

# El Senado, ¿para qué?

**En marzo** de 2005 el Gobierno presidido por José Luis Rodríguez Zapatero solicitó al Consejo de Estado un informe sobre determinadas modificaciones de la Constitución Española. El objeto del informe era una propuesta de reforma constitucional abierta (no articulada) que comprendía cuatro aspectos: (I) la supresión de la preferencia del varón en la sucesión al trono; (II) la recepción en la Constitución del proceso de construcción europea; (III) la inclusión en la Constitución de la denominación de las Comunidades Autónomas, y (IV) la reforma del Senado. En relación con este último aspecto, el Gobierno señalaba en su consulta que "en esencia, el Senado es más bien una cámara de segunda lectura con una intervención restringida en el ejercicio de la potestad legislativa. Tal y como se articula constitucionalmente el procedimiento legislativo, las posibilidades de participación del Senado se limitan a la incorporación de enmiendas o la adopción de un veto, a reserva de que el Congreso las acepte o lo levante. Y ello, además, en un plazo temporal limitado, pues uno de los fines a los que responde el artículo 90 CE es el logro de una cierta celeridad en la tramitación senatorial. El constituyente ha conformado, de este modo, un bicameralismo imperfecto, descompensado en favor del Congreso (...).

Esta configuración constitucional del Senado ha merecido desde el primer momento una valoración crítica por parte de la doctrina que ha puesto de manifiesto sus incoherencias y la escasa funcionalidad de la Cámara. Son numerosísimos los estudios que coinciden en la necesidad de proceder a la reforma del Senado. Pero también en foros políticos y en sedes institucionales se ha venido abogando insistentemente por la reforma". La consulta del

Gobierno concluía, por tanto, que "tras 26 años de experiencia constitucional (...) el desfase entre la actual configuración del Senado y la realidad jurídico-política del Estado de las Autonomías hace inaplazable emprender su reforma".

En suma, el Gobierno no abogaba por la supresión del Senado sino por su reforma: "En todo Estado políticamente descentralizado es necesario un órgano de vertebración de los niveles de gobierno en los que se articula el poder público, un órgano a través del cual se posibilite la participación de los entes territoriales en la política general del Estado, que facilite la integración y cooperación territorial y promueva la solidaridad".

*En los últimos años la disfuncionalidad del Senado se ha agravado debido al estrechamiento de los espacios de consenso político y por la crispación y polarización creciente del clima político.*

Desde entonces han transcurrido casi veinte años (la Constitución celebró su 45 aniversario el pasado mes de diciembre) y la situación no ha cambiado. Más bien al contrario. En los últimos años la disfuncionalidad del Senado se ha agravado aún más, si cabe, pero el estrechamiento progresivo de los espacios de consenso político —y no digamos la polarización y crispación cre-

cientes que caracterizan el clima político en estas dos últimas legislaturas— han alejado cada vez más cualquier horizonte de acuerdo político para una reforma constitucional.

Como señala el profesor Javier García Fernández en este número, de las tres funciones principales de las Cortes Generales que recoge el artículo 66.2 de la Constitución (ejercicio de la potestad legislativa, aprobación de los presupuestos generales del Estado y control de la acción del Gobierno), el Senado "solo ejerce en plenitud el control parlamentario y en modo alguno es una Cámara territorial". Y añade: "en circunstancias excepcionales, como las de la actual legislatura, el Senado

puede convertirse en un foco de deslegitimación del Congreso, ofreciendo un contramodelo de la política del Gobierno y de la mayoría del Congreso". En la misma dirección incide el profesor Marc Carrillo cuando señala que también la oposición no ha renunciado al empleo instrumental de la cámara alta, como lo evidencia la reciente modificación del Reglamento del Senado con el único objeto de atrasar en lo posible la aprobación de la proposición de Ley orgánica para la normalización institucional, social y política en Cataluña. El cambio reglamentario ha consistido en atribuir a la Mesa del Senado la decisión de aplicar el procedimiento de urgencia en el caso de las proposiciones de ley, cuando la práctica constitucional hasta ahora era entender que el artículo 90.3 CE también incluía a las proposiciones de ley, sin que la Mesa tuviese poder de decisión para rechazar la vía de urgencia ya aplicada en el Congreso. Más recientemente, y en la misma línea de uso torticero de la cámara alta, se encuentra la esperpéntica tentativa (fallida) del Senado de plantear un conflicto de atribuciones con el Congreso, a cuenta precisamente de la citada proposición de ley orgánica (cuando lo único que existe es una disparidad de criterio sobre la constitucionalidad de la proposición, pero en ningún caso un menoscabo de las atribuciones del Senado).

Llegados a este punto, la pregunta que se impone es si tiene sentido la continuidad del Senado en el sistema constitucional español. La respuesta obvia es negativa si se trata de dar continuidad al Senado actual, pero tanto su supresión como su reforma requieren una modificación de la Constitución. Cualquier reforma constitucional de un mínimo alcance sustantivo (es decir, que vaya más allá de una reforma como la reciente del artículo 49, que tuvo por objeto sustituir la palabra "minusválidos" por "personas con discapacidad") es, en el contexto actual, altamente improbable (pensar que es posible consensuar una reforma constitucional de un cierto alcance en las Cortes cuando la oposición bloquea desde hace más de cinco años la renovación del Consejo General del Poder Judicial resulta quimérico). Por añadidura, las formaciones conservadoras nunca han creído en la necesaria conversión del Senado en una verdadera cámara de representación de las Comunidades Autónomas (que sería la expresión lógica del desarrollo federal del Estado



autonómico), y carecen además de todo incentivo político para transformar una cámara cuyo sistema electoral les ha facilitado habitualmente su control político, incluso estando en la oposición. No obstante, pese a todas estas dificultades, resulta obligado seguir abogando decididamente por una reforma del Senado en clave federal.

Ello exigirá dilucidar algunas cuestiones: (I) si la representación de las Comunidades Autónomas en el Senado debe ser simétrica (paritaria) o asimétrica (distinto número de senadores en función de la población de cada comunidad autónoma); (II) si la elección de los senadores debe ser directa o indirecta; y (III), de ser la elección indirecta, si los senadores deben ser designados por los parlamentos autonómicos o por los gobiernos de las comunidades autónomas (o si directamente deben ser miembros de estos gobiernos, como sucede en el Bundesrat alemán). **TEMAS**