

EL SENADO ESPAÑOL: DE SUS AGUAS TRANQUILAS
AL TORBELLINO DE SU POSIBLE REFORMA.
(LA VIGENCIA DE UNA VIEJA CUESTIÓN:
QUID CUSTODET CUSTODES)

Óscar ALZAGA VILLAAMIL

SUMARIO: I. *Consideraciones introductorias: bicameralismo en el horizonte del siglo XXI.* II. *La experiencia operativa del Senado español desde 1978 y, en particular, el desempeño de su función de representación territorial, de su función legislativa de Cámara de segunda lectura y de sus funciones de control del gobierno.* III. *Los conatos de reforma constitucional producidos hasta hoy.* IV. *Funciones asumibles por el Senado en su hipotética reforma.* V. *La problemática de una nueva composición de la alta Cámara. Simetría y asimetría. Circunscripciones. Elección directa o indirecta.* VI. *El debate de la reforma del Senado por la doctrina.* VII. *Las dificultades para llevar a la práctica los propósitos reformistas.*

I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS: BICAMERALISMO
EN EL HORIZONTE DEL SIGLO XXI

La experiencia acumulada sobre las cámaras altas hace que, a mi juicio, en nuestro tiempo carezca de sentido valorar su aportación a la ingeniería constitucional con el entusiasmo que prevalecía en los siglos XVIII y XIX o en la primera mitad del XX. En efecto, cuando se reunieron nuestras Cortes Constituyentes en 1977-1978, aunque tenían, por imperativo de la Ley para la Reforma Política, una estructura bicameral, era notorio que ya había pasado en Europa la época dorada de los Senados. Y en la Europa continental democrática la realidad, que es tozuda, se había encargado de acreditar que la duplicación de la representación parlamentaria

ria aportaba con demasiada frecuencia un inconveniente mecanismo de bloqueo de las políticas inspiradas por el gobierno cuando éste disponía de mayoría en la Cámara baja, pero no en el Senado.

En efecto, en la segunda parte del siglo pasado el bicameralismo había perdido la mayor parte de su prestigio a los ojos de conservadores y —lo que no debe olvidarse— de socialistas. Valgan unos breves apuntes de recordatorio. Como es sabido, en Dinamarca hasta 1953 hubo dos asambleas parlamentarias, pero la reforma constitucional de tal año las redujo a una única Cámara. En 1958, las dificultades con que tropezaba el Ejecutivo francés con los retrasos y frenos que imponía el Senado impulsó al general De Gaulle a incluir la reforma reduccionista de esta Cámara entre las cuatro reformas constitucionales que sometió a referéndum conjunto; éste se convirtió en un plebiscito que el anciano presidente perdió, lo que desencadenó su dimisión. Algunos años después, Noruega optó por una Cámara única (aunque con dos secciones), y su ejemplo fue seguido por Islandia. Esta corriente de opinión fue de alguna manera recogida por el líder socialista sueco Olof Palme, quien impulsó un consenso con las restantes fuerzas políticas de su país para suprimir el Senado, lo que se plasmó en el artículo 1o. del capítulo 3 de la Constitución sueca de 1974. Por otro lado, el bajo peso político de la Cámara de los Lores en Gran Bretaña había provocado ríos de tinta entre los constitucionalistas de aquellas latitudes, pero no se había decantado ninguna tesis mayoritaria en torno a una reforma que desembocara en un bicameralismo más igualitario. Tal convicción sobre la disfuncionalidad de la Cámara alta fue asumida por la izquierda portuguesa, que impulsó el unicameralismo en su Constitución de 1976 (artículo 150).

Es cierto que es lugar común en la doctrina sostener que el declive senatorial conoce una excepción: la del Senado en los sistemas federales. Pero ello, aunque tiene parte de verdad, no es enteramente cierto, pues el debate sobre las disfuncionalidades que emanan de la doble representación tiene una faceta común a todo bicameralismo, ya que al reproducir la representación popular mediante sistemas electorales y mapas de circunscripciones electorales distintos se pueden dar gobiernos sustentados en mayorías de la Cámara baja, pero que se encuentren confrontados con una mayoría adversa sentada en la Cámara alta, y, ello, se trate o no de un Estado federal, encierra muchos más inconvenientes que ventajas para el buen gobierno de la comunidad política de que se trate.

Así, ya en 1977, el Senado —*Bundesrat*— de la República Federal de Alemania —en cuya composición y funciones había ejercido notable influencia la obsesión de las potencias ocupantes por maniatar el poder del canciller y evitar que Alemania volviera a ser una potencia mundial— constituía materia de polémica permanente entre constitucionalistas y políticos de su país, preocupados porque en numerosas legislaturas se convertía en la fuente de la que manaban numerosas parálisis de importantes políticas que intentaba impulsar el Ejecutivo con el respaldo del *Bundestag*. Ello no ha hecho más que acrecentarse en los últimos años. La puesta en cuestión de senados federales la percibimos también fuera de Europa, y así cabe traer también a colación, entre otros, el ejemplo de la llamada Cámara de Senadores mexicana, objeto en los últimos años de amplio debate sobre el indeseado rol de bloqueo que juega ante no pocos importantes proyectos presidenciales.

Por lo demás, el ejemplo señero del modelo norteamericano de 1787 no es un referente válido en los sistemas parlamentarios, aunque fueran federales, en el continente europeo, donde los partidos políticos están articulados mediante una férrea disciplina desconocida en el presidencialismo del norte de la otra orilla del Atlántico.

Con este telón de fondo era lógico que nuestros constituyentes diéramos a luz en 1978 un Senado de bajo perfil. UCD y PSOE consideraron que era lo mejor para asegurar la estabilidad del gobierno y su capacidad de dirigir la política interior y exterior. Y, dicha sea toda la verdad, también para poder alcanzar un acuerdo sobre la composición de esta Cámara.

He empleado varias veces la expresión *ingeniería constitucional*, y ello me obliga a formular alguna precisión, aunque sea en forma concisa. Sabemos que la dimensión clave de una Constitución estriba en la idea de “control del poder político”, pero el gran aprendizaje en el devenir del constitucionalismo contemporáneo, en la segunda parte del siglo XX, radica en que tal idea ha de compatibilizarse con que a la par sea viable la “governabilidad” de la comunidad política. Dicho en otros términos, la ingeniería constitucional debe aportar fórmulas para lograr el debido equilibrio entre que el poder esté controlado y a la vez sea eficaz. En una democracia, el gobierno no puede estar condenado por la Constitución a la impotencia. Y si eso debe ser hoy así en todo caso, aún era más imprescindible en una España, que no parecía que fuera a contar con un bipartidismo estricto.

En efecto, la configuración, a través de las elecciones parlamentarias, de un gobierno estable y capaz de desempeñar sus funciones con eficacia, es el objeto central de estudio de la ingeniería constitucional. España ha tenido en gran parte de su historia y, según me temo, conserva en los albores del siglo XXI un sistema de partidos, en el eje derecha izquierda, que no tiende al centro, sino a la bipolarización. La falta de capacidad de acuerdo entre tales partidos es un triste dato de nuestra realidad y, entre otros efectos, potencia progresivamente los partidos nacionalistas periféricos, que extraen casi a diario frutos de ese sistema de grandes partidos. Es decir, nuestro sistema de partidos políticos se puede dibujar, en un eje de abscisas, siguiendo la terminología de Lipset y Rokkan, mediante dos curvas: la primera, de derecha a izquierda, perfila unos partidos nacionales en permanente conflicto; la segunda se cruza con la primera, y describe la línea de los partidos nacionalistas y neonacionalistas que buscan reducir progresivamente el poder de los órganos políticos centrales. Cuando el partido nacional más votado (PP o PSOE) no alcanza la mayoría absoluta al menos en el Congreso de los Diputados, ante su incapacidad de coligarse entre sí —a diferencia del ejemplo que ofrece la actual mayoría parlamentaria alemana— ha de apoyarse en una medida u otra en partidos del eje de dimensión territorial centrífuga. Las limitaciones crecientes que ello conlleva para la gobernabilidad en 1978 las intuimos, y hoy son bien conocidas; desde luego, no abogan por otorgar más poder político a nuestra segunda cámara, que se dio en llamar de *representación territorial*. Lo obvio de la idea anterior me evita extenderme en su desarrollo.

En otras palabras, lo que nuestros constituyentes de 1978 intentaron (o intentamos) es evitar a un gobierno que gozara de precaria mayoría en el Congreso de los Diputados, pero no disfrutara de mayoría en el Senado el que se viera en debilidad manifiesta. Para ello, desde la experiencia europea de la época reacia a los excesos del bicameralismo y, desde la evidencia de que ya había nacido un Senado al calor de la Ley para la Reforma Política, se estableció conscientemente un sistema bicameral, pero netamente desigual, en que la Cámara alta no pudiera exigir responsabilidad política al gobierno ni bloquear la obra legislativa del Congreso. Vista la experiencia de este largo cuarto de siglo de vigencia de nuestra Constitución, tal precaución fue sabia.

Y esta orientación del mejor derecho constitucional comparado europeo no ha cambiado en los albores del siglo XXI. La polémica sobre la

necesidad de reducir las potestades del Senado en Alemania ahora es más viva que hace treinta años, porque las últimas evidencias son tumbativas. Y no se nos diga que en buena parte de los países del este europeo, que han salido de las llamadas “democracias populares”, han optado en fechas recientes por el bicameralismo, puesto que se trata de regímenes —dicho sea con el debido respeto— cuyas ingenierías constitucionales y cuyas dinámicas políticas con demasiada frecuencia podrían constituir excelentes piezas en un museo dedicado a las democracias manifiestamente mejorables, empezando, claro está, por la propia Rusia.

A estas alturas el único país solvente de Europa occidental que ha abierto un debate sobre la posibilidad de otorgar más poder político al Senado es el nuestro.

II. LA EXPERIENCIA OPERATIVA DEL SENADO ESPAÑOL DESDE 1978 Y, EN PARTICULAR, EL DESEMPEÑO DE SU FUNCIÓN DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL, DE SU FUNCIÓN LEGISLATIVA DE CÁMARA DE SEGUNDA LECTURA Y DE SUS FUNCIONES DE CONTROL DEL GOBIERNO

En términos parcos podemos decir que el Senado español ha alcanzado el peso previsto por los constituyentes, de mera Cámara de acompañamiento del Congreso de los Diputados. Recuérdese que todos los senadores constituyentes con influencia política que aspiraron a seguir en la vida parlamentaria en las elecciones de 1979 se presentaron en las listas al Congreso de los Diputados, empezando por el propio presidente de aquel Senado Constituyente, Antonio Fontán. A nadie le pasó desapercibido que se había dibujado en nuestra *Lex Superior* un sistema de bicameralismo que —aunque ya vivía en el contexto de las preautonomías y se percibía en el horizonte la rápida aprobación los estatutos autonómicos— estaba construido sobre la piedra de la nítida preponderancia de un Congreso de los Diputados del que emanaba la investidura del presidente del gobierno, que podía ratificar o denegar la confianza, permitir que el gobierno legislara mediante decreto-ley y decir la última palabra en el desempeño de la función legislativa.

En el diseño de nuestra orquesta sinfónica parlamentaria (títulos III y V), el Senado asume con toda dignidad funciones de mero acompañamiento, tanto en la función legislativa como en la tarea de control del gobierno. Y de ello, como hemos apuntado, eran perfectamente conscientes los senadores constituyentes.

El Senado ha respondido según lo esperado por el constituyente. Ha sido una Cámara de segunda lectura de los proyectos de ley, utilizada por los partidos para acabar de debatir o de perfeccionar técnicamente leyes más o menos complejas; cuando el gobierno ha gozado de respaldo mayoritario en dicha Cámara la ha dotado de mayor papel colegislador en dicha dimensión técnica, y cuando se ha encontrado en minoría en su seno se ha limitado a capear el temporal rechazando las revisiones senatoriales a la hora de su retorno al Congreso. Y ha sido también una Cámara ejerciente de funciones de control dotadas de menor caja de resonancia que las que se desempeñan desde el Congreso. No es puramente una “Cámara de representación territorial” (y posiblemente no lo puede ser, pero sobre ello volveremos al contestar la cuarta pregunta), pues su estructura real, como toda la praxis constitucional española, responde a lo que Andrea Manzella denominó acertadamente “maximalismos *grupocráticos*”, y necesariamente es mero trasunto de las posiciones definidas por las direcciones de los partidos políticos. No ha creado problemas a la gobernabilidad de nuestro sistema constitucional. Tampoco ha creado frustración alguna en nuestra opinión pública. Sólo cabría decir que buena parte de los senadores no llevan bien su papel de *segundones*. No hay, me parece, un problema del sistema, sino todo lo más una apatencia, legítima, si se quiere, de una parte de la clase política —incluidos los senadores, claro está— de que goce de un mayor relieve. Pero a ello se ha sumado el traslado a la posible reforma de la composición del Senado de ciertas pretensiones sobre la constatación del hecho diferencial de sus nacionalidades de algunas fuerzas políticas nacionalistas.

III. LOS CONATOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL PRODUCIDOS HASTA HOY

Las tres tentativas de reformar el Senado tienen un denominador común: se producen en legislaturas donde el gobierno se encuentra falto de mayoría absoluta en el Congreso, y consiguientemente hipotecado por los apoyos que recaba de los grupos parlamentarios nacionalistas para poder legislar y aprobar los presupuestos.

En efecto, durante los gobiernos del presidente González no se plantea la reforma de nuestra Cámara alta hasta que en su tercera y última legislatura como presidente, ayuno ya de mayoría sólida en el Congreso, ha

de ceder ante los nacionalistas para abrir el debate para la reforma del Senado, lo que se escenificó en el primer debate sobre el Estado de las autonomías (26/09/94) y generó los trabajos de una ponencia que no pudo alumbrar consenso alguno para reformar el Senado, entre otras razones por el empeño de los nacionalistas de exigir una diferenciación *in radice* entre los senadores provenientes de una nacionalidad y los que tuvieran su cuna en una región, amén de que por entonces no se fraguó ninguna fórmula de consenso entre el PSOE y el PP para reformular la composición y funciones de la Cámara.

La segunda intentona tiene lugar durante el primer gobierno de Aznar, también minoritario, quien en el segundo debate sobre el Estado de las autonomías (11/03/97) postuló una inconcreta reforma del Senado, que prácticamente no llegó a tener desarrollo. A esas alturas ya estaba claro que el PSOE y el PP no tenían un terreno común de encuentro para diseñar un nuevo modelo de Senado y, por ello tal reforma parecía inviable.

Le tercera, como conocemos, se gesta tras las últimas elecciones generales y el acceso a la Presidencia del gobierno del presidente R. Zapatero, también respaldado por un partido que sólo había logrado mayoría simple de escaños en el Congreso. En el programa con que concurrió a su investidura incluyó la reforma de la Constitución sobre cuatro puntos, entre los que, claro está, se incluía la ya consabida reforma del Senado, aunque, al parecer, sin criterio concreto de cómo se podría consensuar la nueva composición y las nuevas competencias del mismo, lo que se evidenció en el tercer debate sobre el Estado de las autonomías (7/11/2005). El necesario milagro laico se confió al Consejo de Estado.

La lección que nos legan estas tres tentativas poco fructíferas hasta hoy es que se incoan por gobiernos minoritarios, de derechas o de izquierdas —que tanto ha dado a estos efectos— a instancias de los partidos nacionalistas que los apoyan más o menos puntualmente, aun a sabiendas de que se trata de esfuerzos baldíos a falta de un modelo compartido entre los dos grandes partidos nacionales sobre el nuevo Senado que pudiera sustituir al actual e imprescindible para reformar la Constitución. Es la experiencia de un callejón en el que se meten todos los gobiernos minoritarios pese a la evidencia de que es un fondo de saco sin salida alguna. Claro que estos amagos reformistas comportan un efecto virtuoso: el de sacarnos de la ociosidad y tenernos muy entretenidos a los profesores de derecho constitucional.

La creación de la Comisión General de Comunidades Autónomas, plasmada en la reforma del Reglamento del Senado del 11 de enero de 1994, fue un intento, bien presentado ante la opinión, de potenciar el hipotético papel de integración territorial que correspondería al Senado, que en la práctica ha cosechado magros frutos, y no podía ser de otra manera; y no sólo porque por vía de reforma reglamentaria obviamente no se pueden tocar las paredes maestras constitucionalizadas del edificio del Senado, sino también porque no se ha alumbrado doctrina segura alguna que nos exponga como nuestra Cámara alta puede en verdad desempeñar tal función integradora. Sobre ello tendremos ocasión de volver más adelante.

IV. FUNCIONES ASUMIBLES POR EL SENADO EN SU HIPOTÉTICA REFORMA

No voy a entrar en un ensayo de *constitutione ferenda* sobre la infinidad de funciones que mi imaginación creativa estaría dispuesta a atribuir al Senado. Desde el modesto papel que le incumbe a un catedrático de la asignatura, creo que debe evitar la tentación de sentirse por unos momentos poder constituyente constituido. Por lo demás, sabido es que el papel lo aguanta todo, y consiguientemente cabe confiar al Senado una extensa lista de toda suerte de funciones parlamentarias, aunque me temo que ello en nada contribuiría a mejorar la gobernabilidad de nuestra realidad política.

Ahora bien, cuando se suscita esta cuestión suele aludirse a que, según razona la doctrina mayoritaria, la concepción —que se plasma en el artículo 69.1, CE— del Senado como “Cámara de representación territorial” implica que al mismo deben atribuírsele toda una suerte de facultades que le permitirían ser tal género de Cámara, e incluso contribuir a una mejor integración de las comunidades autónomas en el quehacer común del Estado.

La cuestión reviste mayor complejidad que la que se suele dar a entender. Para empezar, he de reconocer, con la debida modestia, mis limitaciones para, tras leer no pocas monografías sobre la materia, concluir como debemos leer hoy ese *flatus vocis*, o fórmula de retórica constitucional (“Cámara de representación territorial”), que se contiene en el precepto que acabamos de citar. Creo que hay que ponderar toda una serie de datos para relativizar no poco dicha fórmula. Veamos:

- a) El precedente inmediato de la expresión reside en la Ley para la Reforma Política, de 1976, que concibió al Senado como Cámara destinada a representar entidades territoriales, con clara inspiración en el artículo 24 de la Constitución francesa de 1958. Lo que obviamente no implicaba un “Senado federal”.
- b) Ambas Cámaras de nuestras Cortes Generales —según reza el artículo 66.1, CE— representan al pueblo español. Como no podía ser de otra manera, para nuestra Constitución la representación democrática implica que no son los territorios sujetos de la representación parlamentaria; sólo lo es el pueblo español, en quien —conforme al artículo 1.2, CE— “reside la Soberanía nacional”, y del que “emanan los poderes del Estado” (obviamente, también el de las dos Cámaras que componen las Cortes Generales).
- c) La mal denominada “representación territorial”, en la terminología del citado artículo 69, CE, alude a un cauce electoral, es decir, a unas demarcaciones electorales. De hecho, conforme al artículo 69 reiteradamente citado, el Senado se compone, a través de la representación de la ciudadanía, de diversos niveles territoriales constitucionalizados: municipios (Ceuta y Melilla), cabildos o consejos insulares, provincias y comunidades autónomas; si bien, como sabemos, de las circunscripciones provinciales provienen cerca de las cuatro quintas partes de los senadores. Y no se diga que los senadores provenientes de las comunidades autónomas son minoritarios, porque el constituyente no podía imaginar la generalización del sistema autonómico, ya que ello no es cierto, como acredita el primer anteproyecto que produjo la ponencia, que concebía un Senado integrado enteramente por representantes de las asambleas autonómicas. La verdad es más simple: nuestro constituyente prefirió el Senado actual desde el más pragmático realismo político —otra cosa es que, naturalmente, su grado de acierto sea enteramente discutible— y temeroso de que un Senado dotado de mayores funciones y de una legitimidad apoyada en nacionalidades y regiones fuera escasamente funcional y se convirtiera en una fuente permanente de conflictos. Se mantuvo una estructura en gran medida análoga a la que había tenido el propio Senado constituyente. En ello juega un papel importante la inercia propia de todo sistema electoral, tantas veces puesta de manifiesto por la mejor politología y por los mejores ensayos de derecho electoral del siglo XX.

- d) Y si buscamos que el denominador común del derecho comparado de los Estados federales (y el nuestro, como sabemos, no lo es, dicho sea entre paréntesis) nos aclare que debe entenderse por *Cámara de representación territorial* permaneceremos faltos de criterio, pues tal expresión no ha acostumbrado a consagrarse en lo mejor del constitucionalismo federal.

La idea medular de la defensa de una reforma del Senado, primero en muy respetables colegas y luego en los gobiernos minoritarios apremiados por la necesidad de satisfacer presiones nacionalistas, que adecue la composición y funciones de nuestro Senado a la definición constitucional de *Cámara de representación territorial*, me temo que —dicho sea con el debido respeto— es una idea algo superficial, como puramente semántica es esta fórmula constitucional.

Se nos puede decir, y ello ya es algo menos altisonante, pues no se debe plantear como de principio, que conviene ir a una composición del Senado estrictamente basada en la representación de las comunidades autónomas. Lo que aquí deseamos constatar finalmente es que la pretendida representación territorial no puede conducir a un “Consejo” de las comunidades autónomas; primero, porque ello no sería una Cámara compatible con la concepción que nuestra Constitución tiene de las Cortes Generales ni con su prohibición del mandato imperativo (artículo 67.2), plenamente incompatible con el sistema de votación uniforme de los senadores de cada *Land*, que caracteriza al *Bundesrat* alemán (artículo 51.3 de su Constitución de 1949); y segundo, porque no parece ser clara la tesis de que la reforma —que habría de aceptar, como hemos apuntado, la ausencia de mandato imperativo de los gobiernos o asambleas de las comunidades autónomas y la realidad de que nuestra representación política pasa y pasará, con reforma o sin ella, por los cauces de los partidos, configurando al Senado en una estructura grupocrática trasunto de los partidos que han propuesto y financiado las candidaturas de los respectivos senadores— pueda conllevar una mayor integración de las comunidades autónomas en la búsqueda del interés general, pese a cuanto sostienen de adverso las numerosas y brillantes páginas de tantos colegas doctos.

Por el contrario, la pretensión de convertir el Senado en una auténtica Cámara de representación territorial —léase, mero reflejo de las diecisiete autonomías— podría ser el picaporte que abriera la puerta a la preten-

sión de los partidos nacionalistas de lograr una representación diferente y privilegiada para “las nacionalidades dotadas de hechos diferenciales” respecto de las comunidades autónomas de base regional. A la abundante bibliografía de parte publicada en los últimos años me remito. Las desigualdades y los privilegios se compadecen mal con la gran idea-fuerza que ha servido de motor a los grandes cambios de la Europa del siglo XX, la igualdad, que no sólo se predica respecto de los individuos, sino también para los grupos y pueblos (Preámbulo y artículo 9.2, CE).

Se nos pregunta qué otras nuevas funciones podría asumir el Senado. Adelanto que en la órbita de la función legislativa se debe ser cauto. Es cierto que un amplio sector de nuestra doctrina ha especulado en la posibilidad de otorgar un mayor relieve al Senado en la tramitación, deliberación y aprobación tanto de leyes que incidan en las comunidades autónomas como en aquellas que se definen como de relevancia autonómica. Me temo que eso es jugar con conceptos jurídicos indeterminados, que llegado el caso concreto precisarían de concreción; y hay que preguntarse ¿por quién: por el gobierno apoyado en la Cámara baja, si carece de mayoría en el Senado? Tales nuevas funciones serían una fábrica segura de conflictos constitucionales.

Claro que otra cosa sería si en vez de acudir a conceptos jurídicos indeterminados para extender las funciones legislativas de nuestra Cámara alta nos refiriéramos a tipos de fuentes del derecho definidos en la propia Constitución. Ello reportaría, en principio, un mínimo de seguridad jurídica.

Ahora bien, ¿en qué tipo de fuentes del derecho reforzaríamos la función legislativa del Senado sin desmoronar los equilibrios básicos de nuestra ingeniería constitucional? Sólo hay dos casos claros y significativos para un rol determinante del Senado en el campo normativo, y ya están recogidos en nuestra Constitución (artículos 167 y, sobre todo, artículo 168.1), al regular la reforma constitucional. Pero éstos son supuestos en que el Senado actúa como órgano del Poder constituyente constituido, que aporta una deseable nota de rigidez a la Constitución y la defiende del Poder Legislativo constituido residenciado esencialmente en el Congreso de los Diputados.

Pero como Cámara alta, integrante de las Cortes Generales, en la aprobación, reforma o derogación de los diferentes tipos de normas que conoce el complejo sistema de fuentes del derecho que consagra nuestra Constitución, mucho me temo que, por significativa que sea la relevancia

autonómica de la norma de que se trate y por muy preciso que sea su tipo de fuente del derecho (estatutos de autonomía, leyes de los tres apartados del artículo 150, CE, leyes enunciadas en el artículo 156.2, CE, LO previstas en el artículo 157.3, CE, etcétera) propiciar una reforma que dote al Senado de mayor peso en la función legislativa sería altamente disfuncional para la gobernabilidad. Salvo que el incremento del rol legislativo sea sólo cosmético, claro está. Intentaremos explicarnos brevemente.

No se puede concebir un mecanismo de primera lectura de un proyecto de relevancia autonómica en el Senado, que conlleve a favor de esta Cámara la necesidad de su aprobación para su ulterior remisión al Congreso, puesto que ello obviamente equivaldría a reconocer al Senado un veto suspensivo a priori. Cualquier mecanismo que permitiera al gobierno sortear ese veto parecería *prima facie* una hábil solución, pero a la postre obligaría a preguntarse por el sentido y utilidad de un hipotético dispositivo ortopédico tan artificioso que vaciara de contenido la reserva de primera lectura en la sede del Senado.

Si se pensara en que para las aludidas leyes de singular trascendencia para las comunidades autónomas debe el Congreso de los Diputados precisar necesariamente de la mayoría simple del Senado, se concedería a este otro tipo de veto (no en un primer momento, sino en el segundo tiempo legislativo), que significaría para todo gobierno que no gozara de mayoría en la Cámara alta la existencia de bloqueos crónicos, no coherentes con el sistema de confianza parlamentaria residenciada sólo en la Cámara baja.

Y si se ampliara, en general o para determinados supuestos, el plazo de tiempo en el que el Senado ha de desempeñar su función colegisladora, se entraría igualmente en un terreno pantanoso y disfuncional; posiblemente ello sólo conduciría a que los distintos gobiernos abusaran aún más, si cabe, de los socorridos decretos-leyes o que se descendiera aún más por el plano inclinado de tramitar por el procedimiento de urgencia casi todas las leyes ordinarias.

Por lo demás, no me inclinaría en absoluto por reformar al Senado sobre una filosofía bilateralista, es decir, como foro en que las comunidades autónomas pactaran entre sí y/o con el Estado. Ello es simplemente incompatible con la cohesión de un sistema estatal, incluido uno de corte federal dotado de una buena arquitectura constitucional. Lamento que la falta de espacio me impida extenderme sobre algo que creo evidente, pero que no parece serlo tanto para quienes propugnan que en el Senado se

suscriban acuerdos entre comunidades autónomas limítrofes o entre el Estado y las comunidades autónomas afectadas por determinadas disposiciones o resoluciones que manen de instancias de la Unión Europea. Sin embargo, yo estudiaría el perfeccionamiento de mecanismos de coordinación como el que aportan las comisiones sectoriales.

V. LA PROBLEMÁTICA DE UNA NUEVA COMPOSICIÓN DE LA ALTA CÁMARA.
SIMETRÍA Y ASIMETRÍA. CIRCUNSCRIPCIONES.
ELECCIÓN DIRECTA O INDIRECTA

Como es bien conocido, los dos arquetipos de senados federales (el norteamericano y el suizo —éste matizadamente, tras la aprobación de su último texto constitucional—), son de composición simétrica (igualitaria) por razones conceptuales; es decir, por la forma de entender la entre nosotros impropriamente llamada *representación territorial*. Aunque también es sabido que hay Cámaras altas, como el *bundesrat* alemán —con una composición en principio igualitaria, pero que refleja, por vía complementaria, la asimetría de la diversa población de los *Länder*—. Es decir, la consulta del derecho comparado no puede dar solución incuestionable a esta pregunta sobre la fórmula compositiva de nuestro Senado. Y discutir en abstracto sobre las virtudes y los vicios de la asimetría, aunque sea un camino recorrido por prestigiosos colegas —pienso, por ejemplo, en las aportaciones sensatas formuladas al respecto por el profesor Trujillo—, es pertinente en esta dura tierra nuestra, pero no conduce necesariamente a amarrar en puerto seguro.

Si abordamos con el carácter sumario propio de esta encuesta la cuestión de la condición simétrica o asimétrica del Senado, quizá quepa esquematizar la problemática a una doble faceta. La primera sería la del debate de fondo sobre los hechos diferenciales y los elementos comunes entre las diversas comunidades autónomas, y la segunda, la de la repercusión de los factores diferenciales en una composición asimétrica de la Cámara alta.

Empezando por unos pocos brochazos sobre la posible condición asimétrica de nuestro Estado autonómico, creo que la misma ha de ser admitida en lo que tiene de reflejo de factores reconocidos constitucionalmente (porque lo que el diferencialismo tiene de alegato racial o cultural debe ser intrascendente a efectos jurídico-constitucionales), a saber: len-

guas cooficiales, derecho civil foral, peculiaridades fiscales, realidades insulares, y poco más. La cuestión es si de tales datos asimétricos debe derivar un estatuto diferenciado de las nacionalidades titulares de tales “hechos diferenciales” a efectos de su presencia en el conjunto del Estado o no. Sabido es que suele citarse a Charles D. Tarlton como el primer teórico del Estado federal asimétrico, al hilo de su ya clásico estudio del modelo canadiense y del supuesto diferencial cultural y lingüístico de Québec. Pero ni Tarlton se nos muestra como un panegirista de la asimetría ni el federalismo canadiense ha construido un estatus diferenciado para el Estado federado de Québec. Y es que el concepto mismo de federalismo se asienta en la búsqueda de un equilibrio entre la unidad del sistema y los elementos diferenciales que reconoce el Estado. Es muy sensato dudar de la viabilidad de futuro que quepa esperar de un Estado autonómico —o federal, si se quiere— que, alejándose de la salvaguardia de tal equilibrio, prime el “diferencialismo” para generar una dinámica crecientemente asimétrica. Se explica que tal tesis resulte útil a las pretensiones confederalizantes de los partidos nacionalistas, pues su puesta en práctica desembocaría en privilegiar a su comunidad respecto de las restantes y a diluir el valor del interés general de la comunidad política nacional y, en consecuencia, la cohesión estatal.

Trasladadas las premisas aludidas a una posible nueva composición del Senado, parece que la misma —aunque no se compartan, como ocurre en mi caso, las pretensiones nacionalistas centrifugadoras— debe partir de la búsqueda de una composición asimétrica del Senado, dadas simplemente las pronunciadas diferencias que en dimensión territorial y población muestran nuestras diversas comunidades autónomas. Ahora bien, el tema es de una complejidad práctica endiablada. Para empezar, imaginemos que para simplificar la respuesta a esta pregunta aceptamos la extendida opinión de que la segunda Cámara ha de ser esencialmente reflejo de la realidad autonómica (sin entrar ahora en el intrincado debate de si por las circunscripciones provinciales y/o insulares debe elegirse un pequeño número de senadores y que la representación se otorga a las ciudades de Ceuta y Melilla, que son sin duda realidades territoriales). Y supongamos que, como se ha apuntado, aceptamos una representación asimétrica no por estatus diferenciado y privilegiado, sino simplemente por población o dimensión del territorio (recordemos la impropia expresión de “cámara de representación territorial”); pues bien, lo que tenemos entre manos es un complejísimo problema de asignar más o menos escaños a demarcaciones

más o menos conservadoras, o más o menos izquierdistas o más o menos nacionalistas. Si la asimetría pondera básicamente la superficie del territorio, se primará a Castilla-León y a Andalucía en menoscabo de, por ejemplo, la representación de Madrid. Pero si la asimetría se construye de acuerdo con la población una comunidad uniprovincial como Madrid, tendría en el Senado un número de senadores sensiblemente superior al que ahora la misma tiene, y al que correspondería al País Vasco. Y según el sistema electoral que se aplicara, una fuerza política como Izquierda Unida podría quedar sin representación senatorial en tales comunidades o, por el contrario, disponer de ella. Pues bien, ¿hay algún profesor de derecho constitucional tan angelical que piense que la cuestión de la composición del Senado se puede resolver en función meramente de propuestas provenientes del limbo académico? Mucho me temo que todos intuimos que como la orientación del voto no es la misma en las cuatro comunidades traídas a colación por vía de ejemplo, Castilla y León, Andalucía, Madrid y el País Vasco, los intereses básicos de los partidos políticos emergen en esta materia con fuerza determinante, y no permiten que la cuestión se resuelva de espaldas a los mismos.

Dicho lo anterior, quizá fuera lógico no emplear más tinta sobre esta cuestión. No obstante, apuntaré en pocas palabras dos consideraciones entre las muchas que cabe formular sobre la composición de la Cámara alta: *a)* Hay que partir, como siempre que se trata de dibujar la composición de una asamblea colegiada, de un número ideal de escaños, y a este respecto la doctrina aporta poca luz; suele decirse que todo Senado es tradicionalmente una Cámara más reducida que el Congreso del país de que se trate, y ciertamente suele ser así; ahora bien, ¿ello debe conducir a reducir el número actual de senadores o a ampliar el de diputados?, puesto que en España la relación de número de diputados/dimensión del cuerpo electoral es bastante menor que la media europea. Tocar la composición del Congreso es hacer cirugía de corazón de alto riesgo, como parecen asumir los partidos (que no han utilizado en la ley electoral la posibilidad de utilizar el límite constitucional de cuatrocientos diputados), y empequeñecer el Senado afecta negativamente a los intereses de los partidos por dotar de confortable asiento a sus dirigentes. He aquí un primer factor de freno de los afanes reformistas. *b)* Por lo demás, creo que reportaría una mayor legitimidad ante la opinión pública un sistema electoral directo que uno indirecto; amén de que uno indirecto a través de las asambleas de las comunidades autónomas en los casos en que las mis-

mas se renuevan en fechas distintas al de las elecciones generales (con disolución previa o sin ella) puede complicar adicionalmente al gobierno el desempeño de sus funciones, sobre todo si se adentrara una reforma del Senado por el peligroso camino de reforzar sus competencias en perjuicio de la necesaria condición dirimente que debe reconocerse al Congreso de los Diputados.

VI. EL DEBATE DE LA REFORMA DEL SENADO POR LA DOCTRINA

Si se nos preguntara sobre si la doctrina ha trabajado la materia hasta colmar las más amplias estanterías de las bibliotecas, la respuesta ha de ser indudablemente positiva. Más de un sexenio de algún prestigioso colega debe mucho al Senado. Y en ello no hay nada criticable, sino, por el contrario, gran esfuerzo académico por darle todo género de vueltas a la problemática de la posible reforma del Senado.

Entiendo que la doctrina ha dejado esclarecidas algunas premisas, esencialmente las siguientes: hoy, a diferencia de 1978, no estamos poniendo los cimientos del Estado autonómico, sino que el mismo es una realidad tan desarrollada, que varias comunidades autónomas son titulares de poder político y recursos financieros en mayor medida que gran número de Estados miembros de estados federales de nuestro tiempo. En consecuencia, se añade, un nuevo diseño de la composición del Senado no puede desconocer la nueva realidad de las comunidades autónomas. Y como el Senado es, conforme a la letra del artículo 69.1, CE —se concluye— la Cámara de representación territorial, hoy debe ser el reflejo fiel de la nueva realidad autonómica que avanza de hecho hacia un sistema federal. Más que cuestionar tales conclusiones, quizá lo procedente sea aceptarlas sin mayor debate, con la única apostilla de que por su carácter tópico pueda un lector socarrón, comentar que tanta obviedad no precisa de tan prolijas glosas.

Ahora bien, me parece que las conclusiones compartidas por la doctrina sobre la reforma del Senado no van mucho más allá. Con ello en nada critico a los colegas ni me apunto a un antiacademicismo que haga suyo el refrán castellano según el cual una cosa es predicar y otra dar trigo. Simplemente sucede que diseñar los términos precisos de una reforma del Senado es tarea que excede de lo que se puede demandar de los constitucionalistas, por muy laboriosos que queramos ser.

VII. LAS DIFICULTADES PARA LLEVAR A LA PRÁCTICA LOS PROPÓSITOS REFORMISTAS

Demos aquí, antes de nada, por reproducido cuanto hemos descrito en el apartado 5.

Como ya me he ido haciendo mayor, creo que se me disculpará si digo que observo preocupado que a un sector de nuestra mejor doctrina parece deslizarse a la hora de reformar la composición y funciones del Senado y, por tanto, la letra del artículo 69, CE, por las aguas del formalismo y, en consecuencia, partir del desarrollo de la “premisa” literaria del apartado 1 de dicho precepto, cuando todo el artículo —incluido ese apartado, claro está— debe quedar sometido a la reflexión reformista. Para los viejos profesores de la asignatura formados en la cuna del derecho político tradicional —y no siempre para mal, como lícitamente algunos pueden pensar— la reforma de una Cámara parlamentaria es algo sobre lo que el formalismo jurídico tiene bien poco que decir. En esencia, el problema es, como apuntábamos al responder a la primera pregunta, una cuestión clave de ingeniería constitucional, en que la representatividad es tan sólo un factor —nada desdeñable, por supuesto—, pues es capital asegurar una gobernabilidad eficaz, como diría un constitucionalista inglés. La gobernación en un régimen constitucional, por supuesto, ha de ser democrática, pero ello —como alguna vez ha señalado finamente Sartori— implica eludir el terreno de los “imposibles” y afincarse en el campo de “lo posible”. Y sobre ello sólo se puede reflexionar con los dos pies en la tierra, lo cual equivale a decir, que estudiando, entre otros aspectos, el impacto del tipo de circunscripciones por que se opte, el sistema electoral elegido para componer esta Cámara, y el sistema de partidos que protagoniza, desde su verticalidad organizativa, toda la vida de las instituciones democráticas, en este caso, español. ¿Eso es abandonar el terreno del purismo constitucionalista para adentrarse en el ámbito contaminado de la politología? Nada de eso. Es simplemente hacer un derecho constitucional realista, atento a las aportaciones de la ciencia política, que es ciencia auxiliar imprescindible a la que el constitucionalista ha de acudir cuando quiere adentrarse en la dinámica de la ingeniería constitucional.

La excursión que me he permitido en el párrafo precedente nos vuelve a recordar que los intereses y posicionamientos de los partidos sobre la composición y funciones del Senado son el nudo gordiano de la reforma de la institución. Y aquí sí que no parece haber el menor consenso sobre

cómo deshacer o cortar tal nudo. Más arriba (pregunta 3a.) hemos indicado que los partidos nacionales, cuando han gobernado en minoría, se han visto siempre en el trance de tener que abordar la reforma del Senado, apetecida por los nacionalistas. Pero tanto la derecha como la izquierda lo han hecho siempre hasta ahora sin previo diálogo con la oposición; y como la reforma, según sabemos todos, requiere la mayoría cualificada de las Cámaras descrita en el artículo 167, CE, los gobiernos minoritarios tienden a abrir un debate estéril, en cuanto que el mismo no engendra reforma alguna.

Seguramente las reformas constitucionales, la del Senado o cualquier otra, requieran seguir vía bien diferente. Me refiero a debatirlas y convenirlas en diálogo franco, discreto y constructivo entre los dos grandes partidos políticos, para iniciar el procedimiento formal de reforma tan sólo cuando se hayan alcanzado frutos concretos y se sepa cómo ultimar con éxito un proceso que, en otro caso, exclusivamente puede producir desgastes inútiles de las instituciones.