

20. EL SENADO

ANTONIO TORRES DEL MORAL

Catedrático de Derecho Constitucional

UNED

SUMARIO

I. OPCIÓN POR UN SENADO COMO CÁMARA AUTONÓMICA.—II. PLAN SISTEMÁTICO DE LA PROPUESTA.—III. NATURALEZA DEL SENADO. COMPOSICIÓN Y ESTATUTO DE SUS MIEMBROS: ARTÍCULOS 66.1, 67.2, 69, 70 a 72 y 115.1.—IV. FUNCIONAMIENTO: ARTÍCULO 73.—V. FUNCIÓN LEGISLATIVA: ARTÍCULOS 81.2, 87.2, 88, 89.2, 90 Y 150.3.—VI. FUNCIÓN PRESUPUESTARIA: ARTÍCULO 134.—VII. FUNCIÓN DE CONTROL.—VIII. LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD: ARTÍCULO 162.1.a).—IX. REFORMA CONSTITUCIONAL: TÍTULO X.

20. EL SENADO

POR

ANTONIO TORRES DEL MORAL

Catedrático de Derecho Constitucional

UNED

I. OPCIÓN POR UN SENADO COMO CÁMARA AUTONÓMICA

Lo primero que tiene que saberse es qué Senado se quiere. Yo apuesto decididamente por un Senado que sea verdadera Cámara autonómica, cosa que no se puede decir del actual. Es necesario, pues, reformarlo.

Me parece un error creer que una tal reforma afectaría sólo al artículo 69, que regula su composición. Como también me lo parece decir que puede dotársele de competencias en materia autonómica con la composición actual. Una reforma del Senado en el sentido de hacer de él una auténtica Cámara autonómica tiene que incidir en su composición, en sus funciones y en su funcionamiento.

La reforma, en su caso, debe alcanzar a una veintena de artículos. Yo sólo me voy a referir a los más relevantes. Acaso otros, igualmente susceptibles de reforma, deban permanecer en su redacción actual por no ser tan vitales y porque las reformas, como operaciones políticas trascendentes, deben hacerse con prudencia y afectar al menor número posible de preceptos.

Pero está, como he dicho, la cuestión previa del modelo de Senado que se desea diseñar. Entre el modelo estadounidense y el alemán, va siendo corriente dominante en los mentideros políticos y en la tribuna

pública la preferencia por el federalismo cooperativo alemán y, por consiguiente, también por el *Bundesrat* o Consejo Federal mejor que por el Senado norteamericano.

El Senado americano responde a su momento, hace dos siglos, y a la forma en que se construyó la Unión, por asociación de Estados preexistentes muy celosos de su soberanía y muy recelosos de la gran Federación que estaban edificando. De ahí la igualdad de representación estatal y las competencias decisivas del Senado en política nacional e internacional. Hasta tal punto es así que la Cámara de Representantes, que es la de la Unión, la que representa a la población de la Unión como un todo, es más localista que el Senado, que es la Cámara de representación de los Estados.

No creo, por todo lo dicho, que éste sea el modelo apropiado para nuestro Senado en las circunstancias actuales.

Por su parte, el *Bundesrat* alemán es una institución semiparlamentaria, cuyos miembros son designados por los Gobiernos de los *Länder* y están sometidos a mandato imperativo. Es una institución de cooperación de la Federación con los *Länder* y de éstos entre sí, aparte de que en determinadas ocasiones puede desempeñar otras funciones.

A mi juicio, en España hay que buscar un órgano de cooperación como el *Bundesrat*, pero que sea plenamente una Cámara parlamentaria,

- cuyos miembros estén nombrados por los Parlamentos autonómicos en vez de por los Gobiernos;
- con inmunidad, inviolabilidad y no sometidos a mandato imperativo;
- que sea Cámara especial por su representación (de las CC.AA.) y sus competencias (casi exclusivamente autonómicas);
- e indisoluble.

II. PLAN SISTEMÁTICO DE LA PROPUESTA

a) En el Título Preliminar no hay preceptos susceptibles de retoques que puedan afectar al Senado.

b) De igual modo, el Título I, regulador de los derechos y deberes fundamentales, queda intacto a este mismo respecto.

c) Las referencias del Título II a las Cortes Generales en orden a la sucesión en la Corona, a la Regencia, a la tutela del Rey menor, etc., quedan con la misma redacción.

Sin embargo, el artículo 62.b) al decir que «corresponde al Rey... convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución», plantea el problema de si es necesaria su reforma para conciliarlo con un Senado indisoluble como el que se propone. La cuestión es importante puesto que dicho precepto sólo puede ser modificado por el procedimiento agravado del artículo 168. Creo, no obstante, que la dificultad puede salvarse por vía de interpretación, siempre preferible a la de reforma por su menor coste político.

Otras alusiones del mismo título a las Cortes Generales, como la del artículo 63.3 (autorización previa de las Cortes Generales para que el Rey declare la guerra o haga la paz) no ofrecen dificultades.

d) Evidentemente, el Título III («De las Cortes Generales») ofrece más preceptos afectados por una reforma del Senado. Pero, como hemos dicho anteriormente, no toda mención de las Cortes o del Senado requieren cambio en su redacción, por importante que fuere la declaración del precepto o la función atribuida.

Sin embargo, no vamos a seguir linealmente el articulado constitucional, sino que arbitraremos un orden sistemático, según sea la faceta del Senado a la que afecte:

1. Naturaleza, composición y estatuto de sus miembros.
2. Organización y funcionamiento.
3. Funciones:
 - 3.1. Legislativa.
 - 3.2. Presupuestaria.
 - 3.3. De control:

- a) Control político del Gobierno.
- b) Control de las Comunidades Autónomas.

3.4. Legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad.

3.5. Reforma constitucional.

III. NATURALEZA DEL SENADO. COMPOSICIÓN Y ESTATUTO DE SUS MIEMBROS: ARTÍCULOS 66.1, 67.2, 69, 70 A 72 Y 115.1

La representación del pueblo español por parte de las Cortes Generales (art. 66.1), puede seguir predicándose aunque cambie el modo o la fórmula de esa representación. A este respecto, la expresión equívoca es la del artículo 69.1 («representación territorial») puesto que, conforme al artículo 1.2, todos los poderes del Estado emanan del pueblo y de ninguno puede decirse que emane de los territorios del Estado. Volveremos sobre ello al abordar el referido artículo 69.1.

De igual modo, pueden seguir predicándose las mismas funciones y potestades de las Cortes, aunque su ejercicio y uno de sus ejercientes sean parcialmente distintos. Dígase otro tanto de la declaración de inviolabilidad de las Cortes Generales.

1. El artículo 67 puede también quedar con su redacción actual. Únicamente presenta interés el apartado segundo.

El *Bundesrat* alemán responde al principio de **mandato imperativo** sin que por ello se agriete un edificio constitucional sostenido en todo lo demás sobre el principio inverso: el mandato representativo. Cabría hacer otro tanto en España, pero si ya le cuesta trabajo a la opinión pública aceptar la disciplina de voto de los partidos o de los grupos parlamentarios, mucho más difícil le sería no ver en el mandato imperativo de los Gobiernos autonómicos sobre «sus» Senadores una liquidación del Parlamento e incluso una disolución del Estado en las Comunidades Autónomas.

Téngase en cuenta que la opinión pública española (salvo en cuatro o cinco Comunidades Autónomas), si bien acepta el carácter autonómico del Estado, es sumamente crítica con su funcionamiento, con su coste económico y con la «clase política» emergente en las Comunidades Autónomas.

mas. En esto se diferencia del modelo federal alemán, que responde a una historia notablemente distinta, tanto la remota como la próxima.

De otro lado, el *Bundesrat* es una semi-cámara parlamentaria. Muchos autores califican de unicameral el Parlamento alemán, no viendo en el *Bundesrat* sino un Consejo con ciertas facultades de veto legislativo y reglamentario (una especie de Consejo de Estado potenciado) y un órgano de cooperación de la Federación con los *Länder* y de éstos entre sí, función que no requiere necesariamente una Cámara parlamentaria.

2. El artículo 69 es el central de la reforma estudiada, a partir del cual se irradian las conexiones con otros preceptos.

Son posibles diferentes soluciones, todas ellas en torno a la potenciación del carácter del Senado como Cámara autonómica.

a) El apartado primero del artículo podría permanecer. No debemos hacer del lenguaje político la principal preocupación de la reforma, aun no siendo éste nunca indiferente.

En democracia, no cabe más representación que la del pueblo. Los territorios se representan con fotografías, mapas o croquis, no con órganos estatales. La única intelección correcta del precepto es ésta:

«El Senado es la Cámara de representación del pueblo español a través de los entes territoriales del Estado»,

sean éstos los municipios, las provincias y/o las Comunidades Autónomas.

Al querer potenciar su naturaleza de Cámara autonómica, incluso exclusivizarla, podría aprovecharse la ocasión y darle al precepto una redacción más precisa:

«El Senado es la Cámara de representación del pueblo español a través de las Comunidades Autónomas»;

o bien:

«... organizado en Comunidades Autónomas».

Esta redacción es más barroca y acaso innecesariamente explicativa. Por eso, como he adelantado, nada obsta a una interpretación correcta —así se hace habitualmente— del apartado que analizamos a pesar de su deficiente dicción.

b) El resto del artículo 69 es nuevo.

«2. Las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas designarán, entre sus miembros y en proporción a la importancia numérica de sus grupos parlamentarios, los senadores que correspondan a su respectiva Comunidad.»

La opción por las Asambleas Legislativas y la designación proporcional frente a los Consejos de Gobierno, que es la seguida en el *Bundesrat* alemán, está aconsejada por la previa de mantener la prohibición de mandato imperativo (artículo 66.2).

«3. Las Asambleas Legislativas procederán a la designación de senadores una vez constituidas después de las correspondientes elecciones.»

Dada la armonización actual de la regulación de las elecciones autonómicas, con caracteres de irreversibilidad en un horizonte temporal amplio, el apartado tercero depara un Senado cuyos miembros designados por trece Comunidades Autónomas se renovarán simultáneamente en el mes de junio de cada cuatro años. Los designados por el resto de las Comunidades Autónomas (Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía) se incorporarán conforme al ritmo electoral de cada una.

Ello nos persuade de varios pormenores:

- a) El mandato del Senado, de cuatro años, se medirá por la renovación de los senadores de trece Comunidades Autónomas.
- b) Los senadores designados por las otras cuatro Comunidades Autónomas verán interrumpido su mandato desde el término de un Senado a la constitución de otro. Sobre si es necesaria o no su ratificación como senadores para su participación en la constitución del nuevo, es posible sostener jurídicamente las dos posiciones:

1. No hay senadores sin Senado. Por tanto, necesitan ser confirmados como tales.
2. Su mandato sólo está suspendido o interrumpido, no necesitando, por ello, confirmación alguna.

La solución primera es más ortodoxa desde la perspectiva del parlamentarismo clásico, para el que el Parlamento es órgano discontinuo. La segunda, en cambio, tiene en la sencillez su mayor fuerza; plantea menos problemas y acaso por eso resulta preferible.

«4. Cada Asamblea Legislativa designará tres senadores y uno más por cada millón de habitantes de la respectiva Comunidad Autónoma o fracción superior a quinientos mil.»

«5. Las ciudades de Ceuta y Melilla designarán un senador cada una.»

Como puede suponerse, los números manejados en la redacción propuesta son perfectamente sustituibles por otros, según se opte por una Cámara más nutrida o menos, de un lado, y, de otro, por unas diferencias más o menos acusadas entre unas Comunidades y otras en razón de su población.

Las cifras manejadas arrojarían un total de 84 senadores, según el censo actual, que puede variar, aunque no mucho, en lo sucesivo. (El *Bundesrat* tiene 64 miembros.)

Puede buscarse un Senado de unos cien miembros, como el Senado de Estados Unidos, incrementando en una unidad los de cada Comunidad Autónoma. Ello se consigue, bien por la designación de cuatro por cada una, además de los que le correspondan por su población; bien confirmando el carácter de senadores natos a los presidentes de las Comunidades en ejercicio. Yo me inclino por la segunda solución.

Propongo, pues, un apartado sexto del artículo 69:

«6. Los presidentes de las Comunidades Autónomas serán miembros natos del Senado».

El número de senadores, entonces, sería de 101, siempre según el censo actual. Esta composición parece suficiente para el tipo de Cámara que se diseña, significa un ahorro tangible en su sostenimiento, que merecerá aprobación de la opinión pública, y ofrece unas diferencias moderadas entre unas Comunidades y otras, puesto que el contingente de senadores varía entre cuatro (que corresponde a algunas Comunidades poco pobladas) y 10 (cifra alcanzada únicamente por Andalucía y Cataluña).

El desglose de estas cifras quedaría como sigue:

Andalucía	3	+	6	+	1	=	10
Aragón	3	+	1	+	1	=	5
Asturias	3	+	1	+	1	=	5
Baleares	3			+	1	=	4
Canarias	3	+	1	+	1	=	5
Cantabria	3			+	1	=	4
Castilla-La Mancha	3	+	1	+	1	=	5
Castilla-León	3	+	2	+	1	=	6
Cataluña	3	+	6	+	1	=	10
Extremadura	3	+	1	+	1	=	5
Galicia	3	+	2	+	1	=	6
Madrid	3	+	5	+	1	=	9
Murcia	3			+	1	=	4
Navarra	3			+	1	=	4
País Vasco	3	+	2	+	1	=	6
Rioja	3			+	1	=	4
Valencia	3	+	3	+	1	=	7
Ceuta	1					=	1
Melilla	1					=	1
Total							101

3. No parece que necesite ningún ajuste la redacción de los **artículos 70 a 72** (estatuto de los parlamentarios y autonomía reglamentaria de las Cámaras).

El modelo alemán puede sugerir la idea de negar la inmunidad y la inviolabilidad a los senadores. Pero el Senado que se busca configurar es una Cámara parlamentaria, no un Consejo técnico cooperativo. Por eso, junto a la independencia de voto, debe seguirseles reconociendo a los senadores las mencionadas prerrogativas, aunque —lo mismo en este caso que en el de los diputados— su interpretación deba ser restrictiva. Pero éste es otro problema.

4. Ahora bien, como este Senado no es elegido directamente por el pueblo español sino indirectamente a través de los Parlamentos autonómicos, carece de fundamento su disolución por parte del Gobierno para convocar elecciones nuevas. El Senado propuesto debe ser, pues, indisoluble por el Gobierno y renovarse solamente tras cada constitución de los Parlamentos autonómicos.

De esta manera, debe corregirse el artículo 115.1 para hacer del Congreso la única Cámara disoluble por el Gobierno:

Artículo 115

«1. El Presidente del Gobierno, previa deliberación... podrá proponer la disolución del Congreso, que será decretada...».

IV. FUNCIONAMIENTO: ARTÍCULO 73

El artículo 73 ofece un flanco favorable a la potenciación del Senado como Cámara autonómica.

1. Los períodos de sesiones (art. 73.1) deben seguir siendo los mismos, pero la regulación de la iniciativa para la celebración de sesiones extraordinarias (art. 73.2), ha de intercalar un inciso relativo al Senado. Con lo que el apartado quedaría así:

«2. Las Cámaras podrán... El Senado se reunirá también en sesión extraordinaria cuando así lo soliciten las Asambleas Legislativas de cuatro Comunidades Autónomas. Las sesiones...».

Parece evidente la conveniencia de una disposición como la propuesta, si bien, una vez más, las cifras puedan ser diferentes. La exigencia de cuatro Comunidades Autónomas no parece desproporcionada; es menor del 25 por 100 de las existentes pero un número suficientemente amplio como para evitar iniciativas innecesarias y operaciones de imagen de algunos grupos políticos demasiado inclinados a la táctica de la polémica cotidiana. En fin, lo mismo podrían ser cinco que tres, pero no más ni menos, a mi parecer.

2. Aunque, como he anticipado, la propuesta opta por un Senado indisoluble, nada obsta a superar por vía de interpretación las alusiones del artículo 78.2 relativas a la disolución de las Cámaras, como expresión relativa sólo al Congreso. Tampoco debería haber mayor problema para su modificación, pero no parece ineludible.

En todo ello doy por supuesta la permanencia de una Diputación Permanente del Senado.

V. FUNCIÓN LEGISLATIVA: ARTÍCULOS 81.2, 87.2, 88, 89.2, 90 Y 150.3

Por lo que se refiere a las funciones, como anuncié, comenzaré por la legislativa.

1. Una modificación importante conviene hacer en el artículo 81.2, que regula parcialmente el procedimiento legislativo orgánico.

Es en este tipo de preceptos donde se ventila de modo más acusado el perfil de la reforma constitucional pretendida. Si finalmente se acepta un Senado que sea verdadera Cámara parlamentaria, pero se busca igualmente su singularización autonómica respecto del Congreso de los Diputados, hemos de diseccionar bien las competencias de las Cortes y distribuir las entre las dos Cámaras de la forma más funcional posible.

Por lo que a la legislación orgánica se refiere, parece plausible atribuir al Senado mayor peso específico en materia autonómica y al Congreso en las demás. De ahí que este precepto deba conjugarse con los otros que regulan el procedimiento legislativo (artículos 87, 89, 90) en un todo armónico.

Por lo que al precepto analizado respecta, su redacción podría completarse con un nuevo punto, añadido al final:

«La aprobación, modificación y derogación de los Estatutos de Autonomía exigirá dicha votación y mayoría en el Senado».

El vuelco que ello —y lo que comentaremos más adelante— significa en el sistema de fuentes es considerable, y la reinstauración del Senado como Cámara autonómica, evidente.

2. Igual sucede con la **iniciativa legislativa**, regulada en el artículo 87. En la versión actual del apartado 2.º, ni las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas tienen verdadera iniciativa legislativa ni el Senado ocupa la posición que debiera al respecto. Los dos objetivos pueden conseguirse con una nueva redacción:

«2. Las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Senado la adopción de una proposición de ley sobre una materia que afecte a la organización territorial del Estado o remitírsela directamente, delegando ante él un máximo de tres de sus miembros encargados de su defensa».

3. La tramitación de los proyectos y proposiciones de ley debe regularse de manera acorde con el nuevo perfil de esta Cámara, cambiando la total supeditación al Congreso en la que hoy se encuentra por un reparto funcional más operativo y digno.

Conforme hemos dicho anteriormente, esta distribución funcional debe hacerse en función de la materia, de manera que la relativa al Estado autonómico encuentre en el Senado la Cámara especial y prioritariamente competente. Viceversa: en el resto, debe serlo el Congreso de los Diputados.

En conclusión, lo que propongo es un nuevo apartado del artículo 88, que diga:

«2. Los proyectos y proposiciones de ley relativos a la organización autonómica del Estado y a su financiación serán tramitados primeramente en el Senado, a cuyos efectos serán remitidos por el Gobierno y por el Congreso de los Diputados».

Con este nuevo texto y la redacción reformada del artículo 87.2, carece de objeto el actual artículo 89.2, que debe, por ello, desaparecer.

4. Por iguales motivos, el **artículo 90** se ve afectado. Al tramitarse algunos textos legislativos primeramente en el Senado, la actual regulación de los trámites sucesivos debe ser completada con la de estos proyectos y proposiciones.

De otro lado, el incremento de significación autonómica del Senado permite descargarlo del grueso de la tramitación legislativa de los demás

textos, circunscribiéndose su intervención a la interposición de vetos, pero no a la presentación, discusión y votación de enmiendas. Con ello y con una reducción de plazos, se agilizaría sobremanera el procedimiento legislativo. Los vetos senatoriales deben requerir la mayoría absoluta y ser superables por el Congreso en términos parecidos a los actualmente establecidos en el artículo 90.2: mayoría absoluta, en primera votación, o mayoría simple en segunda, una vez transcurridos dos meses desde su interposición.

La profundidad de esta reforma no requiere, sin embargo, una redacción de nuevo cuño del artículo 90, sino leves retoques en sus apartados segundo y tercero y la adición de un cuarto nuevo:

«2. El Senado, en el plazo de dos meses a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto al mismo. El veto... El proyecto... una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo.»

«3. El plazo de dos meses de que dispone el Senado para vetar el proyecto se reducirá...»

«4. Los proyectos que deban ser tramitados primeramente en el Senado seguirán el camino inverso, con iguales formalidades y plazos.»

5. Como consecuencia, la aprobación (mejor dicho, ya la aprobación, no) y la modificación de los Estatutos de Autonomía debe ser tramitada primeramente en el Senado. No hace falta, sin embargo, que el artículo 147.3 lo refleje así, porque ya se hace en el 87.2 que hemos propuesto en el apartado segundo de este epígrafe.

6. Igual sucede con las leyes de armonización. Debe reformarse el artículo 150.3 en el sentido de conferir al Senado en exclusiva la apreciación de la necesidad de armonizar las legislaciones de las CC.AA. (en el supuesto más bien irreal de que, después de lo sucedido con la LOAPA, se vaya a hacer alguna ley de armonización; el camino preferido será el de armonizar sin decirlo; así por lo menos se ha hecho con la legislación electoral autonómica):

«3. El Estado podrá dictar... Corresponde al Senado, por mayoría absoluta, la apreciación de esta necesidad.»

VI. FUNCIÓN PRESUPUESTARIA: ARTÍCULO 134

La posible incidencia de una reforma del Senado como la que propongo en el procedimiento de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, que regula el art. 134, se presta a varias opciones, siendo, por tanto, todas ellas sumamente opinables.

El criterio de la sencillez, de tanta importancia en política, quizás aconseje dejar incólume el precepto. Sin embargo, puede intentarse una diferenciación de las Cámaras entregando al Senado únicamente —pero en exclusiva— la enmienda y aprobación del capítulo relativo a la asignación mencionada en el art. 158.1. Lo veremos en seguida.

Debe entenderse, consiguientemente, que el Senado que proponemos no enmendaría el proyecto dictaminado por el Congreso, sino sólo lo aprobaría o vetaría, pudiendo el Congreso superar dicho veto en los términos antes explicados.

Pero el apartado 3.º de este artículo hace referencia a la asignación prevista en el artículo 158.1, que es la que el Estado puede incluir en los Presupuestos como parte de la financiación de las CC.AA. Al ser una materia netamente autonómica, debe ser el Senado el que la apruebe en exclusiva. Así, pues, tras el texto actual del apartado 3.º del artículo 134 debe incluirse un nuevo apartado 4.º que diga:

«4. De incluirse en los Presupuestos la asignación prevista en el artículo 158.1, el Gobierno presentará dicho capítulo presupuestario ante el Senado. El Senado tras su aprobación, lo remitirá seguidamente al Congreso de los Diputados para su incorporación a los Presupuestos Generales del Estado que finalmente apruebe esta Cámara».

En el bien entendido de que el Congreso lo incluirá tal cual llegue del Senado y armonizará con él las demás partidas presupuestarias. Un mes debe ser suficiente para el examen y aprobación de una partida presupuestaria, por importante y compleja que ésta sea. Así tiene tiempo el Congreso de armonizar el resto del Presupuesto.

Dogmáticamente no hay dificultad alguna para que el Presupuesto se apruebe por piezas separadas si finalmente el Congreso las recibe con tiempo suficiente, no para modificarlas, pero sí para conformar unos Presupuestos Generales coherentes. Actualmente ya sucede con los presupuestos parciales de las dos Cámaras y del Tribunal Constitucional, además de que los Presupuestos deben incluir los gastos consolidados de

ejercicios anteriores. Todos ellos son datos inamovibles con los que las Cortes Generales (tras la reforma propuesta, el Congreso de los Diputados) deben contar.

En fin, el nuevo apartado 4.º obliga a corregir la numeración de los actuales apartados 4.º a 7.º del artículo comentado.

VII. FUNCIÓN DE CONTROL

1. Por las mismas razones tantas veces apuntadas la función de control del Senado seguiría sin incluir la exigencia de responsabilidad política del Gobierno, y, en cuanto a preguntas e interpelaciones, deben ceñirse exclusivamente a la materia autonómica, siendo, por tanto, retocable el artículo 111.1 en tal sentido.

2. En el Título VIII («De la organización territorial del Estado»), artículos 137 a 158, contra lo que pudiera esperarse, no hay muchos preceptos susceptibles de modificación en una reforma constitucional como la estudiada. De lo que se trata en esta ponencia no es de modificar la organización territorial autonómica, sino el Senado para darle mayor protagonismo en el Estado autonómico existente.

Aun así, algo se ha dicho acerca de los Estatutos de autonomía y de las leyes de armonización. Pero ahora tratamos de controles. Y en los controles del Poder Central sobre las CC.AA. debe participar el Senado de manera relevante. Concretamente el control regulado en el **artículo 155.1** debe experimentar un cambio en el sentido de ser ejercido por el Senado en vez de por el Gobierno, lo cual, por lo demás, es más coherente con el tipo de actividad controlada, que es el ejercicio de funciones delegadas por ley (por el Parlamento, pues). Ahora bien, la ejecución de las medidas que eventualmente disponga el Senado al respecto debe corresponder obviamente al Gobierno.

El precepto quedaría entonces así:

«1. Si una Comunidad Autónoma no cumplierse las obligaciones... el Senado requerirá al efecto al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, podrá aprobar por mayoría absoluta las medidas necesarias... Dichas medidas serán ejecutadas por el Gobierno».

En el **artículo 161.2**, relativo a la impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos autonómicos, debe hacerse otro tanto. En todo caso, al tratarse de un supuesto menos grave, puede requerirse una mayoría senatorial menos exigente.

El texto propuesto, por ende, es:

«2. El Gobierno, con la aprobación del Senado, podrá impugnar ...».

VIII. LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD: ARTÍCULO 162.1.a

En fin, en el elenco de sujetos legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad, la Constitución habilita a 50 senadores. Dada la reducción del número de éstos en la Cámara que se diseña, la exigencia debe ser rebajada proporcionalmente a veinte. Cuestión diferente es que se ofrezca una vía doble a los senadores: un número mínimo de individuos o un número, también mínimo, de grupos parlamentarios.

A mi modo de ver, puesto que los grupos parlamentarios continúan siendo ideológicos, no territoriales, no debería proponerse tal medida salvo que se hiciera otro tanto para el Congreso y eso es llevar la reforma más allá de lo pretendido (de lo pretendido, al menos, en esta ponencia). En cambio, sí que se podría ofrecer la alternativa de un número inferior de senadores (por ejemplo, 15 si la cifra utilizada en la primera opción es de 20) siempre que sean de, al menos, tres o cuatro Comunidades Autónomas.

Por último, si el Senado va a aparecer como una Cámara especializada (representación especial, competencias especiales), también ello debería reflejarse en el punto que abordamos, restringiendo esa legitimación activa para recurrir las leyes y normas de su rango que versen sobre la organización autonómica del Estado y su financiación.

En síntesis, la redacción propuesta para el artículo 161.1.a es la que sigue:

«a) Para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta diputados, veinte senadores, los Gobiernos autonómicos y los Parlamentos autonómicos. El recurso in-

terpuesto por senadores y por órganos autonómicos sólo puede versar sobre materias que afecten a la organización territorial del Estado».

IX. REFORMA CONSTITUCIONAL: TÍTULO X

Me referiré, por último, al Título X meramente en lo que atañe al Senado.

Entiendo que no todas las modificaciones propuestas en la función legislativa deben ser trasladadas a la de reforma constitucional. A mi juicio:

- a) La iniciativa senatorial sí puede ser circunscrita a la materia autonómica, con lo que, modificado en tal sentido el artículo 87.2, no necesita serlo el 166.
- b) El texto constitucional no regula —ni siquiera indica— la posterior tramitación de los proyectos y proposiciones de reforma. Incluso alude únicamente a los proyectos. Actualmente esa tramitación es regulada por los reglamentos parlamentarios.

Podría entenderse que el Senado no debe tener más facultad que la de aprobación o veto. Sin embargo, parece políticamente prudente que el Senado pueda deliberar y enmendar los proyectos y proposiciones de reforma constitucional para que las Comunidades Autónomas tengan la influencia que merecen en el diseño de las más importantes reglas de juego del sistema político.

Por eso es sumamente conveniente añadir un segundo apartado al **artículo 166** que así lo indique:

«2. La iniciación de su tramitación se hará según lo establecido en los artículos 88 y 89».

Ya se entiende que conforme a la nueva redacción que hemos propuesto (ver epígrafe V.3).

Hecho así, la redacción de los dos primeros apartados del **artículo**

lo 167 pueden quedar intactos. Pero el tercero, al haberse reducido el número de senadores, habilitaría a sólo once para exigir —que no proponer ni solicitar— un referendo de ratificación. Parece que debe elevarse el número y combinarlo con el de un mínimo de Comunidades Autónomas designantes:

«3. Aprobada la reforma ... cuando así lo exijan una décima parte de los miembros del Congreso o quince senadores, designados por, al menos, tres Asambleas Legislativas autonómicas».

Por último, el artículo 168.2 habla de las Cámaras elegidas tras su disolución (disolución de las Cortes, dice el apartado anterior). Tras el nuevo diseño de Senado, la redacción debería ser retocada. El **artículo 168.1** debe finalizar diciendo:

«y a la disolución inmediata del Congreso».

Y el comienzo del **apartado 2.º**, por coherencia, debe rezar:

«2. Las Cámaras, una vez constituido el Congreso tras las elecciones, ...».