

LA REFORMA DEL SENADO Y LOS HECHOS DIFERENCIALES (*)

Por

JESÚS LEGUINA VILLA
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Alcalá

«El Estado de las Autonomías no debe cerrarse con la igualación competencial entre todas las Comunidades. Y ello, en primer lugar, porque la Constitución no lo exige y la prudencia no lo aconseja. Es de temer que la resistencia a la igualación, o la restauración de la desigualdad competencial a niveles siempre superiores, provocará que el sistema se rompiera. Pero la última y principal razón en favor de la inicial diferenciación competencial es la diferencia real, por histórica y presente, entre las nacionalidades y regiones que subyacen bajo cada Comunidad.»

(Francisco TOMÁS Y VALIENTE,
Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional.)

1. Con toda probabilidad, el Senado es la pieza más defectuosa de nuestra arquitectura constitucional. La más defectuosa y quizás también la menos útil. Su composición y atribuciones colocan, en efecto, a esta segunda Cámara legislativa en una posición excéntrica y escasamente funcional dentro del conjunto de poderes constitucionales que integran el llamado Estado de las Autonomías. Pese a su definición como «Cámara de representación territorial» en el artículo 69 de la Constitución (expresión ésta que, en el contexto de los trabajos constituyentes, sólo podía referirse a la *representación de las Comunidades Autónomas*), lo cierto es que el principio autonómico —que, junto al principio democrático, es una de las dos columnas que sostienen el entero edificio constitucional— apenas encuentra cobijo en la Cámara alta. Entre otros muchos calificativos poco amables, del Senado actual se ha dicho que es un lujo costoso e innecesario, reducido a mero «órgano consultivo en el procedimiento legislativo» (1) o a «simple Cámara de reduplica-

(*) Texto de la conferencia presentada a la «Tribuna sobre la reforma del Senado», organizada por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas bajo la coordinación de Miguel HERRERO DE MIÑÓN (15 de febrero de 1996).

(1) Ramón PUNSET, *La territorialización del Senado y la reforma de la Constitución*, «RVAP», núm. 35 (II), 1993, pág. 31. De este mismo autor, entre los muchos y valiosos trabajos que ha dedicado al estudio de la Cámara alta, puede verse *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Ed. Tecnos, Madrid, 1987.

ción del Congreso, entorpecedora y retardataria» (2), que «introduce complicaciones superfluas en el proceso legislativo» (3), con innecesaria acumulación de tareas y pérdida de tiempo; en definitiva, un órgano constitucional que «no cumple ninguna función manifiesta que justifique su existencia» (4).

Son bien conocidos los motivos y las circunstancias que en el procedimiento de elaboración de la Constitución condujeron a tan extraña y paradójica situación, y no es éste el momento de insistir en ellos una vez más. Sí es, en cambio, buena ocasión ésta para recordar que, desde fechas muy tempranas, la generalidad de la doctrina, con muy contadas aunque autorizadas excepciones, mostró su escepticismo ante el modelo de Senado alumbrado por el texto constitucional y fueron muchos los autores que pronosticaron su fracaso y abogaron ya entonces por la necesidad de su reforma. Permítaseme como botón de muestra la inmodestia de la autocita. Apenas recuperada la legalidad constitucional por la nación española, en unos comentarios colectivos a la nueva Constitución, publicados en el año 1980, tuve la oportunidad de señalar lo siguiente: «El sentido de una segunda Cámara en un ordenamiento constitucional que reconoce el autogobierno de las regiones y nacionalidades consiste (por analogía con el modelo federal) en incorporar a dicha Cámara las representaciones de cada una de las Comunidades regionales o nacionales que integran el Estado. Los constituyentes lo han entendido así, pero, prisioneros tal vez del modelo de regionalización *in fieri* consagrado en la propia Constitución, modelo cuya puesta en funcionamiento requerirá algunos años, han optado por configurar el Senado como una Cámara de representación territorial de las provincias, a la cual se añade simplemente un Senador por cada Comunidad autónoma más otro por cada millón de habitantes de su respectivo territorio (art. 69). Sistema híbrido, pues, con notorio predominio del escalón provincial sobre el escalón nacional o regional, que todo parece indicar ha sido adoptado como *una solución rigurosamente provisional* hasta tanto se regionalice plenamente el Estado, momento en el que con toda probabilidad habrá de acometerse la necesaria reforma en la composición del Senado» (5). En la composición y en las funcio-

(2) Angel GARRORENA MORALES, *Una propuesta para la reforma constitucional del Senado*, «Revista de las Cortes Generales», núm. 34, 1995, pág. 19.

(3) Jordi SOLÉ TURA y Miguel A. APARICIO PÉREZ, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Ed. Tecnos, Madrid, 1984, pág. 244.

(4) Luis BOUZA-BREY, *Hipótesis para una reforma del Senado*, «Autonomías», núm. 6, 1987, pág. 51.

(5) «Las Comunidades Autónomas», en *La Constitución española de 1978. Un estudio sistemático*, dirigido por los Profesores GARCÍA DE ENTERRÍA y PREDIERI, Ed. Civitas, Ma-

nes, habría que añadir ahora, pues carecería de sentido reformar la composición del Senado sin proceder a una correlativa modificación de sus funciones y de sus relaciones con el Congreso de los Diputados. Una reforma, por tanto, que ponga término a un bicameralismo débil, imperfecto y sumamente descompensado en favor del Congreso de los Diputados; que transforme el Senado de Cámara de reflexión, de segunda lectura o de reiteración procedimental en una auténtica Cámara de las Comunidades Autónomas funcionalmente especializada en las materias de relieve o de importancia autonómica; una reforma, en suma, que permita «integrar más adecuadamente la Cámara territorial en el desarrollo del Estado de las Autonomías», como literalmente se propone en la moción aprobada por el Pleno del Senado el día 28 de septiembre de 1994.

Para el logro de ese objetivo no ha bastado ciertamente la reciente reforma del Reglamento del Senado y la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, aunque ha de reconocerse que esta reforma reglamentaria se ha movido en la buena dirección y puede ser un buen banco de pruebas que ayude a preparar el terreno de la futura reforma constitucional (6).

Ahora bien, que la reforma de la Constitución sea necesaria y conveniente para que acaben de encajar armoniosamente todas las piezas del Estado autonómico, reforzando al tiempo tanto su capacidad integradora como el respeto a las legítimas diferencias existentes en su seno, no significa que sea éste el momento más adecuado para llevarla a cabo. Si la necesidad de reformar el Senado no tiene demasiados detractores, su oportunidad es, por el contrario, mucho más discutida. Son muchos, en efecto, los que, sin dejar de reconocer que el éxito no acompañó en este caso a los constituyentes (tan acertados en tantas otras cosas) y que el modelo de Senado que ahora tenemos es desafortunado por poco funcional y, sobre todo, nada coherente con la estructura autonómica del Estado, consideran, con todo, que ha desempeñado un papel más positivo de lo que cabía esperar y que, en cualquier caso, sus seguras disfunciones y posibles efectos negativos no merecen correr el riesgo de una reforma que en este momento no lograría agrupar un acuerdo como el que se alcanzó en 1978. El Senado no salió bien parado en la arquitectura constitucional, pero es más que dudoso que sea éste el momento de iniciar las obras de remodelación. Ese

drid, 1980, trabajo recogido ahora en el volumen *Escritos sobre autonomías territoriales*, Ed. Tecnos, 2.ª ed., Madrid, 1995. La cita del texto corresponde a la pág. 23.

(6) Cfr. Ángel GARRORENA MORALES, *op. cit.* pág. 11.

momento necesitaría al menos de tres condiciones estrictamente relacionadas y dependientes entre sí: 1.^a) un clima general de normalidad política; 2.^a) un acuerdo muy amplio entre todas las fuerzas políticas sobre los elementos esenciales o las decisiones fundamentales de la reforma; y 3.^a) una participación activa en la reforma de los partidos políticos nacionalistas, en particular de aquellos que no dieron su voto afirmativo a la Constitución en el año 1978.

Vistas así las cosas, no parece que ahora se cumplan enteramente tales condiciones. Más en concreto, los partidos nacionalistas democráticos de Cataluña, Galicia y País Vasco no han ocultado su escaso entusiasmo ante la eventual apertura de un proceso de reforma constitucional que, al reforzar necesariamente la capacidad integradora de las instituciones generales del Estado, podría acentuar el uniformismo autonómico, que ha venido siendo la interpretación constitucional dominante en los últimos años, y acabaría por vaciar virtualmente de contenido las singularidades políticas de las nacionalidades —hasta ahora, mejor o peor defendidas en relaciones bilaterales—, diluyendo los hechos diferenciales en una Cámara territorial simétrica y dominada por las Comunidades Autónomas de régimen ordinario y que haría de la multilateralidad la sola norma de conducta admisible en las relaciones con las instituciones generales del Estado.

No se debe subestimar este peligro, que no es imaginario sino muy real (7). Pero, a mi juicio, sería un grave error que los partidos nacionalistas democráticos desaprovecharan esta oportunidad, que podría ser para todos, y por tanto *también* para ellos, una excelente oportunidad para frenar e invertir las inercias centralizadoras o uniformadoras que hasta ahora han venido dominando en las instituciones del Estado y para orientar el funcionamiento del sistema autonómico en una dirección más equilibrada y más respetuosa con los diversos niveles de autogobierno existentes dentro del Estado autonómico; una ocasión excelente, en suma, para construir entre todos y tener como igualmente propio un Estado que inspire sentimientos de comunidad, lealtad y afecto en todos sus habitantes, cual-

(7) A él se ha referido con atinadas palabras Gumersindo TRUJILLO, *Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico: contribución a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado*, en «Documentación Administrativa», núms. 232-233, 1993, pág. 116: «Los obstáculos que han venido frenando cualquier modificación, por modesta que ésta sea, de la insatisfactoria presencia actual de las Comunidades Autónomas en la Alta Cámara pudieran estar motivados por el temor a truncar ciertas dinámicas bilaterales —cuya innegable y persistente presencia se remonta a los primeros pasos de la etapa constituyente— en favor de un *multilateralismo*, supuestamente *integral*, que proporcionaría una Segunda Cámara representativa de las Comunidades Autónomas.»

quiera que sea la región o la nacionalidad a la que cada uno pertenezca.

La reforma del Senado es, por tanto, necesaria, pero sin duda puede y debe esperar a que maduren las condiciones que la hagan viable. Entretanto, iniciativas como la presente pueden contribuir poderosamente, desde la reflexión y la crítica no contaminada por inclinaciones de partido ni por motivaciones circunstanciales y pasajeras, a crear el clima intelectual y doctrinal que permita alcanzar en su momento el necesario acuerdo político.

2. Como antes he señalado, si la reforma del Senado debe referirse tanto a su composición como a sus funciones, no podrá limitarse a la modificación de algunos preceptos del Título III de la Constitución —en especial, del citado art. 69—, sino que deberá extenderse por fuerza a todos los demás preceptos constitucionales conexos, singularmente del Título VIII. El único límite a la reforma debería ser, en mi opinión, la existencia misma del modelo de descentralización política —el llamado Estado de las Autonomías— diseñado por la Constitución, modelo que habrá de perfeccionarse y consolidarse precisamente mediante la reforma del Senado, pero que en estos casi veinte años de funcionamiento, pese a las carencias de que adolece y a las desviaciones que lo han distanciado del espíritu constituyente que lo inspiró, ha probado con creces su bondad y su eficacia y no sería, por tanto, nada prudente cambiarlo (8).

Admitiendo el riesgo de error, en esta fase inicial del debate en la que todavía nos encontramos, y aceptando, por tanto, gustoso y sin retórica alguna la posibilidad de rectificar mis propias opiniones ante otras mejor fundadas y más acertadas (pues de eso se trata, y sólo de eso, cuando se acepta tomar parte desapasionadamente en un debate académico), paso a exponer a continuación sucintamente algunas ideas relativas a la composición que debería tener y a las funciones y poderes que podría asumir un futuro Senado concebido como la Cámara de representación de las Comunidades Autónomas. Dejo para el final de esta intervención una reflexión general sobre el tratamiento que en ese empeño reformador deberían recibir los llamados «hechos diferenciales».

En cuanto a la composición del Senado, empezaré por decir que debería eliminarse no sólo el escalón provincial como circunscripción territorial representativa, sino también la elección directa de los Senadores por los ciudadanos. Lo primero, porque la provincia, ade-

(8) En el mismo sentido, Angel GARRORENA MORALES, *op. cit.*, pág. 15.

más de «división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado» (art. 141.1 de la Constitución), es simplemente una entidad local cuya autonomía es de naturaleza administrativa (salvo en el País Vasco, como luego diré), mientras que las nacionalidades y regiones gozan de un nivel de autonomía de naturaleza política, similar al de muchos Estados federados, y es esa unidad territorial autónoma la que determina la organización territorial del Estado y la distribución del poder político en éste. Lo segundo, porque ello permitiría enriquecer el pluralismo político y evitar que el Senado sea una fiel reproducción de la composición de la Cámara baja. El sufragio universal debe residenciarse exclusivamente en el Congreso de los Diputados, que representa al pueblo español en su conjunto sin atender a consideración territorial alguna, en tanto que en el Senado deben estar representadas, en mi opinión, las instituciones de gobierno de cada una de las regiones y nacionalidades, consideradas como unidades territoriales.

Mis preferencias se inclinan en este punto —la composición del Senado— hacia el vigente modelo alemán, que no sólo es un buen modelo de participación territorial en el poder legislativo (y en otras tareas de la gobernación del Estado), sino que es además un modelo ágil y eficaz, que ha funcionado bien y que ha permitido incorporar a la Cámara alta la experiencia política y administrativa de los Gobiernos territoriales, habiéndose ganado por ello un merecido prestigio entre sus ciudadanos. Me parece, además, que —como enseguida diré— algunas de las tareas de que debería ocuparse entre nosotros el futuro Senado se acomodan mejor a una composición de designación gubernamental que de elección parlamentaria.

La voluntad de la Comunidad Autónoma puede estar, en efecto, más eficazmente representada por quienes, merced a los electores, dirigen en cada momento su gobernación. Hay motivos, sin embargo, que pueden aconsejar también no desvincular totalmente la composición de la Cámara alta de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, puesto que finalmente las leyes estatales que allí se aprueben habrán de condicionar directamente en muchos casos la labor legislativa de estas últimas. Podría acudir en tal caso a un sistema mixto en el que, junto a una mayoría de Senadores de designación gubernamental, hubiera también un grupo más reducido de Senadores elegidos por la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma (no necesariamente entre sus miembros), preferentemente mediante un sistema mayoritario puro.

Por otro lado, el número de escaños o de votos que haya de asig-

narse a cada Comunidad Autónoma debería guardar alguna proporción con su densidad de población. Cualquier propuesta que prescindiera totalmente de la distribución demográfica del país y tendiera a una representación territorial igualitaria pecaría, a mi juicio, de irrealismo y sería con toda probabilidad rechazada por las Comunidades Autónomas más densamente pobladas.

Un Senado formado, como acabo de señalar, por miembros de los respectivos Gobiernos autonómicos y por Senadores elegidos por las mayorías que sostienen políticamente a tales Gobiernos debería arrojar un número total de Senadores sensiblemente inferior al actual, cuya duración en el cargo no estaría ya sujeta a potestad alguna de disolución, sino que dependería sólo de la voluntad de los respectivos Gobiernos autonómicos designantes o de la duración de la legislatura en las Cámaras Territoriales electoras. Sería, por tanto, un órgano permanente no sujeto al principio de discontinuidad parlamentaria. Y es obvio, asimismo, que en una Cámara legislativa así formada habría tantos grupos parlamentarios como entidades territoriales en él representadas.

En un Senado de esta naturaleza, tampoco tendría razón de ser la vigente prohibición de mandato imperativo del artículo 67.2 de la Constitución, al menos en lo que atañe a la mayoría de Senadores designados, que estarían más bien obligatoriamente sujetos a las instrucciones emanadas de sus respectivos Gobiernos, único modo de reflejar fielmente en la Alta Cámara la voluntad de la Comunidad Autónoma a la que representan. No creo necesario que en esa representación participen los Presidentes de las Comunidades Autónomas, que muy difícilmente podrían hacer compatible con igual nivel de seriedad y responsabilidad la llevanza permanente de ambos cargos. Ello no sería obstáculo, sin embargo, para hacer del Senado la sede institucional de la Conferencia que reúna periódicamente al Presidente del Gobierno de la Nación con los Presidentes de los Gobiernos autonómicos.

Tampoco habría dificultad insalvable, en mi opinión, para que una Cámara territorial como la que ahora se propone albergara en su seno, sin desnaturalizarse, un grupo de Senadores natos, con voz pero sin voto, integrado por personas que hayan presidido o dirigido determinados órganos constitucionales o altas instituciones del Estado. Ello permitiría enriquecer el Senado con la ciencia y la experiencia de quienes durante algún tiempo, por sus propios méritos o por la confianza que en ellos depositaron los ciudadanos, contribuyeron a gobernar la *res publica*, evitándose así, con su incorporación al Senado, que, como alguien ha dicho con acertadas palabras,

la extinción de su mandato equivalga a la amortización de sus capacidades (9), pero sin que ello suponga alterar en modo alguno la naturaleza territorial de la Alta Cámara.

3. La transformación del Senado en una Cámara de composición única o preferentemente gubernamental no debería comportar un desplazamiento del eje de sus actividades principales hacia áreas ejecutivas o de gobierno. El Senado debe seguir siendo, ante todo y sobre todo, una de las dos Cámaras de las Cortes Generales cuya función principal o dominante consiste en elaborar y aprobar, junto con el Congreso de los Diputados, las leyes del Estado. En el ejercicio de esa función colegisladora, propia de un sistema bicameral, el Senado debe conservar intactas su competencia universal y sus actuales facultades para aprobar toda clase de leyes estatales, tengan o no incidencia autonómica. Si las leyes aprobadas no tuviesen relevancia autonómica o no la tuviesen de modo dominante o significativo, el Senado debería seguir ocupando una posición subordinada al Congreso, aunque tal vez pudiera atenuarse algo dicha subordinación mediante la introducción de instancias de composición o arbitraje hoy inexistentes.

No obstante, serán las leyes de interés territorial las que habrán de ocupar la atención fundamental de la reforma, pues será en ellas donde el Senado habrá de mejorar su situación con relación al Congreso, colocándose en una posición de primacía respecto de este último o, al menos, en una posición en la que su voluntad afirmativa sea en todo caso indispensable para lograr la aprobación de tales leyes. Las vías procedimentales que pueden llevar a esa posición destacada del Senado en tales supuestos pueden ser obviamente distintas y de diferente recorrido, pero no es el caso de entretenerse ahora en su examen. Sí me parece, en cambio, necesario señalar que la deseable especialización funcional del Senado en relación con cierto tipo de leyes —las que genéricamente he llamado de incidencia o relevancia territorial— no debería hacerse con base en una cláusula general de contenido más o menos indeterminado, pues ello daría lugar en muchos casos a complejos problemas de calificación previa y a inevitables conflictos políticos entre las Cámaras y con las Comunidades Autónomas. Creo mucho más acertado que sea el propio texto constitucional el que recoja en una lista cerrada los supuestos normativos en los que deba atenderse preferentemente al principio autonómico que el Senado representa.

(9) Miguel HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, *La reforma del Senado: una propuesta*, «Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas», núm. 72, curso académico 1994-95, Madrid, 1995, pág. 69.

Sin que sea ahora necesario detenerse en un examen pormenorizado de tales supuestos, entiendo que éstos podrían ser, al menos, los cuatro siguientes.

En primer lugar, las leyes básicas, que marcan la frontera, en las materias de legislación compartida, entre los principios y normas que la Constitución reserva al Estado, para que éste fije el común denominador normativo, y las normas complementarias o de desarrollo que, con respeto a las bases estatales, corresponde adoptar a las Comunidades Autónomas. Como ha advertido el Tribunal Constitucional (STC 69/1988, de 19 de abril), «esta concurrencia de competencias normativas hace que el sistema sólo quede cerrado mediante la producción por el Estado de la ordenación que defina, en cada materia en la que se ocasione dicha concurrencia, los contornos básicos delimitadores de las competencias autonómicas, que quedan así configuradas por remisión al espacio que deja la positividad básica estatal». Ahora bien, «dado que —continúa diciendo el Alto Tribunal— la definición de lo básico constituye una operación normativa... que corresponde realizar al legislador estatal sin alterar el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias y con observancia de las garantías de certidumbre jurídica que sean necesarias para asegurar que las CC.AA. tengan posibilidad normal de conocer cuál es el marco básico al que deben someter sus competencias», ninguna duda puede haber de que se ganaría en certidumbre y seguridad si se alcanzara un acuerdo en el Senado sobre la definición de tales bases normativas. Con ello se lograría también eliminar o reducir sensiblemente el planteamiento de conflictos o impugnaciones ante el Tribunal Constitucional, lo que sin duda sería muy deseable, no tanto por aliviar al Alto Tribunal de una parte importante de la sobrecarga de litigios constitucionales que ahora debe soportar, cuanto por evitarle decidir sobre un asunto como la delimitación entre los intereses generales del Estado y los intereses autonómicos cuya inesquivable naturaleza política encuentra mejor encaje en otras sedes. Todo ello podría hacer aconsejable también, siguiendo el precedente del artículo 80.2 de la Ley Fundamental de Bonn, que se otorgaran al Senado facultades de aprobación (o, al menos, de intervención previa) sobre los Decretos del Consejo de Ministros que complementen en lo indispensable las definiciones de lo básico establecidas por las leyes de las Cortes Generales.

En segundo lugar, el Senado tendría una posición de ventaja en la tramitación y aprobación de las leyes de alteración de competencias previstas en los tres apartados del artículo 150 de la Constitución (leyes-marco, leyes de transferencia o delegación y leyes de armonización).

En tercer lugar, las leyes de financiación de las Comunidades Autónomas, incluyendo en este grupo las leyes de cesión de tributos, las que concedan subvenciones o ayudas financieras del Estado a las Comunidades Autónomas y las que aprueben, en su caso, el Fondo de Compensación Interterritorial a que se refiere el artículo 158.2 de la Constitución, así como también las Secciones de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado relativas a dicha financiación (aunque la inclusión de este último supuesto puede ser más discutible y mucho más compleja su articulación técnica).

En cuarto y último lugar, las leyes orgánicas de reforma de los Estatutos de Autonomía, lo que obligaría, claro está, como en el supuesto de las leyes orgánicas de transferencia o delegación, a una correlativa modificación del artículo 81.2 de la Constitución.

Decía hace un momento que la reforma funcional del Senado debería conservar en todo caso su carácter de Cámara legislativa, acentuando su especialización en las leyes más directamente relacionadas con la estructura autonómica del Estado. El Senado no está hecho, en principio, para gobernar ni para administrar. En él están —o estarán— representadas las Comunidades Autónomas, pero no por ello debe convertirse en una especie de apéndice ejecutivo de los Gobiernos autonómicos ni debería tampoco mediatizar o suplantar las relaciones existentes entre las diferentes Administraciones territoriales. Ello no impide, sin embargo, que la Cámara de representación territorial siga conservando los poderes que la Constitución hoy le reconoce en relación con algunas decisiones no legislativas, de singular importancia para un correcto despliegue del principio de autonomía política, y aun para atribuirle algunos nuevos cometidos, hoy imprescindibles si se pretende alcanzar un adecuado equilibrio entre todas las partes del Estado autonómico, pero que la Constitución no pudo en modo alguno contemplar.

Entre los primeros, valga simplemente la referencia, en primer lugar, a la participación del Senado en el procedimiento de intervención extraordinaria previsto en el artículo 155 de la Constitución; y, en segundo lugar, a la autorización que, con el Congreso de los Diputados, ha de prestar el Senado a los acuerdos de cooperación que formalicen las Comunidades Autónomas (art. 145.2 de la Constitución). No parece que hoy subsistan demasiados motivos que justifiquen este control previo en manos del Parlamento del Estado, sólo explicable desde la desconfianza del constituyente hacia potenciales abusos en el ejercicio del principio dispositivo; no obstante, si se juzgara necesario su mantenimiento, bastaría seguramente que dicho control se encomendara sólo al Senado, excluyendo del mismo al Congreso.

Entre los nuevos cometidos que un Senado territorial debería asumir, hay uno que ha suscitado una rara unanimidad en el debate abierto sobre la reforma constitucional, incluso entre aquellos autores que son más escépticos sobre la conveniencia de esta reforma: me refiero, como es fácil suponer, a la participación del Senado en los asuntos relacionados con la Unión Europea, o, dicho de otro modo, a la participación de las Comunidades Autónomas, a través del Senado, en la formación de la voluntad del Estado ante las Comunidades Europeas, singularmente en lo que atañe a la elaboración del Derecho originario y derivado europeo, así como al control y seguimiento de la aplicación en España de los reglamentos y directivas comunitarios.

Es innecesario subrayar la extraordinaria importancia, cuantitativa y cualitativa, que el Derecho comunitario europeo ha tenido ya, y seguirá sin duda teniendo, en la conformación de nuestro Derecho interno, y en qué medida, aun sin alterar formalmente el sistema constitucional de distribución de competencias, ese proceso de «europeización» del ordenamiento jurídico español está drenando la capacidad de iniciativa política de las Comunidades Autónomas. Hay aquí un déficit notorio (paralelo a los déficits democrático y regional que aquejan a las instituciones de la Unión Europea) que difícilmente pudo prever y atender el constituyente en el año 1978, pero que ahora debe ser enjugado. No puede extrañar por ello que las Comunidades Autónomas en general, y algunas en particular, sobre todo desde la ratificación del Tratado de Maastricht, hayan insistido en la necesidad de encontrar fórmulas de participación que les permitan compartir con el Gobierno de la Nación la adopción de los criterios y la formación de la voluntad que el Estado haya de sostener ante los organismos comunitarios europeos, en el bien entendido de que, frente a tales organismos supranacionales, tan «Estado» son las Comunidades Autónomas como los órganos generales de la comunidad política española. De ahí que se haya podido sostener que esta reivindicación autonómica no es algo simplemente deseable para lograr un mejor funcionamiento del Estado en su conjunto, sino que constituye una auténtica «exigencia constitucional» fundada en el principio de autonomía, el cual, junto a otros principios constitucionales, tales como el principio democrático, el principio social o el Estado de Derecho, es un límite protector de nuestro entero edificio constitucional, infranqueable para cualesquiera poderes externos o ajenos a nuestra propia organización política. Esta corresponsabilidad autonómica exigida por la Constitución permitiría «conciliar —en acertadas palabras de Enoch ALBERTI— la transferencia de competencias internas a las Comunidades Europeas con el mantenimiento de los

equilibrios básicos del reparto interno del poder, aunque sea a costa de modificar la forma que reviste tal equilibrio: se transmuta la autonomía (como capacidad de actuación independiente) por la participación (como facultad de ser parte en un proceso de formación de una voluntad necesariamente unitaria). Autonomía por participación, en un doble sentido, además: interno, como participación en la formación de la posición española, y externo, como participación en la decisión comunitaria europea» (10).

El reciente ejemplo alemán puede sernos también muy útil en este campo. En efecto, pese a no padecer tensiones centrífugas de ningún género, Alemania ha considerado necesario modificar su Constitución en el año 1992 (modificación completada al año siguiente por una ley y un Convenio sobre cooperación territorial en materias de la Unión Europea) para preservar los equilibrios constitucionales entre la Federación y los *Länder*, amenazados en detrimento de estos últimos por el Tratado de la Unión Europea de ese mismo año 92. En esa reforma constitucional (que, en mi opinión, es menos radical que la de Bélgica pero más garantista que la de Austria, países que también han reformado sus Constituciones en este punto), el Consejo Federal asume un papel protagonista como plataforma institucional de participación de los Estados federados en la política europea de la República Federal de Alemania, de modo que, cuando las decisiones de las instituciones europeas puedan afectar de algún modo a los intereses o competencias de los *Länder*, el Gobierno federal está obligado a incorporar a los representantes de estos últimos, nombrados por el *Bundesrat*, a las deliberaciones en las que se acuerde la posición inicial que Alemania habrá de adoptar ante un determinado proyecto europeo. Como es bien sabido, los niveles de participación del Consejo Federal (o, mejor, de los *Länder* a través del Consejo Federal) varían y se articulan en función del sistema interno de distribución de competencias, pudiendo llegar en su grado máximo hasta confiar al representante de los *Länder*, nombrado por el *Bundesrat* (siempre que sea ministro de un Gobierno regional), la dirección de las negociaciones ante los órganos europeos, en los casos en que se discutan asuntos que afecten al núcleo esencial de las competencias exclusivas de los *Länder*. Posibilidad ésta de representación de los Estados miembros por Ministros de Gobiernos regionales admitida ya, por lo demás, por el Tratado de Maastricht al regular la composición del Consejo de la Unión Europea.

(10) Enoch ALBERTI ROVIRA, «El modelo español de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos», en *Informe Comunidades Autónomas 1994*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1995, vol. I, págs. 590-591.

No me cabe duda de que, con inspiración en estas líneas de reforma o en otras análogas, la que podríamos llamar vocación europea del Senado está siendo ya, y habrá de serlo aún más en el futuro, motivo fundamental de la reforma del Senado y también uno de sus objetivos prioritarios. La importante Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de mayo de 1994 (STC 165/1994, *Oficina del País Vasco en Bruselas*) estimula a avanzar en esa dirección cuando recuerda, entre otras muchas declaraciones de interés, que «aun cuando sea el Estado quien participa directamente en la actividad de las Comunidades Europeas y no las Comunidades Autónomas, es indudable que éstas poseen un interés en el desarrollo de esa dimensión comunitaria», puesto que «basta reparar en los objetivos establecidos en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas..., los amplios poderes que aquéllos atribuyen a las instituciones comunitarias y, en particular, el hecho de que las normas comunitarias y los actos realizados por estas instituciones puedan producir efectos directos en el orden jurídico de los Estados miembros, para comprender que las Comunidades Autónomas, en cuanto titulares de una autonomía de naturaleza política para la gestión de sus propios intereses (SSTC 4/1981 y 25/1981), se hallan directamente interesadas en la actividad que llevan a cabo las Comunidades Europeas» (11).

4. He dejado intencionadamente para el final de esta exposición el examen del tratamiento que los llamados «hechos diferenciales» deberían recibir en una futura reforma del Senado. Y no porque este asunto tenga una importancia menor o secundaria entre todos los que deberían ser tenidos en cuenta en cualquier iniciativa reformadora de la Alta Cámara. Al contrario, es tanta la importancia que en un proceso de transformación autonómica del Senado han de asumir, según creo, los hechos diferenciales que, desde una perspectiva sistemática, me ha parecido más conveniente, una vez examinados los aspectos generales o comunes de la reforma, dedicar esta última parte de mi reflexión a subrayar el lugar que aquéllos deben ocupar en dicha reforma.

Para ello debemos empezar por precisar el concepto mismo de «hecho diferencial», pues no creo que en dicho concepto quepa incluir cualesquiera diferencias existentes entre las Comunidades Autónomas, sino que, si tomamos como perspectiva la reforma de la Cámara alta, ha de referirse sólo a *algunas* de tales diferencias, en

(11) Vid. Pablo PÉREZ TREMP, «Comunidades Autónomas, Estado y Unión Europea: nuevos pasos hacia la integración descentralizada», en *Informe Comunidades Autónomas 1994*, cit., págs. 600-614.

concreto aquellas que la propia Constitución ha tomado en consideración al organizar territorialmente el Estado y hacer efectivos los principios de autonomía y de descentralización política. No se trata, por tanto, de atender a diferencias geográficas, lingüísticas, culturales, ordinamentales u organizativas, o a cualesquiera otras circunstancias, aisladamente consideradas, que concurren en algunas Comunidades Autónomas y no en otras; ni tampoco, claro está, de endosar autoproclamadas definiciones políticas con las que algunos Estatutos de Autonomía han logrado aumentar sus respectivos acervos competenciales. Todas esas diferencias, por importantes que puedan ser en ciertos casos y por mucha que sea su demanda de respuestas singulares a los problemas que plantean, son indiferentes desde el punto de vista de la organización territorial del Estado y nada tienen que ver, por consiguiente, con las diferencias políticas de que ahora tratamos ante una eventual reforma del Senado.

Los «hechos políticos diferenciales» que la Constitución reconoce, consagra y garantiza, al decidir sobre la organización territorial del Estado, son sólo dos: las nacionalidades y los territorios forales. La Constitución admite abiertamente que la Nación española no es homogénea, sino heterogénea, pues alberga en su seno no sólo una pluralidad de comunidades regionales, sino también tres entidades nacionales cualitativamente diferenciadas: las nacionalidades de Cataluña, Euskadi y Galicia. Consecuencia necesaria de la plurinacionalidad que la Constitución reconoce en el artículo 2, en la Disposición Transitoria Segunda y en la Disposición Derogatoria, apartado 2, es la configuración del Estado español como un Estado autonómico asimétrico que, sin merma de su unidad y de la indispensable solidaridad de todas sus partes, se organiza sobre el principio del respeto a la diversa naturaleza política de los pueblos o comunidades territoriales que lo integran.

En efecto, regiones y nacionalidades son dos realidades que, como precipitados actuales de procesos históricos seculares, tienen hoy distinta sustancia o naturaleza política, lo que significa que en el derecho a la autonomía que la Constitución reconoce a ambas debe reflejarse aquella diferencia. Regiones y nacionalidades no son realidades homogéneas ni están colocadas por la Constitución en pie de igualdad para recibir siempre y en todo caso el mismo trato. No es ésta una opinión de última hora formada al paso de la presente reflexión sobre la reforma del Senado. En la exégesis colectiva de la Constitución a que me refería al comienzo de esta exposición, tuve ya la oportunidad de señalar lo siguiente: «En la España de hoy, cuestión regional y problema nacional son los dos grandes aspectos a tener en cuenta en una nueva ordenación descentralizada del Estado, pero ello no significa

que deban recibir forzosamente un tratamiento político y constitucional uniforme: lo impide su distinta naturaleza política por el muy diferente impacto que en la conciencia colectiva de los diversos pueblos de España provoca la aspiración a un protagonismo político que reequilibre las relaciones entre la comunidad nacional mayoritaria y los grupos nacionales minoritarios. Se puede incluso afirmar que si, tras las últimas cuatro décadas de centralización y uniformismo franquista, la organización del Estado sobre nuevas bases territoriales era una medida política inaplazable, cuya puesta en funcionamiento no ha podido siquiera esperar hasta la aprobación de la Constitución, ello se ha debido precisamente a la conflictiva singularidad de los problemas planteados por las comunidades nacionales históricas», lo que responde al «convencimiento de la radical inasimilación de los problemas nacionales que hoy plantean determinadas comunidades a fórmulas comunes y uniformes de descentralización política» (12). Y es que, en efecto, por más que la generalización de las autonomías, su sujeción a patrones uniformistas y la aplicación de una política de vasos comunicantes, mediante un ejercicio discutible de las transferencias de competencias estatales para igualar virtualmente los techos competenciales de todas las Comunidades Autónomas, haya oscurecido aquella originaria diferencia constitucional, es lo cierto que las nacionalidades siguen siendo algo cualitativamente distinto —infungible, como gusta de decir Miguel HERRERO— de los territorios regionales que finalmente acabaron por configurar el mapa autonómico español. Su personalidad histórica diferenciada, la conciencia de identidad de sus pueblos, formada sobre raíces culturales propias, y su probada vocación de autogobierno, con una marcada tendencia hacia la estatalidad, hacen de Euskadi y Cataluña, y en cierto modo también de Galicia, aunque no con igual intensidad, realidades políticas inasimilables a patrones uniformes, e incompatibles, por tanto, con forzadas igualaciones al resto de Comunidades Autónomas (13). Esta diferencia de naturaleza o de sustancia política no implica ningún juicio de valor, no es ni mejor ni peor, ni por sí sola hace más o menos felices a sus ciudadanos. Es simplemente un hecho —un hecho diferencial— con el que hay que contar.

(12) J. LEGUINA VILLA, *Escritos sobre autonomías territoriales*, cit., pág. 18.

(13) Eliseo AJA FERNÁNDEZ, «Igualdad competencia y hecho diferencial», en *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1995, pág. 95: «La Constitución y los estatutos admiten la existencia de caracteres que sólo corresponden a una o unas pocas CC.AA., y que han sido reconocidas porque forman parte esencial de la historia, el derecho, la lengua o la cultura política de los pueblos de esas CC.AA. En algunos casos, estos caracteres son tan fuertes que en otros periodos históricos podrían haber dado lugar al surgimiento de Estados independientes, pero no ha sido así y la Constitución actual opta por la integración de estos caracteres específicos en un sistema político compuesto.»

El segundo y no menos importante hecho diferencial son los derechos históricos de los territorios forales de Navarra, Vizcaya, Alava y Guipúzcoa, derechos que un tan prolongado como combatido proceso abolicionario había reducido a la mínima expresión (literalmente a la nada durante el franquismo en las llamadas provincias «traidoras» de Guipúzcoa y Vizcaya) y que la Constitución de 1978, poniendo fin a dicho proceso, se propone respetar y amparar. No puede ocultarse el estrecho parentesco que este segundo hecho diferencial guarda con el primero, pues, siendo los derechos históricos la expresión del tradicional y particular modo de inserción pactada de los territorios forales en el conjunto de la organización estatal española, comparten con aquél (con el hecho diferencial de las nacionalidades) la función de afirmar, de un lado, la identidad y la personalidad histórico-política diferenciada de cada una de las provincias vasco-navarras, y de justificar, de otro, el desarrollo de autonomías singulares para Euskadi y para Navarra. Ello permitiría hablar de los «derechos históricos» como el género de los hechos diferenciales reconocidos por la Constitución, cuyas especies serían, en primer lugar, la Comunidad foral de Navarra y la nacionalidad de Euskadi, la cual, a partir del Estatuto de Autonomía, ha ganado la cotitularidad de los derechos históricos de sus territorios forales a cambio de compartir con ellos las instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma. Así lo ha declarado el Tribunal Constitucional con palabras que merece la pena recordar: «Por medio del Estatuto, Alava, Guipúzcoa y Vizcaya pasan a organizar su derecho histórico de autogobierno, amparado por la Constitución, de modo distinto a como lo venían haciendo hasta el presente; de manera que su fondo de competencias de raíz histórica (no incompatibles con los principios constitucionales) pasa a ejercerse en dos niveles diferentes: uno, común, por parte de las Instituciones comunes, habida cuenta de su naturaleza y funciones en la Comunidad Autónoma; y otro, no centralizado, sustentado en los órganos de poder tradicionales de cada uno de los territorios históricos. En este sentido cabe afirmar que el Estatuto de Autonomía del País Vasco es, al mismo tiempo, expresión del derecho a la autonomía que la Constitución reconoce a la nacionalidad vasca, y expresión actualizada del régimen foral, como régimen foral actualizado, en el sentido de la Disposición Adicional primera CE. Así se explica —concluye el Tribunal— que las Instituciones comunes del País Vasco hayan recibido del Estatuto de Autonomía funciones en materias directamente vinculadas al régimen foral (como son los conciertos económicos), y, viceversa, que el Estatuto haya posibilitado la asunción por órganos forales de los territorios históricos de diversas com-

petencias sin necesaria relación con su ejercicio histórico —art. 37.3.ºf) EAPV—» (14).

Pero, en segundo lugar, esa idea de los derechos históricos como afirmación de identidad política y fundamento de actualización jurídica por vía estatutaria pactada, tan certeramente estudiada como brillantemente defendida por Miguel HERRERO, permitiría admitir, dentro de la categoría genérica de hechos diferenciales históricos, como apunta este mismo autor, «la existencia de Derechos Históricos tácitos en otras comunidades histórico-políticas no contempladas en la Disposición Adicional 1.ª» (15), con la potencial fecundidad que ello puede suponer para cambiar el signo del uniformismo, de la homogeneidad competencial y de la igualación autonómica hasta ahora imperante. Como ha señalado con alguna energía Bartolomé CLAVERO, extendiendo la mirada al conjunto del continente europeo, «unas Regiones, Territorios o Comunidades que no se identifican con Estados, que no se han constituido como tales, pueden contar con base para venir entendiendo que tienen derechos propios anteriores e independientes de los respectivos ordenamientos estatales por muy constitucionales, regionales, autonómicos e incluso forales que éstos se prediquen y por mucho que estos mismos se lo denieguen» (16). La Constitución española no sólo no niega tales derechos colectivos diferenciados, sino que los recupera, los devuelve a sus legítimos dueños, los actualiza y los protege como pieza esencial del ordenamiento del Estado autonómico y del sistema político pluralista.

La Sala 3.ª del Tribunal Supremo acaba de proporcionar una buena prueba de que los derechos históricos no son cosa del pasado, pura arqueología jurídica, sino algo bien vivo que las instituciones generales del Estado deben respetar al ejercitar sus propios poderes normativos. La Sentencia de 28 de octubre de 1995, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (17), ha anulado, en efecto, un Decreto del Gobierno del año 1993 (Real Decreto 675/93, de 7 de mayo) que había modificado un precepto del Reglamento Notarial con el fin de restringir la libre elección de Notario en relación con el

(14) STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 5 (Ponente: Luis LÓPEZ GUERRA). Cfr. Bartolomé CLAVERO, *El código y el fuero. De la cuestión regional en la España contemporánea*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1982. Y del mismo autor, *Fueros vascos. Historia en tiempo de Constitución*, Ed. Ariel, Barcelona, 1985.

Vid. también Ignacio María LOJENDIO, *La Disposición Adicional Primera de la Constitución española*, IVAP, Oñati, 1988.

(15) *Idea de los Derechos Históricos*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1991, pág. 82.

(16) «Territorios forales»: *Página española del palimpsesto europeo*, en «REDC», núm. 37, 1993, pág. 29.

(17) Ponente: Pablo GARCÍA MANZANO.

otorgamiento o autorización de determinadas escrituras y actas notariales sujetas al Impuesto de Actos Jurídicos Documentados. La importancia jurídica y política, en el más noble sentido, de la resolución judicial consiste en que la anulación se ha fundado por el Alto Tribunal no en vicios procedimentales o en vulneraciones de la norma de cabecera —la Ley del Notariado—, sino en un ejercicio desviado o incoherente de la potestad reglamentaria del Gobierno, cuyo auténtico designio no consistía tanto en perfeccionar el régimen jurídico notarial, estableciendo límites lícitos a la libre elección de Notario por los particulares, cuanto en combatir e impedir en un supuesto concreto la eficacia del sistema foral de concierto económico, cuya ley aprobatoria —recuerda la Sala— es el resultado de «un previo texto negociado o concordado entre el Gobierno de la Nación y el de la Comunidad Autónoma», y que el propio Tribunal Supremo no duda en calificar como «normativa peculiar pero sustancial en la configuración constitucional y estatutaria del sistema foral» vasco, cuya eventual modificación debe producirse no por actuaciones unilaterales de cualquiera de las partes, sino por los modos previstos en la propia Ley del Concierto, esto es, «por el mismo procedimiento pactado seguido para su implantación». Ejemplar reconocimiento del respeto que merecen en el Estado autonómico los hechos diferenciales —en este caso, el hecho diferencial del concierto económico vasco— que debe ser valorado positivamente en todo lo que vale.

Llegamos así al final de esta reflexión, pero no puedo darla por concluida sin que antes nos preguntemos si el modelo de autonomías asimétricas o diferenciadas adoptado por la Constitución de 1978 (que muy sucintamente he intentado describir) debería o no reflejarse en una futura reforma del Senado. Dicho de otro modo, se trata de saber si los hechos diferenciales reconocidos por la Constitución en el artículo 2 y en la Disposición Adicional 1.^a (y en las demás normas concordantes del propio texto constitucional) deben tener un tratamiento singular y un encaje específico en una Cámara alta que quiera ser representativa de las Comunidades Autónomas, o si, por el contrario, tales diferencias entre unas y otras Comunidades Autónomas deben quedar extramuros del Senado.

Mi opinión personal, implícita ya en cuanto acabo de decir, es claramente favorable a que las autonomías diferenciales reciban un tratamiento asimismo diferencial o singular que reequilibre a su favor la posición minoritaria en que se encontrarían en un Senado territorial frente al resto de Comunidades Autónomas regionales o no diferenciadas. No trataré de articular esta opinión en sugerencias técnicas concretas, que ahora serían en cualquier caso prematuras y cuya formulación sólo tendría verdadero sentido en el curso de un

proceso de reforma en marcha, del que se conocieran ya su orientación general y sus objetivos principales, así organizativos como funcionales.

Pero sí me parece necesario insistir en la idea básica de que, desde mi punto de vista, no sería razonable que una Cámara legislativa que pretenda convertirse en la representación fiel de las nacionalidades y regiones no recoja en su composición y en su funcionamiento las diferencias políticas que la propia Constitución establece entre aquéllas. Diferencias que, como ya se ha visto, no se limitan simplemente a las vías de acceso a la autonomía y a los niveles que puede alcanzar en cada caso el ejercicio del principio dispositivo (el famoso techo competencial), sino que van mucho más allá y alcanzan a la propia naturaleza de la Nación española y al modelo mismo de organización territorial del Estado. No hay que exagerar las diferencias pero tampoco hay que olvidarlas allí donde tengan sentido.

No lo tienen, ciertamente, en el Congreso de los Diputados, que no consiente otra composición que la que resulte del voto igualitario de los ciudadanos, porque éstos son exactamente iguales en el ejercicio del derecho de sufragio. Pero sí lo tienen, sin duda, en la formación del Senado, cuyos electores no son los ciudadanos sino las Comunidades Autónomas, que no son ni pueden ser iguales. Entiendo por ello que en la futura composición del Senado, si prosperase el modelo de representación aquí descrito, los hechos diferenciales deberían obtener una mejor representación en escaños o votos que permitiera compensar en algún grado la inalcanzable mayoría de representaciones regionales y facilitara, en su caso, la formación de minorías de bloqueo para decidir sobre determinados asuntos. Compensación, por tanto, no puramente simbólica o testimonial.

Del mismo modo, deberían incorporarse al funcionamiento del Senado algunas cláusulas de garantía que, siendo aceptables para la mayoría de la Cámara y compatibles con un eficaz ejercicio de sus competencias constitucionales, protejan singularmente los aspectos esenciales o nucleares de la autonomía política de las nacionalidades y territorios forales (como pueden ser, por ejemplo, el concierto o convenio económico, la organización territorial, el derecho privado foral o la lengua propia).

No hace falta mucho esfuerzo para darse cuenta de las dificultades políticas y técnicas que una iniciativa reformadora de este porte habrá de enfrentar. Pero son las primeras, las dificultades políticas, las que verdaderamente importan, y son ellas, por tanto, las que deben superarse mediante una renovación del pacto constitucional que sea coherente con el modelo territorial de autonomías diferenciadas, sabiamente adoptado en 1978, y que extraiga, por tanto, las conse-

cuencias lógicas de ese modelo en la configuración de la Cámara alta, consecuencias que no se supieron o no se pudieron sacar en aquel año germinal de nuestra renacida democracia. Los problemas técnicos —que sin duda existen también— deben preocuparnos menos, en la seguridad de que, si se lograra alcanzar un acuerdo político general sobre el reconocimiento de los hechos diferenciales en una futura reforma del Senado, no habrán de faltar herramientas en los talleres de la ingeniería constitucional que nos permitan solucionarlos.

No creo necesario insistir en el hecho de que la aceptación de un estatuto singular para las autonomías diferenciadas, tanto en la composición como en el funcionamiento de la Cámara alta, no quebrantaría el principio de igualdad entre Comunidades Autónomas, ni estaría reñido tampoco con la prudencia política. La igualdad no es equivalente a uniformidad de medidas para todos, sino que implica más bien tratamientos diferenciados para realidades heterogéneas, y sólo negando toda diferencia política sustancial entre nacionalidades y regiones podría rechazarse un estatuto singular para las primeras. Y en cuanto a la prudencia, nunca se ponderará bastante la necesidad de ejercitar esta virtud cuando se trata de acometer una reforma constitucional del alcance de la que ahora nos ocupa. Pero del mismo modo que las regiones densamente pobladas no aceptarían una representación senatorial igualitaria que hiciera caso omiso de diferencias demográficas, el sentido común y la razón política nos dicen que las Comunidades Autónomas con personalidad histórico-política diferenciada tampoco consentirían un trato uniforme en un Senado territorial. Nada más lógico ni más prudente, por tanto, que intentar ahora lo que no se logró en el pacto constitucional de 1978: organizar un Senado de representación territorial ajustada a la asimetría del Estado autonómico. Bastaría para ello con incorporar a su composición y funcionamiento las especialidades que sean verdaderamente indispensables para preservar en la Alta Cámara la entidad de los hechos diferenciales. O, dicho de otro modo, sería suficiente con introducir en los preceptos constitucionales que regulen el futuro Senado territorial aquellas incrustaciones «confederales» (sin dar a esta expresión un sentido técnico-jurídico preciso) que, siendo aceptables para la mayoría, permitan crear un espacio en el que las autonomías diferenciales puedan desenvolverse con holgura y encontrarse plenamente a gusto, respetando, por lo demás, las reglas de funcionamiento democrático de la Cámara alta y practicando sin reservas la solidaridad con todas las Comunidades Autónomas.

En un libro muy reciente, publicado por la Generalidad de Cataluña bajo el significativo título de *Uniformidad o diversidad de las Co-*

comunidades Autónomas, en el que se recogen las ponencias y los debates habidos en un seminario organizado en Barcelona por el Instituto de Estudios Autonómicos en mayo de 1994, el Profesor TOMÁS Y VALIENTE insistió reiteradamente, y con razón, en la idea de que «lo que hay que potenciar en este momento dado es la presencia de las comunidades autónomas en los órganos generales del Estado» (18), con el fin de que no sólo se ocupen y preocupen de sus propias competencias, sino que tengan en cuenta también y se involucren activamente en la defensa de los intereses generales de la sociedad española. Ello es muy cierto, pero sin olvidar tampoco que, como ha recordado otro ilustre historiador del Derecho, la historia constitucional española se ha caracterizado por mostrar poco respeto a los hechos territoriales diferenciales o, como él los llama, a «estas realidades de derecho propio» (19), que incluso ahora, con una Constitución como la vigente, que ha supuesto sin duda un giro radical frente a la vieja concepción centralizadora y uniformista, siguen considerándose «como un reducto estatutario, regional, sin trascendencia reconocida para el edificio constitucional, estatal» (20).

¿No sería bueno para la cohesión, la integración y la estabilidad política de España conseguir ambas cosas —la presencia y la diferencia— con ocasión de la reforma del Senado? Creo sinceramente que sí, que lo sería y mucho.

Nada más. Muchas gracias.

(18) *Op. cit.*, pág. 61.

(19) Bartolomé CLAVERO, «*Territorios forales*», cit.

(20) Bartolomé CLAVERO, «*Territorios forales*», cit., pág. 22.

