

# El Senado, ¿para qué?



**José Félix Tezanos**  
Director de TEMAS

**En aquellos** países en los que la representación de los ciudadanos se organiza en dos Cámaras, tal dualidad se debe, o bien a la persistencia, aunque solo sea formal, de una vía de representación más aristocrática que democrática, como sucede con la Cámara de los Lores en el Reino Unido, o bien la causa es una razón de carácter territorial que aconsejó a los constituyentes a modular o complementar la vía de expresión auténtica de la voluntad popular en cualquier sistema de representación basado en criterios democráticos (un hombre, un voto).

En principio, pues, en una democracia plena, como es el caso de España según los parámetros de indexación internacional, el órgano depositario de la voluntad popular surgido de las urnas es el Parlamento, que nombra/elige al gobierno, aprueba las leyes y los presupuestos, etc. Por eso, no es extraño que no falten los que se pregunten ¿qué papel cumple, o puede -y debe- cumplir realmente el Senado en el ordenamiento constitucional español?

Tal como quedaron configuradas las instituciones en la Constitución española de 1978, el Senado es una Cámara de segunda lectura que no puede cambiar lo que aprueba el Congreso de los Diputados, a no ser que el propio Congreso asuma alguno de los matices, o cambios propuestos por el Senado. Es decir, desde el punto de vista interpretativo más elemental, el Senado español quedó relegado

en el momento constituyente al papel de una segunda Cámara "moderadora", que únicamente puede tener un cierto papel calmador, o "enfriador", frente a las posibles urgencias –o "arrebatos"– que, según el parecer de algunos super prudentes, pueden darse en países un tanto dados al "ardor", o a las precipitaciones "políticas".

## Confusiones constitucionales

No parece que los legisladores españoles, elegidos por sufragio universal directo y secreto, merezcan ser considerados, hoy en día, como personas poco maduras, dadas al extremismo, la improvisación o los prontos poco meditados. Máxime teniendo en cuenta la complejidad y el rigor que se aplica en los procesos decisorios del Parlamento español. Por eso, no se entiende bien que algunos aleguen aún tales "funcionalidades" hoy en día para justificar que en España exista una Segunda Cámara con unos integrantes que en su mayor parte son elegidos también por sufragio universal, aunque por un procedimiento sui géneris. Lo que da lugar a que no todos los votos emitidos para la elección de los senadores acaben teniendo una traducción práctica en escaños.

En el debate constituyente el Senado fue pensado inicialmente como una Cámara de las regiones y las Comunidades Autónomas, solo con competencias específicas en dicho ámbito.

*Cuando algunos intentan reducir el papel del Senado español al de una Cámara donde se realizan los ataques más duros y desmedidos contra el actual gobierno y donde se retrasan todo lo posible las tramitaciones legislativas y presupuestarias, es inevitable que la mayoría de los españoles sientan bochorno y se pregunten, ¿el Senado para qué?*

Al igual que ocurre en otros parlamentos en otros Estados europeos, como en la Constitución alemana, en la que la segunda Cámara –Bundesrat– es elegida por los distintos Estados territoriales que configuran el actual Estado Alemán. Es decir, por un método diferente al establecido para la elección de la Cámara alta –Bundestag–, como depositaria efectiva de la soberanía nacional alemana, que es elegida por sufragio universal de todos los alemanes.

### El papel de las Cámaras bajas

El papel de las segundas Cámaras territoriales en las que aquellos que están representados no son todos los alemanes, por ejemplo, sino cada uno de los Estados (o sub-Estados) que componen el actual Estado Alemán, tiene un sentido y una utilidad práctica específica en la actual fase de transición desde los antiguos Estados-Nación (que “ordenaban” sus Mercados nacionales), hacia la actual configuración de grandes mercados supranacionales, como es el caso de la Unión Europea. Por eso, a medida que se consolide la realidad de ese gran mercado supranacional, lo más decisivo van a ser los órganos políticos -legislativos y ejecutivos- de carácter –y dimensionamiento– supranacional. De ahí que, como ocurre en el caso alemán, la mejor manera de preservar un ámbito desde el que puedan atenderse las necesidades y demandas específicas de las regiones y comunidades es mediante una Cámara específica –el Senado– en la que se articulen tal tipo de representaciones y donde puedan adoptarse, con legitimidad y autoridad suficiente, las medidas concernientes a tales ámbitos territoriales; sin disfunciones, sin debates colisivos estériles, sin disputas esencialistas desenfocadas, y sin contenciosos que no tienen posibilidades fáciles de salida.

No es un secreto que cuando en España tuvo lugar el debate sobre la actual Constitución muchos de los ponentes constituyentes tenían en mente el modelo alemán al plantear el papel posible del Senado. Algo que finalmente no cuajó, debido, precisamente, a los recelos que, desde uno y otro lado, se suscitaban sobre el encaje democrático en aquellos



momentos de algunas Comunidades Autónomas. Comunidades con mucha entidad política, cultural, lingüística, étnica, histórica, etc. Algo que responde, y refleja, claramente la realidad subyacente de España como un caso típico de Estado compuesto en su sustrato sociológico,

El hecho de que tales realidades históricas, sociológicas y culturales se hayan visto afectadas, durante las últimas décadas, por importantes procesos de hibridación poblacional, en muchos lugares cuya población se ha incrementado extraordinariamente debido a fuertes procesos migratorios, emplaza inexcusablemente a tener en cuenta nuevas realidades, a las que se añade el hecho de que ahora estamos ante entidades económicas transnacionales que requieren nuevos instrumentos y nuevos cauces políticos de organización de la gobernanza de la economía: en nuestro caso, la Unión Europea. Con lo que los criterios estructuradores del Estado-Nación que gobernaba unos mercados nacionales han quedado desfasados, requiriendo nuevos enfoques articuladores tridimensionales que van desde lo regional a lo estatal y lo supra-estatal. Y ahí es precisamente donde habría que situar el debate sobre el posible papel futuro del Senado español, aprendiendo de las experiencias más positivas de otros Estados europeos.

### Entre la irrelevancia y el tremendismo

Mientras que no se afronten estas nuevas realidades y funcionalidades, lo más plausible es que los intentos de activación/desactivación del Senado



español se muevan entre la irrelevancia y el tremendo. Algo que podrá ocurrir no solo como consecuencia de la confusión de papeles y funciones sobre su naturaleza y papel actual, sino también como estrategia para dar salida a ciertas tensiones y frustraciones que se viven en los partidos de la derecha española. Partidos que no han acabado de asumir que, aunque hayan sido en un momento determinado la principal fuerza política en número de votos, no cuentan con suficientes apoyos parlamentarios como para configurar un gobierno respaldado por el necesario número de escaños. En una sociedad como es la España actual, compleja y plural, con realidades sociológicas y culturales subyacentes que no se reducen solo al eje izquierda-derecha, sino que presentan otros componentes que no deben ser subvalorados.

Por ello, a la frustración de no ser capaces –casi estructuralmente– de configurar una mayoría de gobierno en las condiciones actuales, ni tener perspectivas de lograrlo a corto plazo con la actual correlación de fuerzas, los partidos de la derecha y la extrema derecha están desliziándose hacia componentes de agresividad sistémica y de desmesura en sus críticas que pueden dar lugar a una saturación de los climas de enconamiento y polarización. Algo que puede acabar conduciendo a una crisis de credibilidad en el actual entramado político y constitucional español. Y todo ello está ocurriendo con un total desconocimiento –y subvaloración– de lo que suponen hoy por hoy los ámbitos decisorios de la política europea actual. Ámbitos a los que algunos solo se dirigen en plan

“acusicas” para intentar convencer a los socios europeos de lo “malos” que son los socialistas españoles y los ministros/as de Pedro Sánchez, al que se esfuerzan en intentar presentar como un líder “deslegitimado” que gobierna sin autoridad ni respaldo. Y todo eso ¿para qué? ¿Para dificultar la capacidad del actual gobierno español de defender los intereses y las propuestas españolas en la Unión Europea?

A la vez, y no como lo menos importante, hay que ser conscientes de que por la vía del tensionamiento y la deslegitimación solo se logrará que muchos españoles, en el caso del Senado, por ejemplo, se pregunten: ¿para qué sirve realmente el Senado español? ¿Para repartir mandobles y descalificaciones a diestro y siniestro, o hasta que cunda la impresión general de que en España continuamos ejercitándonos en el arte de darse garrotazos con la mayor saña posible, como en la ilustración de Goya?

¿Alguien no tiene claro que es urgente plantear cuál debe ser el papel efectivo del Senado en nuestro actual mundo complejo, competitivo y abierto, y cada vez más determinado por una política común de Europa?

Mientras no seamos capaces de abrir nuevas vías de análisis, debate y entendimiento sobre las posibles, y necesarias, reformas del papel del Senado y su buen encaje institucional, no estaría mal que todos cumpláramos rigurosamente lo que se indica en nuestra Carta Magna sobre el funcionamiento eficaz y serio de las instituciones, empezando por el Consejo General del Poder Judicial, la Junta Electoral Central, etc. **TEMAS**