

**El informe
del Consejo de Estado
sobre la reforma constitucional**
Texto del informe y debates académicos

Funcion a cargo de
FRANCISCO RUBIO MARTÍN

JOSE ALVAREZ JUNCO

ISBN 84-259-1323-3



9 788425 913235

172 - 40,00 €

**El informe del Consejo de Estado
sobre la reforma constitucional**

ÍNDICE

	<i>Págs.</i>
PRESENTACIONES	
Francisco Rubio Llorente	21
José Álvarez Junco	25
CONSULTA DEL GOBIERNO AL CONSEJO DE ESTADO SOBRE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA	29
I. INTRODUCCIÓN	31
II. MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES	36
III. PROCEDIMIENTO Y PLAZO	50
INFORME SOBRE MODIFICACIONES DE LA CONSTITUCIÓN ESPA- ÑOLA	51
I. INTRODUCCIÓN	53
II. SUPRESIÓN DE LA PREFERENCIA DEL VARÓN EN LA SUCESIÓN AL TRONO	62
III. LA RECEPCIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA	75
IV. INCLUSIÓN DE LA DENOMINACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	124
V. REFORMA DEL SENADO	178
VI. EL PROCEDIMIENTO PARA LA REFORMA	242
VOTOS PARTICULARES	253

DEBATES ACADÉMICOS

1. CORONA

REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUCESIÓN, <i>por Enrique Belda Pérez-Pedrero</i>	273
I. LA SUCESIÓN DE LA CORONA ESPAÑOLA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978	274
A) <i>Sucesión constitucional. Caracteres generales</i>	274
B) <i>Instituciones y figuras relativas a la sucesión</i>	278
II. REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE SUCESIÓN	287
A) <i>Reforma deseada y pacífica</i>	287
B) <i>Procedimiento aplicable</i>	288
C) <i>Inoportunidad social y política de una reforma en la actualidad</i> ..	288
D) <i>Propuestas</i>	290
III. BIBLIOGRAFÍA	292

Catálogo general de publicaciones oficiales
<http://publicaciones.administracion.es>

© CONSEJO DE ESTADO
© CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

NIPO: 005-06-045-9
I.S.B.N.: 84-259-1323-3
Depósito legal: M. 21.195 - 2006

Fotocomposición e impresión: TARAVILLA
Mesón de Paños, 6 - 28013 Madrid
Mail: taravilla@telefonica.net

	<i>Págs.</i>
ALGUNOS PROBLEMAS DERIVADOS DE LA POSIBLE REFORMA DEL ARTÍCULO 57.1 DE LA CONSTITUCIÓN, por Manuel Fernández-Fontecha Torres	297
I. EL SOPORTE CONSTITUCIONAL DE ANÁLISIS DE UNA POSIBLE DISCRIMINACIÓN	297
II. LA POSICIÓN CONSTITUCIONAL DEL PRÍNCIPE HEREDERO	299
III. LA SUCESIÓN DE LEYES EN EL TIEMPO: DEROGACIÓN Y RETROACTIVIDAD	301
REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN: IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES Y SUCESIÓN A LA CORONA DE ESPAÑA, por Teresa Freixes	307
I. EL ITER DE LA SUCESIÓN A LA CORONA EN EL DEBATE CONSTITUYENTE	309
II. LA SUCESIÓN A LA CORONA EN LAS MONARQUÍAS DEMOCRÁTICAS	314
A) <i>Bélgica</i>	315
B) <i>Dinamarca</i>	315
C) <i>Japón</i>	316
D) <i>Liechtestein</i>	316
E) <i>Luxemburgo</i>	317
F) <i>Mónaco</i>	317
G) <i>Noruega</i>	318
H) <i>Países Bajos</i>	318
I) <i>Reino Unido</i>	319
J) <i>Suecia</i>	319
III. LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES VINCULADOS A LA IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES Y SU PROYECCIÓN SOBRE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA SUCESIÓN A LA CORONA	320
A) <i>Las regulaciones de igualdad incluidas en tratados o convenios</i>	321
B) <i>Los acuerdos adoptados en el ámbito internacional para vincular políticamente a los estados a avanzar hacia la igualdad real</i>	327
IV. EL DERECHO COMUNITARIO Y LA IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES. SU PROYECCIÓN EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL	334
A) <i>Las construcciones jurídicas de ámbito general en relación con la igualdad y no discriminación por razón de sexo</i>	335
B) <i>Las manifestaciones específicas de la igualdad</i>	337
C) <i>La igualdad y no discriminación por razón de sexo en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa</i>	349
V. LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE SEXO Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA SUCESIÓN A LA CORONA	350
A) <i>Procedimiento para la reforma constitucional de los contenidos del art. 57 de la Constitución</i>	350
B) <i>Contenido de la reforma de la Constitución desde la perspectiva de la igualdad</i>	352
LA SUCESIÓN A LA CORONA: LA REFORMA DEL ARTÍCULO 57.1 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, por Yolanda Gómez-Sánchez	365
I. LA REFORMA CONSTITUCIONAL	365
II. LA SUCESIÓN COMO ELEMENTO PROPIO DE LA MONARQUÍA	367

	<i>Págs.</i>
III. EL ORDEN DE SUCESIÓN	370
A) <i>Principios de la sucesión hereditaria</i>	370
B) <i>La posición de la mujer en el orden sucesorio en el Derecho comparado</i>	375
C) <i>Principio de igualdad y preferencia del varón sobre la mujer en España</i>	380
D) <i>El orden de sucesión establecido en el artículo 57.1 de la Constitución: la preferencia del varón sobre la mujer</i>	382
IV. LA IGUALDAD COMO VALOR, PRINCIPIO Y DERECHO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978	389
V. LA POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA PREFERENCIA DEL VARÓN SOBRE LA MUJER EN EL ORDEN DE SUCESIÓN ESPAÑOL	392
VI. LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL DE LA PREFERENCIA DEL VARÓN SOBRE LA MUJER EN EL ORDEN DE SUCESIÓN A LA CORONA	393
VII. PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL	396
DERECHO DE SUCESIÓN EN LA CORONA Y DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE SEXO: ANÁLISIS DE LA POSIBLE SUPRESIÓN DE LA PREFERENCIA SUCESORIA DE LOS VARONES, por Fernando Rey Martínez	403
I. INTRODUCCIÓN	403
II. CONDICIONANTES JURÍDICOS Y DE POLÍTICA JURÍDICA DE LA REFORMA	407
A) <i>Sentido y alcance de las reglas sucesorias vigentes en particular del principio de preferencia masculina</i>	407
B) <i>¿Una reforma absolutamente necesaria? Las razones de la reforma y su oportunidad</i>	422
C) <i>¿Una reforma constitucional urgente?</i>	426
D) <i>Algunas observaciones sobre el procedimiento de reforma a seguir ..</i>	430
III. EL CONTENIDO DE LA REFORMA	432
A) <i>La reforma del art. 57.1 CE</i>	432
B) <i>¿Correcciones gramaticales en el Título II desde una perspectiva de género?</i>	435
C) <i>¿Modificar la expresión del art. 58 CE: «La Reina consorte» o «el consorte de la Reina»?</i>	438
D) <i>¿Y el principio de primogenitura, qué?</i>	439
IV. CONCLUSIONES	440
REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA SUCESIÓN EN LA CORONA, por Antonio Torres del Moral	443
I. INTRODUCCIÓN	443
II. LEGITIMIDAD DE LA REFORMA DEL SISTEMA SUCESORIO A LA CORONA	445
III. CONVENIENCIA U OPORTUNIDAD POLÍTICA DE LA REFORMA	447
IV. SOBRE LA ACTUAL POSICIÓN INSTITUCIONAL DE DON FELIPE DE BORBÓN COMO HEREDERO DE LA CORONA	448
V. APLICABILIDAD DE LA REFORMA A LOS DESCENDIENTES DEL ACTUAL HEREDERO Y DUDAS QUE HA SUSCITADO	449

ÍNDICE

	Págs.
VI. POSIBLES FÓRMULAS JURÍDICO-CONSTITUCIONALES DE LA REFORMA SU- CESORIA EN ESTUDIO	450
VII. PROCEDIMIENTO DE LA REFORMA	452
VIII. OTRAS CONSIDERACIONES	453
A) <i>Principio de primogenitura</i>	453
B) <i>Descendientes en lugar de sucesores</i>	453
C) <i>Límite de las líneas sucesorias e intervención de las Cortes</i>	453
2. EUROPA	
LA CLÁUSULA EUROPEA EN LA REFORMA DE LA CONSTITU- CIÓN ESPAÑOLA, por Enoch Albertí	457
I. LOS SERVICIOS PRESTADOS POR EL ARTÍCULO 93 CE Y SUS INSUFICIENCIAS HACIA EL FUTURO	457
II. ¿QUÉ NECESIDADES CONSTITUCIONALES NO ESTÁN CUBIERTAS POR EL AR- TÍCULO 93 (NI OTRAS DISPOSICIONES) DE LA CE?	460
III. LÍNEAS DE ACTUACIÓN PARA HACER FRENTE A LOS RETOS CONSTITUCIONALES DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA	464
IV. MEJORAR LA CALIDAD DE LA CLÁUSULA DE INTEGRACIÓN	464
V. RECOMPONER LOS EQUILIBRIOS CONSTITUCIONALES INTERNOS ALTERADOS POR LA INTEGRACIÓN EUROPEA	467
A) <i>Parlamento-Gobierno</i>	467
B) <i>Estado-Comunidades Autónomas</i>	473
VI. UNA CUESTIÓN PENDIENTE: LA GARANTÍA DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO ANTE LA UE Y LA REPERCUSIÓN INTERNA DE LA RESPONSABILIDAD ESTATAL ..	475
VII. ALTERNATIVAS EN LA TÉCNICA DE MODIFICACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN	478
VIII. RECAPITULACIÓN. PROPUESTA DE REFORMA	479
LA CLÁUSULA EUROPEA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA (AL- GUNAS REFLEXIONES PARA UNA EVENTUAL REFORMA CONS- TITUCIONAL), por Concepción Escobar Hernández	483
I. INTRODUCCIÓN	483
II. LA INCORPORACIÓN DE LA DIMENSIÓN EUROPEA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: ¿CLÁUSULA O CLÁUSULAS?	485
III. EL COMPROMISO POLÍTICO CON EUROPA Y LA APERTURA DEL SISTEMA POLÍTICO ESPAÑOL	490
IV. LA ADOPCIÓN DE NUEVOS TRATADOS Y LA APERTURA DEL SISTEMA JU- RÍDICO ESPAÑOL	492
V. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES	495
VI. A MODO DE RESUMEN: TEXTO DE LAS REFORMAS PROPUESTAS	497
A) <i>Preámbulo</i>	497
B) <i>Título preliminar</i>	497
C) <i>Título I</i>	497
D) <i>Título III</i>	497

ÍNDICE

	Págs.
A PROPÓSITO DE LA PROYECTADA ARTICULACIÓN DE UNA CLÁUSULA EUROPEA EN LA CE (PROPUESTAS Y APUNTES PARA DEBATE), por Antonio López Castillo	501
I. UNAS (CUATRO) CONSIDERACIONES PRELIMINARES	502
II. A PROPÓSITO DEL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN ESPAÑOLA EN LA UE	508
A) <i>El artículo 93 CE como cláusula de apertura a la integración (no sólo) europea en los últimos veinte años</i>	508
B) <i>Integración (europea) y constitución (española) de constitucione ferenda</i>	512
III. PROPUESTAS RELATIVAS A LA ARTICULACIÓN DE UNA CLÁUSULA EUROPEA Y AL EFECTO DE EUROPEIZAR LA CE	514
A) <i>Introducción</i>	514
B) <i>Propuestas relativas a la articulación de una cláusula europea</i>	516
C) <i>Apuntes al efecto de europeizar la CE</i>	525
IV. ANEXO: PROPUESTA ARTICULADA DE CLÁUSULA EUROPEA	531
LA REFORMA DEL ART. 93 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, por Araceli Mangas Martín	533
I. INTRODUCCIÓN	533
II. TIPOLOGÍA DEL ART. 93	535
III. EL PRIMER PÁRRAFO DEL ART. 93. LA NECESIDAD DE UNA CLÁUSULA GE- NERAL	536
A) <i>Contenidos que se deben conservar</i>	537
B) <i>Contenidos que se deben modificar y añadir en el párrafo pri- mero</i>	539
C) <i>Síntesis y propuesta de apartado 1</i>	541
IV. EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ACTUAL ART. 93: RAZONES PARA SU ELIMI- NACIÓN	542
V. LOS NUEVOS APARTADOS: LA CLÁUSULA EUROPEA	543
A) <i>El reconocimiento expreso de la UE: la lealtad europea de España</i>	545
B) <i>El compromiso del cumplimiento íntegro de las obligaciones en el seno de la UE. Las condiciones de aplicación interna</i>	547
C) <i>La participación de las Cortes Generales y de las Comunidades Autónomas</i>	550
D) <i>Los límites de la atribución y el control constitucional sobre el proceso</i>	552
VI. SÍNTESIS FINAL Y PROPUESTA GENERAL	554
REFORMA CONSTITUCIONAL: LA RECEPCIÓN EN LA CONSTITU- CIÓN DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA, por Ricardo Alonso García	557

	<u>Págs.</u>
3. COMUNIDADES AUTÓNOMAS	
REFORMAS CONSTITUCIONALES RELATIVAS AL TÍTULO VIII EN RELACIÓN CON LA RECEPCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA DENOMINACIÓN OFICIAL DE LAS CCAA, <i>por Francisco Balaguer Callejón</i>	565
I. LA IMPORTANCIA DEL NOMBRE. CUESTIONES SIMBÓLICAS Y DIMENSIÓN CONSTITUCIONAL EN LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO	565
II. INCIDENCIA SOBRE ASPECTOS INSTITUCIONALES, COMPETENCIALES Y ORDINAMENTALES	568
III. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN PARCIAL DEL ESTADO AUTÓNOMICO Y SUS CONSECUENCIAS	571
A) <i>Preceptos constitucionales que deberían ser suprimidos o reformados porque tienen un alcance procedimental o vinculado al proceso autonómico</i>	571
B) <i>Preceptos constitucionales que deberían modificarse para hacer posible una mayor racionalidad de la constitucionalización parcial del Estado autonómico</i>	579
IV. CONCLUSIONES	581
LA INCLUSIÓN DE LA DENOMINACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA CONSTITUCIÓN: EL JURISTA PERSA SATISFACE (PARCIALMENTE SU CURIOSIDAD), <i>por Enric Fossas</i>	585
I. INTRODUCCIÓN	585
II. LA LIMITACIÓN DE LOS EFECTOS DEL PRINCIPIO DISPOSITIVO	588
III. LA DENOMINACIÓN DE LAS CCAA Y SU RELACIÓN CON LA IDENTIFICACIÓN DE LAS «NACIONALIDADES Y REGIONES» DEL ART. 2 CE	592
IV. ¿EL «CIERRE» CONSTITUCIONAL DEL MAPA AUTÓNOMICO?	602
V. CONCLUSIONES	606
LA INCLUSIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS —Y CIUDADES AUTÓNOMAS— EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL (O SOBRE LA CONVENIENCIA DE PRESERVAR EL PRINCIPIO DISPOSITIVO EN LA CONCRECIÓN DE LA DENOMINACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS), <i>por Manuel Medina Guerrero</i>	609
I. INTRODUCCIÓN: SENTIDO Y ALCANCE DE LA REFORMA	609
II. LA REFORMA SUFICIENTE: LA INCORPORACIÓN DEL MAPA AUTÓNOMICO AL TEXTO CONSTITUCIONAL	613
A) <i>La «reconstitucionalización formal» del Estado Autonómico: El inevitable retraimiento del principio dispositivo</i>	613
B) <i>La ubicación del listado de las CCAA (y Ciudades Autónomas) y la ordenación entre ellas: ¿Reforma o revisión de la Constitución? ..</i>	613
C) <i>Los preceptos constitucionales que pueden verse afectados con motivo de la inclusión del mapa autonómico</i>	616
D) <i>El resultado final de la reforma</i>	621
III. LA REFORMA AMPLIA: LA INCONVENIENTE CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CONCRETA DENOMINACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	622

	<u>Págs.</u>
INCLUSIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA CONSTITUCIÓN, <i>por Javier Tajadura Tejada</i>	627
I. INTRODUCCIÓN	627
II. LA DENOMINACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y EL DEBATE EN TORNO A LA SIMETRÍA O ASIMETRÍA DEL MODELO	629
A) <i>Nacionalidades y Regiones</i>	630
B) <i>Los hechos diferenciales constitucionalmente relevantes</i>	634
C) <i>Los derechos históricos</i>	639
III. LA INCLUSIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL ART. 2 DE LA CONSTITUCIÓN	642
A) <i>La limitación del alcance del principio dispositivo</i>	642
B) <i>Especial referencia a la obligada supresión de la Disposición Transitoria Cuarta</i>	644
C) <i>La inclusión de Ceuta y Melilla en el artículo 137 CE</i>	645
D) <i>Comunidades Autónomas y Título Preliminar: una propuesta concreta de reforma</i>	647
LA INCLUSIÓN DE LA DENOMINACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA CONSTITUCIÓN, <i>por Francesc de Carreras Serra</i>	653
I. INTRODUCCIÓN	653
II. ASPECTOS GENERALES	655
A) <i>Primer efecto: constitucionalización del Estado de las autonomías</i> ..	655
B) <i>Segundo efecto: supresión o limitación del principio dispositivo</i> ..	656
III. LA MENCIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	658
IV. CONSECUENCIAS JURÍDICAS Y PRECEPTOS QUE CONVENDRÍA MODIFICAR	659
A) <i>Modificación de preceptos substantivos (arts. 2 y 137 CE)</i>	660
B) <i>Modificación de preceptos procedimentales (título VIII y disposiciones adicionales y transitorias</i>	661
VI. POST-ESCRIPCIÓN: ACOTACIONES AL DEBATE	662
INFORME GEOGRÁFICO-HISTÓRICO SOBRE LA DENOMINACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES SUBESTATALES EN LA ESPAÑA CONSTITUCIONAL (SS. XIX-XX), <i>por Jacobo García Álvarez</i>	665
I. INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS, FUENTES Y METODOLOGÍA	666
II. LA DENOMINACIÓN DE LAS ENTIDADES SUBESTATALES EN LAS CONSTITUCIONES Y LEYES DERIVADAS EFECTIVAMENTE PROMULGADAS	667
A) <i>Constitución de 1812</i>	667
B) <i>Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, la división provincial...</i>	670
C) <i>Real Decreto de 29 de septiembre de 1847, del Ministerio de Gobernación</i>	672
D) <i>Ley Orgánica de 14 de junio de 1933, del Tribunal de Garantías Constitucionales</i>	674

	<u>Págs.</u>
III. LA DENOMINACIÓN DE LAS ENTIDADES SUBESTATALES EN PROPUESTAS CONSTITUCIONALES O LEGISLATIVAS FALLIDAS	676
A) <i>Proyecto de Constitución Federal de la República Española de 1873</i>	677
B) <i>Proyectos de Ley de administración local de Moret (1884) y de Silvela y Sánchez de Toca (1891)</i>	678
C) <i>Constitución de 1931, de la II República Española. Propuestas presentadas al debate parlamentario sobre el Proyecto constitucional</i>	681
D) <i>Constitución de 1978. Propuestas presentadas a los trabajos de la Ponencia Constitucional y otras nomenclaturas relevantes en relación con el proceso de configuración del vigente mapa autonómico (1977-1983)</i>	683
IV. OTRAS DIVISIONES REGIONALES Y PROPUESTAS DE REGIONALIZACIÓN SIGNIFICATIVAS	686
A) <i>Las regionalizaciones administrativas de carácter sectorial, con especial atención a las divisiones judiciales y militares</i>	688
B) <i>Las regionalizaciones de carácter académico y científico</i>	691
V. BALANCE Y CONCLUSIONES	695
VI. FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA	701
A) <i>Cuadros-resumen de las nomenclaturas estudiadas en los apartados II y III del Informe</i>	701
B) <i>Fuentes documentales y legislativas</i>	704
C) <i>Bibliografía citada</i>	704

4. SENADO

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SENADO: HACIA UNA CÁMARA AUTONÓMICA DESIGNADA POR LOS GOBIERNOS,
por Eliseo Aja

709

I. LA PRIMERA APROXIMACIÓN A UN SENADO AUTONÓMICO	711
II. LAS FUNCIONES DE LA FUTURA CÁMARA AUTONÓMICA	714
A) <i>Participar en la aprobación de las leyes que afecten a las CCAA y, en especial, de las leyes básicas del Estado</i>	714
B) <i>Promover las relaciones entre las CCAA, y entre éstas y el Estado, e impulsar la integración del Estado autonómico</i>	719
C) <i>Participar en la determinación de la posición de España en las instituciones de la Unión Europea, y especialmente en el Consejo</i> ...	721
D) <i>Otras funciones destacadas</i>	723
III. LA COMPOSICIÓN DEL FUTURO SENADO AUTONÓMICO	724
A) <i>Cuestiones previas</i>	724
B) <i>Criterios básicos</i>	726
IV. ALGUNAS OBSERVACIONES FINALES	728
A) <i>El pelibro de bloqueo de la legislación por la Cámara Autonómica</i>	728
B) <i>La designación del futuro Senado por los Parlamentos o los gobiernos de las CCAA no reduce la democracia del sistema</i>	729

	<u>Págs.</u>
C) <i>El recurso al derecho comparado y los criterios de los estudiosos</i>	730
V. NOTA BIBLIOGRÁFICA	730
EL SENADO, CÁMARA DE CONEXIÓN ENTRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA UNIÓN EUROPEA, por Paloma Biglino Campos	733
I. INTRODUCCIÓN: PLURALISMO TERRITORIAL, INSTITUCIONES ESTATALES Y DÉFICIT DE INTEGRACIÓN	733
II. LAS FUNCIONES DEL SENADO COMO CÁMARA DE ENCUENTRO TERRITORIAL	736
A) <i>Distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas y procedimiento legislativo en un Senado territorial</i> ..	737
B) <i>El Senado como Cámara de conexión entre las Comunidades Autónomas, el Estado y la Unión Europea</i>	742
C) <i>Las relaciones entre el Congreso de los Diputados y el Senado</i>	745
III. LA COMPOSICIÓN DEL SENADO	746
SOBRE LA REFORMA DEL SENADO, por Alfonso Fernández-Miranda Campoamor	751
I. INTRODUCCIÓN	751
II. SOBRE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN	753
III. SOBRE LA NECESIDAD O CONVENIENCIA DE REFORMAR EL SENADO	760
IV. SOBRE LA OPORTUNIDAD Y VIABILIDAD DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SENADO	769
V. SOBRE MI PARTICULAR EJERCICIO DE ARBITRISMO	780
A) <i>Composición</i>	782
B) <i>Las competencias</i>	793
LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SENADO: CUESTIONES A RESOLVER, por Piedad García-Escudero Márquez	795
I. LA REPRESENTACIÓN TERRITORIAL DEL SENADO. DE LA REFORMA REGLAMENTARIA A LA REFORMA CONSTITUCIONAL	795
II. LA COMPOSICIÓN DEL SENADO	799
A) <i>Opciones básicas</i>	799
B) <i>Cuestiones conexas</i>	804
III. LAS FUNCIONES DEL SENADO	817
IV. ASPECTOS RELEVANTES DEL FUNCIONAMIENTO DEL SENADO	823
V. OBSERVACIÓN FINAL	824
UNA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SENADO O UNA CÁMARA EN BÚSCA DE AUTOR, por Pedro González-Trevijano	825
I. RAZONES POLÍTICO-CONSTITUCIONALES DE LA INSATISFACCIÓN DEL MODELO ACTUAL	825

	<u>Págs.</u>
II. DISTINTOS MODELOS DE ELECCIÓN/COMPOSICIÓN	831
A) <i>Mantenimiento del modelo actual con la sustitución del distrito provincial por el autonómico</i>	832
B) <i>Modelo federalizante a semejanza del Bundesrat alemán</i>	833
C) <i>Modelo de elección de los senadores por parte de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas</i>	836
D) <i>Modelo mixto de designación integrador de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de los ejecutivos autonómicos respectivos</i>	838
E) <i>Un fortalecimiento, pero manteniendo el sistema actual, a favor de los denominados senadores autonómicos del artículo 69.5 de la Constitución</i>	838
F) <i>Propuestas de interés menor</i>	838
III. POSIBLE DESARROLLO COMPETENCIAL O ASUNCIÓN COMPETENCIAL NUEVA POR PARTE DEL SENADO	839
ESCENARIOS PARA UNA REFORMA EN LA COMPOSICIÓN Y ELECCIÓN DEL SENADO ESPAÑOL, por Francisco J. Llera Ramo	843
I. COMPOSICIÓN Y FORMA DE ELECCIÓN DEL ACTUAL SENADO ESPAÑOL	845
II. ALTERNATIVAS DE REFORMA DE LA COMPOSICIÓN Y ELECCIÓN DEL SENADO ESPAÑOL	847
A) <i>Una propuesta de máximos: el modelo del Bundesrat alemán</i>	847
B) <i>Una propuesta de mínimos: el modelo actual retocado</i>	849
C) <i>Otros escenarios de reforma posibles</i>	853
III. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES	854
DE UN SENADO A OTRO. REFLEXIONES Y PROPUESTAS PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL, por Ramón Punset	857
I. INTRODUCCIÓN	858
II. EL ACTUAL SENADO Y LA REPRESENTACIÓN TERRITORIAL	859
A) <i>Los senadores de elección popular directa</i>	859
B) <i>Los senadores de designación autonómica</i>	861
C) <i>El papel de los Grupos Territoriales</i>	862
D) <i>La reforma reglamentaria de 1994</i>	863
E) <i>El camino hacia la reforma constitucional</i>	867
III. DE UN SENADO A OTRO. ASPECTOS ESTRUCTURALES	872
A) <i>La Cámara de las Comunidades Autónomas</i>	872
B) <i>Los modelos de integración autonómica del Senado</i>	873
C) <i>Senadores regios y senadores natos</i>	882
D) <i>Número de senadores y duración de su mandato</i>	882
E) <i>Organización y funcionamiento internos</i>	883
IV. FUNCIONES DEL SENADO COMO CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL	885
A) <i>La cuestión básica: naturaleza y posición constitucional del Senado</i>	885

	<u>Págs.</u>
B) <i>Senado, función legislativa, forma de gobierno y forma del Estado</i> ..	888
C) <i>El Senado autonómico y la designación de órganos constitucionales</i> ..	893
V. APÉNDICE. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES CUYA MODIFICACIÓN SE PROPONE	895
LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SENADO, por Ángel Garrorena Morales	897
I. LA CONSULTA DEL GOBIERNO SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SENADO Y EL SENTIDO DE ESTAS PÁGINAS	898
II. UNA CUESTIÓN PREVIA: SOBRE LA PERTINENCIA O IMPERTINENCIA DE REFORMAR EL SENADO	900
A) <i>Las razones de la profesora Biglino a favor de la modificación del Senado, o el contexto amplio de la reforma</i>	900
B) <i>Las razones del profesor Aja a favor de la modificación del Senado, o el contexto próximo de la reforma</i>	901
C) <i>Las razones del profesor Portero en contra de la reforma, o la moderada satisfacción con el Senado actual</i>	902
D) <i>Las razones del profesor Fernández-Miranda en contra de la reforma o la reforma del Senado como una decisión inoportuna e inviable</i>	902
III. UN PARADIGMA COMÚN DE SENADO Y TRES MODOS DE ENTENDERLO. SU VISIBLE COINCIDENCIA CON LOS TRES MODELOS BÁSICOS MANEJADOS HOY POR LA DOCTRINA	904
IV. LA COMPOSICIÓN DEL SENADO EN LOS TRES MODELOS PROPUESTOS. ARGUMENTOS Y CONTRAARGUMENTOS QUE INTERVIENEN EN EL DEBATE	905
A) <i>¿Por qué un Senado de elección directa de los ciudadanos, con circunscripción autonómica?</i>	906
B) <i>¿Por qué y cómo importar el «modelo Bundesrat» al sistema constitucional español? Un Senado designado por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas</i>	908
C) <i>¿Por qué preferir un Senado elegido por las Asambleas autonómicas? La importancia del método utilizado en la elección</i>	912
D) <i>Sobre la posibilidad de recurrir a fórmulas mixtas. La «propuesta de mínimos» de Francisco J. Llera</i>	914
E) <i>Recapitulación: cuestiones a tener en cuenta en los trabajos posteriores sobre la composición del Senado, vistas las anteriores propuestas</i> ..	915
V. LAS FUNCIONES DEL SENADO EN LAS PROPUESTAS DE LOS PONENTES	917
A) <i>Consideración preliminar sobre la intensidad de la reforma. Diversidad de criterios</i>	917
B) <i>Senado y función legislativa</i>	918
C) <i>Senado y función de relación e integración de las Comunidades Autónomas en el Estado de las Autonomías</i>	923
D) <i>Senado y Unión europea</i>	924
E) <i>¿Qué hacer con la función de control? Otras funciones</i>	925
F) <i>Recapitulación: cuestiones a tener en cuenta en los trabajos futuros sobre las funciones del Senado, a la vista de las anteriores propuestas</i> ..	926
VI. REPERCUSIONES DE LA REFORMA SOBRE LA POSICIÓN INSTITUCIONAL DEL SENADO EN EL SENO DE LAS CORTES GENERALES Y SOBRE EL CONJUNTO DE LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL	928
RELACIÓN DE AUTORES	931

ESCENARIOS PARA UNA REFORMA EN LA COMPOSICIÓN Y ELECCIÓN DEL SENADO ESPAÑOL

FRANCISCO J. LLERA RAMO

SUMARIO:

I. COMPOSICIÓN Y FORMA DE ELECCIÓN DEL ACTUAL SENADO ESPAÑOL.—II. ALTERNATIVAS DE REFORMA DE LA COMPOSICIÓN Y ELECCIÓN DEL SENADO ESPAÑOL: A) *Una propuesta de máximos: el modelo del 'Bundesrat' alemán.* B) *Una propuesta de mínimos: el modelo actual retocado.* C) *Otros escenarios de reforma posibles.*—III. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES.

En las páginas que siguen pretendo someter a discusión algunos escenarios posibles, que sirvan de referencia, solo parcial, para la más amplia discusión de la eventual reforma de nuestro Senado. Mis reflexiones van a centrarse, casi exclusivamente, en la composición y la forma de elección de los senadores, recogidas ahora en el art. 69 de la CE y los arts. 161, 165 y 166 de la LOREG, respectivamente.

Si hay alguna reforma de la CE justificada por el paso del tiempo y la necesaria adecuación a los cambios institucionales o sociales, caben muy pocas dudas de que la del Senado es una de ellas. Se trata de desarrollar el precepto constitucional (art. 69.1) de hacer del Senado la «cámara de representación territorial», ahora que ya hemos consolidado la nueva arquitectura territorial del Estado y que en el momento de aprobarse la CE era solo un esquema de perfiles difusos. Se trata, por tanto, de hacer un Senado acorde con el peso, la relevancia y el protagonismo que las Comunidades Autónomas han adquirido en la formación de la voluntad política nacional y en la gobernación española. Pero, también se trata de hacer un Senado que sirva a los preceptos constitucionales de cohesión nacional y coopera-

ción interterritorial en un momento en el que nuestra fuerte descentralización ha incrementado notablemente la complejidad de la gobernación.

El Senado es un órgano parlamentario y comparte su función legislativa, sobre todo, con el Congreso de los Diputados, formando ambos las Cortes Generales. El impulso político principal de la actividad legislativa de ambas cámaras es el que corresponde a la mayoría gubernamental de turno. Sin embargo, la función legislativa en nuestro sistema territorial descentralizado está compartida con los Parlamentos de las Comunidades Autónomas. Esto añade una complejidad mayor a nuestro sistema legislativo, obligando a un mejor reparto del trabajo legislativo entre ambas cámaras. Por eso, lo más significativo de la eventual reforma del Senado es lo que hace referencia a su papel y competencia principal en la actividad legislativa de las Cortes Generales, muy especialmente, en aquello que tenga que ver con la propia estructura territorial y la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas, así como en los mecanismos de cohesión y cooperación territorial que se puedan institucionalizar.

De ahí que la composición y la forma de elección, con ser importantes, son cuestiones derivadas del formato político que se adopte en lo anterior. Sin embargo, a nadie se le oculta que, dada la complejidad y peculiaridad de nuestro sistema de partidos y la comprobada dependencia de la gobernabilidad nacional del papel que juegan los partidos de ámbito territorial (sobre todo, los nacionalistas), la viabilidad de lo primero va a estar muy pendiente del sistema de *pérdidas y ganancias* que los actores partidistas estimen que se puede derivar de lo segundo. Por un lado, los partidos nacionales difícilmente estarán dispuestos a perder el papel preeminente que tienen en la definición de la política territorial y nacional y, por otro, los partidos territoriales estarán más motivados para incorporarse a un nuevo formato, si su acomodo le supone alguna ganancia política. Además, las Comunidades Autónomas (con sus respectivos sistemas de partidos) mirarán con lupa si se mantiene entre ellas un equilibrio representativo razonable. Unos y otros preferirán, seguramente, mantener o incrementar su *personal político*. Y, finalmente, los más renuentes a cualquier reforma de la CE estarán más cercanos a reformas de mínimos que a grandes saltos institucionales. En definitiva, creo que hemos de pensar, más que en las posibles reformas, en *la reforma posible*.

Por otro lado, en la medida en que el Senado deje de ser cámara de segunda lectura, la estabilidad del gobierno, aunque no la gobernabilidad, dependerá casi en exclusiva de la composición y las relaciones políticas del Congreso de los Diputados. Por eso, es más factible y hasta recomendable una diferenciación funcional y electiva del primero con respecto del segundo. Esto supone que la naturaleza representativa que el principio democrático asigna a las Cortes Generales deberá abordarse de forma conjunta y, por tanto, con una cierta complementariedad entre ambas cámaras. Si el

Congreso de los Diputados configura la representación de los ciudadanos en la formación de la voluntad nacional, el Senado deberá incorporar, además, el componente federativo o comunitario (que no federal o confederal) de nuestra arquitectura territorial.

La España constitucional no es ni un Estado Federal, ni una Confederación de Estados, a pesar de que nuestro Estado de las Autonomías tenga un importante componente federativo. Además, esta arquitectura territorial se caracteriza por importantes asimetrías entre las 17 Comunidades Autónomas, que requieren mecanismos de cohesión y cooperación, que, por encima del derecho a las diferencias comunitarias, aseguren la igualdad de todos los españoles, minimizando los riesgos de dinámicas centrífugas. De ahí que en nuestro sistema de relaciones intergubernamentales o interterritoriales prime el principio de multilateralidad sobre la tentación bilateral, que tratan de imponer algunas concepciones nacionalistas territoriales. Estos son principios que deben inspirar, precisamente, las reformas que se vayan a aplicar a nuestro Senado, como cámara de representación territorial.

Pero, vayamos por partes, y comencemos por analizar brevemente la situación actual y los posibles puntos de reforma constitucional en lo que se refiere a la composición y la forma de elección de los senadores, para luego abordar posibles escenarios.

I. COMPOSICIÓN Y FORMA DE ELECCIÓN DEL ACTUAL SENADO ESPAÑOL

A diferencia de lo previsto para el Congreso de los Diputados, la CE es muy escueta en lo que se refiere a la composición y forma de elección de los senadores. Así:

- El art. 69.2 define a la provincia como circunscripción electoral plurinominal.
- Este mismo artículo asigna a cada provincia un número igual de cuatro senadores, elegidos por elección directa
- El art. 69.3 se refiere a la peculiaridad de los distritos insulares
- El art. 69.4 a los casos de Ceuta y Melilla
- El art. 69.5 asigna a cada Comunidad Autónoma un mínimo de un senador más otro adicional por cada millón de habitantes, elegidos de forma indirecta por la respectiva cámara legislativa territorial
- El art. 69.6 dota al Senado de un mandato de cuatro años.

Lo que se refiere al momento de la elección de los senadores está incluido en el art. 167 de la LOREG, dejando abierta la posibilidad de que no haya simultaneidad en la convocatoria de elecciones para el Congreso y el Senado, algo que se ha venido produciendo hasta hoy. Finalmente, las can-

didaturas de lista abierta, el voto limitado y escrutinio mayoritario están incluidos en el art. 166.1 de la LOREG.

CUADRO 1
COMPOSICIÓN ACTUAL DEL SENADO

Comunidades	Sens. elección directa			Sens. designados			TOTAL		
	PSOE	PP	IU	N/R	PSOE	PP		IU	N/R
ANDALUCÍA	24	8	—	—	5	3	—	—	40
ARAGÓN	8	4	—	—	—	1	—	1	14
ASTURIAS	1	3	—	—	1	1	—	—	6
BALEARES	1	4	—	—	—	1	—	—	6
CANARIAS	5	3	—	3	—	1	—	—	6
CANTABRIA	1	3	—	—	1	—	—	—	13
C-LA MANCHA	8	12	—	—	1	—	—	—	5
C-LEÓN	11	25	—	—	1	1	—	—	22
CATALUÑA	8	—	1	7	2	1	1	3	39
EXTREMADURA	6	2	—	—	1	1	—	—	23
GALICIA	4	12	—	—	—	2	—	—	10
MADRID	1	3	—	—	2	—	—	1	19
NAVARRA	1	3	—	—	2	3	1	—	10
PAÍS VASCO	5	1	—	—	—	1	—	—	5
MURCIA	1	3	—	6	—	1	1	1	15
LA RIOJA	1	3	—	—	1	1	—	—	6
C. VALENCIANA	3	9	—	—	2	1	—	—	5
CEUTA	—	2	—	—	—	3	—	—	17
MELILLA	—	2	—	—	—	—	—	—	2
TOTAL	89	102	1	16	17	24	3	7	259

La resultante es un Senado de 259 senadores, de ellos 208 (80 %) de elección directa y los otros 51 (20 %) de elección indirecta por los parlamentos territoriales, con una fuerte vertebración partidista y que tiende a duplicar (aunque no siempre, ni necesariamente) el sistema de mayorías del Congreso de los Diputados. Además, refuerza la concentración de la representación de los dos grandes partidos nacionales (en torno al 90 %), laminando prácticamente la del tercer partido de este ámbito (IU), para dar más significación política y capacidad de decisión a los partidos territoriales, sobre todo, cuando los grandes partidos nacionales no tienen mayoría absoluta.

En el Cuadro 1 tenemos la composición actual del Senado español, que nos ha de servir de referencia para cualquier escenario alternativo, puesto que, previsiblemente, los actores políticos harán un balance de *pérdidas y ganancias* antes de adoptar cualquier medida de reforma del mismo.

De este modo, el primer partido en el Senado no es hoy el partido del gobierno o mayoritario en el Congreso de los Diputados, sino el primer partido de la oposición en la cámara baja. El PP con sus 126 senadores obtiene el 49 % de la representación y se queda solo a cuatro escaños de la mayoría absoluta de la cámara alta (130). Si esto sucediera y con el actual formato legislativo de las Cortes Generales, la acción de gobierno se encontraría con una dificultad inédita, que cambiaría el actual sistema de relaciones interpartidistas y de coalicionabilidad de nuestro sistema parlamentario. El PSOE con sus 106 acumula el 41 % de la representación y es la segunda fuerza en el Senado. Entre ambos suman el 90 % de la representación. IU-ICV con sus 4 senadores (un 1,5 % de la representación) queda prácticamente excluida de la representación directa y solo obtiene senadores en la elección parlamentaria de Cataluña, Madrid y País Vasco.

De nuevo, cuando ninguno de los grandes obtiene mayoría absoluta, el papel determinante lo tienen los partidos territoriales. Estos, con sus 23 senadores y el 9 % de la representación, tienen la clave de la mayoría del Senado. Sobre todo, el PNV (7 senadores), CiU (6 senadores) y CC (4 senadores), que sumados, cada uno de ellos, a la actual mayoría popular podría poner en aprietos a la actividad legislativa del gobierno socialista. A ellos hay que añadir los senadores de ERC (3), BNG y PAR. En este supuesto, por tanto, el protagonismo territorial a la hora de las mayorías de la cámara alta lo tienen, casi en exclusiva, las fuerzas nacionalistas del País Vasco, Cataluña y Canarias.

II. ALTERNATIVAS DE REFORMA DE LA COMPOSICIÓN Y ELECCIÓN DEL SENADO ESPAÑOL

La reforma constitucional en lo que a la composición y elección de senadores se refiere se limitaría a lo previsto en el citado art. 69 de la CE. Más en concreto, a la circunscripción provincial, a la elección mixta (directa e indirecta) y al número de senadores de uno y otro tipo por circunscripción.

A) Una propuesta de máximos: el modelo del 'Bundesrat' alemán

Podríamos pensar en escenarios de reforma significativamente distintos del actual. El primero, más alejado, sería aquel en el que todos los senadores fuesen elegidos por las Comunidades Autónomas de forma indirecta. Sin duda, la más radical sería la del modelo *Bundesrat* alemán, propugnada por Eliseo Aja, que parte de una concepción intergubernamental del Senado. Un Senado compuesto por miembros de los gobiernos territoriales sería significativamente menor que el actual. A partir de un mínimo de se-

nadores/consejeros por Comunidad Autónoma (tres) y hasta un máximo de otros tres adicionales en función de la talla demográfica, el Senado estaría compuesto por 65 senadores/consejeros (tras añadir, además, uno para Ceuta y otro para Melilla).

No debe obviarse que la cámara alta alemana es la propia de un Estado Federal, que tiene su propia explicación histórica y, sobre todo, que la vertebración política de la RFA ha estado protagonizada homogéneamente en todo el territorio federal por un sistema de partidos nacionales, caracterizados por el bipartidismo imperfecto hasta su recomposición actual hacia el pluralismo moderado tras la unificación.

En el Cuadro 2 tenemos su probable formato a partir de la actual composición de los gobiernos territoriales.

CUADRO 2
COMPOSICIÓN DEL SENADO AL ESTILO BUNDES RAT*

Comunidades	Senadores elegidos por los Gobiernos				TOTAL
	PSOE	PP	IU	Nac. y Regs.	
ANDALUCIA	6	—	—	—	6
ARAGÓN	2	—	—	1	3
ASTURIAS	2	—	1	—	3
BALEARES	—	3	—	—	3
CANARIAS	—	1	—	2	3
CANTABRIA	2	—	—	1	3
C-LA MANCHA	3	—	—	—	3
C-LEÓN	—	4	—	—	4
CATALUÑA	3	—	1	1	5
EXTREMADURA	3	—	—	—	3
GALICIA	3	—	—	1	4
MADRID	—	5	—	—	5
NAVARRA	—	2	—	1	3
PAÍS VASCO	—	—	1	3	4
MURCIA	—	3	—	—	3
LA RIOJA	—	3	—	—	3
C. VALÉNCIANA	—	5	—	—	5
CEUTA	—	1	—	—	1
MELILLA	—	1	—	—	1
TOTAL	24	28	3	10	65

* Según la propuesta de Eliseo Aja.

Como se puede comprobar, el PP sería el primer partido en el Senado con 28 senadores y un 43 % de la representación, a solo 5 de la mayoría absoluta (33). El PSOE tendría 24 senadores y un 37 % de la representación. Ambos perderían peso representativo, reduciendo en 12 puntos la concentración bipartidista de los grandes partidos nacionales a favor de IU.

(3 senadores/consejeros) y, sobre todo, de los partidos territoriales. En este caso sus 10 senadores/consejeros significarían duplicar su peso representativo (15 %), se añadirían tres nuevos partidos (PRC, CDN y EA) a los seis actuales y su papel sería igualmente determinante en la formación de mayorías. En esta ocasión, resulta significativo que un partido como CiU, con una larga trayectoria en la formación de mayorías y de gran influencia en la construcción territorial de nuestro modelo, estaría fuera del Senado por no ser partido de gobierno en su Comunidad.

Al margen de otras consideraciones de concepción política y funcional del Senado, no parece probable que los grandes partidos estén dispuestos a sacrificar una parte importante de su clase política y sus ingresos, al eliminar de un plumazo más de dos centenares largos de sus senadores. Además, este formato haría más improbables las mayorías absolutas de cualquiera de ellos y les haría más dependientes de los partidos territoriales. Por otro lado, éstos últimos también tendrían una influencia más fragmentada. Finalmente, IU tendría menos incentivos para apoyar una reforma de estas características, que hace muy incierta su presencia en el Senado.

Finalmente, ¿cómo se evitaría que el mandato de estos consejeros/senadores no fuese imperativo?, que es algo que excluye explícitamente el art. 67.2 de la CE.

B) Una propuesta de mínimos: el modelo actual retocado

Tendríamos que pensar, por tanto, en alternativas de reforma más cercanas al modelo actual. La primera reforma se referiría a las actuales circunscripciones provinciales, que podrían encontrar un razonable encaje en su sustitución por las de ámbito autonómico. Esto se ajustaría a la nueva planta territorial del Estado, a la propia concepción constitucional del Senado como cámara territorial y reforzaría también el principio de división funcional y complementariedad de ambas cámaras de las Cortes Generales. Siguiendo la lógica constitucional y la actual estructura, cada Comunidad Autónoma debería tener un número mínimo e igual de senadores, a los que se les añadiría otra proporción en función de la población. Esto nos permitiría, como en la actualidad, tener un número de senadores elegidos directamente por los ciudadanos de cada Comunidad Autónoma y otro grupo elegido indirectamente por cada cámara territorial.

Así, si partimos de una hipótesis razonable de asignar 10 senadores para elegir directamente en cada Comunidad Autónoma, que aseguran el funcionamiento de la proporcionalidad del sistema electoral, más los dos de Ceuta y Melilla, respectivamente, tendríamos 174 senadores elegidos directamente. Por otro lado, si añadimos un senador más de elección directa a la Comunidad demográficamente más pequeña (La Rioja) y hacemos lo propio con el resto de forma proporcional hasta el máximo de 18 en el caso

de Andalucía, llegaríamos a un total aproximado de 101 senadores adicionales de elección indirecta a través de las respectivas cámaras territoriales.

En el siguiente Cuadro 3 se muestra la comparación entre la actual distribución territorial y la que correspondería al escenario que se acaba de sugerir.

Por un lado, se incrementaría ligeramente (en 16 senadores o un 6 %) el actual Senado hasta llegar a unos 275 senadores. En segundo lugar, se reducirían ligeramente el número de senadores elegidos directamente por los ciudadanos (- 34) y se duplicarían los elegidos indirectamente por las cámaras territoriales (+ 50), lo que cambia, significativamente, la relación entre ambos grupos, que pasan de 80 %/20 % a 63 %/37 %, respectivamente.

La dificultad mayor puede venir de la desventaja relativa de algunas Comunidades pluriprovinciales (Castilla-León, Andalucía y Castilla-La Mancha) a favor de una mayor representación de las uniprovinciales. Pero, en este caso, los dos grandes partidos nacionales compensarían, razonablemente, el balance de pérdidas y ganancias. Por otro lado, las Comunidades con presencia nacionalista no se verían afectadas de forma significativa por este cambio.

CUADRO 3
DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE SENADORES

Comunidades	Sistema prov. Actual / Sistema aut. posible*						DIF
	Prov.	Parl.	TOTAL	Aut.	Parl.	TOTAL	
ANDALUCÍA (.18)	32	8	40	10	18	28	-12
ARAGÓN (.03)	12	2	14	10	3	13	-1
ASTURIAS (.03)	4	2	6	10	3	13	+7
BALEARES (.02)	5	1	6	10	2	12	+6
CANARIAS (.04)	11	2	13	10	4	14	+1
CANTABRIA (.01)	4	1	5	10	1	11	+6
C-MANCHA (.04)	20	2	22	10	4	14	-8
C-LEÓN (.06)	36	3	39	10	6	16	-23
CATALUÑA (.16)	16	7	23	10	16	26	+3
EXTREM. (.03)	8	2	10	10	3	13	+3
GALICIA (.08)	16	3	19	10	8	18	-1
MADRID (.13)	4	6	10	10	13	23	+13
NAVARRA (.01)	4	1	5	10	1	11	+6
PAIS VASCO (.05)	12	3	15	10	5	15	=
MURCIA (.03)	4	2	6	10	3	13	+7
LA RIOJA (.01)	4	1	5	10	1	11	+6
C. VALÉNC (.1)	12	5	17	10	10	20	+3
CEUTA	2	—	2	2	—	2	=
MELILLA	2	—	2	2	—	2	=
TOTAL	208	51	259	174	101	275	+16

* Según la propuesta de reforma de mínimos de Francisco J. Llera. Entre paréntesis la ratio de población de cada Comunidad Autónoma.

Al margen de otros aspectos más funcionales o de concepción legislativa de la cámara alta, la reforma constitucional en la composición del Senado podría limitarse a lo sugerido aquí y sería, en todo caso, una reforma de mínimos y políticamente posible.

Sin embargo, para completar el escenario esta reforma exigiría retoques en la forma de elección de los senadores, tal como se contempla actualmente en los arts. 166 y 167 de la LOREG. En un momento en que se habla de desbloquear las listas del Congreso de los Diputados, el actual sistema de listas abiertas para la elección directa de los senadores no parece, por tanto, cuestionable. Más discutible sería el actual sistema de escrutinio mayoritario y el correspondiente voto limitado.

En este sentido, con vistas a dotar de una mayor pluralidad nacional y territorial al Senado podría ser recomendable sustituir la actual fórmula de escrutinio mayoritario por otra de proporcionalidad pura o de resto mayor. La anterior fórmula podría ser recomendable para un número pequeño de electos (4), pero no para los 10 que se sugieren en esta propuesta de reforma. Además, esta reforma nos permitiría experimentar eventuales cambios para el Congreso de los Diputados. En el Cuadro 4 se muestra el escenario resultante de los cambios sugeridos a partir de los resultados electorales de 2004.

En este momento los senadores son elegidos en dos tiempos y referidos a dos procesos electorales distintos: los senadores de elección directa son elegidos en las elecciones legislativas nacionales a las Cortes Generales y los de elección indirecta dependen de la composición de cada cámara territorial, tras las correspondientes elecciones autonómicas. Esta asincronía es bastante coherente con el carácter mixto del Senado y con la complementariedad de las dos cámaras de las Cortes Generales. Por otro lado, sabida la ventaja relativa que los grandes partidos nacionales obtienen en la competición legislativa nacional, difícilmente sería viable una reforma que hiciera coincidir la elección directa de los senadores con las respectivas elecciones autonómicas.

En el Cuadro 4 se muestra el escenario resultante de los cambios sugeridos a partir de los resultados electorales de 2004.

CUADRO 4
COMPOSICIÓN POSIBLE DEL SENADO*

Comunidades	Sens. elección directa				Sens. designados				TOTAL
	PSOE	PP	IU	N/R	PSOE	PP	IU	N/R	
ANDALUCIA	5	4	1	—	10	5	1	2	28
ARAGÓN	4	4	—	2	1	1	—	1	13
ASTURIAS	4	5	1	—	1	1	1	—	13
BALEARES	4	5	1	—	—	2	—	—	12
CANARIAS	4	4	—	2	1	1	—	2	14
CANTABRIA	4	6	—	—	—	—	—	1	11
C-LA MANCHA	5	5	—	—	3	1	—	—	14
C-LEÓN	5	5	—	—	2	4	—	—	13
CATALUÑA	4	2	—	4	5	2	2	7	26
EXTREMADURA	5	5	—	—	2	1	—	—	13
GALICIA	4	5	—	1	3	4	—	—	18
MADRID	4	5	1	—	4	7	2	—	23
NAVARRA	3	4	1	2	—	1	—	—	11
PAÍS VASCO	3	2	1	4	1	1	1	2	15
MURCIA	4	6	—	—	1	2	—	—	13
LA RIOJA	5	5	—	—	—	1	—	—	11
C. VALENCIANA	5	5	—	—	3	6	1	—	20
CEUTA	1	1	—	—	—	—	—	—	2
MELILLA	1	1	—	—	—	—	—	—	2
TOTAL	74	79	6	15	37	40	8	16	275

* Según la propuesta de reforma de mínimos de Francisco J. Llera

Por lo demás, tampoco se debe minusvalorar la inestabilidad que este procedimiento de elección exclusivamente autonómica introduciría en un Senado de composición permanentemente abierta. Sin embargo, el sistema de proporcionalidad pura daría más opciones representativas, además de a IU, a los pequeños partidos territoriales, que suelen competir con éxito en las elecciones autonómicas.

Así pues, estaríamos ante una reforma de mínimos y con resultados, relativamente, equilibrados, que podría facilitar el consenso o un acuerdo ampliamente mayoritario entre las fuerzas políticas. En concreto, el PP con 119 senadores (y un 44 % de la representación) seguiría siendo la principal fuerza política del Senado, seguido de cerca por el PSOE con 111 senadores (y un 40 % de la representación). Ambos acumularían el 84 % de la representación, aunque cederían seis puntos de su predominio actual (cinco el PP y 1 el PSOE) a favor de IU, que podría obtener hasta 14 senadores y duplicar su peso relativo (un 5 % de la representación), y los partidos territoriales. Estos con sus 31 senadores verían incrementar su representación en tres puntos, hasta el 11 %, pero, sobre todo, a los partidos territo-

riales actuales, que mejorarían su presencia (7 CiU, 5 PNV, 4 CC y ERC, 2 BNG y PAR) se sumaría la representación de otros seis (PA, Cha, PRC, EA, CDN y NaBai).

Se trata de un escenario que hace más difíciles las mayorías absolutas (138 senadores) de un solo partido, pero permite entrar en el juego de la coalicionabilidad a más fuerzas políticas y, sobre todo, a más sensibilidades territoriales (de las tres o cuatro actuales a las siete u ocho potenciales), en tanto se potencia el papel de IU, como tercer partido nacional.

Los cambios constitucionales se reducirían, por tanto, a la elección directa de los 10 senadores por Comunidad Autónoma y al incremento de los senadores de elección indirecta, previa asignación directamente proporcional al peso demográfico de cada comunidad.

Sin embargo, los cambios más significativos se producirían en la forma de elección de los senadores elegidos directamente y afectarían al art. 166 de la LOREG.

C) Otros escenarios de reforma posibles

Un escenario de reforma posible sería el de la elección indirecta de todos los senadores por los respectivos parlamentos territoriales, reforzando la dimensión federativa de nuestro sistema territorial. Esta fórmula permitiría redimensionar el tamaño del Senado a partir de un número mínimo de senadores por Comunidad Autónoma, a los que se les añadirían, como ahora, otro número en función del peso demográfico de cada una, más los 2 de Ceuta y Melilla. Por ejemplo, si atribuimos un mínimo de 5 y añadimos entre 1 (La Rioja) y 18 (Andalucía), como hacíamos en nuestro Cuadro 3, tendríamos un Senado más pequeño que el actual y compuesto por 190 senadores.

Simulando su posible composición a partir de los actuales parlamentos autonómicos, ésta sería la distribución probable: el PP sería la fuerza mayoritaria con unos 80 senadores (un 42 % de la representación), pero a distancia del límite de la mayoría absoluta (196); el PSOE obtendría unos 70 senadores y el 37 % de la representación; ambos perderían más de 10 puntos de su actual concentración bipartidista de la representación, alejándose de la posibilidad de mayorías absolutas; los beneficiarios serían, sobre todo, los partidos territoriales, que se podrían acercar a los 30 senadores (alrededor de un 15 % de la representación) y con la llave de las mayorías; finalmente, IU también podría mejorar su posición pudiendo superar los 10 senadores y el 5 % de la representación, lo que le permitiría entrar en el juego de las mayorías.

Esta no sería, por tanto, una reforma de mínimos y, aunque contaría con incentivos claros para los partidos territoriales e IU, no parece que fuese

demasiado apetecible para los dos grandes partidos. Por lo demás, como decía más arriba, es una fórmula que reforzaría la dimensión federativa de nuestro modelo territorial y la diferenciación funcional y electiva del Senado con el Congreso de los Diputados. Sería un Senado inestable por su sincronización con las elecciones autonómicas.

También podría haber otro escenario alternativo de una reforma de mínimos, como la propuesta en el Cuadro 3, que no afectase a la fórmula de escrutinio mayoritario y, simplemente, retocase el umbral del voto limitado, pasando de 3 a 9, por ejemplo. Sería éste un escenario claramente distorsionante: muy favorable para el PP, que con 144 senadores superaría ampliamente el umbral de la mayoría absoluta, y para el PNV, que podría aspirar a 10 senadores; pero, claramente desfavorable para el PSOE, que se quedaría con 96 senadores y para IU (8) y el resto de partidos territoriales, que, con la excepción de CiU, solo podrían obtener senadores de elección indirecta (15). No parece, pues, que este escenario pueda producir incentivos partidistas suficientes para el necesario consenso reformista.

Finalmente, otro escenario a medio camino entre ambas fórmulas sería el que igualase al máximo los dos contingentes de senadores de elección directa o indirecta. Esto se puede hacer por reducción de los primeros a 6 por Comunidad Autónoma, por ejemplo, lo que supondría un Senado de algo más de 200 senadores. También se puede hacer incrementando los segundos a partir de un mínimo de dos ó 3 por Comunidad Autónoma, al tiempo que se reducen algo menos los de elección directa (7 u 8), lo que permitiría un Senado de entre 241 y 275 senadores.

Es verdad que pueden existir otras alternativas, o más extremas o más intermedias, pero creo que los escenarios esbozados pueden dar una idea cabal de por dónde se puede encaminar una reforma con posibilidades de una aceptación amplia.

III. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Decía al principio que la presente simulación y discusión de escenarios solo pretendía fijar la atención en las posibilidades de reforma de la actual composición y elección del Senado español, así como en las previsibles consecuencias políticas o los incentivos partidistas para quienes las tienen que asumir y aprobar.

Es cierto que no son lo mismo los retoques del art. 69 de la CE que los de los arts. correspondientes de la LOREG, pero uno y otros exigen un amplio consenso, que asegure la máxima legitimidad a la posible reforma. Esta es la razón por la que he preferido situar mi reflexión sobre la reforma posible más que sobre las posibles reformas. Con todo, parece posible un margen razonable de alternativas a la actual composición y elección del

Senado, que puedan mejorar su arraigo democrático y su rendimiento institucional.

Con todo, quiero insistir en que la reforma más sustantiva es la que se refiere a las funciones legislativas del Senado en nuestra estructura bicameral y en el actual nivel de desarrollo de nuestro Estado de las Autonomías. Por lo tanto, del formato que se le asigne al Senado en su diferenciación funcional con el Congreso de los Diputados van a depender las alternativas de reforma de su actual composición y forma de elección.

La filosofía de la reforma en el actual marco constitucional ha de ser la que corresponde a un Estado complejo, fuertemente descentralizado y con un importante impulso federativo, pero no estamos ni ante un Estado federal, ni, mucho menos, confederal.

El Senado reformado debería serlo para contribuir, de la mejor manera posible, a la gobernabilidad de este Estado complejo, porque sus funciones hacen referencia a la necesaria cooperación y cohesión territorial. Por eso, las reformas deben ser las que faciliten dinámicas centrípetas y limiten los riesgos o tensiones centrífugas.