto, igualitaria (4). Pero no siendo así, hay que proclamar como elemento esencial a su naturaleza el de ser una Cámara democrática y no aristocrática, desplazando, a continuación el interés de nuestro examen a las funciones que como segunda Cámara democrática tiene atribuidas por la Constitución. Son éstas las de representar al pueblo español, legislar y controlar con el Congreso de los Diputados al Gobierno, concurrir con este y con otros órganos a la formación de otros como el Tribunal Constitucional o el Consejo General del Poder Judicial, instar el control de constitucionalidad mediante la interposición del recurso correspondiente, participar en la reforma de la Constitución y otras derivadas o vinculadas a éstas. Funciones cuyo ejercicio a veces comparte el Senado en posición de igualdad con el Congreso y a veces no, o realiza mediante instrumentos exclusivos como el veto suspensivo en el procedimiento legislativo. Funciones cuya trascendencia nadie puede negar sin perjuicio de la principalidad, en muchas de ellas, de la otra Cámara y por supuesto sin olvidar aquellas otras importantísimas de las que fue excluido. Son funciones que cumplen también otras segundas Cámaras en el ámbito del parlamentarismo bicameral democrático y que, sin necesidad de echar mano de otras fundamentaciones como la de la representación territorial o de intereses, pueden explicarse desde la teoría de los controles intraórganos expuesta por Loewenstein y desde la función de complementar en diferentes aspectos a la Cámara popular (5).

Significa esto que la clásica afirmación liberal democrática según la cual a la unidad del titular de la soberanía se corresponde la unidad de representación orgánica y, por tanto, el monocameralismo, al formularse frente al Senado aristocrático, pierde su valor absoluto frente al Senado democrático, aunque ciertamente se encuentre en el origen del proceso de erosión de las segundas Cámaras como una más de las manifestaciones de la racionalización del poder examinada por Mirkine-Guetzevitch en el período de entreguerras (6). Racionalización que si en algunos casos ha produci-

(4) RAMON SALAS: *Lecciones de Derecho Público Constitucional*, tomo I, Madrid, Imprenta del Censor, 1821, pág. 198: «Por otra parte, el establecimiento de la pairía hereditaria, exige mayorazgos, títulos, dignidades, honores, cosas todas contrarias a la igualdad esencial a un gobierno liberal. De cualquier manera, pues, que se mire una Cámara de pares, es un establecimiento no solamente inútil, sino anti-liberal, y atentatorio a la autoridad soberana de la nación, que es sola la que puede hacer la ley por medio de sus representantes.»

(5) K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*. Madrid, Ariel, 1979, pág. 250: «Pese a todo esto, la institución del sistema bicameral, aun con la amplia limitación que han sufrido los poderes y funciones de la Cámara Alta, sigue manteniendo su valor como un eficaz control intraórgano frente a la posibilidad de un poder excesivo de la Cámara Baja...»

(6) B. MIRKINE-GUETZEVITCH: *Modernas tendencias del Derecho constitucional*, Madrid, Reus, 1934 pág. 24: «La tacha que ordinariamente se pone a las Cámaras Altas (cuando no son elegidas por sufragio universal) es la de menoscabar el principio democrático; si, de otro modo, la Cámara Alta es elegida por sufragio universal, se crea con ello una dualidad en las funciones legislativas... El uso ha consagrado la

do la desaparición de los Senados, en otros, como en el nuestro, ha consentido su presencia justificándola, sin perjuicio de la principalidad del Congreso de los Diputados por el ejercicio de las funciones señaladas. El Senado no es indispensable desde la lógica democrática, pero no es contradictorio con ella, y, en consecuencia, será la eficacia de su actividad la que puede proporcionar los criterios ajustados para emitir sobre su existencia pronunciamientos definitivos (7).

La segunda característica esencial de la naturaleza de nuestro Senado quisieron nuestros constituyentes fundamentarla en la nueva distribución territorial del poder de acuerdo con el modelo de Estado descentralizado. Según esto, el Senado es la Cámara de representación territorial compuesta en sus cuatro quintas partes de senadores elegidos por sufragio universal en circunscripciones provinciales y una quinta parte designados por las asambleas de las CC. AA. Todas las circunscripciones tienen atribuido el mismo número de escaños: cuatro; Ceuta y Melilla, dos cada una, y las CC. AA. designan uno y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La Constitución reconoce tenuemente la vocación territorial del Senado en la dimensión procedimental del contenido de los artículos 145.2 y 158.2 y algo más acusadamente en relación a las previsiones del artículo 155.1.

En definitiva, como unánimemente se ha señalado de forma reiterada por la doctrina, y se puso de manifiesto por los grupos de oposición en los debates constituyentes, el Senado se relaciona escasamente con las CC. AA. en el momento de su formación y en el ejercicio de sus funciones.

Así las cosas, y siguiendo el modelo propuesto por Lijphart para examinar el bicameralismo en un conjunto de sistemas inequívocamente democráticos, que toma como criterios decisivos la posición de las Cámaras respecto de sus poderes formales (simetría/asimetría) y el de la diferente representación en una y otra Cámara (congruencia/incongruencia), resulta ser el nuestro un bicameralismo que ha sido calificado como débil (lo mismo que el italiano, el canadiense o el francés y otros) a causa de su acusada asimetría y del carácter incongruente de su composición, reservándose la calificación de bicameralismo firme para cuatro países con sistemas federales: Estados Unidos, Alemania Federal, Suiza y Australia (8).

responsabilidad ministerial solamente ante la Cámara popular. En diversos países las leyes han limitado sensiblemente la competencia legislativa de la Cámara Alta a la que, con frecuencia, no han dejado más que el derecho de veto suspensivo, etc.»

(7) Esta finalidad, la de hacer balance de la actividad del Senado, es la que presta el mayor interés a los excelentes trabajos de R. CHUECA RODRIGUEZ: «Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución española», en *REDC*, núm. 10 (1984). En su opinión, «la opción bicameral debe ser evaluada en el marco más amplio posible, evitando valorarla, en defecto o en exceso, en base a juicios excesivamente tajantes que omiten el fenómeno de cómo el factor bicameral se combina con otros varios». Y de R. MARIA RIPOLLÉS: «La funcionalidad del Senado», en *REDC*, núm. 37 (1993): «El Senado, desde 1978 a 1992, ha cumplido sobradamente su función de Cámara de representación general, en especial en las funciones de control político e impulso político común, y obviamente en la función colegisladora...»

(8) ARENDT LIJPHART: *Las democracias contemporáneas*, Madrid, Ariel, 1987 pág. 229: «En tér-

II. EL SIGNIFICADO DE LA FUNCION DE INORDINACION

Que el Senado no es la Cámara de representación territorial y que debería serlo fue la afirmación común a los distintos grupos minoritarios en el debate constituyente, y reiteradamente ha sido manifestada por buena parte de la doctrina que se ha ocupado de nuestra segunda Cámara, y en fin, ésta es la orientación dominante entre quienes formulan propuestas, diferentes entre sí, de reforma constitucional. El marco de referencia en el que se fundamenta la crítica es el de la definición del Estado descentralizado constitucionalizado en nuestra Norma fundamental, emparentado con bastante proximidad con los modelos federales. Como en los Estados compuestos es necesario articular, junto a la representación del pueblo como unidad, la representación de los miembros político-territoriales que forman el conjunto, el bicameralismo en estos Estados se justifica para satisfacer las exigencias de la fundamental función de inordinación, es decir, aquella a través de la cual se produce la participación de los miembros en la producción de la voluntad estatal y gracias a la cual, en palabras de García Pelayo, se puede decir que el Estado federal «no es un simple equilibrio entre un poder central y una pluralidad de poderes, sino una síntesis dialéctica entre ambos. Expresión jurídica de esta síntesis es la inordinación de los Estados particulares en el conjunto total. Las relaciones a que ésta da lugar se manifiestan en la participación de los Estados como personalidades autónomas en la formación de la voluntad federal y en la reforma constitucional federal» (9).

Es desde esta perspectiva desde la que se han lanzado las principales críticas al Senado por entender que en su composición las CC. AA. han sido casi preteridas frente al electorado distribuido en las circunscripciones provinciales y que en el conjunto de sus funciones apenas se reconoce alguna competencia que deje entrever su naturaleza territorial, *entendiendo siempre por territorios las CC. AA.* Ahora bien, como quiera que la diversidad de propuestas de reforma pone de manifiesto, a mi modo de ver, que el modelo al que se aspira no está suficientemente definido y, por tanto, difícilmente puede ser compartido, creo que sería oportuno tratar esa cuestión esencial antes de plantear cualquier alteración parcial o amplia del Senado hoy existente. Y no me estoy refiriendo a la discusión sobre la naturaleza federal o no de nuestro Es-

minos de poderes formales el Senado está claramente subordinado a la Cámara Baja, dado que los votos negativos de la primera pueden ser soslayados por la segunda. El hecho de que la gran mayoría de los senadores sean directamente elegidos por los votantes ... aumenta la legitimidad democrática del Senado y, por tanto, su importancia política, aunque nosotros seguimos creyendo que la relación de poder entre ambas Cámaras debería clasificarse entre las extremadamente asimétricas. Por otro lado, las dos Cámaras son obviamente incongruentes: las provincias más pequeñas están en gran medida suprarrepresentadas en el Senado... La combinación de asimetría extrema e incongruencia sitúa a España en la categoría del bicameralismo débil, la clase intermedia entre el bicameralismo fuerte y el insignificante.» Véase el tratamiento comparado en las páginas 110 a 119.

(9) M. GARCIA PELAYO: *Derecho Constitucional Comparado*, pág. 230, Madrid, 1959.

tado, sino a la que tiene por objeto clarificar el significado, en nuestro actual ordenamiento constitucional, de la función de inordinación, para lo que resultará siempre de interés rastrear el que ha tenido en las Constituciones federales.

El federalista define el sentido de la participación de los Estados miembros en el poder de la unión: «La Constitución propuesta, lejos de significar la abolición de los gobiernos de los Estados, los convierte en partes constituyentes de la soberanía nacional.» Y a tal efecto se requiere la ratificación por los Estados (10), su participación en la reforma (11) y una Cámara que forma con la de los Representantes el Congreso, y cuyos miembros son elegidos por las legislaturas de los Estados, origen de naturaleza electoral este que constituirá el único fundamento para que el Senado se conciba como el lugar en el que aquéllos están «representados directamente» (12).

La importancia de la inordinación y los medios de que se vale el constituyente del primer Estado federal constitucional para articularla prácticamente serán objeto de una mayor elaboración doctrinal por la posterior teoría jurídica del Estado federal.

Tras examinar minuciosamente las diversas teorías sobre la naturaleza jurídica del Estado federal, Mouskhely, siguiendo a Le Fur, afirma rotundamente que junto a la autonomía constitucional, «el criterium del Estado federal que lo distingue del Es-

(10) A. HAMILTON J. MADISON y J. JAY: *El Federalista*, FCE, 1987, pág. 35. Sobre la ratificación véase pág. 161: «La Constitución habrá de fundarse en el asentimiento y la ratificación del pueblo americano, expresados a través de diputados elegidos con este fin especial; pero, por la otra, que dichos asentimientos y ratificación deben ser dados por el pueblo, no como individuos que integran una sola nación, sino como componentes de los varios Estados, independientes entre sí, a los que respectivamente pertenecen. Será el asentimiento y la ratificación de los diversos Estados, procedentes de la autoridad suprema que hay en cada uno; la autoridad del pueblo mismo. Por tanto, el acto que instituirá la Constitución no será un acto nacional, sino federal. ... Cada Estado, al ratificar la Constitución, es considerado como un cuerpo soberano, independiente de todos los demás y al que sólo puede ligar un acto propio y voluntario. En este aspecto, por consiguiente, la nueva Constitución será una Constitución federal y no una Constitución nacional, en el caso de que se establezca.»

(11) A. HAMILTON *et. al.*: *op. cit.*, pág. 163: «Si ponemos a prueba la Constitución en lo referente a la autoridad facultada para reformarla, descubriremos que no es totalmente nacional ni totalmente federal. Si fuera totalmente nacional, la autoridad suprema y final residiría en la mayoría del pueblo de la Unión, y esta autoridad sería competente para alterar o abolir en todo tiempo el gobierno establecido como lo es la mayoría de la sociedad nacional. Si, en cambio, fuese totalmente federal, la concurrencia de cada Estado de la Unión sería esencial para todo cambio susceptible de obligar a todos los Estados. El sistema que previene el plan de la convención no se funda en ninguno de estos principios. Al requerir más de una mayoría, y singularmente al computar la proporción por Estados y no por ciudadanos, se aparta del carácter nacional aproximándose hacia el federal; al hacer que sea suficiente la concurrencia de un número de Estados menor que el total, de nuevo pierde el carácter federal y participa del nacional.»

(12) A. HAMILTON *et. al.*: *op. cit.*, pág. 35. Como se sabe, en 1913 se aprueba la XVII enmienda, en cuya virtud los senadores serán elegidos por la población, y en caso de vacante el Ejecutivo del Estado deberá convocar elecciones, pudiendo ser autorizado por la legislatura para cubrir interinamente el puesto, y no cubrirlas provisionalmente como establecía en su redacción original el art. 1.º, sección 3.ª Con esta enmienda se desvanece aún más el carácter de los senadores como representantes designados por los Estados.

tado unitario» y, por tanto, rasgo característico del Estado federal, es el de la participación de las colectividades-miembros en la formación de la voluntad del Estado que se realiza de dos maneras: indirectamente, por la existencia de una Cámara a la que los Estados miembros envían sus representantes; directamente, por la parte que toman en la revisión de la Constitución federal (13).

Para que efectivamente tenga lugar esa participación indirecta a través de la segunda Cámara, no es indispensable que, a la manera de lo que ocurre con el modelo alemán entonces vigente, los miembros de esa Cámara estén vinculados por mandato imperativo con los Estados, siendo, en cambio, más trascendentes otras dos cuestiones, a saber: la igualdad o desigualdad de la representación de los miembros y las relaciones con la Cámara popular.

Sobre la primera de ellas, Mouskhely señala, inicialmente, que la igualdad de la representación es más adecuada a la naturaleza del Estado federal; pero habida cuenta de la existencia de modelos en los que la igualdad no se respeta, opta por aceptar la desigualdad siempre que ésta no se fundamente en las diferencias de población de las colectividades miembros. Es decir, que si la diferente representación de los miembros obedece a un principio de proporcionalidad con el número de habitantes de los mismos, entonces, caso del Reichsrat alemán y del Consejo de Países y Profesionales de Austria, se incumple la exigencia y el Senado no es la Cámara propia del Estado federal.

Y sobre la segunda cuestión, el autor será igualmente inflexible. No basta con que para la aprobación de las leyes se requiera el acuerdo de ambas Cámaras. Es necesario que en caso de desacuerdo entre ellas, la ley no alcance su perfección, de forma que no pueden las Constituciones establecer mecanismos por medio de los cuales otros órganos ajenos a la Cámara de los Estados puedan salvar la oposición de esta Cámara y hacer posible la promulgación de una ley rechazada por ella. De nuevo Alemania y Austria incumplen la exigencia, ya que en el caso alemán el veto suspensivo que el Reichsrat puede interponer se salva por una intervención conjunta de otros órganos como el presidente del Reich, el Reichstag y el electorado mediante referéndum, y en Austria, el veto fundamentado que interpone el Consejo de Países y Profesionales se salva por una nueva votación del Consejo Nacional (Cámara Baja), que no requiere mayoría especial y sí solamente un *quorum* de la mitad más uno de sus miembros.

En consecuencia, Mouskhely escribe: «Diremos sin vacilación alguna que no existe la participación indirecta de los Estados miembros en la formación de la voluntad federal en aquellos Estados federales cuyas colectividades-miembros envían sus representantes en proporción a su población, y en aquellos en que la Cámara de los Estados se compone también de otros elementos sin relación alguna con las colectivi-

(13) M. MOUSKHELY: *Teoría jurídica del Estado federal*, Ed. M. Aguilar, Madrid, 1931, págs. 279-329.

dades-miembros, y en aquellos en que la Cámara de los Estados tiene una participación puramente pasiva en el poder legislativo federal, en forma de veto suspensivo.»

Sin embargo, una vez que la anterior conclusión parece definitiva, el autor reabre de nuevo la cuestión al formularse la siguiente pregunta: «¿Es la participación indirecta, es decir, la existencia de la Cámara de los Estados, un elemento indispensable del federalismo? No es posible dar respuesta satisfactoria a esta pregunta sino después de haber examinado la otra forma de participación: la participación directa. Sin embargo, podemos decir desde ahora que la falta de participación indirecta no debe por sí sola llevarnos a negar el carácter federal de un Estado, con la condición de que las colectividades-miembros participen de otra manera en la formación de la voluntad nacional. El federalismo podrá únicamente considerarse como no existente cuando ha desaparecido toda participación» (14).

Pero tampoco en la cuestión de la participación en la revisión constitucional encuentra el autor una respuesta definitiva. Después de clasificar las distintas experiencias de derecho positivo que se encuentra en los denominados Estados federales, desde Estados Unidos hasta la URSS pasando por Suiza, Argentina, Africa del Sur y otras, y habiendo hallado notables diferencias entre ellas, concluye afirmando que sería una exageración manifiesta decir que la participación directa constituye el rasgo distintivo de los Estados federales, de modo que señala finalmente: «Podemos ya hacer una recapitulación: la descentralización propia del Estado federativo se caracteriza, en primer lugar, por la autonomía constitucional de las colectividades miembros, es decir, por el derecho a darse libremente una Constitución, derecho que implica el de modificarla. Pero no es suficiente este primer rasgo para caracterizar al Estado federal, porque también las provincias de un Estado unitario pueden gozar dentro de cierta medida, al menos, de esta autonomía. Se requiere además, y sobre todo, que las colectividades miembros participen real y efectivamente en la formación de la voluntad federal. Poco importa la manera de realizarse esta participación; puntualizando, es indiferente que sea directa o indirecta; basta, pero es necesario, que exista realmente» (15).

Otro autor clásico en la materia, Ch. Durand (16), rechaza la opinión de quienes como Laband, Jellinek, Le Fur o Borel sostienen que en los Estados federales los miembros participan en la formación de la voluntad federal, afirmación que se asienta en la existencia de la Cámara de los Estados y en la participación en la revisión de la constitución federal.

Según estos autores, cada miembro sería aisladamente considerado un órgano del Estado federal que mediante sus representantes reunidos en el Senado, designados

(14) M. MOUSKHELY: *op. cit.*, pág. 299.

(15) M. MOUSKHELY: *op. cit.*, pág. 319.

(16) CH. DURAND: *Les États fédéraux, étude de droit constitutionnel positif*, Librairie du Recueil Sirey, París, 1930, págs. 185 a 358.

por un órgano del Estado miembro, el gobierno, el parlamento o el electorado, produce la voluntad del Estado federal. Se incurre, dice Durand, en una utilización defectuosa del concepto jurídico de órgano y en una interpretación incorrecta de la representación de derecho público, y ambas cosas contribuyen a atribuir al Estado federal lo que son rasgos propios de la Confederación de Estados. Tres son los asuntos que respecto a la Cámara de los Estados pasa a examinar Durand, para negar que, a través de ella, se produzca la llamada participación indirecta de los Estados miembros en la formación de la voluntad del Estado federal.

En primer lugar, el modo de reclutamiento de los integrantes de las segundas Cámaras y la relación jurídica que mantienen con el Estado miembro le servirá para afirmar que, jurídicamente, sólo en el caso de Alemania se sostiene que el Senado es el órgano que representa a las colectividades miembros de la Federación, y eso porque sólo en ese ordenamiento los miembros del Reichsrat lo son de los gobiernos de las colectividades miembros que pueden, por eso mismo, revocarlos y porque sólo en esta Cámara deben los representantes de cada colectividad votar en el mismo sentido.

Como quiera que este modelo de Cámara de embajadores, propio de la Confederación de Estados, es absolutamente excepcional en el panorama comparado, y debe su existencia al precedente histórico del Imperio alemán, no se puede convertir en parámetro para juzgar la naturaleza de los Senados en el resto de los sistemas federales.

En ellos, y sean los senadores designados por las legislaturas de los Estados miembros o por los electores, no hay relación de representación u orgánica de mayor eficacia jurídica que la que puede existir entre los integrantes de las Cámaras Bajas y sus electores. Si no existe mandato imperativo y revocación, y si los senadores de cada Estado miembro no tienen obligación de emitir un voto igual, sino que actúan en la Cámara como representantes libres, entonces ni ellos son órganos de los Estados miembros en el sentido que la relación orgánica tiene, ni tampoco el Senado es órgano a través del cual los Estados miembros participen en la producción de la voluntad federal.

Deriva el error de atribuir a la noción de representación consecuencias que rebasan el acto de la elección o designación. La intervención de algún órgano de los Estados miembros en el «modo de reclutamiento» de los integrantes del Senado no convierte ni a los senadores ni a la Cámara en órgano que expresa la voluntad de los Estados miembros, necesaria para, en concurrencia con la voluntad del pueblo como un todo representado en la Cámara Baja, producir la voluntad federal.

Y tampoco desde el punto de vista político juegan sobre los senadores y sobre el Senado dinámicas o condicionamientos distintos a los que afectan a los miembros de la otra Cámara. «Brevemente —escribe Durand—, ni desde el punto de vista jurídico, ni desde el punto de vista político, se puede ver en el reclutamiento de la Cámara de los Estados ni en la situación de sus miembros un rasgo característico de esta Cámara y del Estado federal. El único sistema característico es el de Alemania y no

se encuentra más que en ese Estado. Por otra parte, nada autoriza a hablar de una «voluntad del Estado miembro expresada por los senadores que aquél eligió para el Congreso federal» (17).

El segundo asunto que reclama la atención de Durand es el del criterio a seguir para la atribución de los escaños a los Estados miembros. Después de un examen prolijo de los supuestos en los que se opta por la igualdad de escaños, siguiendo el modelo de la Constitución de los Estados Unidos, o por la proporcionalidad en relación al número de habitantes, concluye el autor declarando que sea cual fuere el criterio a seguir, nunca se puede hacer depender de él la naturaleza federal o no federal de un Estado. «Cualquiera que sea la importancia política del reparto de escaños senatoriales entre los Estados miembros, la regla de la igualdad es un elemento de derecho positivo importante y a retener a la vista de conclusiones eventuales sobre el Estado federal. Pero no bastaría para autorizar a hablar de participación de los Estados miembros en la formación de la voluntad federal ni de voluntad de un Estado miembro expresada por sus senadores en el Senado federal. Si estas fórmulas, incluso despojadas de su carácter metafísico y ficticio, no encuentran base positiva en el modo de elección de los senadores y en su situación jurídica frente a sus colegios electorales respectivos, no sabrían encontrar una en el número de senadores elegidos por cada Estado miembro. Si esta colectividad no es, en relación al Senado federal, más que una circunscripción electoral (en razón a la ausencia de mandato imperativo y a la imposibilidad de revocar al elegido), ese carácter no se modifica por el igual reparto de escaños entre esas circunscripciones» (18).

En tercer lugar, se ocupa Durand de la posición del Senado en relación a la Cámara popular. Y de nuevo tras un examen detenido del panorama comparado plantea la cuestión con esta doble interrogante: «Si se exige, en efecto, para que haya participación de los Estados miembros en la formación de las decisiones federales, que el Senado tenga un veto legislativo absoluto, es preciso rehusar ese carácter no sólo a Alemania y a Austria, sino también a Australia y acaso a Venezuela. Así, al mismo tiempo que se incluye en la clase de Estados federales (en razón de esta participación de las colectividades no estatales en la formación de la voluntad estatal) a Bolivia, Ecuador, Uruguay, Cuba y la República Dominicana, se excluiría a Australia.»

«Y si no se exige que el Senado pueda, por sí solo, impedir la confección de una ley, ¿en qué grado de poder se fijará la competencia necesaria de esta Cámara para que en ella se realice la participación de los Estados miembros en la formación de las decisiones federales? ¿Se admitirá que esta participación pueda resultar de poderes tan mínimos como los del Bundesrat austríaco? Eso sería reducirla casi a un formalismo. Pero si no se admite eso, ¿dónde se encuentra el límite más allá del cual existirá esta participación?»

(17) CH. DURAND: *op. cit.*, pág. 204-205.

(18) CH. DURAND: *op. cit.*, pág. 223.

La conclusión de Durand es la siguiente: el único rasgo diferenciador del Estado federal y el Estado unitario es el de la regla del reparto de escaños del Senado entre las circunscripciones electorales; la igualdad existe en cinco Estados considerados como unitarios, y esta igualdad, rechazada en Alemania y en Austria, tiene una eficacia jurídica debilitada en Venezuela y muy reducida en Australia (19).

Bastan estos recordatorios doctrinales para poder afirmar el desacuerdo que entre los tratadistas existe en la época de entreguerras para definir unánimemente lo que sea el federalismo, y más en concreto la naturaleza jurídica, la composición y las funciones de las segundas Cámaras en esos Estados. A medida que la formación de los Estados Unidos va alejándose en el tiempo y van surgiendo nuevos Estados que se definen federales con características muy distintas, resulta habitual y lógico que se vaya perdiendo el interés doctrinal por las definiciones excluyentes y se ponga más atención en los intentos de explicar lo que es el real proceso de transformación del federalismo, sólo aprehensible desde esquemas conceptuales amplios y flexibles. Mirkiné Guetzevich, en la misma época, opta por ese método, e incluyendo tanto a Alemania como a Austria, entiende que la racionalización del poder ha incidido también en el federalismo haciendo emerger en el seno de los Estados federales fuertes tendencias unitarias que, como no podía ser menos, han afectado a las segundas Cámaras (20).

La importancia de éstas se reduce considerablemente, y en los Estados federales, «una vez que el aspecto político se reemplaza por el jurídico», las segundas Cámaras se consideran representación de los Estados sólo en cuanto que los Estados, alguno de sus órganos, legislatura o electorado, designan o eligen a los senadores. Y por eso mismo, la función de inordinación entendida como participación indirecta, carece de significación jurídica desde el momento en el que, a partir de la elección o designación, ningún vínculo jurídico relaciona a los senadores con los Estados miembros. Su relación es, pues, en términos jurídicos, la misma que con sus distritos electorales tienen los miembros de las Cámaras populares.

Esta desaparición del significado jurídico de la función de inordinación, si es que en algún momento existió como tal, con la excepción de la Constitución alemana de 1871 y en mucha menor medida en la de Weimar, contribuye a que, tras la segunda guerra mundial, los tratadistas que se ocupan del Estado federal concedan una importancia mínima a la existencia misma de las segundas Cámaras, frente a la que, cada vez con mayor fuerza, cobran otros rasgos de ese modelo de Estado como son aquellos que contribuyen a garantizar la posición jurídica de las colectividades miembros frente a los actos de los órganos federales.

(19) CH. DURAND: *op. cit.*, págs. 229-230. Véase también su trabajo «El Estado federal en el derecho positivo», de 1954, publicado en el colectivo *El federalismo*, Tecnos, Madrid, 1965. En el mismo sentido, el tratamiento de la posición de los Estados miembros en el Estado federal, R. CARRÉ DE MALBERG: *Contribution à la Théorie Générale de l'État*, tomo I, Sirey, 1920, págs. 110-116.

(20) MIRKINE-GUETZEVICH: *op. cit.*, págs. 19-23.

Es en esa línea en la que se enmarca el planteamiento de otro clásico como K. C. Wheare en su *Federal Government* publicado en 1946, en la que sólo unas pocas referencias a los Senados encontramos. Los elementos que realmente caracterizan a los Estados federales son otros. El carácter escrito y rígido de las Constituciones. La existencia de una instancia jurisdiccional de solución de los conflictos entre los miembros y el Estado. La problemática de la reforma como garantía de los poderes de los miembros. Las cuestiones económicas y financieras, la organización del Estado social, el control de las relaciones exteriores y el poder de decidir la guerra y la paz son las cuestiones que esencialmente definen lo que es una constitución federal y lo que es una dinámica federal en el ejercicio del poder.

Definido el principio federal con arreglo a la idea del equilibrio entre la coordinación y la independencia que dentro de cada esfera de poder han de guardar el gobierno general y el regional, Wheare entiende que mientras en los modelos confederales, el gobierno central o general está subordinado a los gobiernos regionales, esa subordinación desaparece en los Estados federales. El conflicto entre ambos planteamientos se dirimió en la guerra civil americana saldándose a favor de la no subordinación. Y justamente por eso en la Constitución norteamericana de 1787, ve Wheare un rastro del modelo confederado, precisamente, en el hecho de que los senadores sean designados por las legislaturas estatales, pese a lo cual, escribe, la Constitución es predominantemente federal. Y por eso la enmienda XVII llevada a cabo en 1913 y mediante la cual los senadores serían en el futuro elegidos por los ciudadanos, tiene para el autor el significado de borrar en la Constitución de Estados Unidos toda huella de una posible subordinación de una de las Cámaras del Congreso federal a la voluntad de los Estados miembros.

Resuelta esta cuestión fundamental sobre la naturaleza de los Senados en el sentido de que no pueden, en un modelo federal, aunque, en cambio, sea propio de las Confederaciones de Estados, ser Cámara de representación, en sentido jurídico, de la voluntad de los miembros, Wheare vuelve a ocuparse mínimamente de las segundas Cámaras al plantearse la cuestión, en absoluto decisiva para él, de la atribución igualitaria o proporcional de los escaños. El criterio de la igualdad se sigue en Estados Unidos, Suiza y Australia, pero no en Canadá, escribe, y aunque ese sistema «da a los pequeños estados un cierto tipo de seguridad de que los poderes que en exclusiva maneja el gobierno federal no serán ejercidos, como regla general, en interés de algunos pocos estados», es lo cierto que «el método... de la representación igual... es solamente un método para salvaguardar los intereses regionales. Es aconsejable adoptarlo como sistema, pero un gobierno federal no funciona necesariamente mal sin él» (21).

Tampoco a C. Friedrich, interesado en el federalismo como proceso dinámico y no tanto por la concepción estática centrada en el análisis de la estructura de los mo-

(21) K. C. WHEARE: *Federal Government*, Oxford University Press, Toronto, 1953, págs. 1-34, 92-96.

delos federales, la segunda Cámara le suscita mucha atención, y, en todo caso, la cuestión concreta de la igualdad o desigualdad del número de senadores por cada miembro de la federación le interesa en tanto en cuanto en sus relaciones con el principio de la representación democrática, puede o no contribuir a distorsionarlo: «Es, sin embargo, importante tener presente el creciente criticismo que se le ha dirigido en los años recientes al Senado americano, acusándole de no ser representativo del pueblo. Lo que eso significa es que la igualdad federativa de las unidades componentes, integradas dentro de una estructura federal, entra en conflicto con la igualdad democrática» (22).

Y si para los tratadistas clásicos especializados en la cuestión federal, la función de inordinación en cuanto participación indirecta a través de la segunda Cámara o es muy dudosa y, desde luego, no es determinante de la naturaleza federal del Estado, o sencillamente no existe jurídicamente (siempre con la excepción alemana), no puede decirse que en nuestros días las posiciones hayan cambiado, sino que, por el contrario, se reafirman.

La pervivencia del bicameralismo en los modelos federales no se pone en cuestión ciertamente, pero su significado ha variado notablemente en dos sentidos. En primer lugar, porque al hablar de una Cámara en que los miembros estén representados se piensa sólo en representación de intereses, no de voluntades, y, por tanto, las diferencias con la representación a la que sirve la Cámara Baja sólo se dan en relación a la selección de los miembros. Es, por consiguiente, un asunto de relevancia electoral y nada más. Ya en la Cámara los senadores integrados en diferentes formaciones políticas, defenderán los intereses de los miembros unas veces y otras los intereses nacionales; al no exigirse la unidad de voto, probablemente el voto de unos senadores quedará contrarrestado por el de los restantes elegidos por los electores de la misma circunscripción; la pertenencia a partidos diferentes explicará, muchas veces, más satisfactoriamente su voto que su procedencia territorial. Y, en definitiva, la dinámica política de la Cámara de representación territorial y la de la Cámara nacional, se explicarán por el protagonismo del principio democrático que ha penetrado por igual en ambas.

A partir de ahí, la cuestión de la igualdad o desigualdad de senadores asignados a cada miembro pierde también la gravedad que algunos clásicos le atribuyeron. Es cierto que la igualdad de representación de los miembros comporta una desigual representación de los ciudadanos, produciéndose «desventaja» para los votantes de los

(22) C. J. FRIEDRICH: *Gobierno constitucional y democracia*, IEP, 1975, Madrid, pág. 111. En el mismo sentido resulta de interés su opinión sobre el modelo alemán de Consejo en pág. 116: «El haber establecido un tipo así de Consejo fue probablemente una equivocación. El tipo de Cámara de la asamblea representativa federal parece estar más adaptado al gobierno democrático, popular, porque responde con mayor facilidad y rapidez al sistema de partidos, sin el cual ningún gobierno apoyado en el pueblo llegará a funcionar con éxito.». Véanse las interesantes opiniones de K. HESSE sobre el Consejo federal alemán actual en «Entrevista», realizada por PEDRO CRUZ en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 3, 1991, págs. 24 y sigs.

territorios más poblados; pero también lo es que donde, como en Canadá o Alemania, se produce la desigualdad de escaños atribuidos a los miembros, se sigue dando la desigual representación de los ciudadanos, también con «desventaja» para los votantes de los territorios más poblados, porque la desigualdad de escaños no llega a compensar las grandes diferencias de población. Como ha escrito Preston King, la federación es posible gracias a un compromiso entre grandes y pequeños miembros necesario para mantener la unión: «El principio de la igualdad de los ciudadanos se debilita donde la igualdad de las regiones se fortalece. El principio de igualdad de las regiones se debilita donde se da precedencia a la igualdad de los ciudadanos. En una democracia lo distintivo es que los ciudadanos gocen de un voto de igual valor. En una federación, entendida como un tipo particular de democracia, lo distintivo es que se fortalece de alguna manera la representación de las regiones. En efecto, las federaciones, tan aptas y deseables como frecuente y crecientemente se demuestra, introducen, sin embargo, necesaria e inevitablemente, cierto grado de desigualdad entre los ciudadanos de las diferentes regiones... Las federaciones sacrifican, en cierto grado, la igualdad de los ciudadanos en orden a asegurar, de nuevo en cierto grado, la igualdad regional» (23).

Aceptada esa incidencia de la representación regional en la igualdad democrática porque, según se lee en *El Federalista*, «la prudencia aconseja el mal menor», lo verdaderamente importante es que este asunto de la igualdad o desigualdad numérica de los senadores nada tiene que ver con la naturaleza jurídica del órgano y con las funciones que se le atribuyen. En otras palabras, que lo determinante no es el número de escaños asignado, sino la naturaleza jurídica de la relación que existe entre las regiones y la Cámara que contribuyen a configurar, y esa relación es relevante a efectos jurídicos, sólo desde la perspectiva de la selección de los miembros, sea por el procedimiento de la designación por las legislaturas de los Estados o CC. AA., sea por el procedimiento de la elección por sufragio universal. Con todo acierto, por ello, ha escrito La Pèrgola que «es claramente rechazable por tanto la tesis que, partiendo de la arbitraria ilación según la cual el principio de la igual representación de miembros en el Senado va asociado al carácter "interestatal" del órgano (lo cual equivale a decir, con evidente transposición de conceptos, que el Senado representa a los Estados, y no directamente al pueblo, al cuerpo electoral), después se ve obligada a admitir que el elemento internacionalista viene en gran parte "neutralizado" por el hecho de que el Senado decida por mayoría» (24).

(23) PRESTON KING: «Federation and Representation», en *Comparative Federalism and Federation*, ed. de M. Burgess y A. Gagnon, 1993, págs. 100-101.

(24) A. LA PÈRGOLA: *Los nuevos senderos del federalismo*, CEC, 1994, págs. 104-105. «Igualmente indispensable, a fin de disipar posibles malentendidos conceptuales, es comprender el significado correcto del criterio de la representación paritaria en el Senado de los Estados miembros. La adopción de tal criterio no comporta, como, sin embargo, se ha sostenido autorizadamente, que los Estados "tomen parte, como tales, en el procedimiento central de la legislación", sino que tan sólo significa que el sistema elec-

Y en segundo lugar, el bicameralismo ha perdido el valor determinante que tenía como rasgo distintivo de los Estados federales, en la medida en que otros mecanismos conducentes a la protección constitucional del status jurídico de los miembros se han revelado como más importantes, desplazándose, de este modo, el énfasis antes puesto en la participación de los miembros como tales, hacia la noción de las garantías de su existencia diferenciada.

III. LAS RESTANTES FUNCIONES DE LOS SENADOS EN LOS ESTADOS COMPUESTOS

Al justificarse tradicionalmente las segundas Cámaras en los Estados federales por la función de participación indirecta en la formación de la voluntad estatal, se ha podido dar a entender que las restantes funciones atribuidas a los Senados con la finalidad de equilibrar a la Cámaras populares eran sólo propias de los Estados unitarios. Es lo cierto, sin embargo, que esa función de moderación está presente en todas las segundas Cámaras, aristocráticas o corporativas, y también en las Cámaras territoriales, de forma que resulta evidente en todo caso la corrección de su definición como mecanismo de control intraorgánico, y de complementariedad.

El tratamiento que el Senado recibe en las páginas de El Federalista, no deja lugar a dudas sobre la verdad y la antigüedad de esta afirmación, y a la vista de la variedad de argumentos esgrimidos por sus autores, bien podría decirse que es muy poco lo que de nuevo han aportado las más recientes teorías al respecto. «Un senado —escriben— como segunda rama de la asamblea legislativa, distinto de la primera y copartícipe del poder de ésta, ha de constituir, en todos los casos, un saludable freno sobre el gobierno. Refuerza la seguridad del pueblo, al requerir el acuerdo de dos distintas entidades para llevar a cabo cualquier estratagema de usurpación o perfidia, donde de otro modo la ambición o la corrupción de una sola hubiera sido suficiente.»

Por otra parte, un Senado más duradero y menos numeroso es un cuerpo destinado a combatir ese achaque de toda asamblea numerosa que es única y que consiste en su propensión «a obrar bajo el impulso de pasiones súbitas y violentas, y a dejarse seducir por líderes facciosos, adoptando resoluciones inconsultas y perniciosas». Asimismo, la existencia de la segunda Cámara evitará las consecuencias negativas que con frecuencia se siguen del desconocimiento que «de las leyes, los negocios y

toral del Senado se diferencia en el plano técnico del que se prevé para la formación de los demás órganos legislativos... De hecho, de forma no diferente a la de los componentes de la otra rama del Congreso, los senadores representan no ya al Estado que los ha elegido, sino a toda la Nación, y se encuentran liberados de cualquier mandato imperativo, mientras que permanecerían sujetos a las instrucciones del propio Estado si fuesen sus delegados.»

los intereses generales de su país» tienen, frecuentemente, unos ciudadanos que proceden de actividades de carácter particular y que sólo durante un breve período de tiempo, dos años, han de dedicarse al ejercicio de la misión legislativa. Con frecuencia, «las torpezas de nuestros gobiernos... tienen su origen más bien en las cabezas que en los corazones de sus autores», y por ello un cuerpo de senadores cuyo mandato es de seis años contribuye positivamente a la perfección de la labor de legislar.

El Senado proporciona la necesaria estabilidad que requiere el gobierno responsable de una nación. Esta continuidad no se ve favorecida por la mutabilidad propia de la Cámara de representantes, de forma que los males que propicia la inestabilidad política tanto en la dimensión internacional, como en la económica o sobre la propia opinión que los ciudadanos han de tener de sus gobernantes e instituciones, se verán paliados por una Cámara como el Senado.

Y, finalmente, destacan los autores, la importante contribución del Senado a la creación y mantenimiento de «un verdadero sentimiento de carácter nacional», tan necesario para obtener la estimación de los poderes extranjeros, como para conocer y tener en cuenta su opinión.

El menor número de miembros del Senado, la exigencia de una mayor edad para acceder a él, la mayor duración de su mandato, su procedencia electoral no popular, son circunstancias que contribuyen a hacer del Senado ese «cuerpo tranquilo y respetable de ciudadanos» que frena a la Cámara popular, que defiende al pueblo contra sus propios errores y que controla al primer Magistrado del Estado en el ejercicio de importantísimas funciones. Es en esa selecta condición del Senado donde se encuentra, para los autores de *El Federalista*, la razón de ser de la atribución al Senado de competencias en el ámbito de la firma de tratados internacionales, de la realización de los más importantes nombramientos que corresponde hacer al presidente y, en fin, en las de naturaleza judicial que se le reconocen (25).

Años después, un ilustre comentarista europeo, Tocqueville, atribuye a la condición más escogida del Senado buena parte de su importante posición en el sistema político americano. Más allá de su naturaleza de Cámara de representación de los Estados miembros, la excelencia de las personas, debida en gran parte a su elección no

(25) *El Federalista*, págs. 261-291, 320, 324 y 326. No se trata de que el Senado se convierta en la Cámara de los mejores; de hecho, los autores quieren evitar el riesgo de que el Senado se convierta en una Cámara aristocrática como la de los Lores, incompatible con el principio igualitario. Lo que más importa, como casi siempre en la Constitución americana y en la filosofía política de sus autores y comentaristas, es construir un conjunto de mecanismos y sistemas de equilibrio, y eso es lo que se persigue destacando, sobre todo, los aspectos organizativos del Senado, y no los personales, aunque también éstos se manifiesten, más o menos veladamente, en ocasiones. Recuérdese, por otra parte, que en la época colonial existían los Consejos de gobierno designados por el Rey, que podían revisar las decisiones tomadas por las Asambleas de los representantes del pueblo, que para algunos autores son el precedente del Senado. Y más adelante, en las Constituciones de los Estados, los Senados responden al objetivo de frenar a las Cámaras populares. Por todo ello, la constitucionalización del Senado en la Constitución federal responde a criterios, ya asumidos, también de equilibrio ideológico, y no sólo de intereses territoriales.

popular, es la razón de su gran prestigio, y de su eficacia como instrumento corrector de los excesos de la democracia (26).

Y, en fin, doscientos años después de la aprobación de la Constitución, la mayor importancia y prestigio del Senado en el conjunto del Congreso sigue explicándose no tanto en función de la que sería su significación propiamente federal, sino de los poderes que tiene atribuidos para complementar a la Cámara de Representantes y para controlar al Ejecutivo, así como por sus características organizativas, su origen electoral, y sus propios modos de actuación (27).

Un repaso a la configuración constitucional de las segundas Cámaras en los sistemas federales, fijándonos en sus competencias y en su modo de funcionamiento, da como resultado, como es sobradamente conocido, un panorama altamente heterogéneo. Y lo mismo ocurre en los Estados unitarios y en los que aceptan un mayor o menor grado de descentralización (28). Su existencia, allá donde han resistido la ten-

(26) A. TOCQUEVILLE: *La democracia en América*, FCE, 1984, pág. 217: «Cuando entramos en la sala de los representantes en Washington, nos sentimos impresionados por el aspecto vulgar de esa gran asamblea. La mirada busca a menudo en vano, dentro de su seno, a un hombre célebre. Casi todos sus miembros son personajes oscuros, cuyo nombre no proporciona ninguna imagen al pensamiento. Son, en su mayoría, abogados de aldea, comerciantes o aun hombres pertenecientes a las últimas clases. En un país donde la instrucción está casi universalmente repartida, se dice que los representantes del pueblo no saben siempre escribir con corrección.

A dos pasos de allí se abre la sala del Senado, cuyo estrecho recinto encierra a una gran parte de las celebridades de Norteamérica. Apenas se advierte a alguna persona que no evoque la idea de una distinción reciente. Son elocuentes abogados, generales distinguidos, hábiles magistrados u hombres de Estado conocidos. Todas las palabras que salen de esta asamblea harían honor a los más grandes debates parlamentarios de Europa. ¿De dónde viene ese extraño contraste? ¿Por qué la flor y nata de la nación se encuentra en esa sala más bien que en la otra? ¿Por qué la primera asamblea reúne tantos elementos vulgares, cuando la segunda parece tener el monopolio de los talentos y de la inteligencia? La una y la otra, sin embargo, emanan del pueblo, ambas son el producto del sufragio universal, y ninguna voz hasta ahora se ha alzado en Norteamérica para sostener que el Senado fuese enemigo de los intereses populares. ¿De dónde viene, pues, tan gran diferencia? No veo más que un sólo hecho que la explique: la elección que constituye la Cámara de representantes es directa y aquella de donde emana el Senado está sometida a dos grados. La universalidad de los ciudadanos nombra la legislatura de cada Estado, y la constitución federal, transformando a su vez cada una de esas legislaturas en cuerpos electorales, saca de ellos a los miembros del Senado. Los senadores expresan, pues, aunque indirectamente, el resultado del voto universal... Pero basta que la voluntad popular pase a través de esa asamblea escogida para elaborarse, en cierto modo, y salir de allí revestida de formas más nobles y más bellas. Los hombres así elegidos representan siempre exactamente la mayoría de la nación que gobierna; pero no representan sino los pensamientos elevados que actúan en medio de ella, los instintos generosos que la animan, y no las pequeñas pasiones que a menudo la agitan y los vicios que la deshonoran. »

(27) JAMES A. THURBER: «Congress and the Constitution; Two hundred years of stability and change», en *Reflections on the Constitution*, ed. de R. Maidment y John Zvesper, Manchester University Press, 1990; M. FRANCE TOINET: *Le systéme politique des Etats-Unis*, Press Universitaires de France, 1990.

(28) Por todos, véase, J. C. COLLARD: *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Blume, 1981, págs. 67 y sigs. Una visión más reciente, en PHILIP LAUNDY: *Parliaments in the modern world*, Dartmouth, 1989.

dencia al monocameralismo que se registra desde 1945, se debe, en unos casos, a la inercia y en otros al desenvolvimiento de muy diversas funciones todas ellas apreciables, aunque, lógicamente, no exentas de desventajas. Por otra parte, y esto es algo que parece haberse olvidado con cierta frecuencia en los análisis efectuados sobre nuestro Senado, el protagonismo de los partidos políticos que ha transformado el significado de la representación por completo, ha incidido, como no podía ser menos, en la dinámica política de las Cámaras, provocando en muchos casos el fenómeno de las dobles mayorías donde el sufragio universal es el origen electoral de los miembros de una y otra, que ha ocasionado, es el caso de España de forma muy acusada, que todo el potencial de equilibrio que las segundas Cámaras, con independencia de su naturaleza territorial, encierran, se haya adormecido, y en su lugar resulte más llamativo el efecto de duplicación.

En suma, las segundas Cámaras, federales o no, han aportado un elemento de freno o de complemento de la otra Cámara, y de control del ejecutivo, que ya vieron, y valoraron positivamente en distintas circunstancias históricas y políticas, desde los fundadores del primer Estado federal hasta los redactores de la reciente Constitución de Rumania de 1991. Se podrá o no estar de acuerdo con su existencia, y desde luego con el grado de eficacia con el que desenvuelven sus cometidos, pero lo que resulta innegable es que sin entrar en contradicción con el principio democrático, y sin necesidad de explicarlas desde una organización descentralizada del Estado, las segundas Cámaras cumplen una función, de la cual se puede, efectivamente prescindir, pero no sin antes esperar a ver cómo la desarrollan en diferentes circunstancias políticas.

IV. SOBRE LAS PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SENADO: PROCEDENCIA Y FUNCIONES

Creo que es a partir de la doble reflexión que ha ocupado las páginas precedentes como los argumentos en pro y en contra de las propuestas de reforma constitucional del Senado adquieren su verdadera dimensión jurídica y política (29).

(29) No me ocuparé de las propuestas que incidían sobre el Reglamento de la Cámara, eludiendo así la de la Constitución. Como reconocía el profesor Aja, la eficacia de las mismas resultaba incierta si no iba acompañada de un cambio en la voluntad de las fuerzas políticas encargadas de realizar las viejas y nuevas funciones que al Senado podrían atribuirse. «No basta el cambio del Reglamento parlamentario, hay que cambiar la dinámica política: hay que convertir a esa Comisión de las Autonomías en el centro donde confluyan todas las opiniones de las CC. AA., donde se discuta, donde se enmienden las leyes, etc., hay que cambiar incluso, vamos a ser claros, el personal político. Esos senadores que formen la nueva Comisión de las Autonomías tienen que ser políticos muy destacados de sus respectivas CC. AA.» (J. J. LABORDA, G. TRUJILLO, R. PUNSET, E. AJA, J. PÉREZ ROYO, M. ARAGON, A. GARRORENA, M. NAVARRO: «Debate sobre la reforma del Senado», en *Anuario de Derecho Constitucional Parlamentario*, núm. 3 (1991), Murcia.

Sólo si se insiste en la dimensión jurídica de la función de inordinación a través del Senado, se puede seguir afirmando que la reforma de esta Cámara es condición indispensable para alcanzar un modelo federal de Estado. No se cae en la cuenta de que esa condición no se ha dado nunca, con la excepción alemana, sin que eso prive de la condición federal a Estados que así son considerados por sus Constituciones y por la teoría clásica y moderna. Y se olvida, además, que otros son los elementos, vinculados a la protección constitucional de la posición de los miembros, que determinan la naturaleza jurídica del Estado federal (30).

Por eso, proponer un Senado con las características del Bundesrat alemán configurado en el artículo 51 de la L. F. B. es elegir un modelo excepcional en el panorama comparado, que, llevado a sus últimas consecuencias, exigiría un previo acuerdo respecto de los límites de la actuación del poder de reforma constitucional (31).

Si, en consecuencia, la propuesta de reforma parte de que a través de las segundas Cámaras los miembros, las CC. AA. en nuestro caso, no intervienen como tales sujetos jurídicos colaborando en la formación de la voluntad del Estado (32), y si dejamos a un lado la cuestión nominal de la definición del Estado, entonces creo que empezamos a poner en su lugar la verdadera dimensión de las propuestas. En este sentido las que se refieren exclusivamente al problema de la procedencia de los senadores y a la del número de Senadores atribuidos a los miembros, me parece que,

Siendo esta una opinión autorizada, resulta del mayor interés el reconocimiento implícito que contiene sobre el papel determinante que los partidos tienen no sólo en el diseño y funcionamiento del Senado, actual o futuro, sino en la dinámica realidad del modelo autonómico de Estado. Me parece que muchas de las formulaciones teóricas que se han hecho ocultan, sin saberlo, afirmaciones políticas que son empíricamente indemostrables, como la de que los intereses generales de los ciudadanos de las CC. AA. son mejor defendidos por los partidos nacionalistas o regionalistas, o la de que un Senado integrado sólo por senadores designados por los Gobiernos o las Asambleas de las CC. AA., "representa" mejor dichos intereses que si fueran elegidos por sufragio universal, o la de que, en fin, el Senado "representa" mejor los mismos intereses que el Congreso de los Diputados.

(30) Véase, para una perspectiva general y particular del caso español, el magnífico trabajo de J. RUIPÉREZ ALAMILLO *La protección constitucional de la autonomía* (Temas Clave), Tecnos, Madrid, 1994. Del mismo autor, «Sobre la naturaleza del Estado de las autonomías», en *REP*, núm. 81 (1993).

(31) X. ARBOS: «El Senado: marco constitucional y propuestas de reforma», en *RCG*, núm. 24 (1991). El autor alude a la existencia de problemas sobre los que no tiene opinión definitiva, entre los cuales no se refiere a la incidencia que dicha reforma, inspirada en la LFB., tendría sobre el artículo 67 CE, incidencia fundamental porque los tratadistas han visto precisamente en la naturaleza jurídica de esa vinculación (art. 51.1 LFB), la característica excepcional del modelo alemán, similar a la contenida en el artículo V de la Confederación Norteamericana. A su vez, cambiaría la actual configuración de las Cortes como órgano de representación del pueblo español (art. 66.1 CE). Con razón dice el profesor Trujillo que «ese referente debe manejarse con cierto cuidado técnico», en «Debate sobre la reforma del Senado», pág. 230, citado en nota 29.

(32) Añadir, como hace LOPEZ GARRIDO (*El País*, 12-XI-94), al apartado 1.º del artículo 69, la expresión "y participación territorial en la voluntad del Estado", me parece aumentar el equívoco, si se quiere significar con ello participar en la formación o producción de esa voluntad, porque eso no tiene lugar, como he señalado ya, y tampoco es así en su propuesta.

con independencia de su aceptación o rechazo, se sitúan más correctamente dentro del marco jurídico en el que la discusión puede tener lugar. Es decir, en la exclusiva dimensión que tiene relevancia jurídica, a saber: que el papel protagonista de los miembros es relevante en el momento de la selección de los senadores y nada más. Otra cosa es, naturalmente, la valoración política de su gestión en favor de los intereses de la CC. AA., valoración que por ser política, estará, claro es, en función de una determinada forma de entender ese interés general.

En principio, el panorama comparado ofrece, como se sabe, ejemplos diversos.

La elección por las legislaturas en Estados Unidos hasta 1913 y por sufragio universal después; la designación por el primer ministro en Canadá; en veintidós cantones suizos son elegidos por sufragio universal y en tres por los parlamentos cantonales; en Australia son elegidos popularmente y en la India hay un sistema mixto, como en Malasia, en donde coexisten los senadores elegidos por las asambleas estatales con otros designados por sus especiales méritos en diversos ámbitos. Por ello, y ésta es la sola razón del precedente muestreo, cualquier opción puede sostenerse legítimamente, también por descontento, la que actualmente tenemos en España, siempre que no se convierta por sus defensores en la única capaz de conseguir un Senado que políticamente se oriente más y mejor en dirección autonómica.

Es evidente que, por lo que se refiere a las cuatro quintas partes de nuestro Senado, los elementos de derecho electoral son casi los mismos que para el Congreso de los Diputados. Se ha insistido mucho, sobre todo, en la coincidente circunscripción provincial y en el sufragio universal, para probar que el Senado no representa principio alguno que no se encuentre ya representado en la Cámara popular. Frente a esto la reforma podría afectar a cada uno de los dos elementos, dando lugar a diversas combinaciones. Cabe alterar la circunscripción haciéndola coincidir con el territorio de la C. A., manteniendo la elección por sufragio universal; cabe que todos los senadores fuesen elegidos libremente por la asamblea legislativa, como ahora lo son un quinto de los senadores; cabe que en esa elección se tenga en cuenta la división provincial para un reparto por igual de los mismos o en proporción a la población provincial; cabe que sean designados por los Consejos de Gobierno, o, en fin, alguna modalidad mixta (33). Y si explotamos el juego que puede darnos la legislación electoral, po-

(33) R. PUNSET ha abordado esta cuestión en varias ocasiones y propone que los senadores no sean elegidos por el cuerpo electoral, para evitar duplicidades con los diputados. En su último trabajo parece inclinarse por atribuir a las Asambleas Legislativas la facultad de designar a todos los senadores. («La territorialización del Senado y la reforma de la Constitución», en *REDC*, núm. 37 [1993]). Véase, del mismo autor, *El Senado y las CC. AA.*, Tecnos, 1987, y su participación en «Debate sobre la reforma del Senado», ya citado.

X. ARBOS (*op. cit.*) comparte el modelo alemán. Por su parte, E. AJA, tras repasar los diferentes modelos alemán y austríaco, parece proponer la combinación entre ambas de forma que se procurase la representación de Parlamentos y Gobiernos autonómicos, disminuyendo el número total de senadores y atribuyéndolos a las CC. AA. en proporción, corregida, a su población: cuatro a las menos pobladas y nueve

demos seguir aumentando las posibilidades de reforma. Pero en todo caso sigue sin estar claro cómo, a través de estos cambios, se garantizaría que los así seleccionados actuasen al margen de los partidos, si es que eso es lo deseable (idea que no comparto, a menos que el Senado, lo que no es el objetivo de estas propuestas, se configurase como Cámara de consultas y grandes debates, compuesta de personalidades no necesariamente políticas), y cómo podríamos estar seguros de que esos senadores representarían políticamente (jurídicamente las dos preguntas carecen de respuesta) mejor los intereses de la C. A., que los seleccionados actualmente. Lo cierto es que si se mantiene la elección popular alterando la circunscripción, todos sabemos que la dinámica partidista estará en esos procesos tan presente como hasta ahora. Si la asamblea es la que efectúa la elección, ocurrirá lo que ahora sucede con la quinta parte de los senadores que ellas designan con criterios de proporcionalidad (34). Si los gobiernos autonómicos sustituyen en esa tarea al electorado y a las asambleas legislativas, entonces, y siempre que no se incida sobre la prohibición establecida en el 67.2 CE., es decir, siempre que no se transforme a los senadores en los embajadores de sus gobiernos provistos de instrucciones, tendremos un Senado con un notable déficit democrático y menos plural, y desde luego, no menos alineado en términos de partido que el actual.

En definitiva, no me parece que pueda demostrarse que una alteración del actual procedimiento de selección, atenuadamente mixto, vaya a conseguir que unos senadores, titulares jurídicos de sus escaños, «representen» más y mejor a las CC. AA.

Y algo parecido ocurre con el asunto del número de senadores atribuidos a cada

a las más pobladas, «incluyendo representantes de la mayoría parlamentaria, y entre ellos del Gobierno, y de las minorías parlamentarias de cada CA» («El Senado autonómico, entre la reforma reglamentaria y la reforma constitucional», en *Informe CC. AA.*, vol. I, 1993, pág. 576).

M. MARTINEZ SOSPEDRA: *La reforma del Senado*, Valencia, Fundación Universitaria San Pablo-CEU, 1990, pág. 238: «En definitiva, se viene a proponer un Senado autonómico en el que la circunscripción sea la CA y el reparto de escaños se efectúe mediante una clave de representación de carácter ponderado, integrado por al menos las cuatro quintas partes de senadores electos por los Parlamentos autónomos mediante escrutinio proporcional al iniciar su legislatura, y a lo sumo en una quinta parte de senadores designados por los Gobiernos autónomos, configurando una Cámara Alta de carácter permanente, renovación parcial y gradual y no susceptible de disolución.»

La presencia en las propuestas de AJA y MARTINEZ SOSPEDRA de senadores nombrados por los gobiernos —es de suponer que vinculados por mandato imperativo y revocables— me parece que introduce un elemento altamente disfuncional, no suficientemente fundamentado ni teóricamente, ni desde el punto de vista de las atribuciones que ambos quieren dar al nuevo Senado (véase nota 37).

(34) Me refiero al reparto entre los partidos mayoritarios en la asamblea. La práctica es, claro, muy antigua e incorregible. A finales del siglo XIX escribía BRYCE lo que sigue sobre la elección de senadores en EE. UU.: «La elección de los senadores no es ya una elección indirecta. Teóricamente, los senadores son todavía escogidos, de acuerdo con la letra de la Constitución, por las legislaturas del Estado, pero, bien entendido, que las legislaturas del Estado significan el partido dominante. El partido celebra una reunión preparatoria (*caucus*) y designa a su candidato...» (*La République américaine*, I, pág. 151).

C. A. (35). La igualdad y la desigualdad están presentes en el panorama comparado. Nuestra Constitución opta, también en esto, por una mezcla de ambos criterios que, naturalmente, no satisface a los partidarios respectivos de cada uno de ellos. De nuevo me parece que el sistema mixto contenido en la Constitución trata de dar una respuesta razonada, que bien podría considerarse un punto medio entre las diversas propuestas que hoy se realizan, y que, desde un plano teórico, no repugna a la realidad política y al modelo de Estado tanto como para exigir urgentemente su modificación, y mucho menos si es que de esa alteración se quiere hacer depender toda la transformación del Senado en Cámara territorial. Urgir la reforma de aquellos aspectos que inciden simplemente en la procedencia de los senadores, sea cual fuere la combinación que se quiera ensayar, dejando a salvo siempre la actual configuración del mandato libre, puede ser coherente con una legítima intencionalidad política, pero no comporta una alteración de la posición constitucional del Senado en relación a las CC. AA., ni garantiza en esa dirección su orientación política.

De nuevo, pues, es pertinente reiterar, con palabras, ahora, de J. J. Solozábal, lo que la doctrina clásica y moderna ha venido afirmando con escasas excepciones: «Desde una perspectiva jurídica el Senado es un órgano constitucional del Estado federal, sin que la intervención asignada a los Estados federados en su formación le atribuya la condición de órgano de éstos. De modo que sólo impropia puede considerarse a las segundas Cámaras la condición de representantes de los Estados, que tienen influencia exclusivamente en el nombramiento de sus miembros, pero no en la legislación, pues los "representantes" votan libremente sin sujeción a mandato de los Gobiernos o Estados, de modo que los representantes de cada Estado pueden anular su voto recíprocamente al votar opciones diferentes» (36).

Es esta caracterización fundamental del Senado español como órgano del Estado y no de los miembros, la que quita trascendencia a la polémica planteada sobre la designación de los senadores, que, por si fuera poco, se desdibuja aún más por la inci-

(35) X. ARBOS, por ejemplo, entiende que es más aceptable combinar, como en Alemania, el peso demográfico con algún criterio de corrección de la proporcionalidad (*op. cit.*, pág. 31). Por su parte, R. PUNSET se muestra partidario de no alterar la Constitución en este punto (*La territorialización...*, págs. 86 y 87). E. AJA (*El Senado autonómico...*) opta por la desigualdad de escaños. M. MARTINEZ SOSPEDRA (*op. cit.*, pág. 233), propone una combinación ponderada y de mínimo común entre representación de la población y número de provincias en la CA.

En su discurso sobre el Estado de la CA de Galicia en 1993, el presidente de la Xunta proponía esta nueva redacción del artículo 69.5: «Las CC. AA. designarán además un número de senadores igual al doble del número de provincias de cada una de ellas, y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio.» Proponía además la reducción a tres del número de senadores elegidos por sufragio universal en cada provincia. El resultado aproximado sería la desaparición de cincuenta senadores de elección popular, a cambio del aumento de cincuenta de designación por las CC. AA. En un documento más reciente, de septiembre de 1994, se propone que los presidentes de las CC. AA. sean senadores.

(36) J. J. SOLOZABAL: «Sobre los supuestos jurídicos de la cobertura institucional del pluralismo territorial en el Estado autonómico español», en *REP*, núms. 46-47 (1985), págs. 31-32.

dencia de los partidos políticos. Y, naturalmente, a partir de ella la alteración de las funciones o de la posición del Senado en las atribuciones que tiene o en las que se le quieran asignar en adelante, cobra un sentido diferente al que se le trata de dar en las propuestas de reforma que apuntan a una especialización de la Cámara en materias autonómicas.

Es, ante todo eso, una especialización que se fundamentaría en el reparto de la carga de trabajo con la Cámara popular, pero nunca en una mayor legitimación del Senado por razones del principio territorial. El principio es el mismo, el democrático, y por eso la propuesta de elección popular de todos los senadores no es en absoluto disparatada (no digo que sea necesaria, ni siquiera conveniente), recuérdese la enmienda XVII a la Constitución norteamericana aprobada en 1913; por eso, no se ve cómo se pueda privar a la Cámara Baja de realizar funciones generales como las legislativas en base a la materia que determinadas leyes abordan, o que se la deba colocar respecto de ellas en una situación subordinada, invirtiendo el actual desequilibrio de nuestro Parlamento bicameral y mucho menos aún que se pueda monopolizar por el Senado el tratamiento de aspectos esenciales de la política exterior del Estado. Sólo si se asume plenamente el modelo alemán se encuentra sentido jurídico a la función de inordinación definida y atribuida de este modo en el artículo 50 de la LFB: «Por medio del Consejo Federal los Estados cooperan en la legislación y administración de la Federación», cuya organización se explicita en el ya conocido artículo 51. Pero eso, que implicaría una transformación trascendental, no se puede llevar a cabo con correcciones que tienen, aparentemente, una naturaleza técnica (37). Y no la tienen, evidentemente, las que supondrían alterar la naturaleza de órgano de representación del pueblo español que tienen las Cortes Generales, o de órgano le-

(37) MARTINEZ SOSPEDRA: *op. cit.*, págs. 239 y sigs. Por una parte se propone una potenciación del Senado, con independencia de su definición territorial, que ya comportan importantes reformas que afectan al procedimiento legislativo. Por otra, y a partir de la existencia de una quinta parte de senadores designados por los gobiernos autonómicos, que exigiría la modificación para ellos del artículo 67.2, es decir, una Cámara mixta, se propone un mayor protagonismo del Senado respecto de la política exterior, la aprobación de las leyes federativas y las llamadas facultades territoriales, entre las cuales señala la de atribuirle en exclusiva «la autorización para producir normas de armonización»; la de convertirse en Cámara de primera lectura en el procedimiento de reforma de los EE. AA., y en los de modificaciones extraestatutarias de competencias, y la de atribuir a los senadores designados por los gobiernos autonómicos la facultad de presentar candidatos para el Tribunal Constitucional y Tribunal de Cuentas.

E. AJA («El Senado autonómico...», págs. 576 y sigs.) no concreta la cuestión de la naturaleza del mandato, pero pudiera deducirse que el senador-consejero del gobierno autonómico se configura como los miembros del *Bundesrat*, con lo que tendríamos también una Cámara mixta. Para ella propone una notable potenciación en la aprobación de las leyes autonómicas y una especialización en dichos temas en aspectos relativos a debates y control del Ejecutivo.

En el documento de septiembre de 1994 propone la Xunta de Galicia una reforma de las competencias del Senado en la línea de la realizada por los autores arriba citados, y que comportaría una modificación de los artículos 88.2, 89.2 y 90.

gislativo sin excepciones, esto es, el artículo 66, o la que constitucionaliza la prohibición del mandato imperativo en el artículo 67.2.

Pretender, en cambio, que el Senado se especialice como Cámara de integración, favoreciendo el encuentro, el debate, la cooperación entre las diferentes CC. AA., es, obviamente, una cosa distinta que en cualquier momento puede hacer dentro del actual marco constitucional, como también, por cierto, está al alcance del Congreso de los Diputados, al que no se entiende por qué, por ejemplo, en su calidad de órgano de representación del pueblo haya de privársele de celebrar debates sobre asuntos de las CC. AA. o de aprobar las leyes contempladas en el artículo 150 CE.

La configuración constitucional del Senado no satisfizo a casi nadie en los primeros momentos y no ha conseguido mejorar aquella impresión. Sin embargo, no creo que eso constituya un problema grave ni desde el punto de vista de las funciones de una segunda Cámara, ni desde el punto de vista de las propias de una Cámara territorial.

En el primer caso, la carencia de un protagonismo mayor no se debe a su posición constitucional (lo normal es el bicameralismo imperfecto), sino a la persistencia de una mayoría política similar a la del Congreso, agudizada durante estos años por el hecho de ser una mayoría absoluta. Significa esto que las clásicas funciones «conservadoras» del Senado no se han cumplido (no estridentemente, debería decirse más exactamente) y que, en cambio, se reforzaría su práctica si la mayoría política fuese diferente a la del Congreso de los Diputados. Ciertamente, la confrontación o el contrapeso entre ambas Cámaras, o de una de ellas frente al gobierno, sustituiría a la calma actual si hubiera mayorías distintas; pero al margen de la conveniencia o no de esta situación, esta cuestión seguiría dependiendo de la voluntad del electorado, sea directa o indirectamente, según el sistema de selección de los senadores que se emplee. Desde esta primera perspectiva, cualquier reforma constitucional del Senado que quiera tener alguna trascendencia, o bien discurre por el camino del bicameralismo perfecto para perfeccionar su función de control intra e interorgánico con los problemas de índole teórica y práctica que comporta, o bien por el de su supresión, o bien por el de una configuración en base a un principio de especialización y calidad. Cualquiera de las tres posibilidades carece de apoyos políticos y doctrinales en estos momentos, y aunque cualquiera de las tres ofrecerían aspectos positivos (y, naturalmente, negativos), no son tan graves las deficiencias ni tan irreparables los efectos producidos por la actividad del actual Senado como para iniciar esa clase de experimentos.

Pero tampoco desde el punto de vista de su naturaleza territorial creo que la configuración actual del Senado esté provocando graves desajustes como para plantear unas reformas insuficientemente maduras en su contenido y en su finalidad. Las que resultarían trascendentes, tomando como modelo el Bundesrat (porque otros modelos de Senado federal no mejorarían este aspecto y plantearían otros problemas, eso sin contar con la pérdida de importancia de las segundas Cámaras en estos Estados),

son de un calado mayor del que aparenta la mera referencia numérica de unos artículos de la Constitución española (38) y deberían, en mi opinión, justificarse más sólidamente de lo que hasta ahora lo han sido no sólo en lo que de potenciación del Senado tienen, sino también en lo que tienen de merma del Congreso de los Diputados. Y las que inciden solamente en el artículo 69.2 y 5 en absoluto van a alterar ni la naturaleza ni la dinámica política partidista de la actual Cámara, aunque, evidentemente, pueda cambiar la correlación de fuerzas (lo que también está al alcance del electorado en estos momentos) y, en cambio, pueden cerrar el paso a otras posibilidades aún no tenidas en cuenta (39).

(38) P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: «El Senado y su reforma», en *Parlamento y consolidación democrática*, Madrid, Tecnos, 1994, pág. ...: «Si se quiere lograr un cambio real de las cosas, no basta con reformar el artículo 69 CE., es decir, los aspectos morfológicos del Senado. Además, habría que tocar los elementos estructurales y funcionales de las Cortes Generales y otros extremos sustantivos que afectarían al actual equilibrio del sistema de gobierno.»

(39) G. TRUJILLO («Coloquio sobre parlamentarismo y federalismo», en *Parlamento y consolidación democrática*, Madrid, Tecnos, 1994, pág. 60) plantea muy oportunamente, en mi opinión, lo siguiente: «Cuando la CE habla de la organización territorial del Estado es evidente que básicamente se está pensando en las CC. AA., y, en cambio, la organización local se remite rápidamente a una ley orgánica y básica. Por tanto, habría fundamentos para privilegiar esta representación. De lo que no estoy tan seguro es de si los nuevos tiempos van a ir en esa dirección. Quiero decir: en Europa lo que se está apreciando es una especie de reafirmación de las municipalidades, que, más allá de las regiones, se están convirtiendo en grandes ejes de movimientos, de estrategias muy importantes en el desarrollo económico. La concurrencia que está teniendo en la Comunidad Europea la representación municipal es importantísima... No sé si en un replanteamiento de la ordenación de una segunda Cámara territorial a lo mejor aparecería una importante reivindicación de la presencia municipal y se convertiría en una territorialidad mixta. No lo sé. Es posible que pueda ocurrir y, por lo menos, no es una hipótesis que se puede descartar de una manera rápida; habría que meditar sobre ella.»