



La reforma constitucional. El Senat: una verdadera cambra de representació territorial

AUTOR: Gabriel de Hevia Aleñar

TUTOR: Maria Ballester Cardell

ÍNDIX

1. INTRODUCCIÓ	3
2. LA REFORMA CONSTITUCIONAL	5
2.1. CONSTITUCIÓ I REFORMA CONSTITUCIONAL.....	5
2.2. PROCEDIMENTS DE REFORMA CONSTITUCIONAL.....	6
A. <i>Iniciativa de la reforma constitucional.</i>	6
B. <i>Procediment de reforma agreujat.</i>	7
C. <i>Procediment de reforma ordinari</i>	9
D. <i>Els límits a la reforma.</i>	9
E. <i>El procediment de reforma ordinari per reformar el Senat.</i>	11
3. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SENAT	12
3.1. LA IDEA DE REPRESENTACIÓ TERRITORIAL.....	13
3.2. LA COMPOSICIÓ DEL SENAT.....	14
A. <i>Elecció en circumscripció autonòmica.</i>	14
B. <i>Elecció per els parlaments autonòmics.</i>	16
C. <i>Model Bundesrat</i>	18
D. <i>Fórmules proposades per el Consell d'Estat.</i>	18
3.3. LA POSICIÓ INSTITUCIONAL DEL SENAT EN LES CORTS GENERALS. LES SEVES FUNCIONS COM A CAMBRA DE REPRESENTACIÓ TERRITORIAL.....	19
A. <i>Senat i funció legislativa.</i>	20
B. <i>Senat i Unió Europea</i>	23
C. <i>La funció de control i altres funcions del Senat.</i>	24
D. <i>Les relacions entre el Congrés dels Diputats i el Senat.</i>	25
4. CONCLUSIONS	27
5. BIBLIOGRAFIA	28

1. INTRODUCCIÓ

La constitució Espanyola de 1978 fou la culminació i símbol més representatiu en la recuperació de la llibertat i dels principis democràtics, mitjançant un model de societat que adquireix uns valors, drets i deures fonamentals que són protegits per els poders de l'Estat.

El procés i mètode seguits per la seva aprovació la converteixen també en un èxit col·lectiu ja que totes les forces polítiques amb representació parlamentària hi participaren, aconseguint així un consens fins llavors mai assolit. Aquest èxit fou possible també gràcies a que es van afrontar els problemes històrics i reptes que fins a la data estaven irresolts i que passaren a conformar els continguts fonamentals del text constitucional, com l'Estat social i democràtic de dret, la Monarquia parlamentària, la democràcia representativa o l'estat de les autonomies, entre d'altres.

Durant aquests 36 anys de vigència de la nostra Carta Magna, hem viscut un període de consens i de normalitat democràtica amb diverses alternances de governs que han pogut dur a terme els seus programes polítics. Això ha fet possible la consolidació, enfortiment i modernització dels poders públics, així com un avançament cap a l'equitat social, la igualtat entre homes i dones i la llibertat.

Un altre aspecte a destacar, i que té relació amb el procés constituent de la Constitució de 1978 és la integració d'Espanya en el procés de construcció europea. Gràcies a això Espanya s'ha pogut adherir al marc de la Unió Europea, recuperant així un paper internacional i projectant una imatge de nació moderna i compromesa amb els principis de cooperació, solidaritat i la pau.

En tot cas, la vigència de la Constitució no pot ser perpètua en el temps i no s'ha de pretendre que sigui definitiva si l'objectiu que perseguim és que el text constitucional continuï donant solució als problemes del segle XXI i a les necessitats socials que vivim actualment.

Avui dia, els ciutadans demanen una un procés de canvi revestit de reformes en profunditat, que permetin una reconstrucció de la confiança en les institucions i en l'Estat de dret. La ciutadania vol més transparència i determinació en la presa de decisions per abordar la greu situació de crisi econòmica, política, social, territorial i institucional.

A més, davant l'ombra de desintegració que sobrevola el nostre teixit social, com pot ser el cas de Catalunya, es convenient l'obertura del diàleg per intentar donar una solució que faci possible

restaurar els valors que feren d'Espanya l'Estat Social, democràtic i de dret que consagrà la Constitució Espanyola de 1978.

El debat sobre la reforma de la Constitució podria ser objecte d'interpretacions diferents, però es generalitzada la idea que els canvis s'han de limitar als aspectes necessaris per preservar la vitalitat normativa del text i per adaptar-la als problemes del segle XXI.

En concret i pel que fa al Senat, consagrat com la “cambra de representació territorial” (art.69.1CE), en realitat s’observa que no compleix les funcions que li va atorgar la Constitució i la ciutadania l’ha considerat com un òrgan inútil i prescindible. Per això, a nivell polític i doctrinal s’ha plantejat la conveniència de modificar la composició i les funcions de la Cambra alta.

A partir d’aquí proposaré quin paper ha de tenir el senat del segle XXI perquè sigui realment una cambra de “representació territorial” on hi estiguin representades les Comunitats Autònomes en el seu conjunt i que aquestes puguin participar en la presa de les decisions que els hi afecten.

Aquest treball vol donar una solució a tots aquests problemes que han sorgit arreu de la crisi institucional i territorial que pateix el nostre país actualment i que ha provocat un desinterès i desafecció per part de la ciutadania cap a la classe política i, en definitiva, cap a les institucions de l'Estat.

Sens dubte, una reforma constitucional permetria avançar al nostre país cap a la modernització de cara a l’exterior i també permetria reconstruir la confiança en les institucions i en l'Estat de Dret. Per tant, és necessari dur a terme una etapa de canvi i reformes que aspiri a una recomposició jurídica, politico-administrativa i ètica de l'estat.

2. LA REFORMA CONSTITUCIONAL

2.1. Constitució i reforma constitucional

Tenint en compte que el Senat està regulat en l'article 69 de la Constitució, abans d'entrar en com ha de ser la seva reforma, és convenient veure quins mecanismes preveu la nostra Constitució per poder dur a terme la reforma total o parcial del Text Constitucional.

Entenem la reforma constitucional com aquell procediment que té com a objectiu la modificació del Text Constitucional seguint les pautes i procediments prevists en la mateixa Constitució, i que pot ser total o parcial.

Els antecedents de reformes constitucionals han anat canviant i evolucionant al llarg de la nostra història. Durant el constitucionalisme revolucionari de principis del segle XIX tenia més importància l'òrgan que duia a terme la reforma, que el procediment. Aquest és el model de la Constitució federal Americana i també el de la Constitució espanyola de 1812. Actualment, té més importància el procediment que l'òrgan. La consolidació de l'estat democràtic ha duit al constituent contemporani a prescindir d'òrgans *ad hoc* per la reforma i a confiar aquesta operació al poder legislatiu ordinari a través d'un procediment especial.

En aquest sentit, hi ha autors, com el professor PÉREZ ROYO, que consideren que la reforma constitucional pot passar a un segon pla si la jurisdicció constitucional, a través de la reinterpretació, fa possible l'adaptació dels preceptes constitucionals a les noves exigències socials. doncs considera que *la jurisdicció constitucional es desde luego un factor esencial en el proceso de renovación del ordenamiento y junto a ella los demas agentes jurídicos y políticos operan sobre el texto constitucional contribuyendo al desarrollo constitucional.* Com veiem, es pot mantenir que les necessitats constitucionals de la societat no queden cobertes amb el binomi Constitució-Reforma, ja que no sempre els canvis en el model constitucional es produeixen la reforma, atès que aquesta serà subsidiària dels processos de mutació constitucional, per interpretació del Tribunal Constitucional.

¹ BALAGUER CALLEJON FRANCISCO: Manual de derecho constitucional Volumen I Tecnos 2013 pàg.121.

2.2. Procediments de reforma constitucional

La Constitució Espanyola ha previst en el seu Títol X (arts. 166-169) dos procediments de reforma diferents. Un qualificat de *revisió* i l'altre de *reforma*². Aquestes termes s'utilitzen en el dret comparat com a sinònims però el constituent espanyol ha volgut diferenciar un procediment de reforma parcial, en el que utilitza el terme reforma, y un procediment de reforma total o de determinats continguts expressament identificats com a *pilars fonamentals* de la Constitució, per el que utilitza el terme *revisió*.

L'existència de dos procediments de reforma constitucional, segons la matèria que es vulgui modificar, es lògica però es troba una mica desvirtuada tal com diu el professor JOAN OLIVER ARAUJO en el seu programa de Dret Constitucional, ja que *la segona modalitat de reforma es tan rígida que resulta molt difícil la revisió. De fet es pràcticament impossible sense un acord mutu entre el Partit Socialista i el Partit Popular.*

Tant en el procediment de reforma com en el de revisió hem de distingir dos moments: el moment parlamentari i el moment de participació directa del cos electoral. En ambdós casos el moment parlamentari es el punt de partida on hi distingim diferents fases: la fase d'iniciativa i la de deliberació i aprovació parlamentària.

A. Iniciativa de la reforma constitucional.

A diferència del que passava amb les constitucions revolucionàries, on la iniciativa de la reforma era el més important, en les Constitucions dels nostres dies gairebé no té importància.

En la nostra Constitució, no es regula específicament aquest extrem del procediment ja que la iniciativa de la reforma constitucional s'estableix per remissió al procediment legislatiu ordinari. L'article 166 de la Constitució Espanyola és el que regula la iniciativa de la reforma en general, diu que la iniciativa de reforma constitucional s'exercirà en els termes prevists en els dos primers apartats de l'article 87, article que regula la iniciativa legislativa.

En conseqüència, només tenen la iniciativa legislativa el Govern, el Congrés dels Diputats, el Senat i les Assemblees Legislatives de les Comunitats Autònomes i queda expressament exclosa la iniciativa legislativa popular, prevista en l'article 87.3 del Text Constitucional.

² Aquesta distinció és la que fa PÉREZ ROYO. El professor OLIVER ARAUJO prefereix distingir entre procediment ordinari i agreujat respectivament.

Tot i que l'article 87.1 i 2 ens diu quins són els òrgans legitimats per dur a terme la iniciativa de la reforma de la Constitució, cal acudir també als reglaments del Congrés dels Diputats i del Senat, que han introduït alguna diferència en quant al procediment legislatiu ordinari.

En el cas de la iniciativa per part del Congrés dels Diputats, l'article 146.1 del Reglament de la Cambra estableix la necessitat de que siguin dos grups parlamentaris o una cinquena part dels diputats (70) els que sol·licitin la reforma constitucional, a diferència dels quinze diputats o un grup parlamentari que estableix per poder iniciar un procediment legislatiu ordinari.

El Reglament del Senat en el seu article 108.1³, per la seva banda, ens diu que la iniciativa legislativa ordinària s'atribueix a un Grup Parlamentari o vint-i-cinc senadors i la iniciativa de reforma constitucional a cinquanta senadors que no pertanyin al mateix Grup Parlamentari.

D'altra banda, les Assemblees Legislatives de les Comunitats Autònomes podran sol·licitar del Govern Central l'adopció d'un projecte de llei reformador de la Constitució o remetre a la Mesa del Congrés dels Diputats una proposició de llei en el mateix sentit. Les majories necessàries per adoptar aquesta iniciativa dependran del que disposi el Reglament del Parlament de cada Comunitat Autònoma.

El més sorprenent de la regulació constitucional en aquesta matèria, i que ha estat una crítica comuna, és la impossibilitat d'iniciativa popular en matèria de reforma constitucional. A aquesta crítica hi hem d'afegir que, com veurem, en el procediment ordinari no és obligatòria la ratificació popular de la reforma ja que el referèndum només és obligatori si ho sol·licita un 10% dels parlamentaris. Val a dir que perquè hi pugui haver ratificació popular en aquest supòsit, es necessari el consens del 90% dels representants en el Congrés i Senat.

B. Procediment de reforma agreujat.

El procediment de reforma agreujat apareix regulat en l'article 168 de la Constitució i s'ha d'optar per aquesta via quan es vol realitzar una revisió total o parcial del Text Constitucional i, en definitiva, afecti al Títol Preliminar, a la Secció primera del Capítol segon del Títol primer o al Títol segon.

³ Article 108.1 Reglament del Senat: *Las proposiciones de ley que se deban a la iniciativa de los Senadores deberán ser formuladas en texto articulado, acompañado de una exposición justificativa y, en su caso, de una Memoria en la que se evalúe su coste económico. Deberán ir suscritas por un Grupo parlamentario o veinticinco Senadores.*

Per tant, aquest procediment té com a objectiu protegir els principis generals i les decisions polítiques fonamentals recollides en el Títol preliminar (com la definició d'Espanya com un estat social i democràtic de dret, els valors superiors de llibertat, justícia, igualtat i pluralisme polític, la sobirania nacional del poble o la forma política de l'estat com un Monarquia Parlamentaria, entre altres), els drets fonamentals i les llibertats públiques recollides entre els articles 14 a 29 i les disposicions constitucionals que fan referència a la Corona, contemplades en el títol segon de la Constitució.

En paraules del Doctor JOAN OLIVER ARAUJO *la enumeración que realiza el artículo 168CE ha sido criticada por importantes sectores de la doctrina pues contempla disposiciones que por su escasa identidad no se deberían de haber incluido, como los artículos 4 i 5 (referents a la bandera i capital de l'estat) i en cambio excluye tan importantes para el régimen democrático como los artículos 10, 14 y 53 (que proclamen, respectivament, la dignitat de la persona com a fonament d'ordre públic, el principi d'igualtat i les garanties dels drets i llibertats fonamentals).*

Quan la reforma tracta sobre alguna de les matèries de l'article 168 CE es segueix un procediment bastant rígid. En primer lloc s'exigeix l'aprovació del *principi de revisió*, es a dir, la voluntat o la conveniència de revisió una de les parts de la Constitució especialment protegides per majoria de dos terços en el Congrés i Senat. Una vegada aprovat el *principi de revisió* es dissolen les Corts de forma automàtica i es convoquen eleccions. Les noves cambres legislatives que surtin de les eleccions hauran de ratificar la decisió de reforma, exigint-se, per via de l'article 159 del Reglament del senat, majoria absoluta en la Cambra Alta, essent suficient en el Congrés dels Diputats majoria simple.

Una vegada ratificat el principi de revisió de les dues Cambres, es procedirà a l'estudi del nou text constitucional que haurà de ser aprovat per majoria de dos terços en ambdues cambres. A continuació s'haurà de celebrar un referèndum (amb caràcter preceptiu), perquè la ciutadania ratifiqui la reforma.

Aquest procediment de reforma s'ha criticat per la doctrina doncs consideren que existeix una rigidesa excessiva. Segons el Doctor OLIVER ARAUJO *lo que se pretendió con un procedimiento tan rígido como el del artículo 168 CE fue proteger la forma de Jefatura de Estado monarquica frente a las pretenciones republicanas de los partidos políticos de izquierdas y nacionalistas.*

C. Procediment de reforma ordinari

El procediment de reforma ordinari previst en l'article 167 de la Constitució ha de ser valorat positivament doncs d'alguna forma equilibra adequadament la tensió que l'institut de la reforma experimenta entre normativitat i flexibilitat. Aquest procediment de reforma s'haurà de seguir en totes les reformes parcials del Text Constitucional que no afectin a les matèries contemplades en l'article 168.1 de la Constitució, és a dir tot allò que no afecti a les matèries exposades en el punt anterior.

El procediment de reforma ordinari es tramita d'acord amb el que disposen els reglaments de les dues cambres per als projectes i proposicions de llei, però amb les especialitats contemplades en l'article 167 del Text Constitucional. Així, d'acord amb aquest precepte, els projectes de reforma constitucional hauran de ser aprovats per una majoria de tres cinquens de cada una de les Cambres. En cas de no arribar a un acord entre les dues cambres, es preveu la creació d'una Comissió paritària de senadors i diputats, encarregada d'elaborar un nou text per posteriorment ser sotmès a votació en el Congrés i Senat. Si tampoc s'arribés a les majories exigides per l'article 167 CE, el Congrés per majoria de dos terços podrà aprovar la reforma sempre que el text hagués obtingut la majoria absoluta en el Senat.

Per últim, la Constitució preveu en l'article 167.3 la possibilitat de sotmetre a referèndum (potestatiu) la reforma aprovada per les Corts Generals, sempre que ho sol·licitin els quinze primers dies des de la seva aprovació una dècima part dels membres de qualsevol de les Cambres.

D. Els límits a la reforma.

L'existència de diferents procediments específics de reforma constitucional ens permet exposar els límits formals a la reforma. En concret, cal plantejar-nos si la Constitució pot establir límits materials a la reforma, per exemple a través de les clàusules d'intangibilitat, que prohibeixen al poder de reforma modificar determinades institucions.

La possibilitat d'establir límits materials ha de ser entès des d'una perspectiva jurídica i tenint en compte els principis sobre els que s'assenta el nostre sistema constitucional i això no perquè aquests límits no tinguin interès polític sinó perquè en última instància, enfront de la pressió política de canvi, els límits jurídics poden resultar inútils. Hem de tenir en compte que la normativitat de la Constitució es la tècnica per la qual s'intenta sotmetre a límits al poder polític.

Aquets límits s'expressen dins de l'ordre constitucional impedit l'exercici d'un poder absolut per part de les majories.

Ara bé, si aquestes majories poguessin eliminar els límits mitjançant la reforma constitucional, el sistema perdria el seu sentit. D'aquí que els límits a la reforma constitucional siguin una manifestació de la coherència interna d'un sistema que exigeix uns requisits estructurals mínims per a poder ser definit com a tal. Des d'aquesta perspectiva no es absolutament necessari que els límits siguin expressament formulats en la Constitució: alguns d'ells poden derivar-se de la pròpia configuració del sistema constitucional.

Això no vol dir que aquest sistema constitucional (en el nostre cas, la Constitució de 1978) es pugui mantenir a ultrança davant la pressió política del canvi que resulti insostenible. El que vol dir és que aquesta pressió política i l'entrada en escena del poder constituent no donaran lloc a una autèntica reforma constitucional que jurídicament pugui ser caracteritzada com a tal, sinó a una ruptura constitucional i a l'aparició d'un nou sistema constitucional.

La nostra Constitució no conté límits materials a la reforma. Però això no significa que tot sigui susceptible de ser modificat per mitjà de la reforma constitucional. Per tant, com hem comentat abans, existeixen limitacions estructurals tàcites que han de ser observades fins i tot si es segueix el procediment agreujat de reforma que dona lloc a la revisió total de la Constitució.

Juntament a les anteriors limitacions, l'existència de dos procediments de reforma en la nostra Constitució determina que els continguts protegits per mitja del procediment agreujat es converteixin en limitacions materials per al poder de reforma ordinari. D'altra banda, a més dels límits formals i materials, la Constitució preveu en l'article 169 una prohibició temporal referida a l'inici de la reforma en temps de guerra o de vigència dels estats d'alarma, excepció o lloc de l'article 116 CE. Aquest límit intenta evitar que es produeixin reformes en períodes de greu alteració de l'ordre social i polític que podrien afectar a la naturalesa de l'ordre constitucional.

En relació a això, es curiós que no es prohibeix la tramitació de la reforma ja iniciada, sinó tan sols el seu inici. Amb això es vulneren els principis en els que es basa la limitació, ja que en paraules del professor FRANCISCO BALAGUER CALLEJON⁴ *nada impide que se aprueben reformas en periodos de fuerte inestabilidad. Se puede originar además un conflicto entre el artículo 116.5 y 169 CE si la reforma se produce a traves del procedimiento agravado. En efecto*

⁴ BALAGUER CALLEJON FRANCISCO: Manual de derecho constitucional Volumen I Tecnos 2013 pàg.127.

el artículo 168 CE obliga a la disolución de las Cortes a efectos de convocar nuevas Cortes que ratifiquen, en su caso, la propuesta de reforma y aprueben la revisión constitucional. Por el contrario el artículo 116.5 CE prohíbe la disolución del Congreso mientras estén declarados el estado de alarma, excepción o sitio. Per tant entén el professor Perez Royo que hubiera sido más conveniente que la limitación temporal no se redujera a la propuesta de reforma, sino que comprendiera también la tramitación de la reforma ya iniciada mientras estén vigentes los estados previstos en el artículo 116 CE o en situación de guerra.

E. El procediment de reforma ordinari per reformar el Senat.

En aquest cas, tenint en compte el que hem explicat anteriorment, i situant l'article 69 sobre la regulació del Senat en el Capítol I del Títol III, la reforma del Senat l'emmarquem en l'àmbit limitat del procediment de l'article 167. Les possibilitats polítiques de dur endavant una modificació de l'estructura i funcionament de la Cambra Alta serien més favorables, tenint en compte el procediment. En tot cas, el President del Consell d'Estat que va emetre l'informe, el Sr, FRANCISCO RUBIO LLORENTE, considera que *aunque en este caso se lleven a modificación preceptos que literalmente no se encuentran entre los que requieren acudir a un procedimiento agravado, afectan profundamente a un principio fundamental de nuestro orden constitucional y pueden ser considerados, en consecuencia, manifestaciones de una reforma total.*

3. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SENAT

Si hi ha alguna reforma de la CE justificada per el pas del temps i la necessitat d'adequació als canvis institucionals i socials, aquesta és la del Senat. Es tracta de desenvolupar el precepte constitucional (art. 69.1) i convertir el Senat en la Cambra de representació territorial, ara que ja s'ha consolidat la nova arquitectura territorial de l'Estat, a partir dels principis i procediments prevists a la Constitució. Es tracta, per tant, de convertir la Cambra Alta en una institució amb el pes, rellevància i protagonisme, a través de la qual les Comunitats Autònomes puguin participar en la formació de la voluntat política. Però també es tracta de permetre que el Senat serveixi als preceptes de cohesió i cooperació interterritorial en un moment en que la forta descentralització ha incrementat la complexitat de la governació.

El senat es un òrgan parlamentari i comparteix la funció legislativa, amb el Congrés dels Diputats, que conforma amb aquest les Corts Generals. Per això, el més significatiu de l'eventual reforma del senat És el que fa referència al seu paper i competència principal en l'activitat legislativa de les Corts Generals, molt especialment en allò que tingui relació amb la pròpia estructura territorial i la competència legislativa de les Comunitats Autònomes. D'aquí que la composició i la forma d'elecció, tot i ser importants, son qüestions derivades del format polític que s'adopti prèviament.

El punt de partida de la reforma ha de ser, òbviament, el paper del Senat en un Estat *sui generis* com és l'autonòmic ja que s'ha criticat el sistema de composició de la cambra, en el sentit que els senadors provincials són elegit a través de la mateixa circumscripció (la provincial) que la que s'utilitza per elegir els diputats. Per això només una petita part dels senadors (els designats per les Assemblees Legislatives de les Comunitats Autònomes assoleixen vertaderament una representació territorial.

A continuació, ens referirem al concepte de representació territorial, en les funcions i la seva composició. Tanmateix no es pot ocultar que la reforma del Senat també pot tenir modificacions més enllà de l'aspecte orgànic (per molt que es tracti d'un òrgan constitucional) i que pot arribar a afectar a l'estructuració territorial de l'estat configurada per els constituents en un equilibri consensuat i que es plasma en l'article 2 i Títol VIII de la nostra Constitució.

3.1. La idea de representació territorial.

L'expressió que l'article 69.1 de la Constitució Espanyola utilitza per caracteritzar al Senat no té precedents dins la història constitucional espanyola i es poc freqüent en el dret comparat. Aquesta absència d'elements interpretatius fa que haguem de construir el concepte amb les manifestacions de la doctrina, amb els préstecs adequats dels models comparats y en coherència amb el marc que ofereix la pròpia Constitució.

Cal prendre com a punt de partida l'Informe del Consell d'Estat sobre la Reforma Constitucional i l'escrit de consulta que va remetre el govern (any 2006) que es refereixen a l'hipotètic Senat com un *espai*. En concret: *espacio de concertación y cooperación de las Comunidades Autónomas entre sí con el Estado* i també com a *espacio en el que reforzar la cohesión y la vertebración de España y defender la identidad, el autogobierno y la participación en un foro común de debate y acuerdo*.

La presencia dels diversos territoris d'un Estat en un òrgan que contribueix a formar la voluntat d'aquest es pot aconseguir de diverses formes. Una d'elles és estructurar la representació dels diversos territoris a partir de la seva organització governamental, es a dir a través dels seus governs autonòmics. Un exemple d'aquesta solució és la que ofereix la Constitució de la República Federal d'Alemanya amb la configuració del Consell federal (Bundesrat). Cada un dels Länder té representació al Senat a través dels membres dels seus respectius Governos i el vot de cada Länder és sempre únic, amb independència del valor que se li hagi d'atribuir per determinar el sentit de la decisió d'aquell Consell federal. Els Länder participen en el Bundesrat en la legislació i administració de la Federació, tal com ens diu l'article 50 de la seva Constitució. La simplicitat de la solució s'aconsegueix transformant la representació política en una realitat distinta. La relació que hi ha entre el membre del Bundesrat i el Land s'assembla a la que, dins el marc de la Unió Europea, es dona entre els ministres que en cada cas integren el Consell de la Unió i l'estat que cada un d'ells representa. D'aquesta manera els Länder estan representats en el Bundesrat però aquesta no es una Cambra de representació territorial de forma estricta sinó un òrgan *sui generis* que en gran part té les mateixes funcions que tindria una segona Cambra.

La representació territorial en un sentit estricte és possible quan la representació territorial s'articula de manera que a través d'aquesta adquireixen veu pròpia les diverses parts territorialment diferenciades de la comunitat política única, en aquest cas, la Nació. Els territoris

ja no son simples circumscripcions electorals, sinó la delimitació espacial de conjunts polítics concrets que s'incorporen al procés de formació de la voluntat de l'Estat.

Per tant, una Cambra de representació territorial només existeix quan els seus membres ostenten una representació política, entesa com representació del cos de ciutadans delimitat per el territori i no per l'aparell governamental d'aquest. A més, tenint en compte que actualment l'únic fonament de legitimitat possible d'aquesta representació està en l'elecció, directa o indirecta, de ciutadans, la Cambra de representació territorial ha de ser també una Cambra electiva. Segons aquesta reflexió, el cas d'Alemanya quedaria fora del nostre concepte de cambra de representació territorial.

3.2. La composició del Senat.

Per dirimir quina ha de ser la composició del Senat, en primer lloc hauríem de considerar al Senat com una segona cambra. Des d'aquí podríem plantejar dues possibilitats: la democratització o territorialització. La democratització, en el nostre cas, mantendria el Senat en una duplicació més pronunciada de la composició del Congrés dels Diputats, si es passés del sistema majoritari a un sistema proporcional. La territorialització⁵, en canvi, es la que es planteja com a objectiu en la majoria de propostes de reforma. Si acudim al Dret comparat trobem diferents alternatives: que els membres del Senat siguin elegits per la població de les Comunitats Autònomes, seguint l'exemple dels Estats Units o Suïssa; que siguin elegits per els Parlaments Autonòmics la totalitat dels senadors (això suposaria modificar l'article 69.5 relatiu als senadors autonòmics); i finalment, la designació per els Governos autonòmics, seguint el model Bundesrat alemany.

A. Elecció en circumscripció autonòmica.

Amb aquesta composició es preserva la naturalesa representativa i la vinculació democràtica de la cambra. En paraules de la professora Biglino⁶ *solo es posible que el Senado cumpla correctamente su papel si se le atribuye una naturaleza representativa, porque unicamente los*

⁵ Tot i que actualment existeixen alguns elements territorials en la composició del Senat, en particular el 20% de composició de la Cambra, els anomenats senadors autonòmics.

⁶ RUBIO LLORENTE « debates académicos ». *Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma Constitucional. Textos académicos y debates académicos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006 pàg 746.

parlamentos democráticamente elegidos gozan de suficiente legitimidad para legislar y para controlar al Gobierno. Per tant, aquesta fórmula s'integra en un Senat elegit per els ciutadans, on la circumscripció electoral ha de ser la Comunitat Autònoma, la fixació de la fórmula electoral ha d'assegurar uns mínims d'homogeneïtat i pel que fa el nombre de senadors que ha de correspondre a cada Comunitat Autònoma, hem d'acudir sempre al principi democràtic per a concloure que en aquesta distribució ha de prevaldre el criteri de població i no el criteri territorial. En aquest sentit la professora BIGLINO CAMPOS opina que *quienes votan son los ciudadanos, no las hectáreas.* En conseqüència el nombre de escons atribuïble a cada comunitat autònoma ha de ser proporcional al seu nombre d'habitants i no a l'extensió del seu territori, amb l'existència d'un mínim de senadors fix en cada una de les Comunitats Autònomes.

Tal vegada sigui precís reconèixer un nombre fix de Senadors a cada Comunitat Autònoma al marge de la seva població, ja que en cas contrari, la influència del vot dels ciutadans que habiten en zones poc poblades seria mínima, perjudicant clarament els seus interessos. També en matèria territorial es adequat reconèixer drets a les minories. En paraules de la professora BIGLINO CAMPOS el que hem d'evitar es la injusta situació actual on les regions amb més de cinc milions d'habitants tenen només 10 Senadors mentre que altres, habitades per dos milions i mig de persones envien quasi quaranta membres al Senat. Per tant, la idea d'un Senat elegit per els ciutadans de les Comunitats Autònomes pot ser la millor forma de donar expressió al pluralisme territorial i al principi democràtic. En aquest sentit el professor LOPEZ GARRIDO, s'ha inclinat per la circumscripció autonòmica en la que segons ell s'elegiria un Senat de 180 membres⁷.

Ara bé, hi ha autors que hi veuen algun inconvenient i consideren que les propostes que tenen com a objectiu substituir la província per la Comunitat Autònoma com a circumscripció electoral tenen un sentit limitat i, possiblement, no tan transcendent com es pensa. En definitiva, ser elegit per una circumscripció que abarqui tot el territori d'una Comunitat no converteix al senador en representant directe d'aquella i no suposa un correctiu radical al predomini dels partit en la vida política i parlamentaria. Això es degut a que, com diu la professora GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ⁸ *También en las Comunidades Autónomas juega, como es obvio, la tendencia homogeneizadora que suponen los grandes partidos de implantación nacional; incluso si por esta via se vieran superados en las elecciones los partidos nacionales por partidos nacionalistas o*

⁷ 5 senadors per circumscripció electoral més un per cada 500.000 habitants o fracció superior a 250.000, coincidint aquests comicis amb les eleccions autonòmiques.

⁸ RUBIO LLORENTE « debates académicos ». *Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma Constitucional. Textos académicos y debates académicos.* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006 pàg 803.

regionalistas de fuerte arraigo en una Comunidad determinada, los intereses de éstos no podrían identificarse sin más con los de la Comunidad como institución jurídico-política.

Per la seva banda, el professor LOPEZ GUERRA considera que la conversió de les Comunitats autònomes en circumscripcions electorals no representaria un canvi apreciable respecte de la situació actual i afegeix que⁹ *quizá alteraría la representación partidista pero no se ve como podría afectar o promocionar la representación de los intereses “propios” de cada Comunidad Autónoma.*

Altres autors consideren també que la substitució de la província per la comunitat autònoma com a circumscripció només generaria una apariència de territorialitat. Diu GARCÍA ESCUDERO¹⁰ *que el cambio de circunscripción no supone un correctivo radical al predominio de los partidos porque al consultar a los ciudadanos, es lógico que el resultado alcanzado exprese la pluralidad ideológica que hay entre éstos y no la pluralidad existente entre las distintas Comunidades Autónomas.* D'aquesta forma, el canvi de circumscripció electoral per determinar la composició del Senat pot representar opcions polítiques plurals, però no incorporem al senat una voluntat unitària per cada Comunitat Autònoma. En paraules del professor RAMON PUNSET la cambra no expressarà la *orientació política dominant de cada Comunitat.*

B. Elecció per els parlaments autonòmics.

La designació dels senadors per els Parlaments Autonòmics és una altra alternativa per modificar la composició del Sena, la que té més suport actualment, tenint en compte que el 20% dels senadors són elegits per les Assemblees Legislatives de les Comunitats Autònomes, d'acord amb l'article 69.5 de la Constitució.

L'existència dels senadors designats per les Assemblees autonòmiques permet valorar l'experiència desenvolupada aquests darrers anys, a la vegada que s'articula una nova la representació de les Comunitats Autònomes en la Cambra Alta sense partir de zero.

En qualsevol cas, tampoc hi ha raons per suposar que després de la hipotètica reforma, els membres de la Cambra Alta es comportin de forma distinta als actuals senadors d'elecció

⁹L. LOPEZ GUERRA *Alguas notas sobre la igualación competencial* – documentación administrativa, nums 232-233,1993, pag 133

¹⁰RUBIO LLORENTE « debates académicos ». *Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma Constitucional. Textos académicos y debates académicos.* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006 pàg 805

autonòmica indirecta, atès que la dinàmica plenament assumida fa que els senadors de partit votin en funció de la disciplina del partit i no d'una hipotètica vinculació territorial.

Tanmateix, a favor d'aquesta forma d'elecció s'hi manifesta RAMON PUNSET, que pensa que la clau d'una representació genuïnament territorial consisteix en que a través d'aquesta hi quedi representada *l'orientació política dominant en cada Comunitat Autònoma*. Però hem de tenir en compte que la designació dels senadors la fan els òrgans autonòmics, d'acord amb l'orientació política d'aquests amb la finalitat que la presència de cada comunitat en el Senat tenguí la condició unitària. Això no significa que els senadors hagin de ser designats per els executius de cada Comunitat Autònoma sinó que també es possible que siguin designats per les Assemblees Legislatives de les Comunitats Autònomes (com es fa actualment per mitjà de l'article 69.5CE), opció que suposaria un plus de legitimitat democràtica tenint en compte l'origen popular dels Parlaments que els designen.

El professor PUNSET es un defensor d'aquest sistema de composició del senat. Els signes d'identitat que ell proposa son: a) que els senadors han de ser elegits per els parlaments de les Comunitats Autònomes; b) s'han d'escollir a través d'una fórmula d'escrutini majoritari sense vot restringit; c) el nombre total de senadors ha de seguir essent similar a l'actual nombre i no hi ha inconvenient en conservar l'actual criteri de repartiment entre Comunitats Autònomes; d) aquests senadors no podran ser ni membres del Parlament designant ni tampoc membres del consell de Govern o administració autonòmica; e) aquests tindran dret a assistir i intervenir en les sessions de l'Assemblea de la Comunitat Autònoma; f) a més estaran vinculats per el mandat imperatiu a les instruccions del Parlament que els va designar¹¹; g) i per últim que el senat passi a convertir-se a una Cambra permanent que no estigui subjecte a la dissolució del Congrés.

A favor d'aquesta opció hi trobem també al professor GARRORENA MORALES qui considera que la finalitat la trobem en fugir de la qualitat escassament parlamentaria del model Bundesrat (cambra de representació dels Governos dels Länder a Alemanya i que explicarem més endavant) sense renunciar a la unitat de veu de cada Comunitat Autònoma representada.

Les opinions en contra d'aquest model apunten al risc de que els senadors siguin simples delegats de l'Assemblea que els va designar, o la possibilitat de que la fórmula s'assembli molt al model Bundesrat.

¹¹ Cal tenir en compte que actualment existeix la prohibició del mandat imperatiu (art. 67.2CE).

C. Model Bundesrat

Aquesta darrera fórmula es podria considerar excessivament aliena a la nostra vida política perquè una reforma constitucional s'atrevis a experimentar amb ella. Però no han faltat opinions favorables com la del professor SANAOLALLA que entén que fomentaria una major responsabilitat dels Governos Autònoms en la política general de l'Estat.¹²

Inclús els propis autors que es declaren a favor d'aquesta fórmula, reconeixen les dificultats per a la seva posada en marxa i proposen finalment una altra opció. Així ho manifesta el professor AJA, al·legant com a avantatge del sistema alemany l'eficàcia en la representació de la posició dels Governos dels Länder, i com a desavantatge el fet de que el Bundesrat no constitueix una cambra parlamentària sinó una espècie de Dieta¹³ que representa als Governos, el que podria qüestionar el caràcter jurídic-constitucional de les Corts i la pròpia declaració de l'article 66.1¹⁴ de la Constitució.

En tot cas AJA insisteix en que seria més fort un senat integrat per membres dels Governos Autònoms ja que segons ells aquests són els autèntics pilars de les Comunitats Autònomes.

Altres autors com FERNANDEZ SEGADO afegeixen arguments en contra considerant que la opció del Bundesrat no el podem enquadrar en la forma d'Estat regional constitucionalitzat del nostre país.

D. Fórmules proposades per el Consell d'Estat.

El Consell d'Estat en l'Informe sobre modificacions de la Constitució Espanyola de febrer de 2006 suggereix dues formes per a l'elecció dels senadors.

En primer lloc, i amb moderada preferència, l'elecció de tots els Senadors per sufragi universal, lliure, igual, directe i secret per part dels ciutadans i que les eleccions es celebressin simultàniament amb la de les Assemblees legislatives autonòmiques.

¹² Recordem que al model Bundesrat cada un dels Länder té representació al Senat a través dels membres dels seus respectius Governos i el vot de cada Länder és sempre únic, amb independència del valor que se li hagi d'atribuir per determinar el sentit de la decisió d'aquell Consell federal. Els Länder participen en el Bundesrat en la legislació i administració de la Federació.

¹³ Entesa com l'assemblea de deliberació formal d'un estat

¹⁴ Art. 66.1CE: *Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.*

Una altra fórmula proposada és l'elecció de la major part dels senadors – el nombre fix atribuït per cada Comunitat Autònoma i els que corresponguin per raó de població – per part de les assemblees legislatives de les Comunitats autònomes. En aquest cas, tenint en compte que estam davant un òrgan estatal, la Constitució hauria de fixar uns criteris essencials, deixant marge de desenvolupament a les Comunitats autònomes i en concret als seus Estatuts d'Autonomia. Segons el criteri del Consell d'Estat una fórmula majoritària *coayudaría a la unidad de criterio en el Senado de cada Comunidad Autónoma y, si es un sistema mayoritario puro, podría dejar fuera de la Cámara a partidos con presencia cualificada en su respectiva Comunidad Autónoma.*

3.3. La posició institucional del Senat en les Corts Generals. Les seves funcions com a cambra de representació territorial

La proposta de reforma impulsada pel Govern de Zapatero durant la VIII legislatura pretenia l'actuació de que el Senat es correspongués eficaçment amb les funcions pròpies d'una Cambra Territorial, mitjançant una activitat parlamentària que no fos una reiteració de les funcions del Congrés dels Diputats. Es tractava doncs, d'articular la participació de les Comunitats Autònomes en el procés de formació de la voluntat de l'Estat¹⁵, ajustant el disseny decidit per el constituent, però sense que suposi perdre l'essència de les opcions consensuades l'any 1978.

Una de les crítiques més usuals a la regulació actual del Senat és la manca d'una especialització que entronqui la seva funció amb la naturalesa d'una Cambra de representació territorial. El Senat, com diu la Consulta que va fer el Govern al Consell d'Estat ha de ser un òrgan *a través del cual se posibilite la participación de los entes territoriales en la política general del Estado, que facilite la integración y cooperación territorial y promueva la solidaridad.*

En aquest sentit existeix en la doctrina un notable acord a l'hora d'establir quines han de ser les funcions que haurien de correspondre al Senat, en cas de que prosperés una modificació de la Constitució. D'aquesta forma, el Senat hauria ser una Cambra on la voluntat de les Comunitats Autònomes s'integrà en l'Estat i des d'aquí, es projectés en la Unió Europea. La integració europea ha suposat un traspàs de competències que no sols corresponen a l'Estat, sinó també a les Comunitats Autònomes. El que passa però es que mentre l'Estat participa en la presa de decisions comunitàries, les Regions (en el nostre cas Comunitats Autònomes) no disposen de

¹⁵ La participació de les Comunitats Autònomes com a parts i l'Estat com un tot.

procediments directes i efectius per influir en la Unió Europea, ja que aquesta integració de la que parlem es projecta entre Estats i no entre les Comunitats Autònomes.

El Senat hauria de dur a terme un paper mediador tant en la fase ascendent com en la fase descendent de la política comunitària. El Tribunal Constitucional en diverses ocasions ha entès que l'execució del Dret Comunitari correspon, en molts casos, a les Comunitats Autònomes. Però els parlaments autonòmics no tenen la possibilitat de controlar la gestió que l'Executiu nacional realitza sobre assumptes que afecten a les competències pròpies de les Comunitats Autònomes.

En qualsevol cas, i en una visió de conjunt de les atribucions pròpies del Senat com a cambra de representació territorial, ens hem de referir a la seva relació amb la funció legislativa, la relació i integració de les Comunitats Autònomes amb el Senat, la relació amb la Unió Europea i per últim la funció de control.

A. Senat i funció legislativa.

Si pretenem que la modificació del Senat resulti eficaç, es convenient partir d'algunes característiques peculiars que afecten al nostre model de distribució de competències. En principi el repartiment de matèries i funcions entre Estat i Comunitats Autònomes segueix el criteri de separació, ja que al nostre país no es reconeix expressament l'existència de matèries concurrents¹⁶. En ambdós supòsits els estats membres poden seguir legislant sobre determinades matèries mentre no decideixi fer-ho el parlament estatal. A més hem de recordar que actualment existeix un elevat índex de conflictivitat que suscita l'exercici de les competències.

Certament aquesta estricta divisió competencial és molt més teòrica que real ja que com el propi Tribunal Constitucional ha reconegut contínuament en la seva jurisprudència, l'exercici de les competències per part d'una de les entitats territorials repercuteix i condiona l'exercici que l'altra pugui fer de les seves. Qüestió que ha provocat en moltes ocasions un elevat índex de conflictivitat entre l'exercici de les competències estatals i autonòmiques.

Les raons d'aquesta polèmica no radiquen només en la complexitat del nostre ordenament a l'hora de repartir les competències. El Tribunal Constitucional es, si no l'únic, el principal guardià del pluralisme territorial i màxim òrgan de resolució de controvèrsies.

¹⁶ Com si succeeix en l'article 72 de la Llei Fonamental de Bonn o l'article I.12.2 del Projecte de Constitució Europea.

És cert que, en un sistema dotat de Constitució normativa, el Tribunal Constitucional ha de conservar sempre la darrera instància en relació a la distribució territorial del poder. Però aquesta garantia, tot i ser necessària, no és suficient.

En aquest sentit, la doctrina es conscient de la necessitat d'obrir noves vies de negociació política entre l'Estat i les Comunitats Autònomes que tinguin com a objectiu aconseguir una major integració entre aquestes. Aquí és on entra el paper del Senat en el procediment legislatiu, per ser la via de integració i relació entre Estat i Comunitats Autònomes.¹⁷

Les propostes varien, sobre les matèries que exigirien una major participació del Senat. Per uns aquestes matèries haurien de ser les Lleis de reforma dels Estatuts d'Autonomia, les Lleis de l'article 150 de la Constitució i la Llei de finançament de les Comunitats Autònomes.

És cert que la participació de les Comunitats Autònomes en el procediment de reforma dels Estatuts d'Autonomia ja està garantit, perquè en quasi tots els casos la iniciativa parteix de les pròpies assemblees legislatives regionals. Per eventuais modificacions extraestatutàries de les competències autonòmiques, les Lleis de l'article 150 de la Constitució son escasses¹⁸. Recordem que, fins avui no s'han elaborat Lleis d'Harmonització, on en el procediment d'elaboració hi participa el Senat quan així ho decideix per majoria absoluta. A més, la major part de les Lleis Orgàniques de transferència o delegació que s'han aprovat acaben tramitant-se com a reformes d'Estatuts d'Autonomia.

Per això, altres sectors defensen afegir a aquest catàleg de matèries unes altres lleis delimitadores de les competències de les Comunitats Autònomes, com pot ser la legislació bàsica de l'Estat o aquelles Lleis que han de ser executades per les Comunitats Autònomes.

En aquest sentit, el professor AJA considera favorable la intervenció de les Comunitats Autònomes per via del Senat en el procediment d'elaboració de les Lleis on hi pugui haver un conflicte de competències, ja que diu AJA que la meitat de les lleis de l'Estat afecten a les Comunitats Autònomes. A més afegeix que la intervenció del Senat en les lleis de bases seria crucial ja que podria ajudar a resoldre *la probada imposibilidad actual de definir "lo básico" en terminos jurídicos al posibilitar una definición negociada yu objetiva de dicha categoría*

¹⁷ AJA ELISEO, ENOCH ALBERTI ROVIRA, JUAN JOSE RUIZ RUIZ – *La reforma Constitucional del senado*- Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid 2006 pp346-348

¹⁸ Tot exceptuant el fallit intent de la LOAPA.

negocial: “básico” sería, según ello, lo que el legislador, con una fuerte intervención negocial del Senado, considerara básico.

A l'hora de definir l'àmbit que ha de cobrir aquesta funció legislativa del Senat, hi trobam opinions distintes. Així diu PUNSET que la Competència en matèria legislativa del Senat hauria de continuar essent universal. En canvi els professors AJA i FERNANDEZ MIRANDA, la funció legislativa del Senat només s'ha d'ubicar a les lleis que afectin a les Comunitats Autònomes, eliminant així la funció legislativa del Senat sobre aquelles altres lleis amb contingut no relacionat amb les Comunitats Autònomes. Consideren aquests autors que seria suficient que el Senat emetés un *Dictamen, sin mayor efecto*.

Existeixen també diferents propostes a l'hora de dissenyar un procediment legislatiu que permeti al Senat adquirir una major capacitat de decisió. En alguns casos es sosté que seria suficient alterar l'íter legislatiu previst en l'article 90.2 de la nostra Constitució, atribuint al Senat la fase de iniciativa legislativa de les lleis que tinguessin incidència autonòmica. El procediment hauria de continuar posteriorment en el Congrés dels Diputats, que en aquests casos seria una Cambra de segona lectura.

Per altres autors la participació del Senat hauria de ser més intensa. Per això consideren que en cas de discrepància entre Congrés i Senat, s'hauria de seguir el procediment previst en l'article 74.2¹⁹ de la Constitució, que és el que estableix la reunió d'una Comissió mixta, que presentaria un text que hauria de ser votat per les dues Cambres. Si aquest no s'aprovés en la forma establerta, el Congrés decidirà per majoria absoluta.

Baix el meu punt de vista les propostes que s'han suscitat en el nostre país sobre les funcions del Senat s'han d'examinar també tenint en compte la dialèctica entre Govern i oposició. Convé no oblidar, a més, que la majoria en el Congrés dels Diputats no necessàriament ha de coincidir sempre amb la que predomini en el Senat. Aquesta divergència pot produir-se tant en el cas de que el Senat es configuri a partir dels executius de les Comunitats Autònomes, com si aquest

¹⁹ Art. 74.2CE: *Las decisiones de las Cortes Generales previstas en los artículos 94.1, 145.2 y 158.2, se adoptarán por mayoría de cada una de las Cámaras. En el primer caso, el procedimiento se iniciará por el Congreso, y en los otros dos, por el Senado. En ambos casos, si no hubiera acuerdo entre Senado y Congreso, se intentará obtener por una Comisión Mixta compuesta de igual número de Diputados y Senadores. La Comisión presentará un texto que será votado por ambas Cámaras. Si no se aprueba en la forma establecida, decidirá el Congreso por mayoría absoluta.*

resultés una Cambra de naturalesa representativa (opcions que han estat objecte d'estudi en l'apartat anterior).

D'aquests supòsits comentats, podem afirmar que el fet d'iniciar el procediment legislatiu en el Senat podria produir intenses repercussions en el nostre sistema jurídic, tenint en compte que suposaria atribuir a la Cambra Alta la decisió sobre la presa en consideració i les esmenes de devolució. D'aquesta forma el Senat dominat per el partit de la oposició, podria rebutjar una proposició de Llei del Partit majoritari en el Congrés dels Diputats o un Projecte de Llei del Govern.

Els problemes serien més greus encara si, amb un procediment similar al previst a l'article 74.2 CE, s'exigís la majoria absoluta del Congrés per resoldre els conflictes amb el Senat. Aquesta solució podria generar, en paraules de PALOMA BIGLINO CAMPOS²⁰ *el mismo riesgo que entrañan las Leyes orgánicas, esto es, la petrificación del ordenamiento jurídico [...]Exigir una mayoría cualificada en el Congreso de los Diputados para superar la opinión contraria al Senado llegaría a suponer, en algunas ocasiones y en la práctica, atribuir a esta última Cámara un derecho de veto absoluto.*

Accentuar la naturalesa territorial del Senat i atribuir-li una major influència en el procediment legislatiu tal vegada sigui la forma més adequada de superar, en part, el dèficit d'integració que existeix en el nostre ordenament jurídic. Però es tracta d'un àmbit material no exempt de problemes.

B. Senat i Unió Europea.

Fonamentalment, interessa saber com podria servir el Senat a la participació autonòmica en la fase ascendent de les relacions amb Europa o, el que es el mateix, en la determinació de la posició d'Espanya davant la Unió Europea. En opinió de PALOMA BIGLINO CAMPOS, el senat, a través de les Comunitats Autònomes, podria influir en aquesta posició seguint algunes formules ja experimentades en el nostre entorn com la que hi ha implantada a Suècia o Dinamarca²¹, on el Parlament de l'Estat atorga manaments de negociació al representant del seu Govern que tenen inclús caràcter vinculant. O també la fórmula francesa, segons la qual el Senat

²⁰ RUBIO LLORENTE « debates acadèmicos ». *Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma Constitucional. Textos académicos y debates académicos.* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006 pàg 742

²¹ Documents Grup de Treball IV de la Convenció 5 y 24 Bruseles, 5 juliol i 18 setembre 2002 i MAURER.A *National Parliaments in the European Architecture* <http://www.arena.uio.no/events/papers/Maurer.pdf>

coneix totes les iniciatives de la Unió que afectin a matèries reservades a Llei²². En aquest sentit la proposta del professor AJA s'inclina per adoptar la solució alemanya canalitzant la participació a través del Bundesrat.

Finalment la professora BIGLINO considera que el Senat ha d'intervenir en la fase descendent de la política europea, controlant l'actuació del Govern a través de la presentació de prec i preguntes i l'adopció d'una relació d'informació directa entre la UE i les cambres dels parlaments nacionals. D'altra banda considera que s'ha de suprimir l'actual Comissió Mixta per la Unió Europea per una Comissió similar en cada Cambra, amb una reserva del Senat en aquells assumptes europeus que afectin de manera més directa als interessos o a la posició de les Comunitats Autònomes. D'aquesta forma, diu BIGLINO el Senat *podría sumir mayor protagonismo a la hora de controlar, a posteriori, la actuación del Gobierno ante las Instituciones comunitarias.*

C. La funció de control i altres funcions del Senat.

Una altra qüestió que ens interessant rau en l'afectació de la territorialització del Senat sobre les funcions de control al Govern; o dit en altres paraules si cal modificar les atribucions del Senat com instrument de control ordinari de l'executiu en el cas que aquell esdevingui una autèntica cambra de representació territorial. Una part de la doctrina considera que no cal canviar res en la situació actual i que, per tant, el Senat ha de seguir conservant els seus mecanismes de control ordinari sobre el Govern (preguntes, interpel·lacions...), però no ha d'intervenir en les relacions de confiança perquè aquestes són, per raons evidents, patrimoni de la Cambra baixa. El professor AJA va una mica més enllà i manté una posició més extrema defensant que el Senat hauria de perdre la possibilitat de controlar al Govern a través de preguntes i interpel·lacions ja que²³ *la dinàmica que genera es la de gobierno-oposición que resulta fundamental en el Congreso pero inútil i distorsionadora para las funciones de integración de la Cámara Autonómica.*

En quant a les altres competències que la Constitució atorga al Senat, la major part de la doctrina és partidària de conservar-les o, fins i tot, de reforçar-les. En particular, la intervenció en el nomenament dels membres de determinades institucions de l'Estat (com el Tribunal

²² Posteriorment una Comissió parlamentària elabora sobre les matèries un informe que, en el cas de que la qüestió tingui una certa transcendència, pugui convertir-se en una proposta de resolució a discurti per la Comissió competent o per el plenari de la Cambra.

²³ RUBIO LLORENTE « debates acadèmicos ». *Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma Constitucional. Textos académicos y debates académicos.* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006 pàg 724

Constitucional o el CGPJ) ja que, una vegada reformat el Senat i convertit aquest en una vertadera Cambra de les Autonomies, permetria canalitzar i ordenar a través d'aquest procediment l'aspiració de les Comunitats Autònomes a participar en aquestes designacions.

D. Les relacions entre el Congrés dels Diputats i el Senat.

Del que hem comentat fins ara es desprèn que la reforma del Senat no necessàriament ha d'afectar de forma substantiva a la configuració constitucional del Congrés dels Diputats. Es cert que, per a que el Senat actuï com a Cambra d'integració territorial, serà necessari modificar en part el procediment legislatiu i caldrà crear algunes especialitats en les formes de control del Govern. Però en relació a les demès matèries no seria convenient privar completament a la Cambra baixa de la posició de predomini de la que gaudeix actualment.

El Congrés dels Diputats, com a representat a tot el poble espanyol en conjunt, hauria de tenir prioritat en totes les qüestions que afectin sobre tot l'àmbit nacional. Així, per exemple, caldria mantenir el caràcter prevalent de la Cambra Baixa en l'exercici de la funció legislativa en aquelles matèries on l'Estat hi conserva la totalitat de les potestats i competències. Això no significa que el Senat no hi hagi d'intervenir, però es podrà mantenir l'actual prevalença del Congrés dels Diputats. També en aquests assumptes s'ha de tenir en compte l'opinió de les Comunitats Autònomes, perquè les entitats territorials vetllen també per l'interès general.

A més, el Congrés dels Diputats hauria de conservar el protagonisme en la relació fiduciària amb el Govern, a través de l'elecció del seu President i reservant per aquesta Cambra la moció de censura i la qüestió de confiança, com s'ha comentat en l'apartat anterior.

El Senat, com hem vist hauria d'adquirir major protagonisme en la formació de la legislació estatal, quan aquesta afecti a les competències de les comunitats Autònomes i en la formació del Dret comunitari.

No convé oblidar que potenciar el caràcter integrador del Senat no suposa privar-lo del seu caràcter de institució de l'Estat que, actuant sobre matèries que afecten a les Comunitats Autònomes, exerceix les seves funcions sobre competències de titularitat estatal. Per aquest motiu, el Senat no es pot configurar com una conferència de les Comunitats Autònomes, ja que no és compatible amb el nostre actual Estat de les Autonomies.

Finalment, inclús en els assumptes que afecten a les Comunitats Autònomes i a la política europea, el Congrés dels Diputats ha de poder intervenir en el desenvolupament del procediment legislatiu, juntament amb la intervenció del Senat i que en cas de conflicte s'esgotin les possibilitats de negociació que estableix la nostra Constitució. Però si la divergència continua, la opinió que ha de prevaldre, en tot cas, és la del Congrés dels Diputats, perquè aquesta Cambra no representa als territoris sinó a tots els ciutadans, titulars de la sobirania.

4. CONCLUSIONS

Arribats a aquest punt, podem dir que l'article 69 CE que defineix el Senat com una cambra de representació territorial no s'ajusta a la realitat. El nostre Senat es l'òrgan de representació desigual de la ciutadania de l'Estat, amb la peculiaritat d'utilitzar la província com a circumscripció territorial uniforme i una minoria de membres procedents de les Comunitats Autònomes.

Tot i que la composició de la Cambra Alta és un dels aspectes a reformar, m'agradaria insistir en que la reforma més substantiva són les seves funcions legislatives en la nostra estructura bicameral i en l'actual nivell de desenvolupament de l'Estat de les Autonomies. El Senat hauria de ser l'espai on les Comunitats Autònomes participessin en les decisions que els hi afecten i, en definitiva una cambra que fes possible la governabilitat d'aquest Estat complex, seguint els principis de solidaritat, cooperació i cohesió territorial.

Per a dur a terme una reforma d'aquest tipus hem vist que és necessària la voluntat i consens de la gran part dels membres del Congrés dels Diputats via article 167 CE i que per tant defuig de la voluntat directa de la ciutadania, una ciutadania que en els darrers anys demana més participació i més funcionalitat de les nostres institucions.

5. BIBLIOGRAFIA

RUBIO LLORENTE, ALVAREZ JUNCO « debates acadèmicos ». *Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma Constitucional. Textos académicos y debates académicos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

INFORME CONSEJO DE ESTADO SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL, 2006: <http://www.consejo-estado.es/pdf/MEMORIA%202006.pdf> pàg. 40.

P. CRUZ VILLALÓN. “*La estructura del estado o la curiosidad del jurista persa*”. En *Revista facultad derecho Universidad Complutense Madrid* núm. 4. 1981. Pag53-63.

JOSE ANTONIO ALONSO DE ANTONIO: *Estudios sobre la reforma del Senado*. Univ. Complutense Madrid, Madrid 1999.

AJA, ALBERTÍ ROVIRA, RUIZ RUIZ: *La reforma constitucional del Senado*. Centro de estudios políticos y constitucionales. Madrid, 2006

SANJURJO RIVO: *Senado y modelo territorial: segundas cámaras y estructura del Estado en los procesos constituyentes español e italiano*. D.L. Madrid, 2004.

JOAN OLIVER ARAUJO: *programa de Derecho Constitucional I y III*. Universitat de les Illes Balears. 2012 y 2013 respectivamente.

FRANCISCO BALAGUER CALLEJON: *Manual de derecho constitucional*. volumen I. Tecnos, Madrid 2013.

JAVIER PÉREZ ROYO: *Curso de derecho constitucional*. 13^o edición. Marcial Pons, Madrid. 2012.

JUAN JOSÉ SOLAZÁBAL ECHEVARRÍA: *Repensar el Senado: estudios sobre su reforma*. Madrid: Secretaria General del Senado, Departamento de publicaciones, 2008.

JAVIER GARCIA ROCA, ENOCH ALBERTÍ: *Treinta años de constitución*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2010. Capítulo de Piedad García-Escudero Márquez relativo a *Las funciones de un futuro Senado: cuestiones resueltas en el informe del Consejo de Estado*. Págs. 87-111.

Documents Grup de Treball IV de la Convenció 5 y 24 Brueles, 5 juliol i 18 setembre 2002 i MAURER.A *National Parliaments in the European Architecture* <http://www.arena.uio.no/events/papers/Maurer.pdf>

FRANCESC PAU I VALL (coord.): *Parlamento y partidos políticos*. Tecnos, Madrid, 2009.