

Julia Sevilla Merino

LETRADA CORTES VALENCIANAS. PROFESORA DE DERECHO CONSTITUCIONAL. ADJUNTA AL SÍNDIC DE GREUGES

LA REFORMA DEL SENADO: TERRITORIALIZACIÓN DEL SENADO. COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, de Francisco J. Visiedo Mazón. Servicio de Publicaciones del Senado, Madrid, 1997, 405 págs. *

El libro, cuyo comentario nos proponemos, plantea uno de los temas claves no ya de la Constitución Española sino del Estado español. Y hacemos esta diferencia porque no son lo mismo pese a la necesaria interrelación de ambos conceptos: la Constitución debería ser la articulación, el contenido formal, de la idea estatal. No siempre sucede así, en la mayoría de los casos por falta de acuerdo o, según se mire, por el necesario acuerdo sobre la forma del Estado entre las diferentes fuerzas políticas que protagonizan la etapa histórica de elaboración de la Constitución. Lo curioso de la cuestión que se plantea como objeto de esta obra, son las contradicciones existentes entre el nombre y fundamento de la llamada Cámara Alta y el desarrollo que la Constitución hace de la misma.

A lo largo de sus páginas el autor pretende y, en nuestra opinión, logra exponer toda la problemática existente, desde la etapa constituyente hasta la fecha en que se pone el punto final de la obra, en torno a las posibilidades que tiene el Senado de ser y decimos «ser» porque — como expone el autor— la pertinencia del Senado radica, fundamentalmente, en la reforma sobre su territorialización, en su «ser» Cámara de representación territorial.

La opción bicameral, elegida por el constituyente para la representación del pueblo español, proviene de la Ley para la Reforma Policiaca de 1976 y no es nueva en nuestra tradición histórica. Precisamente al anclaje del Senado en la Historia Constitucional española dedica el autor

* No por obvio quiero dejar de expresar que mi presencia en el Tribunal que juzgó este trabajo, en su primera edición como tesis doctoral, obedeció a una relación que se inició en lo profesional al compartir ambos el trabajo universitario en el mismo Departamento y como Letrados de las Cortes Valencianas desde 1983. Esta colaboración traspasa los límites de la estricta relación de trabajo para dar paso a una sólida amistad que nos ha llevado a compartir muchos momentos vitales para ambos y que sin duda ha sido la determinante del privilegio, para mí, de participar en el Tribunal de su tesis y de realizar este comentario. Ello no invalida ninguna de las consideraciones vertidas en estas páginas porque la verdadera amistad no excluye sino que implica hablar con sinceridad.

el primer capítulo de su obra. En él se aprecia que la aparición del Senado en nuestras constituciones no obedece a un proyecto coherente acerca del cometido de esta institución, como tampoco lo son sus ausencias en los textos en los que no figura.

La excepción está representada por la Constitución federal de 1873 que, como Francisco Visiedo señala «no pasó de un Proyecto de Carta Magna»¹, en la que se configuraba un Senado compuesto por cuatro senadores de cada Estado elegidos por las Cortes de cada uno de los diecisiete Estados de que se iba a componer la Federación que se pretendía realizar. En el extremo opuesto se hallan las Constituciones de 1812 y 1931 de las que algunos autores señalan las múltiples circunstancias que hubieran aconsejado una estructura bicameral de su poder legislativo. En ambos casos², hubo intensos debates sobre la inclusión del Senado que sobrevolaron la realidad existente, en el caso de nuestra primera Constitución, y que solo tuvieron en cuenta los aspectos negativos de las Cámaras Altas que consideraban eran representantes de clase, entorpecedoras en el proceso legislativo, ignorando la importante función que debería cubrir el Senado, como Cámara de representación territorial, en un Estado regional para la representación y defensa de los intereses regionales.

Sobre la base de una magnífica síntesis, y no por ello menos precisa, del Senado en nuestra historia constitucional, Francisco Visiedo destaca que «la tradición constitucional española con relación al Senado poco ha aportado a la configuración del Senado en el texto constitucional de 1978»³.

Es de agradecer en una obra con proyección de futuro, como la que estamos comentando, se expongan los antecedentes de esta institución que propician una mejor comprensión de la misma para los lectores que no han vivido esta etapa de nuestra historia, por lo que consideramos un acierto su inclusión aunque ello haya supuesto un esfuerzo adicional para el autor. Así, para encontrar una explicación a la inclusión del Senado en la Constitución española de 1978, el profesor Visiedo estudia los factores que actuaron como condicionantes en sus redactores como lo fue el reconocimiento, que se hace en su artículo 2, del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran el Estado español y que requería la exis-

1 VISIEDO MAZÓ N, F.: *La Reforma del Senado: Territorialización del Senado. Comisión General de las Comunidades Autónomas*. (pág. 46).

2 *Ibidem*, pág. 37 y 59.

3 *Ibidem*, pág. 35.

tencia de una segunda Cámara, al igual que se había dado en los Estados con una fuerte descentralización política y administrativa. Sin embargo, el autor señala que esta influencia no debió pesar en la Ponencia que redactó el Anteproyecto de la Constitución ya que «estos no tenían demasiado claro cuál iba a ser la organización territorial del Estado por la que finalmente iba a optar nuestra Carta Magna»⁴. No obstante, la rapidez con la que solicitaron las actuales Comunidades Autónomas el régimen de preautonomía, la representación que los partidos nacionalistas obtuvieron en las Cortes Generales surgidas de las primeras elecciones democráticas, y la propia presencia de miembros defensores de la más amplia descentralización política en la ponencia redactora del Borrador Constitucional fueron factores decisivos para buscar un equilibrio entre estas realidades y los partidarios de los argumentos esgrimidos por los defensores, por aquel entonces, de la unidad de España como única y exclusiva Nación.

Todo ello forma parte de las vicisitudes del iter constitucional del precepto que regula el Senado, y que aparecen recogidas en el texto con atinadas pinceladas que trazan el alumbramiento dificultoso e insatisfactorio de esta Cámara haciendo patentes «la indefinición y vacilación de los constituyentes... que no es precisamente digna de elogio»⁵, como subraya el profesor Visiedo.

El acuerdo que significo, la votación prácticamente unánime del artículo 66.1 sobre la composición bicameral de las Cortes, no prejuzgaba una sintonía de los actores constitucionales respecto a las funciones que iban a desempeñar ambas Cámaras. Del intenso debate, sobre el que sería definitivamente el artículo 69 de la Constitución Española, dan cuenta las páginas de que se compone el segundo capítulo. En el merece destacarse, en primer lugar, la exposición sobre el concepto de representación para comprender la naturaleza de la ostentada por los Diputados y Senadores de nuestras Cortes que es idéntica, en ambos casos, con la sola excepción de los designados por las Comunidades Autónomas⁶, al igual que lo son las funciones de las mismas, con las excepciones que en la obra se señalan y que operan en detrimento del Senado como Cámara legislativa en paridad con el Congreso como parecía desprenderse del artículo 66.2 «Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado... ».

4 Ídem, pág. 77.

5 Ídem, pág. 79.

6 Ídem, pág. 115.

En segundo lugar, la coincidencia con la doctrina que califica nuestro sistema de bicameralismo imperfecto y desigual la realiza Francisco Visiedo después de un detallado análisis de las facultades y funciones del Senado que finaliza destacando la relevancia de poner el acento en las características diferenciadoras de esta Cámara cuando se deba acometer su pretendida reforma, ya que, utilizando sus mismas palabras, «no sólo es importante cambiar su composición, sino también es preciso incluir una especialización que permita a la Cámara actuar en función de aquella»⁷.

Y, por último, este capítulo comprende una excelente y completa disertación sobre el reclutamiento de los componentes del Senado. El apartado 5 del artículo 69, que es la única base que permite calificar de Cámara de representación territorial a nuestro Senado, no es determinante en el ejercicio diario de esta representación máxime — como señala el autor— la insuficiencia proporcional que estos Senadores tienen con relación al conjunto de la composición de la Cámara y la decisiva influencia que ejercen los intereses de las opciones políticas sobre los intereses territoriales que les lleva a actuar más en función de las opciones políticas a que pertenecen que en base a exclusivos intereses territoriales⁸. Al mismo tiempo que se plantea la ambigüedad de estos Senadores, en su condición de tales, en los periodos en los que la Cámara Alta se halla disuelta dado que no suelen coincidir las legislaturas del Senado y las de las Cámaras que los designan.

A partir de aquí la doble condición del autor: profesor universitario, amante de la lectura e investigación y letrado de las Cortes Valencianas, ocupado y preocupado por las cuestiones parlamentarias, se manifiesta ampliamente. La exhaustiva recopilación de las posiciones doctrinales, el minucioso relato de la reforma del Reglamento del Senado así como de la gestación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, difícilmente hubieran encontrado un expositor mejor cualificado.

En efecto, aunque la reforma del Senado se juzgó necesaria desde la misma promulgación de la Constitución, e incluso, cabe decir, que los propios constituyentes debieron sentir sus propias

⁷ Ídem, pág. 134.

⁸ Ídem, pág. 149.

dudas respecto a su operatividad, no parecía sencillo — como el profesor Visiedo apunta— «ni fácil pedirle al Senado que aprobara su desaparición»⁹. Decidida su permanencia, las opiniones doctrinales se hallaban divididas. Por un lado se consideraba que «podemos convivir con el Senado que tenemos perfectamente» como opina P. Cruz pese a considerar que el Senado tiene tres problemas reales: de democratización, por la sobrerrepresentación de los territorios menos poblados, de adecuación a la estructura territorial y un problema de homogeneización, por la dificultad de articular una Cámara con arreglo a principios tan diversos como los que inspiran a los dos grupos de Senadores¹⁰.

Por otro, la gran mayoría de la doctrina ofrece alternativas de configuración de la Cámara Alta como única solución para la misma, afianzando esta opinión en el desarrollo que han tenido las Comunidades Autónomas, tanto por la influencia de factores internos de estas CC.AA. personalizados en los actores políticos y sociales de cada una de ellas, como por algún elemento ajeno que, por reacción contraria, hizo evidente la importancia de la descentralización para asentar y favorecer el impulso democrático de la propia Constitución. Estas alternativas de configuración de la Cámara Alta presentadas por la doctrina, consideraban necesaria la reforma constitucional o se manifestaban partidarias de realizar una reforma utilizando las posibilidades que ofrece la especial naturaleza de los Reglamentos Parlamentarios, en este caso del Senado.

Los que abogan por la reforma de la Constitución, haciendo real el símil del cesto de cerezas utilizado para describir el efecto expansivo de una investigación, no limitaban el ámbito de la reforma al contenido del artículo 69 de nuestra Carta Magna, planteando a la vez la modificación de otros 20 artículos, detallados por el autor en su texto, que, en opinión de esta parte de la doctrina, se verían afectados por la reforma del citado artículo 69 como regulador de los aspectos fundamentales del Senado.

Por ello, y por el valor que se le otorga al texto constitucional unido al temor, fundamentalmente expresado por la clase política, de la dificultad de poner límites a la reforma una vez ini-

⁹ Ídem, pág.158.

¹⁰ CRUZ VILLALÓN, P.: *Parlamento y consolidación democrática*, obra citada por el profesor Visiedo en la obra que estamos comentando, pág. 167.

ciada, las posiciones que propiciaban esta solución de la reforma del Senado por medio del Reglamento, fueron las que finalmente se aplicaron. Como se desprende del texto comentado, en este segundo grupo doctrinal también es recomendada la reforma del Reglamento como un primer paso, aconsejado por la prudencia, sin cerrar la puerta a la reforma del texto constitucional, una vez comprobados los efectos de este intento de convertir el Senado en una verdadera Cámara de representación territorial ¹¹.

La descripción que el profesor Visiedo lleva a cabo de los avatares de la reforma reglamentaria, nos permite hacernos una idea más que aproximada de las susceptibilidades que afloran cuando se emprende la tarea de articular la representación territorial y que nos llevan a considerar que ha sido bueno el criterio seguido. El consenso que presidió la elaboración de la Constitución parece se ha desvanecido y ello muestra, por una parte, la bonanza democrática que se vive y que permite dar entrada a otros temas, a otros intereses en aquel momento de menor presencia y urgencia y, por otra, la oportunidad de iniciar la reforma del Senado por la de su Reglamento cuya aprobación vio la luz el 11 de enero de 1994 y que aparece gráficamente en el trabajo ¹².

El autor destaca, no sólo a nivel teórico sino dedicando un capítulo aparte como el mismo explica ¹³, la Comisión General de las CC.AA. creada en la última reforma del Reglamento del Senado a la que nos acabamos de referir. Haciendo gala de excelente celo profesional, el profesor Visiedo agota las fuentes de consulta hasta donde la necesaria finalización de su trabajo le permite aportando juicios propios y ajenos vertidos en prensa, libros y coloquios tan próximos en el tiempo que solo se explican por el rigor científico que caracteriza toda su obra y que sin duda le llevó a sumar páginas a su tesis doctoral, en los días previos a su lectura y, posteriormente, a la entrada en prensa de este libro. Muestra de ello es el balance que realiza de los tres años de funcionamiento de esta Comisión (1994, 1995 y 1996), calificada también como de pequeño Senado. En él se advierte que este balance no prejuzga su futuro ¹⁴ y que, además, su funcionamiento no abarca todas las actuaciones que el Senado desarrolla en relación con la construcción del Estado autonómico y que tienen lugar en otros órganos de esta Cámara.

11 Ídem, pág. 191.

12 Ídem, págs. 268 y ss.

13 Ídem, pág. 275.

14 Ídem, pág. 336.

De sus actividades podemos subrayar uniéndonos una vez más en nuestra coincidencia con el amigo y compañero, la firma, por primera vez en el Senado, tramitada por la Comisión General, del «Acuerdo de Cooperación de las Comunidades Autónomas del Arco Mediterráneo español»¹⁵ y la importancia que tuvo el Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías que se llevó a cabo en septiembre de 1994.

Leyendo las páginas de este libro llegamos a la conclusión de que si bien son ciertas las deficiencias e incoherencia que denuncian las críticas, tanto doctrinales como de los actores políticos, tener ese Senado ha sido mejor que no contar con ninguno, que si su actuación como Cámara de representación territorial ha sido escasa, al menos, desde esos mínimos se puede llegar a una utilidad mayor y, por último que, en ambos casos, la influencia de otros factores de coyuntura política, entre lo que cabe destacar el diferente peso político de las distintas Autonomías no sólo por sí mismas, sino por su utilidad como factor de gobernabilidad, han sido decisivos.

Creemos que cuando se escribe un libro, uno de los propósitos que pretende su autor es centrar el interés de sus lectores. Tras haber sido uno de ellos, no cabe duda que esta obra lo consigue pues, al ocuparse de un tema necesariamente abierto, incita a permanecer atentos a la evolución del Senado y a seguir los resultados de esta reforma parcial cuyo acercamiento tan magistralmente ha propiciado el profesor y letrado Francisco Visiedo.

15 Ibidem, pág. 346.