

La reforma del Senado

Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales en colaboración con el Senado. (Ponencias de J. C. da Silva Ochoa, P. García Escudero, S. Pérez García, I. Sánchez Amor, E. Aja, A. Ruiz Gallardón, F. Tomás y Valiente, G. Trujillo)

[Colección Cuadernos y Debates, 53, 1994, 456 págs.]

LA habitual publicación por parte del Centro de Estudios Constitucionales de sus actividades nos permite en esta ocasión aprovechar la celebración de un debate que tuvo lugar en septiembre de 1994. La convocatoria de este debate por el CEC tenía claras razones de oportunidad tras la reforma, en enero del pasado año, del Reglamento del Senado. Como se indica en la presentación del libro, si ya los precedentes históricos patrios evidencian la dificultad de encontrar un modelo satisfactorio de Cámara alta, la Constitución de 1978 ha incrementado tal dificultad al definir al Senado como Cámara de representación territorial y, sin embargo, no dotarle de los medios para cumplir efectivamente con dicha caracterización. La consecución de un alto grado de consenso sobre este diagnóstico tanto en la doctrina académica como en medios políticos ha colocado ya el debate en el plano de las propuestas para transformar el Senado en lo que la Constitución dice que es, aunque ello no responda a la realidad, una Cámara de representación territorial. Y dichas pro-

puestas se enfrentan siempre con la barrera de la reforma constitucional, algo visto con reservas por la mayoría de comentaristas y de fuerzas políticas. Por ello, las propuestas han oscilado siempre entre la moderada de una reforma reglamentaria y la más ambiciosa de la reforma constitucional. Tras haber logrado las fuerzas políticas el siempre difícil consenso para pasar de las palabras a la acción y haber aprobado una reforma del Reglamento encaminada a dotar a la Cámara de una efectiva representatividad territorial, era un momento especialmente oportuno para efectuar un balance de dicha reforma y reconsiderar la pertinencia de una reforma constitucional con el mismo objetivo. Como se recordará, la reforma reglamentaria de enero de 1994 consistió básicamente en la creación de una Comisión General de las Comunidades Autónomas que ha asumido determinadas competencias antes atribuidas a otras Comisiones y que se ha convertido en el foro específicamente territorial dentro del Senado; esta Comisión prácticamente monopoliza las compe-

tencias territoriales del Senado, sin perjuicio de las decisiones que correspondan constitucionalmente al Pleno de la Cámara.

El debate organizado por el CEC se estructuró partiendo del *status quo* descrito y se desarrolló en dos sesiones la primera, para valorar las consecuencias de la reforma reglamentaria ya realizada; la segunda, para estudiar la viabilidad y conveniencia de una reforma constitucional. Como tercer elemento del debate, que tiene también su reflejo en la publicación que comentamos, el CEC solicitó a cuatro profesores extranjeros un informe sobre otros tantos modelos comparados de Cámara alta. A continuación comentamos, con la forzosa brevedad de una recensión, estas tres partes del encuentro, tal como se ha plasmado en la publicación del CEC.

I. La reforma del reglamento del Senado y la Comisión General de las Comunidades Autónomas. En esta parte se recogen las ponencias de Juan Carlos Da Silva Ochoa, Piedad García Escudero, Santiago García e Ignacio Amor, así como el posterior debate. Para Da Silva, el significado último de la reforma es prever un mecanismo para que las Comunidades Autónomas hagan oír su voz a través de un órgano sólo inferior al Pleno de la Cámara; lo que otorgaría más valor a esta audiencia, según su juicio, es que se produce sin intermediarios (no son los senadores quienes hablan por las CCAA) y a instancias de la propia Comunidad interesada. La reforma, sin embargo, no serviría para resolver el "problema" del Senado, sino

para establecer un foro de debates que permita trazar el rumbo posterior del Senado y, en su caso, de una hipotética reforma constitucional. Piedad García Escudero, Letrada de las Cortes Generales, hace una detenida descripción de la gestación y contenido de la reforma, así como de la actuación de la Comisión en sus primeros meses de existencia. Santiago Pérez García, Senador del Grupo Parlamentario Socialista, valora la actuación de la Cámara desde la perspectiva de la tarea legislativa y de la cooperación Estado-Comunidades Autónomas y de éstas entre sí; señala como principales insuficiencias de la reforma la brevedad del plazo en que la Comisión debe emitir su informe sobre las iniciativas legislativas que se tramitan en el Senado y el débil *status* parlamentario de las Comunidades Autónomas en cuanto tales. Finalmente, Ignacio Sánchez Amor, Secretario General Técnico de la Presidencia de la Junta de Extremadura, hace una documentada exposición tanto de la configuración constitucional del Senado y sus insuficiencias como de la propia Comisión General de las Comunidades Autónomas. Su juicio sobre ésta y su todavía breve andadura es crítico; particularmente negativa es su opinión sobre la inicial tendencia a que la Mesa o la Junta de Portavoces, donde no están representados los Gobiernos autonómicos, asuman determinadas funciones en detrimento del Pleno de la Comisión,

En cuanto al debate, recoge intervenciones de los siguientes participantes, aparte de los ponentes: E. Aja, A. de Blas, V. Calvo Lou, J. Espert, J. de

Esteban, J. Ferrer, J. González Encinar, E. Guerrero, J. Pérez Royo, R. Punset, R. Sanz, J. J. Solozábal y G. Trujillo.

II. Perspectivas de la reforma constitucional del Senado. En esta segunda parte se incluyen las ponencias de Eliseo Aja, Alberto Ruiz-Gallardón, Francisco Tomás y Valiente y Gumersindo Trujillo, seguidas del consiguiente debate. Eliseo Aja, Catedrático de Derecho Constitucional (Universidad de Barcelona), se extiende sobre las tres cuestiones en las que, a su entender, habría de reforzarse la posición del Senado: su intervención en la elaboración de las leyes con incidencia en las Comunidades Autónomas; lograr que el Senado se transforme en un auténtico foro de debate sobre las relaciones entre Comunidades Autónomas y entre éstas y el Estado; finalmente, atribuirle un papel destacado en las relaciones entre España y la Unión Europea. En cuanto a la composición del Senado, Aja se pronuncia por un Senado representativo de las Asambleas parlamentarias, más que de los Gobiernos autonómicos, con un criterio de reparto proporcional de escaños entre las fuerzas políticas. Alberto Ruiz Gallardón (en el momento del debate Senador del Grupo Parlamentario Popular), tras exponer los principios institucionales a cuya realización debe responder el Senado (de cooperación, de participación y de lealtad nacional), señala los aspectos de la regulación constitucional que, a su juicio, deben ser reformados para que la Cámara alta cumpla adecuadamente su misión: el sistema electoral, su competencia legislativa e incrementar su

funcionalidad como cauce de participación de las instituciones autonómicas.

Francisco Tomás y Valiente, Catedrático de Historia del Derecho y ex Presidente del Tribunal Constitucional, hace un interesante repaso del camino recorrido a lo largo de nuestra historia constitucional hasta llegar al texto de la Constitución vigente, y muestra sus dudas respecto a la oportunidad y conveniencia de abordar una reforma constitucional del Senado; en su opinión sería muy difícil conseguir que la misma se limitase a incrementar la presencia de las CCAA en el debate de los temas de interés general del Estado sin entrar en aspectos estructurales del Estado de las Autonomías de difícil solución técnica y más difícil consenso político. Finalmente, Gumersindo Trujillo, Catedrático de Derecho Constitucional (Universidad de La Laguna), efectúa, dentro de un amplio repaso de los principales aspectos del tema, un interesante examen comparado de los modelos federales y regionales, así como de las cuestiones que plantea una reforma constitucional del Senado. Resaltemos sus observaciones respecto a las incidencias del sistema de partidos sobre el modelo autonómico, así como las relativas al necesario equilibrio entre las peculiaridades de determinadas CCAA y los principios de unidad del sistema y de solidaridad intercomunitaria.

En la transcripción del debate se recogen intervenciones de los siguientes intervinientes, además de los ponentes: E. Argullol, B. Bayona, A. de

Blas, O. Brito, J. Espert, J. de Es-
teban, J. Ferrer, J. González Encinar,
E. Guerrero, A. Jiménez Díaz, S. Pérez
García, I. Sánchez Amor y R. Sanz.

III. Conclusión. En su tercera parte, el libro recoge, como ya dijimos, cuatro informes de Derecho Comparado: de Hermann-Josef Blanke, de la Universidad de Colonia, sobre el Bundesrat en el sistema constitucional alemán; de Heinz Schäffer, de la Universidad de Salzburgo, sobre el Consejo Federal austríaco; de Emmanuel Colla, de la Universidad de Lieja, sobre el bicameralismo belga en 1993; por último, uno de Giorgio Malinverni, de la Universidad de Ginebra, sobre la Cámara alta del Parlamento Federal suizo.

Como juicio global de la obra hay que destacar, desde luego su valor como una exposición del estado de la cuestión en nuestro país, con la interesante

aportación final de los citados profesores extranjeros. Como toda transcripción a obra impresa de un encuentro en el que tanto ponentes como participantes en el coloquio reflexionan sobre un tema que no por difícil y complejo deja de ser limitado en sus posibles planteamientos, presenta inevitables reiteraciones en las aportaciones de los participantes. Pese a tal inconveniente, inevitable en una actividad académica en vivo, está fuera de duda el interés de conocer las opiniones y matices de un cualificado grupo de expertos sobre el tema, así como de constatar sus amplias coincidencias de planteamientos y de soluciones. Queda, pues, a disposición del lector interesado una buena obra de referencia para conocer el estado de lo que es, seguramente la principal cuestión constitucional de nuestro país.

Eduardo ESPÍN TEMPLADO