

PUNTUALIZACIONES EN TORNO AL SENADO

FRANCISCO ASTARLOA VILLENA

Unas declaraciones del Presidente del Gobierno en el comienzo de lo que se denomina “el año político” han vuelto a poner sobre la mesa un tema que no sólo tiene una importancia grande a nivel teórico -pese a que no ha despertado apasionamiento entre los científicos del Derecho Constitucional-, sino que resulta decisivo en la aplicación práctica de nuestra Constitución. Se trata del papel del Senado en nuestra vida política. El Presidente apuntaba la posibilidad de realizar en dicha Cámara el debate sobre el estado de la Nación.

El tema es largo, complejo, requiere una pausada referencia a nuestra Historia Constitucional, al Derecho comparado, y una reposada profundización en nuestro texto vigente. Todo ello se hará aquí en brevedad, dejando para posterior ocasión la necesaria hondura.

Las reacciones a la intervención del Presidente del Gobierno, ya mencionada, han ido desde la acusación al Ejecutivo de relegar a la Cámara Alta hasta clamar por la reforma de la Constitución en este punto. En esta última postura militaba, por ejemplo, el catalán Trías Fargas en declaraciones radiofónicas desde Hamburgo, en donde a la sazón se encontraba.

Para entender mejor el tema hay que situar, en primer lugar, la referencia a la discusión sobre la oportunidad de la existencia de las dos Cámaras legislativas (1).

(1) Pocos autores han tratado con tanta hondura y nitidez esta cuestión como el maestro Nicolás Pérez Serrano en su “Tratado de Derecho Político”, Ed. Civitas, Madrid, 1976, págs. 737 y ss.

El Parlamento moderno -órgano colectivo al que se le atribuye de modo eminente la tarea normativa- inicia su singladura a comienzos del siglo XIX. Pronto se plantea el problema de su composición, y más concretamente, si debe articularse en uno o más cuerpos, y en el último supuesto, la división de competencias entre los mismos.

La Constitución francesa del año VIII establecía la existencia de cuatro Cámaras: Consejo de Estado, Tribunado, Cuerpo legislativo y Senado. Los cuerpos o estados del Parlamento sueco forman cuatro también, desde el Instrumento de Gobierno de 1809. Tan excesivo fraccionamiento de las Cámaras fue corrigiéndose con prontitud, y hoy no pasa de ser un recuerdo histórico. En esta línea sólo puede apuntarse hoy la discutida naturaleza de algunos organismos constitucionales que, sin ser Cámaras legislativas ni mucho menos, operan con dudosa nitidez. Tal sería el caso del Consejo Presidencial húngaro o del Consejo de Estado polaco (2). Pero al margen de estos aislados casos el problema, como fácilmente puede suponerse, se circunscribe a la composición del Parlamento en una o dos Cámaras.

El motivo del bicameralismo no es, a mi juicio, algo funcional solamente. También hay que apuntar dos motivos más: uno mimético y otro de necesidad ineludible. Respecto al primero hay que recordar que el sistema constitucional contemporáneo se basa, en no poca medida, en la observación de un régimen paradigmático -el inglés- que inició de algún modo el bicameralismo más de seis siglos antes. El segundo motivo apuntado tiene una explicación más compleja, pero evidente. El problema de la representación se agudiza en los llamados Estados compuestos, concretamente en los Estados Federales. En ellos hay que compatibilizar criterios de igualdad -los Estados miembros son iguales entre sí- por un lado, y por otro, criterios de proporcionalidad -hay estados miembros mucho más poblados que otros-; hay que representar a los habitantes del Estado Federal como un todo -es decir la representación popular- y hay que representar a los Estados miembros. Este es el motivo por el que las Constituciones de Estados Federales, o fuertemente descentralizados -regional, autonómico- requieren necesariamente el bicameralismo.

Funcionalmente hablando, partidarios y detractores del bicameralismo tienen sus razones. Entre los primeros se aduce, no sin razón, la necesidad de frenar la prepotencia de una Cámara única y la utilidad de que la labor legislativa se produzca con la conveniente ponderación, a la que

(2) El artículo 30.5 de la Constitución húngara establece que cuando la Asamblea no está en periodo de sesiones el Consejo ejerce sus funciones.

lógicamente, ayuda la asistencia de una segunda Cámara. Los detractores del bicameralismo se apoyan en la necesidad de agilizar la tarea parlamentaria -en lo que ven como freno la dualidad de Cámaras- y en la escasa operatividad real de las Cámaras Altas en nuestros días. A ello añaden la forma de reclutamiento -habitualmente con ausencia de la totalidad del cuerpo electoral- de la Cámara Alta. El bicameralismo suele identificarse, de modo simplista, con sistemas de tipo conservador.

La evolución constitucional ha seguido -en la materia que nos ocupa- diversas fases. Con altibajos la línea apuntada se dirige hacia el unicameralismo, reservando en general la Cámara Alta -en los sistemas bicamerales- a la representación territorial.

Dos ejemplos, relativamente recientes, ilustran la tendencia al unicameralismo antes anotada. Se trata de dos monarquías escandinavas: Dinamarca y Suecia. Hasta la reforma de 1953 el Parlamento danés se componía de dos Cámaras: el Landsting (alta) y el Folketing (baja). Desde la mencionada fecha el Folketing constituye la Cámara única, tal como viene expresado en el artículo 28 del texto constitucional danés.

Posterior fue el caso sueco, en donde la reforma constitucional operada en febrero de 1969 convertía a la Dieta del Reino -bicameral- en el actual Rikstag unicameral.

El ejemplo más inmediato lo constituye Turquía, en donde la Constitución de 20 de noviembre de 1982 establece la existencia de un Parlamento unicameral -la Gran Asamblea Nacional- frente al bicameralismo -Asamblea Nacional y Senado de la República- que consagraba el texto de 1961. Se restaura, pues, el unicameralismo de la Constitución Kemalista de 1924.

Una excepción en la tendencia unicameralista reseñada lo constituye nuestro constitucionalismo. Esa es la tradición constitucionalista española. Cinco textos constitucionales -1834, 1837, 1845, 1869, 1876- frente a dos 1812 y 1931- han consagrado un régimen bicameral. Incluso así ha sido en los Proyectos de Constitución más importantes: 1856 y 1873. Por si al capítulo histórico se le puede añadir algo más cabría decir, de paso, que en 1935 se preparó una reforma constitucional al texto de 1931 en la línea de introducir el Senado, reforma que no se llevó a cabo por la situación posterior.

En los sistemas bicamerales el régimen habitual de relaciones de las dos Cámaras, consagrado además en las Constituciones, es el que se de-

nomina “parlamentarismo desequilibrado”. Es decir, una de las dos Cámaras está en posesión prevalente sobre la otra. Un sucinto examen del derecho comparado nos ilustra este dato: en Gran Bretaña, cuna del bicameralismo por otra parte, la Cámara Alta, la de los Lores, se ha convertido en un mero instrumento decorativo, si se exceptúa su actividad en el orden judicial. La Parliament Act de 1911 consagra la prevalencia total de la Cámara de los Comunes. Este desequilibrio es menor en la República Federal de Alemania en donde la Ley Fundamental de Bonn, texto constitucional vigente, también atribuye un papel preponderante a la Cámara Baja, el Bundestag. El que la Cámara Alta o Bundesrat tenga atribuido determinado poder de veto sobre algunas decisiones de la otra Cámara que afecten a los Länder -o estados federados- y que juegue un importante papel en el estado de necesidad legislativa -muestra suprema de la racionalización constitucional alemana- no resulta decisivo, ni mucho menos, a la hora de confirmar el predominio del Bundestag.

Pero es que, incluso, en el ejemplo dado por Trias Fargas -el del senado Norteamericano- se aplica también el principio del “parlamentarismo desequilibrado”. De hecho, tampoco el Senado tiene igual papel que la Cámara de Representantes, o Cámara Baja. Lo que ocurre es que en el caso norteamericano es el Senado la Cámara preponderante, y quien, además, tempera el enorme poder de liderazgo presidencial.

Ciertamente el derecho comparado ofrece un caso paradigmático de “parlamentarismo equilibrado”: el que consagra para Italia la Constitución vigente, de 1947. Esta igualdad de poderes entre Senado y Cámara de Diputados lleva consigo multitud de consecuencias prácticas que, a la larga, sólo han servido para hacer, si cabe, más farragosa la ya de por sí complicada vida política italiana (3).

La Constitución española vigente, al consagrar en su texto el régimen bicameral “desequilibrado” lo hace siguiendo la pauta común. Extrañarse de esto a estas alturas es lo que produce perplejidad. Esa prevalencia del Congreso de los Diputados se manifiesta, por ejemplo, en el ejercicio mismo de las principales funciones de las Cámaras. En la tarea legislativa, basta ver cómo el art. 90 de la Constitución faculta al Congreso para superar un posible veto del Senado. Este artículo, esencial en la materia, es la más clara manifestación de la prevalencia del Congreso -y solo él- convalida, o no, los Decretos -leyes dictados por el Gobierno. O el art.

(3) Otro caso de “parlamentarismo equilibrado” -aunque de características y consecuencias muy diferentes al caso italiano- se apunta en la Constitución de la Confederación Helvética.

81.2 que establece que la aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exige mayoría absoluta del Congreso, en votación final sobre la totalidad del texto. Y a estos ejemplos podrían añadirse más.

Si esto ocurre en la tarea legislativa, la preeminencia del Congreso se ve aún más en la función de control del Parlamento sobre el Gobierno, propia del régimen político parlamentarista consagrado en nuestra Constitución. Por no ser farragoso, baste decir que tal función de control la ejerce exclusivamente, por mandato constitucional, el Congreso de los Diputados. Y tal mandato se concreta a lo largo del articulado de nuestro primer texto legal: arts. 99, 102, 108, 112, 113, 114, 116, etc. Que el Senado pueda realizar interpelaciones, nociones... al Gobierno altera poco, en esencia, el monopolio del Congreso. Y así el art. 108 afirma que el Gobierno responde solidariamente de su gestión política frente al Congreso. Y en esa misma Cámara es donde se sustancian las votaciones de investidura, confianza y censura al Gobierno.

Ni en la teoría ni en la práctica constitucional y política es posible, ni deseable, la equiparación de ambas Cámaras. Sin embargo -y aquí está el meollo de la cuestión- el papel actual del Senado español está devaluado. La solución no es, empero, realizar en la Cámara Alta el debate sobre el Estado de la Nación. Ese debate es, esencialmente, una rendición de cuentas al Parlamento de la actividad del Gobierno. Y si esa actividad es controlada esencialmente por el Congreso, es en esa Cámara donde el mencionado debate debe producirse.

Otra cosa es que haya que revalorizar el papel del Senado, que ejerce en esta historia el papel que -incomprensiblemente- la propia Constitución le otorga. Tras señalar por ejemplo en su art. 69.1 que es la Cámara de representación territorial asombrosamente indica en su art. 87.2 que la iniciativa legislativa de los Parlamentos Autonómicos -a nivel estatal, claro está- se tramita ante el Congreso. O en el caso del art. 99, a propósito de la votación de investidura de candidato a la Presidencia del Gobierno del Estado, en donde, aunque tal votación se realiza en el Congreso, caso de que en 2 meses nadie haya sido investido, se disuelven las dos Cámaras preceptivamente. Y como estos, otros ejemplos que hay que obviar por razón de espacio.

Es verdad que hay que revalorizar el papel del Senado. Pero no a costa de crear situaciones confusas. La idea de celebrar el debate, anunciado para comienzos del año próximo, en la Cámara Alta, y en presencia de los líderes que son diputados no solo no revaloriza el papel del Senado, sino que introduce una práctica extraña en detrimento de la funcio-

nalidad de las instituciones. Si el Senado es -como la Constitución señala- la Cámara de representación territorial celébrese allí, y no en el Congreso, otro debate preanunciado: el autonómico. Cada debate en su foro.

Mención final a la idea de reformar la Constitución. Por supuesto, Sr. Trias Fargas, que la Constitución tiene errores que habrá que reformar. El título VIII es un encaje de bolillos. Pero las Constituciones, como todo, son fruto de un momento, obedecen a unas circunstancias históricas. Y las de la España de 1978 no eran precisamente fáciles. Antes de reformarla cúmplase y desarróllese en su totalidad.