

NOTICIAS DE LIBROS (*)

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (Ed.): *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma*, Temas del Senado, Madrid, 2008, 484 págs.

En el conjunto de trabajos que pretenden realizar contribuciones útiles en el proceso de reforma constitucional anunciado por José Luis Rodríguez Zapatero como candidato a Presidente del Gobierno en su discurso de investidura de abril de 2004 debe situarse la obra colectiva *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma*, publicada por la Cámara Alta y de la que figura como editor y prologuista, además de como coautor, el profesor Juan José Solozábal Echavarría.

El propósito confeso de la obra es ayudar al lector a salir de la perplejidad que debe suscitarle la resistencia del Senado a ser reformado, resistencia que proviene en primer lugar del rechazo a reformar la Constitución. Iniciado el derribo de esta oposición por el discurso antes señalado, el documento de mayor relevancia hasta el momento, tanto por el órgano oficial del que procede como por su contenido de propuesta articulada, es el *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional*, editado por F. Rubio y J. Álvarez Junco (CEPC, 2006), junto con las ponencias presentadas en el seno de unas jornadas promovidas por ambos organismos con el objetivo de enriquecer la aportación doctrinal en los momentos previos a la elaboración del Informe.

Publicado éste, ¿tiene sentido continuar formulando propuestas para una nueva segunda Cámara? Creemos que la respuesta debe ser rotundamente afirmativa, y ello en un doble sentido.

Por una parte, porque determinados estudios, como el que manejamos, en su doble faceta de examen de las diversas cuestiones planteadas (composición, funciones, el concepto de representación territorial, posición constitucional) y de exposición del Derecho comparado, pueden servir —en expresión del prologuista— «a apuntalar la reforma constitucional emprendida».

(*) La Sección cuenta con las colaboraciones permanentes de Francisco Javier Matia Portilla (coordinador), Ignacio Torres Muro, Ignacio Álvarez Rodríguez, Antonio Arroyo Gil, Ignacio García Vitoria, Alfonso Herrera García, Fran Ruiz-Risueño Montoya y Fernando Simón Yarza.

Por otra parte, porque la función de la doctrina no ha terminado con la aprobación del Informe del Consejo de Estado, observación de palmaria obviedad. En efecto, la eventual reforma constitucional apenas si ha iniciado su andadura con este informe, embrión del que podrá salir, convenientemente modificada y mejorada, una iniciativa de reforma constitucional, que a su vez deberá ser objeto de un largo y complejo proceso de tramitación parlamentaria, en particular si ha de transitar por el procedimiento agravado previsto en el artículo 168 de nuestra norma fundamental.

Incluso después de que la reforma fuera aprobada, podría —y debería— la doctrina continuar con su labor comentando, proponiendo, enunciando virtudes y defectos del texto adoptado. Pero en el momento actual, cuanto se diga podrá ser tenido en cuenta a la hora de formular una iniciativa, la cual, por el bien de la reforma que finalmente se adopte, debería ser lo más adecuada posible para los fines que persigue. También aquí cabe citar al prologuista, el trabajo espera ser útil «a la amplia comunidad interesada en nuestro progreso institucional».

En este marco cabe situar la obra que se comenta. En ella podemos apreciar dos contenidos diferenciados, de distinta procedencia, pero de indudable valor ambos.

La primera parte está integrada por reflexiones sobre nuestra futura segunda Cámara de los profesores Solozábal, Punset, De Carreras y Alberti, cuyo origen próximo se encuentra en un Seminario organizado por la Fundación Giménez Abad en 2005. La segunda parte consiste en un amplio panorama de Derecho comparado elaborado por los profesores de las Universidades Autónoma de Madrid y de Valladolid Aguado Renedo, Ahumada Ruiz, López Castillo, De la Quadra-Salcedo Janini, Rodríguez Padrón y Rey Martínez, y por el profesor Verdussen, de la Universidad de Lovaina.

El profesor Solozábal, en el trabajo que da inicio a la obra comentada, titulado «Nuevas perspectivas sobre la reforma del Senado», tras plantearse unas consideraciones preliminares sobre la posición constitucional de esta Cámara, suscita como cuestión a despejar el procedimiento a través del cual ha de llevarse a cabo la reforma. Dado que se propugna su verificación no de modo aislado, sino integrante de un proyecto de modificaciones constitucionales, llega a la conclusión de que se impone la realización en un solo acto de todas las reformas por el procedimiento agravado del artículo 168 CE, dada la *vis atractiva* que éste ejerce. Ante los problemas jurídicos derivados de la incorporación de materias no reservadas por el citado artículo —que podrían salvarse mediante la enumeración en la propia reforma constitucional de los supuestos que podrían modificarse por la vía simple de reforma, al modo de las materias conexas incorporadas a las leyes orgánicas—, prefiere justificar el procedimiento extraordinario de reforma del Senado en su relación con el Título preliminar, donde se contienen las decisiones medulares de nuestro sistema institucional y político, bien porque «afecte» directamente al mismo, bien porque guarde con él una conexión evidente e inevitable.

De los restantes problemas procedimentales que plantea la reforma constitucional por la vía del artículo 168 ofrece particular interés precisamente la posición del Senado. El precepto constitucional se limita a exigir mayoría de dos tercios en cada Cámara para entender aprobada la reforma y proceder al referéndum. ¿Quiere ello decir que el Senado ha de limitar su actuación a ratificar el texto aprobado por el Congreso de los Diputados, sin introducir enmiendas en el mismo? Y si aprueba un texto diferente por

mayoría de dos tercios, ¿ha de entenderse que no se ha aprobado la reforma? Esta laguna constitucional, a juicio de Solozábal, no puede colmarse acudiendo a una Comisión de conciliación, sino sólo mediante la aprobación por la Cámara Baja de las reformas introducidas por el Senado por la mayoría exigida en la Constitución. En otro lugar hemos señalado al futurible Reglamento de las Cortes Generales como eventual fuente normativa de regulación del conflicto y las posibles soluciones al mismo. Aquí basta dejar constancia de la importancia que presenta el examen por la doctrina de las distintas cuestiones que pueden plantearse a lo largo del procedimiento, apuntando soluciones, como lo hace el profesor Solozábal.

El autor se ocupa a continuación del concepto de representación territorial, en la teoría y aplicado a la composición y las funciones del Senado. Excluye la opción por el modelo Consejo, cuyos miembros serían representantes del pueblo español sólo a través de una mediación muy indirecta. Una propuesta final afecta al ámbito procedimental: cabría pensar —dice— en una facultad de veto suspensivo de los grupos territoriales respecto de proyectos que atenten contra las exigencias de los hechos diferenciales, o en su capacidad de promover la presentación de un recurso de inconstitucionalidad contra una ley finalmente aprobada que incurriese en este supuesto. El Informe del Consejo de Estado ha desechado la introducción de los hechos diferenciales con consecuencias sobre el proceso de formación de la voluntad del Senado, entendiendo que ello podría «perturbar la cohesión del Estado y generar serias disfuncionalidades en su gobernación racional». La propuesta del profesor Solozábal se asienta sobre la propia composición de la Cámara, al atribuir facultades a los grupos territoriales, entes hasta ahora inoperantes por su creación en el seno de cada grupo parlamentario.

La aportación del profesor Ramón Punset versa sobre «Las funciones del Senado como Cámara de representación territorial en el ámbito del procedimiento legislativo». Partiendo de que, en su opinión —que es también la del Consejo de Estado—, el Congreso ha de seguir manteniendo la primacía, con mayor fundamento si las dos Cámaras obedecen a pautas representativas distintas, considera que el Senado habría de mantener su carácter de Cámara de segunda lectura, incluso en la legislación de directa incidencia autonómica (esto último, frente a la posición del Informe del órgano consultivo y de gran parte de la doctrina). La reforma del Senado, pues, habría de reducirse, en opinión del catedrático de la Universidad de Oviedo, a su composición. La conservación de la primera lectura por el Congreso en todos los casos se justifica en que únicamente esta Cámara fundamenta, mediante legitimación fiduciaria, la dirección de la política que corresponde al Gobierno, siendo incongruente con nuestra forma de gobierno —y aun con toda forma parlamentaria de gobierno— que el Senado territorial conozca en primer lugar de los textos legislativos de mayor relieve autonómico. El Senado no mantiene ninguna relación de confianza con el Gobierno, y en consecuencia no cabe que opere como filtro liminar del ejercicio de la dirección política por el ejecutivo.

El interés de este trabajo reside, además de en la detenida fundamentación de la posición que sostiene —original en la doctrina en cuanto que postula una reforma reducida a la composición del Senado—, en que pone de relieve problemas e incongruencias que habrán de ser resueltos en la iniciativa que pueda llegar a adoptarse.

La función de control de la segunda Cámara es estudiada por el profesor Francesc de Carreras bajo el título «El Senado: control político y eficacia funcional». Del examen de los tres grandes modelos de Senados federales, los de Estados Unidos, Alemania y Suiza-Austria, concluye que en los Estados federales el Senado únicamente es imprescindible si especializa sus funciones en cuestiones federales, es decir, en el buen funcionamiento de los mecanismos de relación entre los Estados y la Federación. Aplicado el examen a la configuración constitucional de nuestro Senado, resulta que ni el Senado cumple las funciones de una Cámara federal ni sirve como contrapeso —moderado y conservador— al Congreso, siendo en cuanto a sus funciones sobre todo una Cámara de segunda lectura. Ahora bien, el Senado participa en apariencia de la función de control entendida en su acepción amplia, aunque en la práctica este control sea más teórico que real, pues se canaliza a través de los partidos políticos, siendo los portavoces en el Congreso quienes dirigen la actividad parlamentaria en su conjunto.

El profesor De Carreras se plantea, respecto de los tres tipos propuestos de Senado en función de su elección (por sufragio directo en circunscripción autonómica, por los parlamentos autonómicos o por los gobiernos autonómicos), las modificaciones que podrían introducir en el ejercicio de la función de control y en la participación de las Comunidades Autónomas, para concluir que, si bien ya en el segundo modelo se mejoraría la influencia de éstas en las funciones legislativas y de elección de órganos constitucionales, sólo en el último el Senado desempeñaría un papel decisivo dentro de un esquema federal fuerte. El autor señala como vías posibles para solucionar las disfuncionalidades del sistema autonómico mediante su vertebración, bien la reasunción de competencias por el Estado —vía obviamente disfuncional—, bien la asunción definitiva de la idea federal, en la que la especialización funcional del Senado como Cámara de las Comunidades Autónomas jugaría un papel esencial. En nuestro ordenamiento constitucional, el cometido del Senado no debería ser incrementar el control político del gobierno, ya garantizado por el Congreso, sino especializarse en las funciones federales de integración de las Comunidades Autónomas en el Estado, «un vacío constitucional que perjudica tanto a la organización interna de dichas Comunidades Autónomas como al funcionamiento del Estado en su conjunto». Una visión, también aquí, que complementa la contenida en el Informe del Consejo de Estado.

Sobre «Unión Europea y Comunidades Autónomas: el posible papel del Senado», el profesor Enoch Alberti enmarca el tema en dos contextos más amplios: el papel de los Parlamentos en la Unión Europea y la participación de las regiones en la misma. En cuanto a lo primero, se detallan los pasos dados hacia su reforzamiento, y los mecanismos que podrían utilizarse en nuestro sistema, en particular la Comisión Mixta para la Unión Europea, pese a la autolimitación de su actividad. En cuanto a lo segundo, existe un amplio consenso en los Estados miembros de la Unión de estructura territorial compuesta, que se manifiesta en otros países en modificaciones constitucionales e institucionalmente en la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de la Unión Europea, la Conferencia de Presidentes de Regiones con poderes legislativos e incluso en el propio Comité de las Regiones. La participación regional debe producirse, tanto en el plano interno de formación de la voluntad estatal como en el comunitario, en los procesos de decisión en las instituciones comunitarias. En ambos planos, entiende el autor que tiene sentido que

la participación autonómica pueda encauzarse, al menos en parte, a través del Senado. Sin perjuicio de que la determinación de las modalidades de participación regional corresponda básicamente a cada Estado, por el principio de autonomía institucional, en los últimos tiempos tal participación se sustenta en parte en el Derecho comunitario europeo, enfoque predominante tanto en el Tratado constitucional como en el de Lisboa.

La participación de las regiones en los procesos decisorios internos y comunitarios se vehicula fundamentalmente a través de los gobiernos, pero ello no excluye la existencia de un espacio parlamentario para la participación. Las recientes reformas estatutarias la han incorporado en distintos grados, afirmando la facultad general de participación en los asuntos europeos que afecten a sus competencias e intereses, concretada en la participación en la reforma de los Tratados, en la formación de las posiciones estatales y en la participación en instituciones y organismos de la Unión Europea, así como en la intervención en el control de los principios de subsidiaridad y proporcionalidad y en la interposición de acciones ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad, además de la intervención en la fase descendente. En los mecanismos mediante los que se articulen estas facultades, estima el profesor Albertí que el Senado puede jugar un papel interesante, frente al muy pobre que desempeña en la actualidad, limitado a prestar su sede para las sesiones de la CARCE y a la Comisión Mixta para la Unión Europea.

Ya en su configuración actual se apunta la conveniencia —e incluso necesidad— de que el Senado adquiera un papel propio y autónomo del que juegue el Congreso, consistente en la aportación de la perspectiva territorial (convirtiéndose en punto de encuentro y articulación de las posiciones de las Comunidades Autónomas), y no sólo a través de la Comisión Mixta. El Senado, obviamente, puede formar su voluntad propia y no ser simple transmisor de las Comunidades Autónomas, pero en la formación de aquélla pueden intervenir éstas mediante los procedimientos adecuados, en particular respecto de la autorización de las reformas de los Tratados y el control del principio de subsidiariedad, en cuyo procedimiento, de los dos votos que se asignan a cada Parlamento, uno corresponde a cada Cámara.

El autor pasa revista a las distintas «funciones europeas», en las que el Senado podría aportar la perspectiva territorial, para destacar aquellas en las que resultaría más justificada. Nuevas tareas que podría asumir el Senado actual, incluso antes de su reforma, para mejorar la calidad de su representación territorial.

La segunda parte de la obra comentada consiste en sendos estudios de Derecho comparado sobre distintas segundas Cámaras, elaborados por los profesores Aguado Renedo (Italia), Verdussen (Bélgica), Ahumada Ruiz (Gran Bretaña), López Castillo (Alemania), Rodríguez Padrón (Suiza) y Rey Martínez (Irlanda). Excede del propósito y de la longitud razonable de estas líneas la posibilidad de reseña cumplida de cada uno de los estudios, todos ellos detenidos y completados con una bibliografía. Destaquemos sólo, como relevante para dotar de homogeneidad a este libro, que concluyen con un examen de las enseñanzas que cada uno de los modelos analizados puede aportar a la actual discusión sobre la reforma del Senado español.

De entre estas enseñanzas, cabe citar a título de ejemplo que el ejemplo italiano demuestra que una segunda Cámara puede pervivir con una naturaleza que no se cohesta con el carácter descentralizado del Estado en cuyo seno existe, y la distancia que

media entre la teoría y la realidad —la inercia y los intereses de las fuerzas políticas no parecen hacer factible hoy día un Senado territorial— en esta cuestión; o que de las dificultades de reforma de la Cámara de los Lores cabe inferir que toda propuesta de reforma elaborada en el seno de la propia Cámara está siempre animada por el espíritu de supervivencia, mientras que es difícil que un gobierno promueva una reforma que pueda convertir a la Cámara en un órgano con real poder político y de decisión que llegue a limitar o complicar su libertad de acción, salvo que calcule los beneficios que su existencia le puede reportar cuando esté en la oposición; que existe una tendencia, en la actual encrucijada del federalismo alemán, a la articulación de foros informales complementarios al *Bundesrat*, que podría tener alguna correspondencia con la trama de conferencias sectoriales surgida en España a falta de la debida institucionalización del Estado de Comunidades Autónomas; o la adecuación del sistema bicameral suizo a la realidad política a la que responde, apareciendo el *Ständerat* no como respuesta única a un problema de hecho, sino complementada por otros institutos de participación de los cantones en la configuración de la voluntad estatal y afianzada por el particular comportamiento de los agentes políticos suizos; y la escasa exportabilidad del modelo irlandés, en el que la crisis de identidad del *Seanad* da lugar a recurrentes intentos de reforma.

El trabajo con el que termina el libro constituye una reflexión general sobre «El sentido de las Cámaras territoriales en los Estados compuestos: la garantía de un ámbito propio de decisión de los niveles territoriales», obra del profesor De la Quadra-Salcedo Janini, que estudia las garantías políticas y jurídicas del federalismo norteamericano y analiza el sistema de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en la Constitución Española, en cuanto a existencia de un ámbito propio de decisión. La apertura de la norma fundamental se manifestaría en la elasticidad que permite el sistema a la hora de determinar la capacidad de acción de las Comunidades Autónomas, pues ello depende de lo que haya hecho el Estado en cada momento concreto. Frente a las limitaciones que tienen los órganos jurisdiccionales para realizar una función de garantía jurídica de un ámbito propio de decisión de los niveles infraestatales considerado suficiente por ellos, la solución sería el reconocimiento en la norma fundamental de las garantías de carácter político de la descentralización, esto es, la representación en los órganos centrales de los intereses de los entes territoriales. Concluye el autor que el grado de equilibrio entre autonomía y unidad no se encontraría fijado en la Constitución, ni siquiera en el bloque de constitucionalidad, sino que sería variable en el tiempo, siendo una determinación no jurídica, sino política, que nuestra Constitución —al atribuir al Estado competencias transversales o la capacidad de determinar, en buena medida, que es lo básico— ha considerado que debía corresponder hacer a las Cortes Generales y no al Tribunal Constitucional.

De lo anteriormente expuesto se desprende el interés de este libro, desde distintos puntos de vista, en el panorama de la ya vasta bibliografía sobre el Senado, las segundas Cámaras e incluso sobre la articulación de competencias estatales y autonómicas. Cumple sobradamente con las expectativas formuladas en su prólogo de ser útil a la amplia comunidad interesada en nuestro progreso institucional.

Piedad García-Escudero Márquez
Universidad Complutense de Madrid