

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

El debate doctrinal acerca de la reforma del Senado ha sido casi una constante desde la entrada en vigor de nuestra Constitución y la puesta en marcha del sistema institucional creado por ella. Interés sobre este asunto que se incrementó considerablemente cuando en la VIII Legislatura (2004-2008) pareció existir la posibilidad real de llevar a cabo una reforma constitucional que incluyera una revisión del Senado en tanto que Cámara de representación territorial.

Han sido, por tanto, muy numerosos los trabajos dedicados a esta materia en los últimos años. Entre ellos constituye imprescindible referencia el *Informe del Consejo de Estado* sobre la citada reforma constitucional, publicado por el CEPC en 2006. Y al mismo acaba de unirse ahora una obra de recentísima aparición, *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma*, la cual viene a completar, desde una perspectiva más doctrinal, el binomio de obras de inexcusable primera consulta para todo aquel jurista que quiera aproximarse con un mínimo de rigor a la problemática en torno a esta cuestión.

No es preciso avanzar muchas páginas para encontrar la primera gran virtud de esta obra colectiva: el prólogo del editor de la misma, el profesor Solozábal Echavarría, cumple a la perfección con la doble función que ese tipo de ensayo debe asumir. En primer lugar, sitúa correctamente al lector en la complejidad del tema a tratar, generando en él, además, el interés de seguir avanzando en la búsqueda de respuestas a los interrogantes planteados, poniendo para ello a su alcance las herramientas que permiten navegar con soltura por un libro que, en tanto colectivo, precisa de unos correctos anudajes que conviertan una serie de trabajos separados en una obra unitaria, armónica. En segundo término, estas páginas sirven también para declarar cuáles son los dos objetivos pretendidos por los autores. De un lado, ayudar al lector «a salir de la situación de perplejidad que debe suscitarle la resistencia del Senado a ser reformado» (pág. 15), haciendo especial hincapié en que las soluciones técnicas que se puedan aportar no son suficientes, por sí mis-

mas, para solventar una controversia que se encuentra anclada en los propios cimientos de la convivencia política. Y de otro lado, desglosar con la corrección técnica y la prudencia requeridas aquellas propuestas doctrinales que pudieran abrir vías de solución, sin caer nunca en el peligroso error de trasladar miméticamente instituciones, procedimientos y expedientes de otros sistemas políticos.

Aun resultando muy relevante que la obra se encuentre bien planteada en los términos descritos, más importante todavía es el hecho de que, en efecto, se alcancen con la misma, tal y como aquí sucede, los objetivos comprometidos. A tal efecto, el libro se divide (bien que no de forma explícita) en dos grandes bloques. Uno dedicado íntegramente al Senado español y otro a las principales experiencias de Derecho comparado de las que se puede extraer alguna enseñanza o parámetro comparativo útil para nuestro caso.

En la primera parte, los profesores Solozábal, Punset, Albertí y De Carreras realizan, desde ópticas diferentes, un completo análisis de las causas que aconsejan la reforma de la Cámara Alta y de los procedimientos más adecuados para sustanciarla, así como diversas propuestas respecto de cuál deba ser el concreto contenido de tal revisión. Soluciones que vienen a abarcar y sintetizar, casi totalmente, las diferentes —y en no pocas ocasiones, contrarias— posturas que la doctrina constitucionalista ha sostenido en esta materia.

De especial interés resulta el contraste de pareceres mantenido por los profesores Solozábal (*Nuevas perspectivas sobre la reforma del Senado*) y Punset (*Funciones del Senado como Cámara de representación territorial en el ámbito del procedimiento legislativo*) en relación a cuáles debieran ser las competencias a ejercer por una Cámara de representación territorial que mereciera tal calificativo. Así, mientras que Solozábal apuesta por potenciar la participación del Senado tanto en las labores de control del Ejecutivo como en el procedimiento legislativo (págs. 51-58), Punset entiende que «la reforma constitucional del Senado habría de reducirse [...] al ámbito de su composición, excluyendo, pues, cualquier modificación de sus actuales funciones» (pág. 65).

Por lo que se refiere, precisamente, a su posible composición, el trabajo del profesor De Carreras (*El Senado: control político y eficacia funcional*) contiene una muy correcta síntesis de las ventajas e inconvenientes que tendría para un sistema institucional como el nuestro optar por alguno de los tres grandes modelos de elección de los miembros del Senado —sufragio directo por los electores de cada Comunidad Autónoma, elección indirecta por parte de los Parlamentos autonómicos y designación por los Ejecutivos comunitarios—, comprometiendo, además, una opinión favorable al último de

ellos, en el entendido de que sólo a través de una Cámara de representación territorial configurada de ese modo se reforzaría su posición dentro de un sistema más claramente *federalizado* (págs. 98-99). Siendo ello cierto, una solución así resultaría difícilmente conciliable, por ejemplo, con la prohibición constitucional del mandato imperativo o con nuestro tradicional modo de entender la participación de los Gobiernos en el ejercicio ordinario de la potestad legislativa. Por estas y otras razones, propone Solozábal una solución que ayuda a sortear tales obstáculos: la elección de senadores habría de ser llevada a cabo por las Asambleas territoriales, pero no a través de «un sistema proporcional que reparta toda la representación por esta vía entre las fuerzas del Parlamento autonómico, sino según un criterio mayoritario», en la inteligencia de que así «en realidad se asegura la presencia de los Gobiernos autonómicos» si bien que por medio de una representación [...] llevada a cabo por los parlamentarios con un mandato entonces compatible con el que reciben de hecho de su Gobierno» (pág. 50).

El estudio del profesor De Carreras también nos ofrece un valioso esquema de cuáles son y cómo funcionan los diversos tipos de Cámara de representación territorial que encontramos en el Derecho comparado, lo que prepara al lector para abordar ese segundo bloque de estudios dedicados a los Senados de otros Estados de nuestro entorno más o menos cercano, que decíamos integran también esta obra.

Cierra esta primera parte del libro, completando la revisión de la totalidad de los elementos más relevantes de la estructura, composición y funciones de nuestro Senado actual, la aportación del profesor Albertí («*Unión Europea y Comunidades Autónomas*»), que repasa, con el rigor y claridad expositiva características de este autor, la cuestión de a través de qué concretos cauces podría una reforma de esta Cámara facilitar la «deseable y necesaria» participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos, en el doble contexto «del papel de los Parlamentos [estatales] en la Unión Europea, y el de la participación de las regiones [...] en la misma, dado que el carácter territorial del Senado, asignado directamente por la Constitución (art. 69.1 CE), propicia la consideración de esta Cámara como una pieza del mecanismo de participación regional en los asuntos comunitarios» (pág. 104).

El bloque dedicado a los estudios de Derecho comparado, en el que participan los profesores Aguado, Verdussen, Ahumada, Rey, De la Quadra, Rodríguez-Patrón y López Castillo —todos ellos de reconocida solvencia, puesta nuevamente de manifiesto aquí—, resulta muy completo en dos sentidos distintos. De una banda, se incluye en esta parte el análisis de, al menos, un ejemplo de Cámara territorial representativa de cada uno de los modelos que encontramos en la experiencia comparada: desde el Senado de un Esta-

do unitario como el irlandés hasta otras Cámaras Altas de Estados típicamente federales como Alemania o Suiza, pasando por casos singularísimos como el de la Cámara de los Lores inglesa. Y de otro lado, ocurre, además, que estos trabajos son particularmente exhaustivos, abarcando todos los aspectos más relevantes del régimen jurídico de esos Senados: composición, estructura, estatus de sus parlamentarios, funciones, propuestas y procedimientos de reforma, etc. Se ofrece, por tanto, al lector una visión muy amplia de cuál es el panorama acerca de esta cuestión más allá de nuestras fronteras.

Estructuralmente, destaca que la mayor parte de estos estudios siga un índice absolutamente simétrico, incluso literal en muchos de sus epígrafes, lo que permite un ágil manejo transversal de tales materiales. Al termino de los mismos se incluyen unas conclusiones finales sobre cuáles puedan ser las enseñanzas extraíbles respecto de una eventual reforma del Senado español, circunstancia que evita que esas reflexiones —que debieran ser objetivo primero y principal de todo análisis de Derecho comparado— queden diluidas a lo largo del texto, perdiendo entonces gran parte de su utilidad.

Por lo que se refiere al contenido, ninguno de estos trabajos se limita a la mera descripción del régimen jurídico de la Cámara correspondiente. Todos sin excepción hacen, además, un especial hincapié, por un lado, en el papel condicionante que las circunstancias históricas, políticas y culturales tienen en la concreta configuración de estas instituciones que no son —no deben ser— sino reflejo de la realidad de equilibrios territoriales del Estado al que sirven («el sistema alemán [a diferencia del español], más allá de la pervivencia de algunos residuos de singularidad histórica [...], descansa en una homogeneidad política y cultural pangermanista muy firme», López Castillo, pág. 342); y, por otro lado, en el enorme peso que las inercias partidistas de todos los sistemas tienen como freno a las iniciativas de reforma demandadas por quienes llevamos a cabo un juicio exclusivamente técnico-jurídico de esta cuestión («habida cuenta de la enorme dificultad que entrañan la inercia y los intereses políticos consolidados de los partidos con representación parlamentaria, una segunda cámara puede pervivir —o, si se quiere, puede acomodarse— con una naturaleza que no se cohoneste, teóricamente al menos, con el carácter descentralizado del Estado en cuyo seno exista, por más que tal naturaleza del Estado parezca demandar una segunda cámara en la que se refleje tal carácter complejo desde el punto de vista territorial», Aguado Renedo, págs. 188-189).

Como consecuencia, directa o indirecta, de tales circunstancias, y pese a tratarse de Senados muy diferentes entre sí en su origen, composición y funciones, todos ellos comparten un denominador común: se trata de modelos

—bien que por razones distintas— muy difícilmente trasladables al caso español como parámetro válido para inspirar una reforma que resuelva las carencias de nuestro Senado como Cámara de representación territorial. Sirvan para ilustrar esta afirmación las elocuentes expresiones de los profesores Rey y Ahumada respectivamente: «La conclusión de este estudio parece inevitable: el *Seanad Éireann* no presenta en composición y funciones una suficiente proporción de elementos comunes y comparables con el Senado español, presente o futuro» (pág. 430); «la Cámara de los Lores es una institución sencillamente inimitable y, para lo que nos importa, cualquier cosa menos un modelo de Segunda Cámara» (pág. 282).

Así las cosas, parecería que las numerosas páginas que esta obra dedica a los modelos comparados nos ofrecen una conclusión estéril o, cuando menos, desalentadora, por cuanto se nos dice que no existen expedientes, soluciones o instrumentos trasladables *in integrum* a nuestro sistema. Antes al contrario, según mi criterio, ésa es también una muy útil aportación al debate doctrinal. En esta materia, como en otras, constituye un grave error el intento de importar soluciones inspiradas en referentes externos que sólo encuentran verdadera eficacia en un muy concreto contexto histórico, político y jurídico. Dato éste que redobla su valor en el caso que nos ocupa: la propuesta de soluciones doctrinales válidas para la reforma de una Cámara de representación territorial que se encuentra inserta en un modelo en constante mudanza desde la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978. No es posible, pues, desconectar la configuración de nuestro Senado del cierre definitivo del Estado autonómico que, en mi sentir, pasa inexcusablemente por una profunda reforma del Título VIII de la Norma Fundamental.

Sea como fuere, tanto si ahora como en el futuro se abordara finalmente algún tipo de reforma de la Cámara Alta, esta obra colectiva nos enseña a no perder nunca de vista que el actual diseño constitucional de nuestras instituciones —las Cortes Generales en el caso que nos ocupa— no es arbitraria ni casual, sino que encuentra justificación en el concreto contexto de la transición política a la democracia. Es por ello que, tras tres décadas de desarrollo autonómico, una eventual revisión de la composición, estructura y funciones del Senado, en aras a convertirlo en la Cámara de representación territorial que manda la Constitución, obligaría, en mi opinión, a repensar asimismo la actual configuración del Congreso de los Diputados —y no sólo en sus funciones, sino también en su composición— para, en justo equilibrio dentro del complejo *Cortes Generales*, hacer de él una Cámara de representación popular exenta de los importantes correctivos territoriales que hoy lo caracterizan.

Ignacio González García
Universidad de Murcia