

O Senado no permanente punto de mira e a súa posible reforma

El Senado en el permanente punto de mira y su posible reforma

The Senate in permanent discussion and its possible reform



VICENTE A. SANJURJO RIVO

Profesor contratado doctor de Derecho Constitucional
Universidad de Santiago de Compostela
va.sanjurjo@usc.es

Recibido: 3/05/2019 / Aceptado: 23/07/2019

Resumo: O cuestionamento do Senado foi unha constante desde a aprobación da Constitución de 1978. Moi axiña se fixo patente a enorme distancia entre o desiderátum constitucional de que a Cámara Alta fose unha cámara de representación territorial e a súa definitiva configuración na Constitución. Esa distancia foise facendo aínda máis evidente a medida que avanzaba e se consolidaba o Estado autonómico. A causa última desa incongruencia haberá que buscala na ausencia dunha auténtica decisión constituínte sobre o modelo territorial do Estado. Por iso, frecuentemente formulouse a necesidade de acometer unha reforma constitucional co obxecto de converter o Senado nunha auténtica cámara de representación territorial. Á parte das dificultades de carácter teórico que comporta, con carácter xeral, a introdución das segundas cámaras na teoría liberal da representación política, no traballo apúntase tamén aos problemas de orde práctica que o funcionamento dos modernos Estados de partidos presenta para a consecución dese obxectivo.

Palabras clave: Senado, segundas cámaras, representación política, representación territorial, Estado de partidos, reforma constitucional.

Resumen: El cuestionamiento del Senado ha sido una constante desde la aprobación de la Constitución de 1978. Muy pronto se hizo patente la enorme distancia entre el desiderátum constitucional de que la Cámara Alta fuese una cámara de representación territorial y su definitiva configuración en la Constitución. Esa distancia se fue haciendo aún más evidente a medida que avanzaba y se consolidaba el Estado autonómico. La causa última de esa incongruencia habrá que buscarla en la ausencia de una auténtica decisión constituyente sobre el modelo territorial del Estado. Por ello, frecuentemente se ha planteado la necesidad de acometer una reforma constitucional con el objeto de convertir el Senado en una auténtica cámara de representación territorial. Aparte de las dificultades de carácter teórico que comporta, con carácter general, la introducción de las segundas cámaras en la teoría liberal de la representación política, en el trabajo se apunta también a los problemas de orden práctico que el funcionamiento de los modernos Estados de partidos arroja para la consecución de ese objetivo.

Palabras clave: Senado, segundas cámaras, representación política, representación territorial, Estado de partidos, reforma constitucional.

Abstract: The questioning of the Senate has been constant since the approval of the Constitution of 1978. It soon became clear the enormous distance between the constitutional desideratum of the Upper Chamber was a chamber of territorial representation and its final configuration in the Constitution. That distance became even more evident as it progressed and consolidated the autonomous state. The ultimate cause of this incongruity will have to be sought in the absence of an authentic constituent decision on the territorial model of the State. For this reason, the need to undertake a constitutional reform with the aim of converting the Senate into an authentic chamber of territorial representation has frequently been raised. Apart from the theoretical difficulties that the introduction of the second chambers in the liberal theory of political representation entails, the work also points to the practical problems that the functioning of modern party states throws to achieve that goal.

Key words: Senate, second chambers, political representation, territorial representation, state of parties, constitutional reform.

Sumario: 1 Introducción. 2 El vicio de origen: la inexistencia de una genuina decisión constituyente sobre el modelo territorial. 3 El diseño constitucional de la Segunda Cámara: un Senado inane e inerme. 3.1 Un Senado viable pero deforme. 3.2 La acentuación de la malformación del Senado a la luz de la evolución del Estado autonómico. 4 El Senado anhelado... y tal vez inaprensible: la reforma constitucional del Senado. 4.1 Apuntes sobre algunas propuestas de reforma constitucional del Senado. 4.2 Teoría de la representación política y segundas cámaras. 4.3 Segundas cámaras de representación territorial y Estado de partidos. 5 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

El Senado ideado por la Constitución de 1978 (CE) ha estado –y continúa estando– en constante discusión. Se advirtió desde muy pronto la distancia que mediaba entre lo que la CE proclamaba que era –una cámara de representación territorial– y lo que efectivamente resultó siendo: una cámara sustancialmente de representación provincial, potencialmente de sesgo conservador y destinada casi siempre a actuar con absoluta subordinación al Congreso de los Diputados, a la manera de una segunda cámara de segunda lectura, reflexión o enfriamiento.

Esa discordancia entre lo proyectado y anunciado –una cámara de representación territorial– y lo finalmente ejecutado por la CE –una cámara de segunda lectura abrumadoramente provincial– traería causa, según se trata de exponer en las páginas que siguen, en la ausencia de una verdadera decisión constituyente sobre el modelo territorial del Estado. En materia territorial, las Cortes Constituyentes no habrían cerrado ningún acuerdo, sino tan solo habrían abierto un proceso de descentralización territorial que, con base en el principio dispositivo, auguraba por entonces un resultado incierto. No podía, en consecuencia, constitucionalizarse un Senado autonómico sin autonomías o, al menos, sin precisar el mapa autonómico. Cuando en el discurrir de aquel proceso abierto por el constituyente terminó por extenderse la autonomía por todo el territorio, se hizo todavía más evidente la anomalía constitucional del Senado: se había alcanzado y progresivamente consolidado un Estado autonómico mientras la Segunda Cámara, rehén de su configuración constitucional, aparecía, a lo sumo, tan solo como testimonialmente autonómica.

A partir de entonces –aunque ya antes, incluso desde el momento mismo de la aprobación de la CE, solo que ahora con mayor intensidad– la perentoriedad de llevar a cabo una reforma constitucional con el fin –¡por fin!– de convertir nuestro Senado en una auténtica cámara de representación territorial, o sea, en una cámara de representación autonómica, se hizo un clamor, y no solo en los ambientes académicos, sino también en el mundo de la política.

Sin embargo, como veremos, a la hora de acometer la deseada reforma se aprecia un sustancial acuerdo respecto al *qué*—transformar el Senado en una verdadera cámara de representación territorial— pero no tanto respecto al *cómo*. Proliferan así las propuestas de reforma constitucional del Senado. Sin embargo, como se tendrá ocasión de constatar, el persuasivo objetivo de proveer al Senado de representación territorial resulta más fácil de enunciar que de llevar efectivamente a término. En primer lugar, porque implementar una reforma constitucional del Senado en esa dirección exige previamente adoptar la decisión constituyente aplazada en el 78 acerca de la estructura territorial. Y no está ni mucho menos claro que, ahora como antes, ese hipotético constituyente estuviese en condiciones de tomar una decisión de esa naturaleza. Porque una cosa es cerrar el mapa autonómico y otra distinta es cerrar el modelo autonómico. Y además, como trata de plasmarse en las páginas que siguen, a las dificultades teóricas de incorporar el concepto de representación territorial en la teoría liberal de la representación política, del mandato representativo, habría que añadir las de orden práctico relacionadas con el funcionamiento propio del Estado de partidos, o sea, con la capacidad de estos de permear el funcionamiento de los órganos constitucionales del Estado, al que previsiblemente no sería ajeno un supuesto Senado reformado, o al menos nada indica, sino más bien lo contrario a la vista del derecho comparado, que indefectiblemente fuese a serlo.

2 EL VICIO DE ORIGEN: LA INEXISTENCIA DE UNA GENUINA DECISIÓN CONSTITUYENTE SOBRE EL MODELO TERRITORIAL

Nuestro debate constituyente se inició, como es de sobra conocido, con el alumbramiento de dos textos, el Borrador y el Anteproyecto (en adelante BC y AC), que se inclinaban por un modelo territorial basado en los principios de generalización e igualdad autonómicos. Del primero daba buena cuenta precisamente la configuración decididamente autonómica (si por autonómico, y no simplemente partidista, puede entenderse un Senado elegido casi en su integridad por las asambleas legislativas autonómicas) de la Segunda Cámara. Del segundo principio mencionado—el de la equiparación sustancial entre los distintos territorios— era expresión el establecimiento de una única vía de acceso a la autonomía (aunque en verdad tampoco aquí hubo estrictamente un solo procedimiento de acceso como tampoco después, a partir del Informe de la Ponencia [IP], habría solamente dos, sino bastantes más, pues, además de la iniciativa municipal, tanto el BC como el AC admitían la de los órganos provisionales de autonomía y la sustitución de aquella por ley orgánica cuando razones de interés general aconsejasen acelerar el proceso autonómico en un territorio determinado); la disposición de un procedimiento único de elaboración de los estatutos de autonomía; la homogeneidad institucional y el sistema de lista única de distribución de competencias.

En materia competencial, sin embargo, el principio de igualdad parecía poder tambalearse. Sin lugar a dudas el sistema de lista única confería a los distintos territorios autónomos un amplio margen y teóricamente las mismas posibilidades (igualdad) a la hora de asumir competencias: en principio podrían hacerse con todas aquellas que previamente no se hubiesen reservado al Estado en esa lista única. En eso, además, se aproximaba bastante al esquema federal arquetípico en el que la Constitución federal únicamente recogería aquellas materias sobre las que la Federación se reserva la competencia y apenas se ocuparía de los Estados federados, excepto en lo concerniente a su participación en la toma de decisiones de la Federación (segunda cámara, reforma constitucional, procedimientos de resolución de conflictos...). En esto último, sin embargo, se

distanciaba de ese modelo tipo, pues tanto en el BC como en el AC (como por otra parte en todos los textos que los sucedieron) se disponía sobre el momento constitutivo o fundacional de los territorios autónomos y el procedimiento de elaboración de sus normas institucionales básicas, en donde quedaría establecida y delimitada su organización institucional, ya bastante preconfigurada en el texto constitucional, y su régimen competencial.

El abanico competencial de un territorio autónomo quedaría fijado inicialmente en su respectivo estatuto de autonomía, aunque posteriormente su ámbito de competencias podría sufrir variaciones a través de las distintas técnicas de descentralización de competencias exclusivas –y no excluyentes– del Estado (ejecución por los territorios autónomos de funciones de titularidad estatal, legislación de desarrollo de la legislación básica estatal, o leyes de transferencia de competencias del Estado). Pues bien, tanto en un caso como en otro, ya fuese por vía estatutaria o extraestatutaria, la asunción de competencias por los territorios autónomos estaría basada en la negociación y en la bilateralidad: en ambos casos el principio dispositivo debía supeditarse a la negociación bilateral, cuyo contenido definitivo quedaría a expensas de su ratificación por el poder central (aprobación por las Cortes de los estatutos de autonomía) o de un acto volitivo del propio Estado (delegación o transferencia de competencias estatales). Y en esa negociación faltaba una premisa que normalmente se da en los más reputados Estados federales: la presencia de dos grandes partidos con implantación en toda la Federación que galvanicen los elementos de cohesión y unión entre las partes federadas. De ahí que determinados territorios autónomos con partidos cuya matriz ideológica radicase en la exaltación de la diferencia y que, a su vez, estuviesen en situación de condicionar esa negociación, pudiesen acceder a un haz competencial más amplio (diferenciado) que todos los demás.

Aunque deba reconocerse que nada de esto se desprendería directamente del BC o del AC y que, como se acaba de indicar, en todo caso la última palabra en esa negociación correspondía al poder central del Estado, lo cierto es que la diferenciación estuvo presente desde los inicios mismos del debate constituyente. Así, cuando la Ponencia discutía los diversos aspectos controvertidos que el proceso estatuyente planteaba, ya se ponían encima de la mesa propuestas referidas a «la posibilidad de que existan disposiciones especiales para la elaboración del Estatuto en regiones concretas»¹, lo que sin duda constituía un claro precedente de lo que luego sería la disposición transitoria segunda del texto constitucional definitivo.

En definitiva, en el BC-AC había un claro dominio de los ejes generalización-igualación, pero tampoco eran completamente ajenos, tal y como se acaba de indicar, al de diferenciación, ni aun al de no-generalización o limitación de las autonomías, pues la creación de los territorios autónomos quedaba supeditada al ejercicio de un derecho, es decir, regía para su constitución el principio dispositivo o de voluntariedad: no había un verdadero modelo territorial construido sobre la base de principios claros e inequívocos; en realidad, pues, nunca hubo un diseño territorial perfectamente definido, ni siquiera cuando –como con el BC y el AC– más parecía que lo había. Y de algún modo en esas dudas e indefiniciones habría que buscar una de las causas posibles de que ambos textos planeasen una Segunda Cámara resueltamente autonómica en lo estructural pero deficientemente autonómica en lo funcional.

Con el IP tuvo lugar una inversión de principios, pues, aunque de momento parecía seguir primando –más que otra cosa por el impulso que por entonces tomaba la política de las preautonomías– el de la generalización autonómica, el de la diferenciación en cambio pasaba a un primer plano. En efecto, el modelo autonómico se articulaba ahora alrededor de dos regímenes –el ordinario y el especial– perfectamente diferenciados, que no se reducían a dos vías de acceso, ya

que eran algunas más, ni tan siquiera a dos procedimientos estatutarios, pues a los dos consabidos habría que añadir el recurso excepcional por el que las Cortes, mediante ley orgánica, podrían acordar un estatuto de autonomía para territorios no integrados en la división provincial; pero sí a dos tipos de autonomías: unas, las de régimen especial, con una organización institucional perfectamente determinada que reproduciría la del poder central del Estado y con un marco competencial abierto que tendría por único límite las competencias del Estado; las otras, las de régimen ordinario, en cambio, quedarían huérfanas de cualquier precisión institucional y su abanico competencial se reducía a una lista tasada de materias en donde no se aclaraba siquiera si las competencias sobre ellas serían de naturaleza legislativa o puramente ejecutiva, lo que, a su vez, engarzaba con aquella indefinición institucional, al no puntualizarse si esta modalidad de autonomías dispondría finalmente de asambleas legislativas. En definitiva, con el IP se esbozaban dos tipos de entes territoriales: unos de descentralización política y autonomía plena y otros de descentralización administrativa y autonomía restringida.

Así las cosas, y con independencia de la incertidumbre que se cernía sobre la mayor parte de las autonomías, las de régimen ordinario, afectadas de una llamativa indefinición institucional y de una cierta provisionalidad, al quedar su ámbito competencial sujeto a revisión una vez transcurridos cinco años, lo cierto era que dejaba de tener sentido un Senado de composición autonómica cuando las autonomías en él representadas participaban de naturalezas tan radicalmente distintas que rompía con la lógica de un Senado de corte federal. Y por eso, de la indefinición inicial del IP reflejo de las indecisiones y resultado de las consecuencias derivadas del nuevo modelo territorial, se evolucionó hacia un Senado fundamentalmente provincial (que coincidió con un progresivo aumento de la importancia de la provincia en el debate constituyente) y solo marginalmente autonómico, que será el que finalmente acabe sancionando la Constitución.

Por otra parte, la falta de especialización funcional que en el diseño del Senado del BC-AC no casaba muy bien ahora empezaba a encajar perfectamente, pues los grandes temas que llevaban aparejado cierto grado de autonomía política no podrían dirimirse en un foro donde presumiblemente buena parte de los entes territoriales en él representados carecerían de ella, sino bilateralmente entre el poder central del Estado (el Congreso de los Diputados) y la entidad territorial en cuestión provista de autonomía plena. Así pues, aquellas dudas y vacilaciones sobre el modelo territorial que provocaron un brusco giro en la configuración orgánica de la Segunda Cámara no se tradujeron, en cambio, en alteraciones sustanciales en su vertiente funcional. De alguna manera, aquellos titubeos y oscilaciones que podrían tener (y que de hecho tuvieron en su dimensión orgánica) su lógico correlato en la configuración del Senado quedaban neutralizados al perfilar una Segunda Cámara prácticamente inservible. En ese sentido y paradójicamente, su principal virtud era su inutilidad, o, de otro modo, se diría que era útil en cuanto que inútil. Y será, en fin, esta caracterización funcional del Senado la que, como se ha visto, se mantendrá con leves modificaciones hasta el momento de la aprobación de la Constitución.

El carácter ambiguo y difuso de nuestra transición política encontró en la dimensión jurídica del proceso constituyente un fiel reflejo: las Cortes salidas de las elecciones del 15 de junio de 1977 no actuaron, en lo relativo a la distribución territorial del poder, como unas auténticas Cortes Constituyentes; no operaron conforme al principio de exclusividad que caracteriza la labor constituyente, y así, mientras apostaban en el BC-AC por la generalización e igualación autonómicas, el Gobierno, por contra, desplegaba su propia política regional basada en la excepcionalidad y la bilateralidad –las preautonomías– que, inevitablemente, incidiría en los trabajos constituyentes. Y si no procedieron como Constituyentes, tampoco resolvieron como tales, es decir, tampoco

adoptaron una verdadera decisión constituyente: en lo concerniente a la estructura territorial no se cerró ningún acuerdo, sino que se abrió un proceso en el que la Constitución no era más que una etapa.

3 EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DE LA SEGUNDA CÁMARA: UN SENADO INANE E INERME

3.1 Un Senado viable pero deforme

Al no cerrarse en la Constitución un modelo territorial, se abrió en ella una segunda cámara incoherente y contradictoria. Para empezar, porque se define con particular énfasis y solemnidad como cámara de representación territorial (art. 69.1 CE), cuando en realidad es, como todas por lo demás, una cámara de representación política, pero sin apenas rastro alguno de los rasgos que definen su caracterización territorial. De este modo, el Senado –como el Congreso– encarna, por virtud del principio de soberanía popular (art. 1.2 CE), una única voluntad: la de pueblo español (art. 66.1 CE), y sus miembros no están sujetos a mandato imperativo (art. 67.2 CE). Senadores de extracción autonómica aparte (art. 69.5 CE), la única nota territorial que se discierne en su configuración orgánica –idéntica representación provincial, con las especificidades de las provincias insulares y las poblaciones de Ceuta y Melilla, art. 69.2. 3 y 4 CE– en realidad no responde a la lógica del bicameralismo federal, sino a la de las segundas cámaras de sesgo conservador que hicieron fortuna en el primer constitucionalismo continental europeo.

En sus orígenes, y más concretamente en los EE.UU., la segunda cámara, y sobre ello tendremos ocasión de volver más adelante, no fue sino el resultado del consenso que permitió asegurar a los estados menos poblados una representación política en un órgano federal (el Senado) en condiciones de igualdad –a razón de dos senadores por estado– con los estados demográficamente más fuertes, y de ese modo compensar la mayor representación política que estos últimos, por su población y conforme al principio de representación proporcional, habrían de tener en la otra cámara que integra el Congreso de los EE.UU.: la Cámara de Representantes. Se trataba, pues, de articular un mecanismo de representación política de los estados más despoblados en un órgano de la federación, a fin de contrapesar el mayor peso político que los estados más poblados indefectiblemente iban a tener en la Cámara Baja del Congreso, al reclutarse sus miembros conforme al principio de representación proporcional. Y ello, además, encajaba a la perfección con la idea liberal de dividir el poder a fin de evitar su natural tendencia a la concentración. En este caso, a la que se seguiría de la excesiva acumulación de poder en el órgano legislativo federal de unos estados frente a otros.

Como antes apuntábamos, la igual representación de las provincias en el Senado configurado por la Constitución de 1978, lejos de obedecer a un leve atisbo de orientación federal, respondía en cambio a motivaciones completamente distintas, que lo aproximaban de hecho a aquel bicameralismo de sesgo conservador que caracterizó al incipiente estado constitucional europeo. Como es sabido, la monarquía y las estructuras sociales identificadas con el *Ancien Régime*, debido a su notable resistencia a sucumbir arrasados por los vientos revolucionarios del liberalismo constitucional, debieron encontrar reacomodo en el nuevo entramado institucional del naciente Estado constitucional europeo. Más concretamente, y respectivamente, en la cabeza del poder ejecutivo y en una segunda cámara o cámara alta integrada en el poder legislativo. Y, al igual que acaecía en el bicameralismo de corte federal, el bicameralismo de sesgo conservador

–y este es el único punto de encuentro entre ambos– se acoplaba a la perfección con la genuina construcción liberal de la división de poderes.

Pues bien, la igualdad del número de senadores a elegir por provincia mediante sufragio universal directo tenía por objeto garantizar la sobrerrepresentación de las provincias menos pobladas, con una estructura predominantemente rural y orientación política mayoritariamente conservadora. Con ello, en cierta medida, y apurando ahora un tanto el paralelismo con el tránsito del Antiguo Régimen al estado constitucional antes apuntado, se facilitaba un destino medianamente atractivo a una parte de la clase política procedente del régimen de Franco, reubicándola de ese modo en la nueva estructura institucional democrática².

No obstante, y para decirlo todo, lo cierto es que la configuración orgánica de la Segunda Cámara finalmente adoptada por la Constitución, como Senado de composición sustancialmente provincial y solo marginalmente autonómico, resultó ser seguramente la única posible, aunque no desde luego la deseable, y hasta puede que no fuese tampoco la más deseada. Como antes se ha señalado, no hubo genuina decisión constituyente sobre el modelo territorial, ni desde el punto de vista cuantitativo –determinación de las unidades territoriales autónomas–, como tampoco cualitativamente –naturaleza de la autonomía, política o administrativa, de los entes territoriales que finalmente accediesen a la autonomía–. Así las cosas, tal vez no hubiese sido demasiado prudente constitucionalizar un Senado autonómico, cuando en el momento de hacerlo ni siquiera se sabía cuántas autonomías habría finalmente y de qué naturaleza jurídica gozarían³. Tal vez por ello, el constituyente se decantó, a la hora de conformar la estructura orgánica del Senado, por unas entidades territoriales –las provincias– que disponían de los atributos de los que justamente carecían las por entonces proyectadas autonomías: asentamiento en todo el territorio e idéntico estatuto jurídico.

Sin entrar ahora en la conveniencia o no de haber conferido al Senado un papel reforzado en el seno del poder legislativo y de haberlo dotado o no de una cierta especialización funcional en materia autonómica⁴, lo cierto es que, por las razones antes señaladas, no obtuvo en su configuración constitucional ni lo uno ni la otra.

La Cámara Alta dispondrá de competencia legislativa universal pero, excepto en los dos supuestos contenidos en el artículo 74.2 CE relativos a la autorización por las Cortes de los acuerdos de cooperación entre CC.AA. y a la distribución también por las Cortes de los recursos del Fondo de Compensación entre las CC.AA., en los que el respectivo procedimiento se iniciará en el Senado, en todos los demás intervendrá como cámara de segunda lectura subordinada al Congreso (art. 90 CE); con la salvedad de nuevo de los casos previstos en el artículo 74.2 CE: los dos recién citados y la autorización de las Cortes Generales para la prestación del consentimiento del Estado a fin de obligarse por medio de tratados o convenios internacionales, en cuyo caso el Senado dispondrá de una posición de relativa paridad con el Congreso. Asimismo, la Constitución le reconoce iniciativa legislativa (art. 87.1 CE), si bien de naturaleza heterónoma, ya que las proposiciones de ley que tome en consideración el Senado deberán remitirse al Congreso para su tramitación (art. 89.2 CE).

El único supuesto previsto en la Constitución que atribuye al Senado un papel exclusivo y excluyente de la intervención del Congreso es el relativo a la adopción por el Gobierno, previa aprobación por mayoría absoluta del Senado, de las medidas necesarias para obligar a una C.A. al cumplimiento forzoso de las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan o para la protección del interés general contra el que aquella hubiese podido haber actuado (art. 155 CE). Dicho esto, no debe perderse de vista que, aunque los graves acontecimientos acaecidos

en Cataluña los meses de septiembre y octubre de 2017 hayan terminado por desmentirlo⁵, en realidad este precepto se había aprobado en la convicción de que nunca habría de ser necesaria su aplicación.

Sin duda es en materia de reforma constitucional en donde el Senado se encuentra en una posición prácticamente equiparable a la del Congreso. En el procedimiento de reforma previsto en el artículo 167 CE, el proyecto de reforma constitucional deberá concitar el apoyo de tres quintos de cada una de las Cámaras. En el caso de que el Senado introdujese enmiendas parciales al mismo (arts. 154-156 RS), habrá de constituirse una comisión mixta paritaria, encargada de elaborar un texto de conciliación. Ese texto se someterá a votación de cada una de las Cámaras y deberá ser aprobado por una mayoría igualmente de tres quintos en cada Cámara. Y solo si dicho texto no alcanzase esa mayoría, pero en cambio lograrse ser aprobado por la mayoría absoluta del Senado (de lo contrario el proyecto no prosperaría), entonces el Congreso podría aprobarlo por una mayoría supercualificada de dos tercios.

En el procedimiento de reforma más agravado, el de revisión constitucional previsto en el artículo 168 CE, el Senado tendría incluso la última palabra sobre el contenido de la reforma. Aprobado en ambas Cámaras por mayoría de dos tercios el principio de revisión constitucional con relación a un proyecto o proposición de ley de reforma de la Constitución, aquellas serán disueltas y las nuevas Cortes deberán ratificar la decisión de las anteriores por idénticos procedimientos aunque no por las mismas mayorías: en el caso del Congreso, por mayoría simple al no especificar su Reglamento ninguna mayoría cualificada (art. 147.4 RC), y por mayoría absoluta en el Senado (art. 159 RS). De hacerlo así, el proyecto o proposición de reforma se debatiría en el Congreso, y si lo aprueba por mayoría de dos tercios habrá de remitirlo al Senado, que lo podrá enmendar artículo por artículo y, por mayoría de dos tercios, determinar el contenido definitivo de la reforma, ya que no se ha previsto constitucional ni reglamentariamente ningún mecanismo de conciliación para dirimir las posibles discrepancias entre los textos de ambas Cámaras (arts. 147 RC y 158-159 RS).

Es cierto que, de haberse dispuesto el Senado orgánicamente como una cámara eminentemente autonómica en lugar de provincial, esta posición fuerte de la Segunda Cámara en el procedimiento de reforma constitucional hubiese podido servir para poner en manos de las CC.AA. un instrumento de garantía de la autonomía. Cualquier reforma, desde la modificación del título VIII (procedimiento de reforma, art. 167 CE), hasta la revisión del Estado autonómico (procedimiento de revisión, art. 168 CE), no podría abrirse paso, tal y como acaba de verse, con la oposición del Senado. Además, serviría como garantía de la intangibilidad de los estatutos de autonomía, que son indisponibles para el legislador estatal ordinario, pero no así para el legislador constituyente. Sin embargo, esta garantía institucional de la autonomía que presumiblemente portaría consigo un Senado autonómico tendría muy probablemente un valor más formal que material. Metidos en un escenario de reforma constitucional, y a tenor de los amplísimos consensos que esta en cualquiera de sus dos modalidades requiere, previsiblemente el vector territorial terminase cediendo y acabaría diluyéndose por la extraordinaria fuerza de absorción que en los actuales estados democráticos ejerce la dinámica de partidos.

En definitiva, el Senado que alumbró la CE no era desde luego el deseable desde el punto de vista jurídico-constitucional, aunque tal vez fuese el deseado políticamente, o cuando menos por algunos sectores políticos. Pero seguramente era el único posible, pues no parece prudente constitucionalizar un Senado autonómico habiéndose desconstitucionalizado el Estado autonómico⁶, aunque esta, en verdad, no fuese del todo completa, pues en todo caso se suponía

la existencia de un Estado unitario (arts. 1.2 y 2 CE). Además, su diseño funcional, salvo en los casos excepcionales de la eventual aplicación del artículo 155 CE y de la reforma constitucional, lo abocaba a la irrelevancia, lo que paradójicamente terminaría por ser su principal virtud. Se diría que el reverso de su defectuosa configuración es su intrascendencia jurídico-política, y esta precisamente –su inanidad– la clave de su supervivencia.

Sin embargo, y como veremos a continuación, a medida que se recorría el tracto de construcción del Estado autonómico, en el que, aun sin cerrarse, y a la vista está, el modelo autonómico, al menos sí se definían aquellos elementos esenciales –grado de implantación de las autonomías en el territorio y alcance de las mismas– que el constituyente había dejado deliberadamente abiertos, afloraba con más intensidad el desencaje del Senado en el almacén institucional de la Constitución.

3.2 La acentuación de la malformación del Senado a la luz de la evolución del Estado autonómico

Tras la aprobación de la Constitución y durante los primeros años de construcción del Estado autonómico, se iba a confirmar la que con respecto al mismo había sido la orientación dominante en el tramo constituyente a partir del IP. Se perseguía dar contenido material a la distinción entre nacionalidades y regiones del artículo 2 CE. De este modo, se operaba una identificación entre las primeras –las nacionalidades– y los territorios de la disposición transitoria segunda (Cataluña, País Vasco y Galicia), a los que, llegado el caso, se les podría sumar Navarra (disposición transitoria cuarta): todos ellos, aunque inicialmente con algunas diferencias, gozarían de un régimen especial de autonomía; para los demás –las regiones– bastaría el régimen ordinario.

Sin embargo, la Constitución llevaba consigo –aunque hasta entonces poco visible– el dispositivo de la igualdad, y este se accionó cuando los ayuntamientos de Andalucía comenzaron masivamente a pronunciarse a favor de la vía de acceso agravada para esta región, y terminaría por explotarle en las manos al Gobierno de la UCD y a la propia UCD, a la que, junto con otras circunstancias que concurrieron entonces, terminaría llevándose por delante, haciéndola añicos, cuando el referéndum del 28 de febrero de 1980, convocado para decidir la vía de acceso, y para el que el Gobierno había recomendado a los andaluces la abstención, arrojó un resultado claramente favorable al máximo nivel competencial, excepto en Almería, donde faltaron unos pocos miles de votos para alcanzar la mayoría absoluta de los electores de la provincia. Solventado el escollo de Almería, para lo que hubo de echarse mano de una solución un tanto forzada, que consistió en la modificación de la Ley orgánica 2/1980 sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum mediante la Ley orgánica 12/1980, y en la aprobación, a partir del artículo 144 c) CE, de la Ley orgánica 13/1980, por la cual las Cortes Generales suplían la iniciativa autonómica fallida de la provincia de Almería, la región andaluza seguiría el procedimiento del 151 para constituirse en comunidad autónoma y accedería de inicio al régimen de autonomía plena.

Una vez aprobado el Estatuto de autonomía de Galicia (Ley orgánica 1/1981, de 6 de abril) y frustrado el intento de menoscabar su autonomía, y, sobre todo, habiéndose equiparado la autonomía andaluza con la de los territorios de la transitoria segunda, se rompía en mil pedazos la dicotomía nacionalidades-regiones que el principio de la diferenciación trataba de imponer, y con ello se truncaban los designios que aquel tenía reservados para la organización territorial del Estado.

La indudable trascendencia del asunto, a la que se unía la delicada situación política –recuérdese el intento de golpe de Estado de febrero de 1981–, desembocó en la aprobación de

los denominados «Acuerdos Autonómicos firmados por el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981». Con ellos, el partido que sostenía al gobierno –la UCD– y el principal partido de la oposición –el PSOE– acordaban que todos los territorios no incluidos en la disposición transitoria segunda –con la excepción de Andalucía– accederían a la autonomía por el procedimiento ordinario del 143.2 CE (o por cualquiera de los mecanismos excepcionales constitucionalmente previstos) y, a su vez, se les dotaría de la organización institucional que el artículo 152. 1 CE había previsto para las autonomías de régimen especial. Al fin y a la postre, con los Acuerdos los dos grandes partidos trataron de embridar un proceso –el autonómico– que, sobre todo tras el episodio de Andalucía –aunque no solo–, ofrecía claros síntomas de poder descontrolarse con riesgo de acabar descarrilando y malograrse. Pero para ello los, a la sazón, dos grandes partidos hubieron de aceptar la generalización del ejercicio del derecho de autonomía y, sobre todo, que el mismo alumbrase unas entidades territoriales que participarían de una naturaleza jurídica sustancialmente idéntica a las que habían accedido a la autonomía por la vía de la disposición transitoria segunda (las denominadas nacionalidades históricas), al estar todas ellas provistas de la misma estructura institucional, lo que suponía que todas ellas dispondrían de asambleas legislativas.

En apenas año y medio, y en tres fases sucesivas, se aprobaron los estatutos de autonomía de todos los territorios que no habían plebiscitado afirmativamente en el pasado ningún proyecto de estatuto: se cerraba el mapa autonómico y la autonomía se extendía por todo el país, con excepción de las plazas de soberanía africana⁷.

Extendida la autonomía por todo el territorio, las diferencias entre las distintas CC.AA.⁸ podrían neutralizarse por el simple transcurso del tiempo, pues el artículo 148.2 CE, transcurridos cinco años y mediante la reforma de sus EE.AA., habilitaba a los territorios que hubiesen ejercido el derecho a la autonomía por la vía del 143.2 CE para ampliar sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149 CE.

Los hechos vinieron a confirmar las sospechas de que esa ampliación de competencias de las por entonces denominadas autonomías de *vía lenta* acabaría finalmente por materializarse. Entre otras razones, porque la experiencia acumulada hasta ese momento de construcción del Estado autonómico indicaba que la emulación de aquellas respecto de las comunidades autónomas de *vía rápida* había sido una constante; y también porque la incipiente clase política autonómica veía en ese proceso de ampliación competencial y reforzamiento institucional una garantía de su propia supervivencia y consolidación.

Y así fue: con la firma de los «Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992» por el Gobierno de la Nación, el PSOE y el PP, los cuales, junto con los del 81 y antes con la difusión de las preautonomías, actuaron como verdaderos límites del principio dispositivo, los dos principales partidos estatales pretendían, con base en lo dispuesto por el artículo 148.2 CE, ampliar las competencias de las autonomías del 143. Para ello, haciendo uso del mecanismo previsto en el artículo 150.2 CE, se transfirió a las comunidades que habían accedido a la autonomía por la vía ordinaria un bloque competencial homogéneo a través de la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, cuyo contenido se incorporaría luego a los estatutos de cada una de ellas, mediante su reforma en marzo de 1994⁹.

Alcanzada por entonces una práctica equiparación competencial entre todas las comunidades autónomas –excluida la sanidad; transitoriamente, la educación no universitaria y, parcialmente, el régimen local–, aún se produjo un nuevo proceso de profundización en la igualación por medio de una nueva oleada de reformas estatutarias, iniciada con la reforma del Estatuto de Canarias a

través de la Ley orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, por la que se recogían las competencias que provenían de la Ley orgánica de transferencia a Canarias de 1982 (LOTRACA), además de otras nuevas, con la que de una u otra forma se suprimían algunas restricciones de carácter institucional que los Acuerdos de 1981 infligían a las autonomías del 143¹⁰.

Pues bien, a partir de entonces, cada día que pasaba se hacía más evidente el defectuoso ensamblaje del Senado en el engranaje constitucional. Y desde luego no podía ser de otro modo: el modelo de Segunda Cámara que había alumbrado la Constitución apostaba por un tipo de organización territorial que era radicalmente opuesto al que resultó apenas diez años después. La evolución del Estado autonómico había desbaratado las previsiones iniciales: frente a un modelo territorial vacilante en cuanto a la posible generalización autonómica y que se decantaba claramente por la diferenciación entre entes de descentralización política y entes de descentralización administrativa, se avanzó hacia otro que, una vez despejadas las dudas respecto de la generalización con los Acuerdos de 1981, propendía en cambio hacia la igualación.

En realidad, como anteriormente ya había sucedido en el transcurso del proceso de elaboración del texto constitucional, se produjo, una vez aprobada la Constitución, y en una suerte de prolongación del proceso constituyente, una nueva inversión de los principios inspiradores de la organización territorial (generalización-limitación de las autonomías; diferenciación-igualación entre estas) que provocó lógicos desajustes. Entre ellos, la deficiente regulación que la Constitución hace de las formas de participación y de colaboración entre las comunidades autónomas y entre estas y el Estado, de manera que algunas de las más señaladas –las Conferencias Sectoriales o los convenios verticales Estado-comunidades autónomas– ni siquiera disponen de previsión constitucional, mientras otras que la Constitución sí recogía –caso del Senado– resultaban al cabo del tiempo manifiestamente insuficientes. En este sentido, el Senado no es más que un ejemplo –el ejemplo paradigmático si se quiere, pero un ejemplo, al fin y al cabo– de las distorsiones que provocó la evolución del Estado autonómico en dirección contraria a la inicialmente prevista, pues el desarrollo de las autonomías acabó desembocando en un Estado autonómico irreconocible según las pautas del modelo territorial al tiempo de aprobarse la Constitución.

Así pues, se construyó un modelo *cerrado* de Senado (lo contrario, o sea, haberlo dejado abierto, hubiese significado aplicarle un régimen transitorio indefinido a una institución central del Estado) sobre la base de una alternativa concreta de organización territorial del Estado, preeminente en el último tramo del proceso constituyente y en la fase inmediatamente posterior a la aprobación de la Constitución, cuando aquella –la estructura territorial–, por su carácter esencialmente *abierto*, derivó hacia soluciones diametralmente contrarias a las inicialmente propuestas. No es de extrañar, por tanto, que, a medida que pasaba el tiempo y discurría el proceso autonómico en la dirección señalada, se hiciese cada vez más patente la anomalía del Senado, anomalía que sintetizaría a la perfección el profesor Portero Molina con estas palabras, no exentas de cierta incredulidad: «el Senado no es y debería ser una Cámara de representación de las CC.AA. y el Senado es y no debería ser una duplicación del Congreso de los Diputados»¹¹.

Y de ahí también que las reformas que se acometieron (y que el propio Senado había impulsado con la aprobación de una moción en 1989), como la del Reglamento del Senado de 11 de enero de 1994 por la que se creaba en esta Cámara una Comisión General de las Comunidades Autónomas, encorsetadas en ese patrón de Segunda Cámara ya desfasado y superado por los acontecimientos, se significasen por sus exiguos resultados¹².

Aun cuando el Senado había sido objeto de crítica desde la aprobación misma de la Constitución, es por entonces cuando aquella se vuelve un clamor casi unánime. Una parte

abrumadoramente mayoritaria de la doctrina, constatadas las limitaciones de la reforma por vía reglamentaria, abogará por la necesidad perentoria de abordar la reforma constitucional del Senado a fin de convertirlo en una cámara de participación efectiva de las CC.AA. en el órgano legislativo del Estado. En definitiva, se decía, era el momento de dar contenido sustancial al artículo 69.1 CE, de que su enunciado dejase de ser un simple *flatus vocis*, y convertir al Senado en una verdadera «Cámara de representación territorial». Cosa distinta será, como veremos a continuación, que ese perseguido y ansiado anhelo sea de realización posible.

4 EL SENADO ANHELADO... Y TAL VEZ INAPRENSIBLE: LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SENADO

4.1 Apuntes sobre algunas propuestas de reforma constitucional del Senado

La necesidad de la reforma constitucional del Senado, que se había convertido en un lugar común no solo en los ambientes académicos, sino también en los políticos, se plasmó por vez primera en una decisión de impulso político a través del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 4 de marzo de 2005, por el que se solicitaba del Consejo de Estado un dictamen sobre la reforma de la Constitución española¹³. El propio Acuerdo no oculta, sino que, por el contrario, reconoce expresamente que, por lo que al Senado se refiere (respecto del cual, juntamente con otras tres materias, solicita el Gobierno el informe del Consejo de Estado¹⁴), «si bien la reforma reglamentaria [de 1994] dio algunos resultados positivos, [...] el desfase entre la actual configuración del Senado y la realidad jurídico-política del Estado de las Autonomías hace inaplazable emprender su reforma»¹⁵.

Aun sin descuidar las reformas propuestas en el ámbito funcional del Senado en aras a dotarlo de una cierta especialización acorde con su naturaleza territorial y en las que ahora no nos detendremos¹⁶, los mayores esfuerzos doctrinales a fin de lograr la ansiada transformación de nuestro Senado en una verdadera cámara de representación territorial se han dirigido hacia el análisis y estudio acerca de los distintos mecanismos de reclutamiento de sus miembros.

Son variadas las propuestas que se han barajado con relación a cuál debiera ser el modo de integrar un Senado reformado con el objeto de convertirlo en una cámara de representación territorial. Sin ánimo de ser exhaustivo y sin profundizar en ninguna de ellas en particular, tales propuestas se pueden agrupar genéricamente en dos categorías distintas: por un lado, las que abogan por un sistema de elección directa de los senadores mediante sufragio universal; por otro, las que postulan, en cambio, modelos de elección indirecta de los integrantes de la Segunda Cámara.

Con la intención de vincular con más intensidad la elección directa de los senadores con sus CC.AA. de origen, se propugna que la elección por sufragio universal directo de los mismos se haga utilizando como circunscripción electoral el territorio de la correspondiente C.A. y, a su vez, haciéndola coincidir con los comicios autonómicos.

Sin perjuicio de que ambas modalidades de elección no son naturalmente excluyentes entre sí, y que, por lo mismo, hay cabida para sistemas mixtos que combinan modelos de elección directa e indirecta, lo cierto es que se advierte una mayor variedad propositiva con relación a los posibles modos de integración indirecta de los senadores, esto es, de su elección a través de alguna institución autonómica.

Estas distintas modalidades de elección indirecta de los senadores se pueden, a su vez, clasificar u ordenar en dos grupos diferenciados en atención a la consecución o no del objetivo de alcanzar una representación unitaria de las CC.AA. Tal representación unitaria, o sea, que las CC.AA. tuviesen en el Senado una representación que interviniese con una única voz, podría alcanzarse, a su vez, por varios procedimientos que a continuación procedemos únicamente a enunciar y que, en cualquiera de los casos, exigiría la supresión de la prohibición del mandato imperativo (art. 67.2 CE): a) designación de los senadores por los presidentes de las CC.AA.; b) designación por los gobiernos de las CC.AA., según el modelo del *Bundesrat* alemán¹⁷, y c) designación por los parlamentos autonómicos a través de una fórmula mayoritaria sin voto limitado¹⁸.

No se lograría dicha representación unitaria, en cambio, si se generalizase el modelo de elección indirecta prevista en el actual artículo 69.5 CE (designación por las asambleas legislativas autonómicas conforme a criterios de representación proporcional), como tampoco se alcanzaría si dicha designación de los parlamentos autonómicos se articulase conforme a una fórmula mayoritaria con limitación de voto¹⁹.

La cuestión, sin embargo, sobre la que nos interesa ahora llamar la atención es la indagación acerca de la posibilidad misma de que por la vía de transitar hacia alguno o algunos de estos mecanismos de elección de los senadores se pueda alcanzar una genuina representación territorial y, de ese modo, convertir al fin nuestro Senado en una «verdadera cámara de representación territorial».

4.2 Teoría de la representación política y segundas cámaras

El concepto de representación que construye la teoría política del Estado constitucional rompe con la idea de representación propia del ámbito jurídico-privado, que era la que además conformaba la relación representativa en las cámaras estamentales medievales. Cambia el modelo de representación, un verdadero cambio de paradigma: el mandato imperativo al que estaban sometidos los integrantes de las asambleas estamentales es sustituido por el mandato representativo. Los miembros de los nuevos parlamentos no podían someterse a mandato imperativo alguno porque todos ellos debían ser libres e iguales entre sí, justamente los atributos que la teoría política revolucionaria liberal imputaba a la ciudadanía que aquellos estaban llamados a representar; y porque además no representaban intereses particulares o estamentales, sino la voluntad general. En este sentido, el parlamento del Estado constitucional no sucedía tanto a las asambleas estamentales, que representaban intereses parciales, como al rey, que encarnaba la voluntad general²⁰.

Con la representación política del Estado constitucional se produce una inversión de los roles asignados a representados y representantes, los que rigen entre mandantes y mandatarios, y que había definido la relación representativa hasta entonces. Ahora el parlamento es el órgano del Estado que expresa la voluntad general. Más aún: el parlamento expresa la voluntad general, y al hacerlo en realidad está creando una voluntad *de facto* inexistente. Con la representación política el representante domina al representado e impone su voluntad a este, que únicamente dispondrá de la celebración de elecciones periódicas como instrumento para actualizar su voluntad.

Ahora bien, si el representado es uno –el pueblo–, el representante, esto es, el órgano del Estado llamado a representarlo habrá de ser también único. Si hay un único representado, único también habrá de ser el órgano de representación. La voluntad general institucionalizada en el parlamento no es susceptible de ser segmentada o diseccionada, de ser desgajada en versiones distintas de la misma voluntad general, pues es única e indivisible. Por eso mismo el

bicameralismo, la introducción de una segunda cámara representativa, del tipo que sea, quiebra con la concepción genuina de la representación política del Estado constitucional. Desde esta perspectiva, las segundas cámaras son una especie de anomalía que no encajan en la teoría de la representación política. Una suerte de *contradictio in terminis* o aporía: disponer de dos órganos representativos con una distinta representatividad²¹, cuando el cuerpo representado es único e indivisible.

Como tantas otras veces sucede, la categoría normativa –la representación política–, al tratar de conformar la realidad, choca con la realidad misma, que se resiste a ser explicada, moldeada por ella; en definitiva, a ser subsumida en la categoría normativa. Esa pretensión innata de aprehender la realidad por la categoría normativa provoca fricciones y desajustes, causados por la propia resistencia que ofrece la realidad a dejarse amoldar por aquella. Y es aquí donde se encuadran las segundas cámaras que, como se acaba de señalar, terminan por acoplarse, por motivaciones y con naturalezas distintas, en el andamiaje institucional del nuevo Estado constitucional a un lado y al otro del Atlántico, aun cuando tal ensamblaje violentase la idea de representación política que aquel portaba.

El principio representativo respondía simultáneamente a dos lógicas distintas: la del principio democrático de una parte, y la de la especialización funcional y la división del trabajo de otra²². Es a través de esta segunda vertiente del principio representativo como se van introduciendo, aunque no sin evidentes dificultades teóricas, las segundas cámaras en el entramado institucional del Estado constitucional. Y ciertamente, además, su incorporación reforzaba otro principio inspirador del corpus teórico liberal: el de división del poder.

Como más arriba se había ya señalado, al igual que en la Europa continental la disposición de las segundas cámaras respondió a la necesidad coyuntural de encontrar acomodo institucional para las élites sociales del Antiguo Régimen en el naciente Estado constitucional, en paralelo a cómo se había encontrado también en favor del monarca colocándolo a la cabeza del poder ejecutivo, también en los EE.UU. la segunda cámara, lejos de ser plasmación de un modelo previo de articulación racional del nuevo Estado federal, fue consecuencia contingente del particular proceso de construcción del por entonces inédito Estado federal.

En efecto, la previsión del Senado en la Constitución federal de los EE.UU. de 1787 no tenía por objeto, en puridad, institucionalizar una representación territorial en un órgano de la federación sino, más bien, articular en ese órgano –el Senado– una suerte de representación política que permitiese a los estados menos poblados y económicamente más débiles contrarrestar la previsible concentración de poder en el parlamento federal que los estados más poderosos y poblados estaban destinados a acaparar por virtud del principio de representación proporcional²³. No se trataba tanto, pues, de idear una Segunda Cámara en la que todos los territorios estuviesen representados por igual como, sobre todo, de sobrerrepresentar políticamente a la población de los estados demográficamente más débiles frente a los más poderosos, lo cual, a su vez, entroncaba a la perfección –aquí sí– con la concepción liberal de la división del poder y el establecimiento de frenos y contrapesos al ejercicio del mismo. Y es así como se fue abriendo paso una representación política especializada o, si se quiere, una modalidad de representación política que desborda la teoría canónica de la representación política del pensamiento revolucionario liberal.

Al igual que en los EE.UU., el *Bundesrat* –que constituye otro modelo de referencia como segunda cámara federal– no fue el colofón de un preconcebido diseño cartesiano acerca de cuál habría de ser la organización institucional de la Alemania unificada. En realidad, el *Bundesrat* fue

en sus orígenes la plasmación institucional del recelo que a los príncipes alemanes les inspiraba la hegemonía de Prusia, principal impulsora del proceso de unificación alemana²⁴. Por ello, junto a la Dieta imperial (*Bundestag*), la Constitución del Imperio de 1871 que consagraba la unidad alemana preveía un Consejo Federal (*Bundesrat*), integrado por una delegación de cada uno de los estados que formaban la confederación, que debía actuar con unidad de voto y sufragio ponderado según la población respectiva, y cuyo respaldo mayoritario era imprescindible para la aprobación de cualquier ley. Se trataba, por tanto, de poner a disposición de los estados más pequeños un órgano constitucional que les garantizase su coparticipación en la gobernación de la Alemania unificada y que simultáneamente sirviese para neutralizar el dominio hegemónico de Prusia. Por ello, con el *Bundesrat* se constitucionalizaba en realidad un órgano de «cogobierno más que una cámara de representación»²⁵.

Aun cuando nos hemos circunscrito únicamente a dos casos de cámaras de corte federal –aunque emblemáticos ciertamente–, las conclusiones que ahora nos interesa sacar de ellos son extensibles, con las matizaciones propias de las singularidades de cada caso, a otras muchas cámaras de naturaleza federal que se han ido sucediendo a lo largo del tiempo. Así pues, las segundas cámaras, en sentido amplio y con carácter general, ya fuesen estas de corte federal o de enfriamiento y reflexión, surgen por distintas coyunturas y condicionamientos históricos y no a partir de un previo modelo racional-normativo del aparato institucional del nuevo Estado constitucional. En realidad, el orden fue justamente el inverso: fueron aquellas particulares circunstancias históricas –las propias de cada caso– las que terminaron por retocar, con la introducción de las segundas cámaras, el andamiaje institucional del Estado constitucional, provocando además una inevitable fricción y reajuste en la teoría liberal de la representación política.

4.3 Segundas cámaras de representación territorial y Estado de partidos

Con el discurrir del tiempo, a las dificultades teóricas que planteaba la pretensión de atribuir a la representación territorial una naturaleza distinta, autónoma y diferenciada de la representación política en sentido amplio, se le añadieron de forma sobrevenida otras de orden práctico, relacionadas con el impacto que la democracia de partidos ha tenido en el funcionamiento real de las instituciones del Estado constitucional. Tal impacto ha supuesto que, en la actualidad, en las segundas cámaras federales no se canalice en realidad otra cosa que una representación política mediatizada y actualizada por los partidos políticos²⁶. Finalmente, la especificidad de la representación territorial y sus dificultades para incardinarla en la teoría de la representación política se han visto superadas por su disolución en la dinámica del juego de partidos. En este sentido, el propio Consejo de Estado, en su Informe sobre la reforma constitucional de 2006, reconocía que «la prevalencia del signo partidista sobre el territorial se percibe [...] como el verdadero *talón de Aquiles* de las Cámaras de representación territorial»²⁷.

No hay duda de que, en el amplio espectro de segundas cámaras que ofrece el derecho comparado, es el *Bundesrat* alemán el que concita mayores entusiasmos entre nosotros. Y ciertamente este singular órgano federal recaba, por su forma de integración y funcionamiento, voluntades unitarias de los *Länder* en él representados, al sustituir la representación política por una representación con mandato imperativo de los ejecutivos regionales. Sin embargo, no ha sido tampoco capaz de sustraerse del todo a la *vis* expansiva del Estado de partidos y, salvo en los períodos de gobierno de la gran coalición entre los dos grandes partidos (CDU y SPD), cuando no hay coincidencia entre la mayoría que apoya al gobierno federal en el *Bundestag* y la del

Bundesrat, este termina por convertirse en el órgano federal de oposición al programa político del gobierno, papel que le facilita la gran capacidad que entre sus atribuciones tiene de bloquear la aprobación de la legislación federal²⁸.

No siendo, como no es, un parlamento, ni sus miembros representantes políticos de la población de los *Länder*, sino mandatarios sujetos a instrucciones de los ejecutivos regionales, el *Bundesrat* no ha sido, en cambio, capaz de sustraerse del todo a la interacción partidista. En realidad, es el juego de partidos que en él se despliega el que le ha dado cierta apariencia de cámara parlamentaria y a sus miembros de representantes políticos, cuando, como se ha dicho, ni aquél es una cosa ni éstos son la otra. Se diría, pues, que con el Consejo Federal alemán se produce una especie de paradoja: a pesar de que es el órgano dotado –debido a muy concretas e irreproducibles circunstancias históricas– de más y mejores mecanismos constitucionales para expresar una voluntad política o representatividad de base territorial, no ha sido finalmente capaz, sin embargo, de inmunizarse completamente frente a la acción partidista, asimilándose en este aspecto a la que ha sido tendencia generalizada en los senados de corte federal. Esto recuerda, en última instancia, al diagnóstico que bastantes años atrás había ya formulado Weber acerca de la pérdida de objeto del bicameralismo federal por irrupción de la acción partidista y su reducción a un carácter puramente formal²⁹.

Salvando las distancias de todo orden, que no son pequeñas, tanto en el aspecto funcional como en el de la naturaleza que le confiere el modo de reclutamiento de sus miembros, se pueden advertir ciertas similitudes en el funcionamiento de nuestro Senado con respecto al de los senados federales en cuanto a la incidencia que, según se ha apuntado, en estos tiene la dinámica partidista.

En efecto, en los períodos en los que Congreso de los Diputados y Senado han compartido mayoría parlamentaria, el desarrollo de la actividad parlamentaria en la Segunda Cámara ha transcurrido lánguidamente y sin mayores estridencias. No obstante, también en este caso de identidad de mayorías se aprecian supuestos de clara utilización de la Cámara Alta por la mayoría parlamentaria gubernamental. Así ha sido, por ejemplo, cuando, aprovechando la tramitación en el Senado de alguna iniciativa legislativa, el grupo mayoritario, de común acuerdo con el Gobierno, introduce ciertas enmiendas en el proyecto o proposición de ley objeto de tramitación con el que no guardan ningún tipo de conexión material³⁰. O cuando se utiliza la tramitación en el Senado de las llamadas *leyes de acompañamiento* a los respectivos proyectos de Ley de presupuestos generales del Estado para introducir enmiendas con la finalidad de regular cuestiones con sustantividad propia y cierta relevancia, y que guardan muy poca conexión material con la norma enmendada, lo cual no deja de ser llamativo teniendo en cuenta que este tipo de leyes, debido a la naturaleza de las normas presupuestarias a las que acompaña, constituyen *normas de aluvión*, de muy amplio espectro en cuanto a la heterogeneidad de su contenido³¹.

Por el contrario, en las etapas –excepcionales y comparativamente mucho más breves– en las que no ha habido mayorías coincidentes en ambas Cámaras³², la oposición ha utilizado el Senado para retrasar o incluso bloquear la ejecución del programa político de la mayoría parlamentaria que daba su apoyo al Gobierno en el Congreso de los Diputados. Así sucedió por vez primera cuando, tras las elecciones autonómicas de mayo de 1995 y la subsiguiente renovación de los senadores de designación autonómica, el Grupo del Partido Popular obtuvo una ligerísima ventaja en el número de escaños en el Senado respecto al Grupo Parlamentario Socialista, que, con el apoyo de *Convergència i Unió* y Coalición Canaria, contaba con mayoría en el Congreso. A esta circunstancia se añadió el hecho decisivo de que *Convergència i Unió* decidiese romper

el acuerdo de apoyo al Gobierno, lo que posibilitó que la Mesa del Senado, en la sesión de 29 de noviembre de 1995, acordase no admitir a trámite la declaración de urgencia realizada por el Gobierno para la tramitación del Proyecto de Ley orgánica sobre la regulación de la interrupción voluntaria del embarazo conforme a los artículos 90.3 de la CE y 133 del RS, por entender que el Gobierno carecía de competencia para declarar la urgencia de este proyecto de ley en ese momento procedimental³³.

Al inicio de la VIII Legislatura (2004-2008), el Grupo del Partido Popular en el Senado era notoriamente el más numeroso de la Cámara, a tan solo cuatro escaños de la mayoría absoluta, mientras que en el Congreso el Popular era el primer Grupo de la oposición. Esta antagónica distribución de fuerzas en ambas Cámaras originó que, en su sesión de 13 de diciembre de 2004, el Senado vetase por vez primera un proyecto de ley, concretamente el de presupuestos generales del Estado³⁴.

Como antes se ha señalado, después de haber prosperado la moción de censura contra el Gobierno de Rajoy, el Grupo del Partido Popular en el Congreso pasaba a la oposición, pero conservaba la mayoría absoluta en el Senado. Esto permitía al Grupo Popular *de facto* bloquear nada menos que la tramitación del proyecto de Ley de presupuestos generales del Estado. El artículo 15.6 de la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, dispone que el acuerdo del Consejo de Ministros en el que se contengan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública deberá ser aprobado en forma sucesiva por el Congreso y el Senado. Si cualquiera de ambas Cámaras rechazase los objetivos propuestos por el Gobierno, este, en el plazo máximo de un mes, deberá remitir un nuevo acuerdo que se someterá a idéntico procedimiento.

Esta aprobación del *techo de gasto* constituye un requisito previo para la tramitación del proyecto presupuestario. O, dicho de otro modo: la actual normativa de estabilidad impide iniciar la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de presupuestos con la oposición del Senado, aun cuando la voluntad de esta Cámara no es determinante (art. 90.2 CE) para su aprobación. Por ello, y ante el anuncio del PP de que haría valer su mayoría en el Senado (al que se sumó Ciudadanos, integrado en el Grupo Parlamentario Mixto del Senado) para rechazar el *techo de gasto* presentado por el Gobierno, y de ese modo paralizar la tramitación del proyecto de Ley de presupuestos, este y la mayoría parlamentaria que lo apoya en el Congreso han dedicado muchos esfuerzos y recursos de técnica parlamentaria para reformar con la mayor celeridad posible la LO 2/2012 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, sin que al fin y a la postre lo hayan conseguido, pues el recorrido de la Proposición de Ley orgánica de reforma de la Ley orgánica 2/2012, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista junto con los demás grupos que constituyen la mayoría gubernamental³⁵, no ha ido más allá de su tramitación por el procedimiento normal en la Comisión de Hacienda³⁶.

En definitiva, en este caso, estamos en última instancia ante una instrumentalización del Senado como mecanismo de oposición. Sin entrar en si está constitucionalmente justificado o no poner a disposición de la Segunda Cámara un instrumento tan poderoso de bloqueo de la acción de gobierno, lo que ahora nos interesa subrayar es que su utilización como contrapoder, o como una suerte de contraparlamento frente a la mayoría gubernamental de la Cámara Baja, cuando no hay coincidencia de color político en ambas Cámaras, evoca en alguna medida lo que constituye un rasgo característico del funcionamiento de los actuales senados federales, aun sin desconocer naturalmente las diferencias entre todos ellos, y tampoco las que los separan a todos ellos de nuestra Segunda Cámara. Y ello quizá constituye un síntoma revelador del enorme poder

de arrastre del juego partidista, una constatación más de la formidable capacidad de penetración que tienen los partidos políticos –en mayor o menor medida– en todas las instituciones del Estado en las modernas democracias de partidos. Al punto que terminan por asemejar en su funcionamiento a órganos constitucionales distintos, tanto si aún comparten la misma naturaleza (senados federales) como incluso si participan de una naturaleza completamente distinta (Senado español).

Llegados a este punto, tal vez convenga abandonar el empeño de convertir nuestro desdibujado Senado en una auténtica Cámara de representación territorial. Sobre todo porque no se divisa tal cosa o, por lo menos, no se encuentra allá donde se mire³⁷. Lo que más se le pudiera aproximar –el *Bundesrat*– no es una cámara representativa, y si puede parecerlo aun sin serlo es precisamente por el juego partidista que se desarrolla en su seno y que lo aleja de su especificidad territorial. En ese ya inveterado empeño de *aggiornamento*, tal vez nunca termine el Senado por encontrar su sentido constitucional, sobre todo si se empeña en buscarlo al dictado del artículo 69.1 CE. Por otra parte, debido al desarrollo del Estado autonómico y a su repercusión en el funcionamiento interno de los partidos, los intereses o demandas de ámbito territorial ya se vehiculan de hecho a través de las estructuras partidistas en el Congreso de los Diputados³⁸. Quizá, pues, haya que abandonar tal pretensión, tan inmarcesible como seguramente irrealizable, y dirigir los esfuerzos a alguna de estas tres alternativas, no tan ambiciosas desde luego, pero probablemente más atinadas: reformar la CE para transformar el Senado en una Cámara que formalmente sea autonómica, pero que materialmente continúe siendo lo que es; dejarlo como está, o apostar pura y simplemente por su supresión.

5 BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN CITADA

- Aja Fernández, E. 1994. «Perspectivas de la reforma constitucional del Senado», en AA.VV., *La reforma del Senado*. Madrid: Senado, Centro de Estudios Constitucionales.
- Aja Fernández, E. 2003. *El Estado autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*, 2.ª ed. Madrid: Alianza Editorial.
- Aja Fernández, E. 2005. «La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una cámara autonómica», en E. Aja Fernández, E. Albertí Rovira y J.J. Ruiz Ruiz, (coord.), *La reforma constitucional del Senado*. 1.ª ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Blanco Valdés, R.L. 2012. *Los rostros del federalismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Blanco Valdés, R.L. 2017. «La reforma del Senado: ese oscuro objeto de deseo», *Claves de razón práctica*, 251.
- Consejo de Estado. 2016. *Informe sobre modificaciones de la Constitución española*. Disponible en: <http://www.consejo-estado.es/pdf/modificaciones%20constitucion%20esp.pdf> (mayo de 2019).
- Consejo de Ministros. 2005. *Propuesta de reforma constitucional remitida al Consejo de Estado por el Gobierno*. Disponible en: <https://studylib.es/doc/7749440/consulta-del-gobierno-de-esp%C3%B1a-al-consejo-de> (mayo de 2019).
- Cruz Villalón, P. 1981. «La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 4 (núm. monográfico): 59.
- Congreso de los Diputados. 2004a. *Diario de Sesiones del Senado*, 25: 1152-1182.
- Congreso de los Diputados. 2004b. *Diario de Sesiones del Senado*, 61: 1152-1182.
- Congreso de los Diputados. 2018. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 127: 1-23.
- Fernández-Carnicero González, C.J. 2006. «La representación territorial: ¿representación política o representación de intereses?», *Teoría y realidad constitucional*, 17: 331-336.
- Garrido López, C. 2016. «Pero... ¿puede ser el Senado una cámara de representación territorial?», *Revista española de derecho constitucional*, 107(36): 75-116.
- Huber, P.M. 2003. *Deutschland in der Föderalismusfalle?*. Heidelberg: C.F. Müller.
- Laband, P. 1900. *Le Droit Public de l'Empire allemand*. Tomo I. París: V. Giard & E. Brière.
- Lafuente Balle, J.M. 2018. «El art. 155 de la Constitución española: examen doctrinal y comparado», *Revista de derecho político*, 102: 79-121.
- Morales Arroyo, J.M. 2005. «Los modelos de Senado», *Revista de derecho político*, 63: 75-96.

- Portero Molina, J.A. 1995. «Contribución al debate sobre la reforma del Senado», *Revista de Estudios Políticos*, 87.
- Punset Blanco, R. 1980. «El concepto de representación territorial en la Constitución española de 1978», *Revista de derecho político*, 7: 105-118.
- Punset Blanco, R. 2006. «De un Senado a otro. Reflexiones y propuestas para la reforma Constitucional», *Teoría y realidad constitucional*, 17: 107-142.
- Rastrullo Ripollés, A. 2018. «Sobre la tramitación del procedimiento de intervención autonómica del artículo 155 de la Constitución Española», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 30: 307-337.
- Rubio Llorente, F. 1993a. «Sobre la conveniencia de terminar la Constitución antes de acometer su reforma», *La forma del poder. (Estudios sobre la Constitución)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Rubio Llorente, F. 1993b. «El parlamento y la representación política», *La forma del poder. (Estudios sobre la Constitución)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Sáenz Royo, E. 2012. «Parlamento, partidos y estado autonómico: sobre la conveniencia de suprimir el senado», *Revista de derecho político*, 85: 171-194.
- Sáenz Royo, E. 2017. «El bicameralismo en el siglo XXI. Los últimos debates sobre el Senado en el Derecho comparado», *Teoría y realidad constitucional*, 40: 507-527.
- Sánchez Amor, I. 1994. «El Senado y las Comunidades Autónomas. Crónica de un desencuentro», en AA.VV., *La reforma del Senado*. Madrid: Senado, Centro de Estudios Constitucionales.
- Souvirón Morenilla, J.M. 2000. *Realidad y perspectivas de la organización territorial del Estado. T. I: El Estado de las Autonomías: entre la historia y su propia dialéctica*. Granada: Comares.
- Visiedo Mazón, F.J. 1997. *La reforma del Senado: territorialización del Senado*. Comisión General de las Comunidades Autónomas. Madrid: Secretaría General del Senado, Dirección de Estudios y Documentación.
- VV.AA. 1984. «Actas de la Ponencia constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, 2.
- Weber, Y. 1972. «La crise du bicaméralisme», *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, 2: 573-606.
- Wood, G.S. 1969. *The creation of the American republic, 1776-1787*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

NOTAS

- 1 Minuta de la Ponencia de Constitución en su reunión del día 26 de octubre de 1977, VV.AA., 1984: 303.
- 2 Fernández-Carnicero González, 2006: 331.
- 3 Una buena muestra de la indeterminación que por entonces aquejaba al diseño territorial lo constituye el hecho de que la designación de los senadores autonómicos la haya atribuido la Constitución a la asamblea legislativa de la respectiva C.A., «o, en su defecto, al órgano colegiado superior» de la misma (art. 69.5 CE).
- 4 *Vid.* Punset Blanco, 2006: 132-139.
- 5 Cfr. Resolución de 27 de octubre de 2017, de la Presidencia del Senado, por la que se publica el Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución, BOE de 27 de octubre de 2017, núm. 260; y Real decreto 944/2017, de 27 de octubre, por el que se designa a órganos y autoridades encargados de dar cumplimiento a las medidas dirigidas al Gobierno y a la Administración de la Generalitat de Cataluña, autorizadas por acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución, BOE de 28 de octubre de 2017, núm. 261. Sobre la aplicación del artículo 155 CE, *vid.* Lafuente Balle, 2018: 79-121, y Rastrullo Ripollés, 2018: 307-337.
- 6 Cruz Villalón, 1981: 59.
- 7 Ceuta y Melilla debieron esperar todavía unos cuantos años para adquirir la condición de ciudades autónomas [Ley orgánica 1 y 2/1995, de 13 de marzo; art. 144 b) CE].
- 8 Aprobados todos los estatutos, desde el punto de vista del nivel competencial, las autonomías se dividían en dos grandes grupos: en un primer grupo se incluían el País Vasco, Cataluña y Galicia que, por la vía privilegiada, y Andalucía, por la vía agravada, habían accedido de inicio al máximo techo competencial, al que se le unirían la Comunidad Valenciana y Canarias, que habían iniciado antes de aprobarse los Acuerdos la vía agravada de acceso y que, a cambio de la renuncia a seguirla y proceder conforme a la iniciativa autonómica ordinaria según las directrices marcadas por los Acuerdos, se les otorgó el máximo nivel competencial a través de sendas leyes orgánicas de transferencia (leyes orgánicas 11 y 12/1982 de 10 de agosto), y también Navarra, cuyo estatuto [Ley orgánica de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)], que había sido negociado entre el Gobierno central y el preautonómico de Navarra con base en la disposición adicional primera (derechos históricos de los territorios forales), había previsto también el máximo techo competencial; y un segundo grupo integrado por las restantes diez autonomías del total de diecisiete que asumían un nivel competencial sustancialmente inferior.
- 9 Leyes orgánicas 1 a 11/1994, todas de 24 de marzo, de reforma de los estatutos de autonomía de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Comunidad de Madrid y Castilla y León, respectivamente.

- Sobre la improcedencia y las dificultades que el procedimiento de recepción por los distintos estatutos del contenido de la Ley orgánica de transferencias 9/1992 pudiera suscitar para cerrar el modelo autonómico, véase Rubio Llorente, 1993a: 169-171.
- 10 Ley orgánica 5/1996, de 30 de diciembre (Aragón); Ley orgánica 3/1997 (Castilla-La Mancha); Ley orgánica 1/1998 (Región de Murcia); Ley orgánica 5/1998 (Comunidad de Madrid); Ley orgánica 11/1998 (Cantabria); Ley orgánica 1/1999 (Asturias); Ley orgánica 2/1999 (La Rioja); Ley orgánica 3/1999 (Islas Baleares); Ley orgánica 4/1999 (Castilla y León); y Ley orgánica 12/1999 (Extremadura). Sobre la creación y posterior evolución del Estado autonómico, Aja Fernández, 2003: 71-94; también Souvirón Morenilla, 2000: 79 y ss.
 - 11 Portero Molina, 1995: 82.
 - 12 Sobre la Comisión General de las Comunidades Autónomas, véase, por todos, Visiedo Mazón, 1997: 275 y ss. Respecto a las limitaciones de la reforma reglamentaria, Sánchez Amor, 1994: 75 y ss. y Aja Fernández, 1994: 211 y ss. Tampoco han tenido demasiado recorrido los grupos territoriales del Senado. Su reglamento prevé la posibilidad de que aquellos grupos parlamentarios que se compongan de senadores elegidos mediante sufragio directo o por designación de las asambleas legislativas de dos o más CC.AA. podrán constituirse en grupos territoriales, integrados, al menos, cada uno de ellos por tres senadores (art. 32.1 y 2 RS). A estos grupos territoriales el reglamento les concede cierta presencia en la Junta de Portavoces (arts. 32.3 y 43.2 RS) y en los debates del Pleno sobre cuestiones que afecten de modo especial a una o más CC.AA. (arts. 32.3 y 85.1 RS). Como antes se ha indicado, su papel, sin embargo, tanto en las reuniones de las Juntas de Portavoces como en las sesiones plenarias, incluida la de carácter anual dedicada íntegramente a analizar el Estado de las autonomías (art. 56 bis 8 RS), ha sido prácticamente nulo.
 - 13 A fin de dar cumplimiento al encargo del Gobierno, previamente y mediante la LO 3/2004, de 28 de diciembre, se modificó la LO 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. En concreto, el artículo 2.3 de esta ley en su nueva redacción dispone que el Consejo de Estado «realizará por sí o bajo su dirección los estudios, informes o memorias que el Gobierno le solicite y elaborará las propuestas legislativas o de reforma constitucional que el Gobierno le encomiende [...]». En la elaboración de las propuestas legislativas o de reforma constitucional atenderá los objetivos, criterios y límites de la reforma constitucional señalados por el Gobierno [...]».
 - 14 Consejo de Estado, 2016: 222-333.
 - 15 Acuerdo del Consejo de Ministros, 2005: 14 y 15, por el que solicita al Consejo de Estado la emisión de un Informe sobre la reforma de la Constitución española.
 - 16 Cfr., por ejemplo, Consejo de Estado, 2016: 244-273.
 - 17 Por todos *vid.* Aja Fernández, 2005: 26-31.
 - 18 Punset Blanco, 2006: 123-125.
 - 19 Siguiendo este criterio taxonómico, en este último grupo habría de incluirse también la modalidad de elección de los senadores mediante sufragio universal directo pues, como es obvio, este tipo de elección por su propia naturaleza produce una representación plural, salvo en el supuesto de que se optase por una circunscripción electoral coincidente con el territorio de cada C.A. y se aplicase una fórmula electoral mayoritaria pura, de suerte que todos los escaños en disputa en la correspondiente circunscripción se atribuyesen a la fuerza política que hubiese obtenido mayor número de votos en tal circunscripción.
 - 20 Rubio Llorente, 1993b: 224.
 - 21 Con relación a la distinción entre representación y representatividad, véase Punset Blanco, 1980: 105-118.
 - 22 Rubio Llorente, 1993b: 224.
 - 23 Sobre el proceso de gestación de la Segunda Cámara federal norteamericana y el acuerdo definitivo –el conocido como Compromiso de Connecticut– entre los delegados reunidos en la Convención de Filadelfia acerca de su configuración que finalmente se incorporaría al texto constitucional, *vid.* Blanco Valdés, 2012: 46 y ss., en especial: 51-53. Cfr. Wood, 1969: 558-559.
 - 24 Cfr. Laband, 1900: 354-358.
 - 25 Blanco Valdés, 2017: 98.
 - 26 Así sucede hoy día, por ejemplo, en las segundas cámaras de los EE.UU., Austria, Alemania, Australia, Canadá, Bélgica, Suiza, Argentina o México. (Cfr. Garrido López, 2016: 92-100). Ese vaciamiento de la especialidad de la representación territorial y su ocupación por la dinámica de partidos explicaría, a su vez, que, por una parte, el bicameralismo no represente hoy en día un rasgo característico de los Estados federales y que, por la otra, se aprecie en la actualidad una confluencia argumentativa acerca de la conveniencia de mantener las segundas cámaras tanto en los Estados unitarios como en los de corte federal, sin que ni en unos ni en otros se recurra a una hipotética necesidad de canalizar una representación territorial como fundamento para su preservación. *Vid.* Sáenz Royo, 2017: 507-527.
 - 27 Consejo de Estado, 2016: 298.
 - 28 Se ha llegado a decir que en los períodos en los que no hay coincidencia en el color político de ambas cámaras, el *Bundesrat* se convierte en «el ancla institucional de la oposición parlamentaria a nivel federal» (Huber, 2003: 3).
 - 29 Weber, 1972: 591-597.
 - 30 Así ha sido, por ejemplo, cuando se utilizó la tramitación parlamentaria en el Senado de la reforma de Ley orgánica del poder judicial, a fin de adaptarla a la aprobación de una nueva Ley de arbitraje, para introducir, por el grupo mayoritario –el Grupo Parlamentario Popular– y por vía de enmiendas, el texto normativo de unos artículos que se añadían al Código Penal, en los que se tipificaban como delito ciertas conductas realizadas por funcionarios públicos, y que finalmente supuso la inclusión en la Ley orgánica reguladora del Código penal de los artículos 506 bis, 521 bis y 576 bis. [BOCG, *Senado*, serie II, 171 (c), de 2 de diciembre de 2003]. Cfr. Morales Arroyo, 2005: 85-86.
 - 31 Pueden consultarse, si bien circunscritos a la VII Legislatura (2000-2004), ejemplos de esta práctica legislativa en *ibid.*, pp. 86-87.
 - 32 Únicamente se ha descrito esta circunstancia en el tramo final de la V Legislatura (1993-1996); en la VIII (2004-2008) e IX (2008-2011) legislaturas, y en la última Legislatura –la XII– después de prosperar la moción de censura contra el Gobierno del Partido Popular en la sesión de 1 de junio de 2018 (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 2018: 1-23). No obstante, debe tenerse en cuenta que, excepto

- en el último caso señalado, en el que el Grupo Parlamentario Popular, tras pasar a la oposición en el Congreso de los Diputados después del triunfo de la moción de censura, seguía conservando la mayoría absoluta en el Senado; en los demás casos relacionados, el principal partido de la oposición en el Congreso –el PP– disponía del grupo mayoritario en el Senado, pero no con mayoría absoluta, de manera que debía contar necesariamente con el concurso de otras fuerzas políticas a fin de bloquear o dificultar en el Senado la acción de Gobierno.
- 33 No obstante, la decisión de la Mesa no tuvo mayor recorrido debido a que poco tiempo después las Cortes Generales fueron disueltas mediante el Real decreto 1/1996, de 8 de enero.
- 34 *Diario de Sesiones del Senado*, 2004a: 1152-1182. No obstante, el Congreso de los Diputados levantó el veto del Senado al ratificar el proyecto inicial por mayoría absoluta en su sesión de 22 de diciembre de 2004, de modo que la Cámara Alta finalmente no pudo, en consecuencia, introducir modificación alguna en el proyecto de presupuestos (*Diario de Sesiones del Senado*, 2004b: 2899-2920).
- 35 No obstante, todos ellos retirarían posteriormente la firma de la Proposición de Ley orgánica, quedando como autor único de la misma el Grupo Parlamentario Socialista (BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 307-2, de 21 de septiembre de 2018).
- 36 Descartada la vía de reforma de la LO 2/2012 por medio de Real decreto ley (STC 60/1986, de 20 de mayo), los grupos parlamentarios Socialista, Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, de Esquerra Republicana y Mixto, presentaron la Proposición de Ley orgánica de reforma de la LO 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 307-1, de 7 de septiembre de 2018). En ella se proponía la modificación del artículo 15.6 de la LO 2/2012, que en su nueva redacción dispondría que una vez aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por el Congreso, si estos fuesen rechazados por el Senado, dichos objetivos se someterían a una nueva votación en el Pleno del Congreso, aprobándose si este los ratificase por mayoría simple. A su vez, los grupos parlamentarios firmantes solicitaban de la Mesa que acordase la tramitación de la Proposición de Ley por el procedimiento de urgencia (art. 93 RC), e igualmente que, oída la Junta de Portavoces, la Mesa propusiese al Pleno que acordase su tramitación directa y en lectura única, una vez tomada en consideración (art. 150.1 RC). Tras su toma en consideración por el Pleno del Congreso (BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 307-3, de 24 de septiembre de 2018), la Mesa de la Cámara –controlada por el PP y Ciudadanos– en el acuerdo subsiguiente a la toma en consideración resolvió encomendar Dictamen sobre la Proposición de Ley orgánica a la Comisión de Hacienda o, lo que es lo mismo, rechazó su tramitación por vía de urgencia y en lectura única (BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 307-4, de 1 de octubre de 2018). Entretanto, y para evitar quedar a expensas de la decisión de la Mesa del Congreso acerca del modo de tramitación de la Proposición de Ley orgánica presentada, el Grupo Parlamentario Socialista introdujo, en el último día del plazo de presentación de enmiendas, una de adición –la número 32– a la Proposición de Ley orgánica de reforma de la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del poder judicial, sobre medidas urgentes en aplicación del Pacto de Estado en materia de violencia de género, que estaba en fase de tramitación en la Comisión de Justicia. Con esta enmienda se introducía en la norma enmendada la modificación del artículo 15.6 de la LO 2/2012 en los mismos términos que recogía la Proposición de Ley orgánica de reforma de la Ley orgánica 2/2012, acelerando así su tramitación (BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 250-4, de 27 de septiembre de 2018). Sin embargo, la Mesa del Congreso abortó la maniobra al decidir, por medio de su Acuerdo de 24 de septiembre de 2018 y a solicitud de Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, inadmitir a trámite la referida enmienda de adición e impedir, en consecuencia, su inclusión en el Informe elaborado por la Ponencia en la Comisión de Justicia.
- 37 O dicho en palabras del profesor Roberto Blanco: «no hay en el mundo verdaderas cámaras de representación territorial, pues las que tienen la primera condición (representatividad) carecen de la segunda (territorialidad) y viceversa» (Blanco Valdés, 2017: 98-99).
- 38 Sáenz Royo, 2012: 178.