

EL VETO DEL SENADO, ¿PÓLVORA MOJADA? (*)

ABRAHAM BARRERO ORTEGA

El veto del Senado, pólvora mojada. No es infrecuente leer o escuchar reflexiones de este género. Suele decirse que la facultad que el artículo 90 CE confiere al Senado carece de virtualidad jurídico-constitucional. A lo sumo, se trata de una institución que informa del *bicameralismo desequilibrado o imperfecto* de la Constitución de 1978 y que casa mal con la definición que del mismo Senado ofrece el artículo 69.1 CE. El Senado es más una Cámara de segunda lectura que una Cámara de representación territorial. Desempeña funciones de reflexión o de enfriamiento, según la expresión que se quiera emplear, pero no sirve a la función definitiva que la Constitución expresamente le asigna. Además, no existe impedimento serio para que el Congreso acabe adoptando la decisión vetada; basta tan sólo que esa decisión sea confirmada. Se diría, por tanto, que, por razones de variada índole, carece de sentido alguno dedicarle un estudio monográfico. Es más, hay que reconocer la escasa atención que la doctrina científica ha prestado al veto de nuestra segunda Cámara. Si el debate sobre el bicameralismo y, sobre todo, la reforma constitucional del Senado ha suscitado un amplio debate doctrinal que se ha plasmado en innumerables y valiosísimas aportaciones doctrinales, en vano se encontrará entre esa vasta literatura trabajos que se centren en exclusiva en la única facultad de veto que, en nuestro ordenamiento constitucional, dispone un órgano del Estado.

Una obra reciente y, quede dicho desde el comienzo, magnífica se encarga de desmentir tales apreciaciones. Una obra cuyo autor es el profesor Juan

(*) Un comentario a Juan José RUIZ RUIZ, *El veto del Senado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, 467 págs.

José Ruiz Ruiz, de la Universidad de Jaén, y en cuyo origen está el trabajo de investigación que presentó para la colación del grado de Doctor. Una obra que prologa el profesor G. Ruiz-Rico Ruiz, ofreciendo algunas de las claves de la misma, y en la que, a continuación, a lo largo de seis capítulos, Juan José Ruiz Ruiz reflexiona acerca de temas muy diversos, pero entrelazados por la facultad de veto del Senado. Y, en fin, una obra que rezuma oficio intelectual, solvencia investigadora y hasta originalidad. En contra de lo que pudiera pensarse en una primera aproximación, no todo estaba dicho en relación a esa facultad de veto.

Esta recensión no intentará ni resumir toda la obra ni utilizarla en su totalidad. En lo que sigue, tan sólo trataré de aportar algunas reflexiones nacidas, de un modo inmediato, de su lectura y en torno a un tema en el que nunca hasta ahora había yo penetrado. Las reflexiones del profesor Juan José Ruiz Ruiz, y algunas mías al hilo de las suyas, serán las que quedarán expuestas aquí. Y todo ello con el solo propósito de animar la lectura de un libro que se aproxima, desde una perspectiva novedosa, al bicameralismo con rigor y lucidez.

* * *

Ya se ha significado la escasa viabilidad del veto tal y como se encuentra regulado por nuestra Constitución. Pocas posibilidades, por no decir ninguna, tiene el Senado de truncar la decisión adoptada por la mayoría gobernante en el Congreso. Basta con que el Congreso se reafirme en su decisión para que el veto no surta efecto alguno. El veto es, por así decir, un obstáculo mínimo que el Congreso puede salvar sin dificultad. Así las cosas, la primera tarea que emprende Juan José Ruiz Ruiz es la de indagar cuáles son las razones que justifican este bicameralismo desequilibrado con predominio del Congreso y escasa capacidad operativa del Senado. En el constitucionalismo histórico, tal desigualdad pudo justificarse en la distinta legitimidad democrática de una y otra Cámara; en cambio, a día de hoy, en el contexto del Estado democrático que instaura la Constitución de 1978, no es procedente acudir a este género de argumentos por cuanto el origen democrático del Senado es algo incuestionable.

A decir verdad, el proceso de evolución hacia la democratización de las segundas Cámaras (finales del siglo XIX y principios del XX) debería haber propiciado la equiparación o cuasi equiparación de poderes. A mayor legitimidad democrática, mayores poderes. El Senado italiano y el Senado francés de la V República constituyen un buen ejemplo de ello.

En los sistemas descentralizados, la naturaleza territorial o federal de la segunda Cámara podría fundamentar una cierta prevalencia de la Cámara popular para el caso de que la legislación ordinaria no afecte a los intereses territoriales. El ámbito competencial del *Bundesrat* alemán se explica a partir de esta dualidad de intereses. En este orden de consideraciones, no puede decirse que el

Senado español sea una verdadera Cámara de representación territorial y que, por tanto, el desequilibrio esté justificado. Nuestro Senado es, como se ha dicho, una Cámara de naturaleza híbrida (Cámara de representación territorial y moderadora o de reflexión).

No pudiéndose cuestionar la legitimidad democrática del Senado ni siendo el Senado una auténtica Cámara de representación territorial, el profesor Ruiz Ruiz fija su atención en la denominada *teoría del monismo constitucional-teoría del mandato*, en virtud de la cual la voluntad de la mayoría que otorga su confianza al Gobierno, le apoya y se compromete a sacar adelante su programa, ha de primar en el curso del procedimiento legislativo. En esa mayoría radica la ultimidad de la soberanía popular. En los sistemas bicamerales, el monismo constitucional implica la preeminencia de la Cámara que representa mejor los intereses ciudadanos. Adviértase, en tal sentido, que la reforma del sistema de veto de las Cámaras altas, en el entendido de suprimirlo o permitir su levantamiento por las Cámaras bajas, tuvo lugar históricamente en los regímenes parlamentarios europeos y no en los presidenciales americanos. En el parlamentarismo europeo se asegura efectivamente que aquello que apruebe la Cámara que respalda no puede ser derribado por la decisión de la segunda Cámara. El interés del Gobierno en que se aprueba su programa debe prevalecer frente al obstruccionismo de la segunda Cámara.

En la opción del constituyente español de 1978 y en la interpretación que el Tribunal Constitucional ha hecho de nuestra Norma Fundamental se halla igualmente implícita la teoría del monismo constitucional o del mandato. Más recientemente, el informe del Consejo de Estado sobre las modificaciones de la Constitución viene a sostener que el Congreso traduce más fielmente los intereses del *demos* popular; la segunda Cámara, el Senado, traduciría, por el contrario, los intereses del *demos* territorial. Se insiste, por otro lado, en la idea de que el constituyente, al apostar por un bicameralismo desequilibrado e imperfecto, hizo prevalecer la gobernabilidad legislativa frente a cualquier posibilidad de bloqueo de legislación que pudiera derivarse de la paridad entre Congreso y Senado.

La opción del constituyente español estuvo, en cualquier caso, marcada por la influencia de los partidos en la configuración del Estado democrático. En el Estado de partidos, el partido que triunfa en las elecciones es el que suma mayor número de escaños en la Cámara elegida a través de un sistema mayoritario-proporcional. Ese partido dirige y avala *de facto* los trabajos legislativos que dan cumplimiento a su programa. Decide el contenido de las leyes. La fórmula de la democracia mayoritaria trata de asegurar, en última instancia, un gobierno de legislatura. De ahí que vaya *contra natura* prever dos mayorías distintas con capacidad para influir decisivamente en el procedimiento legislativo.

Frente al modelo de *democracia mayoritaria* (o modelo de Westminster), en otros contextos políticos —sociedades fragmentadas desde un punto de vista étnico, lingüístico o ideológico (Bélgica, Israel, España posfranquista o de transición)— se ha afirmado el modelo de *democracia consociacional*. Modelo que busca el acuerdo entre los principales partidos para compartir el poder político y en el que se explica la existencia de vetos institucionales. La opción del constituyente español fue, en cambio, la de primar la agilidad decisional característica de la democracia mayoritaria. Basta consultar los debates constituyentes para constatar cómo el deseo de asegurar la gobernabilidad, en el marco de un Estado social intervencionista en el que se espera que el Gobierno saque adelante su programa de investidura, influyó decisivamente en la configuración de nuestro bicameralismo descompensado.

* * *

Desde el instante en que en el Senado se configura una mayoría política distinta a la que sostiene al Gobierno en el Congreso, aquél cobra un protagonismo que se materializa en el ejercicio del veto. Así sucedió en nuestro país en 2004, cuando el Senado votó a favor del veto presentado por el BNG a los Presupuestos Generales del Estado para 2005, que contó con el apoyo de CiU y PP, aunque el Congreso pudo levantarlo posteriormente. Este episodio ofrece a Juan José Ruiz Ruiz la ocasión para, en último extremo, realizar una lectura crítica de la opción del constituyente. Y es que, a pesar de ser definida por el artículo 66.2 CE como Cámara colegisladora, el modo en que el artículo 90.2 CE configura las competencias de esta Cámara contradice esa definición inicial. Es claro que el Senado no concurre a la elaboración de la ley de igual forma que el Congreso, por cuanto no tiene posibilidad de forzar un acuerdo con la Cámara baja. El *mal llamado veto del Senado* es, en verdad, un obstáculo mínimo que el Congreso puede eludir con absoluta comodidad, por mayoría simple, si espera el paso de dos meses, o con relativa comodidad, por mayoría absoluta, si quiere llevar adelante el proyecto o la proposición antes de que el plazo de los dos meses transcurra.

La Constitución no recogió la exigencia, tan esencial para el bicameralismo en otro tiempo, de que la ley ha de ser aprobada de común acuerdo. A partir de la opción del constituyente, un proyecto o una proposición de ley no decae por la falta de entendimiento de ambas Cámaras. Es más, la ley puede ser aprobada aun en contra de la voluntad expresa de una de las dos Cámaras. El Congreso de los Diputados tiene no sólo la *facultas agendi*, sino también la *potestas decidendi*. Además, en la práctica, dado que para vetar se exige la mayoría absoluta, el veto termina siendo «más virtual que real». La exigencia de mayoría absoluta impide, en efecto, a la oposición política (que viene a coincidir con la minoría

en el Senado) valerse de este instrumento. La oposición, llamada naturalmente a ejercer el veto, no goza de posibilidades reales para ejercerlo. Y, lógicamente, la mayoría del Senado, que viene a coincidir políticamente con la mayoría que en el Congreso sustenta al Gobierno, no va a vetar el texto aprobado en la Cámara baja.

Ante el mal llamado veto del Senado, ante la configuración de un veto más virtual que real, el profesor Ruiz Ruiz estima que no se habrían socavado los cimientos de nuestra democracia parlamentaria si el constituyente hubiese permitido a las minorías del Senado ejercer el veto por mayoría simple. La decisión, en último extremo, habría seguido correspondiendo a la mayoría del Congreso. Y ya que la llave de la ley queda en manos del Congreso, al menos se podría haber facultado a la oposición para vetar los proyectos de aquél.

Todo ello, por lo demás, en el bien entendido de que una cosa es la complejidad en la producción de un acto legislativo y otra la unilateralidad en la determinación de su contenido. Donde se da unidad no tiene por qué haber uniformidad, de modo que no habría impedimento alguno para admitir que la distribución de competencias entre las dos Cámaras, al menos en los supuestos enmendados o vetados por el Senado, tiene una dimensión más formal que sustantiva. Dicho de otro modo, «hacer las leyes no parece querer decir aprobarlas, sino elaborarlas, participar en su redacción ejerciendo la competencia legislativa que, según los casos, determinará unos efectos u otros».

* * *

Dando un paso más en una investigación compleja, en la que se abordan muchas cuestiones de interés íntimamente interrelacionadas, Juan José Ruiz Ruiz se pregunta si, a través de la reforma de la Constitución, sería posible conjugar el veto que actualmente tiene el Senado en el procedimiento legislativo con un poder negativo —otro veto— de las subentidades de gobierno frente a la Cámara popular. O lo que es lo mismo, si el veto podría funcionar como un poder negativo que limite el *demos* popular (representado por el Congreso) en favor del *demos* territorial (representado en el Senado). Un tema, como es sabido, que ha sido profusamente tratado por la doctrina y al que aludiese el Consejo de Estado en su informe sobre las modificaciones de la Constitución.

El Senado tiene un doble carácter o una doble naturaleza; en tanto Cámara legislativa actúa como un órgano de representación de los partidos, pero en tanto órgano multilateral de integración de los intereses territoriales puede erigirse en foro para la negociación y el acuerdo, bilateral o multilateral, entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Ahora bien, como matiza el autor, en la actual fase de federalismo posmoderno se hace difícil sostener que los intereses territoriales representados en el Senado sean homogéneos, máxime teniendo

en cuenta las asimetrías, la competición y la diversidad de intereses entre las Comunidades Autónomas. No por casualidad en el proceso actual de reformas estatutarias se aprecia una clara tendencia hacia la bilateralidad o negociación por separado con el Estado, al margen de que no haya nada en la Constitución que permita a una Comunidad Autónoma exigir que su manifestación de voluntad exclusivamente tenga que ser aceptada por los demás.

El estudio de las experiencias en países constitucionalmente próximos desde la óptica de la distribución territorial del poder político revela datos de mucha valía de los que el profesor Ruiz Ruiz extrae conclusiones a tener en cuenta ante una futura reforma constitucional en el nuestro. En *El veto del Senado* se constata la idea de la indeterminación de nuestro modelo territorial y cómo esa indeterminación viene lastrando la reforma constitucional del Senado. Sin modelo territorial definido, la reforma constitucional del Senado es inabordable. Sin modelo territorial definido, no habrá Senado que recobre funcionalidad política precisa. La famosa desconstitucionalización de la estructura territorial del Estado informa, en último extremo, de la imposibilidad para el acuerdo político, en 1978, en sede de organización territorial. Y un desacuerdo que, con el tiempo, se ha trasladado al desarrollo ulterior del Estado autonómico, a la concepción misma del Senado y de su eventual reforma, asistiéndose hasta la fecha a interpretaciones y actuaciones muy distintas. En una primera fase, la reforma del Senado fue defendida por amplios sectores doctrinales para adecuar al Senado a una *territorialidad regional*, dentro de los esquemas clásicos del Estado federal. Se venía a considerar que la definición del artículo 69.1 CE quedaba desmentida y, por así decir, traicionada por la posterior regulación de composición y funciones. La decisión del constituyente — si es que, en realidad, se puede hablar en tales términos — no estaba siendo implementada correctamente. En un segundo momento se vio en la reforma la oportunidad de convertir al Senado en una instancia resolutoria de los conflictos entre las Comunidades Autónomas entre sí o con el Estado. Ante la creciente conflictividad competencial, se quiso convertir al Senado en una instancia para el arbitraje o la conciliación. La idea no es tanto fomentar la participación de las Comunidades Autónomas en aquellas decisiones estatales con incidencia en su autonomía política, sino la de, de algún modo, reducir esa conflictividad. El problema es que muy pronto se advertirá que los conflictos suelen ser bilaterales y, por consiguiente, irreductibles a partir de un diálogo multilateral. En una tercera fase, por último, y habiéndose optado *de facto* por la bilateralidad como modelo de relación más provechoso entre el Estado y las autonomías, la reforma del Senado entronca con la necesidad, apuntada por algún sector doctrinal, de reconocer la heterogeneidad o diversidad en la posición de las Comunidades Autónomas.

Consciente de todo ello, en *El veto del Senado*, Juan José Ruiz Ruiz se adentra en el estudio del Derecho comparado, y más exactamente en el de algunos sistemas de descentralización que, como el español, han apostado por una Cámara territorial respetuosa con el ya aludido *parlamentarismo mayoritario*, a fin de comprobar hacia dónde apuntan los sistemas federales que se han propuesto revisar el papel de sus Cámaras territoriales. Sistemas todo ellos en los que se tiende a conjugar la *governabilidad*, en tanto bien o valor de la democracia mayoritaria, con la *agregación de intereses territoriales*. En el fondo, la investigación del profesor Ruiz Ruiz avala la conclusión de que cualquier reforma de nuestro Senado debiera tomar en consideración los distintos Senados o Cámaras territoriales existentes en lo que genéricamente pudiera denominarse *el espacio constitucional del bicameralismo federal*. Sin pretender, ni mucho menos, importar un modelo a nuestra realidad, seguramente en el Derecho comparado y, particularmente, en el *Bundesrat* alemán y el Senado australiano y belga, pueden encontrarse elementos para la reflexión de suma utilidad.

* * *

Enlazando con cuanto antecede, y para concluir, en *El veto del Senado* se cuestiona razonadamente la doctrina clásica justificadora de la primacía absoluta del Congreso de los Diputados sobre el Senado y, a partir de ese cuestionamiento, se formula una propuesta para, de algún modo, asegurar un cierto equilibrio entre el dogma de la *soberanía parlamentaria* y el del *gobierno mayoritario*. En España, y en otros países de nuestro entorno, se sigue justificando la primacía del Congreso sobre el Senado para así evitar bloqueos o parálisis institucionales en el seno del Parlamento. El que en el Senado estén representadas entidades territoriales que participan en la función legislativa precisamente para hacer valer sus intereses particulares no permite cuestionar esa primacía. De ahí, insisto, el bicameralismo desequilibrado que consagró el constituyente de 1978. Se impone un entendimiento de la democracia en clave mayoritaria. La mayoría del partido vencedor en las elecciones debe disponer de la facultad de realizar su programa de gobierno. Debe prevalecer la voluntad de la mayoría que apoya al Gobierno, le otorga su confianza y que se compromete, con ocasión de la investidura, a sacar adelante su programa de gobierno. De algún modo, en esta concepción *monista*, se atribuye a las elecciones un valor refrendario. Un valor que, para la llamada *teoría del mandato*, representa el principal argumento para deslegitimar cualquier intento de otorgar alcance sustantivo al veto del Senado. En tal sentido, los defensores de un mandato legislativo electoral llaman la atención en torno a la publicidad de los debates, así como en torno a la información pública que se genera en la campaña, y extraen la conclusión de que la mayoría parlamentaria recibe un aval de los electores para la realización de su programa

de gobierno. La Cámara que recibe el mandato electoral y legitima el programa de gobierno goza de supremacía. La decisión última se confía a la Cámara política (la que apoya al Gobierno) dentro de los esquemas del régimen parlamentario. El bicameralismo de —en expresión de Ackerman— «cámara y media» («*one-and-a-half-house*») responde a esta lógica jurídico-política. Y, sin ir más lejos, la función meramente *revisora* que, *ex Constitutione*, compete al Senado español (salvo lo dispuesto en los arts. 145.2 y 158.2 CE) se ha justificado a menudo con argumentos de este género.

Con todo, matiza Juan José Ruiz Ruiz, no debieran desconocerse los riesgos de una primacía absoluta del Congreso o Cámara baja. No debiera la democracia parlamentaria deslizarse hacia una soberanía omnímoda y encubierta del Ejecutivo, lo que tendría consecuencias devastadoras para el dogma de la soberanía parlamentaria. Y, por ello, propugna lo que denomina un «justo medio», un punto de equilibrio, en el que, sin cuestionar esa primacía, se arbitren mecanismos efectivos, de contrapeso, a fin de evitar el gobierno de un partido que restrinja de tal modo la dimensión representativa del Parlamento que la haga irreconocible. Lo que, volviendo a Ackerman, se ha dado en llamar un *constrained parliamentarianism*. En la búsqueda de esos mecanismos o alternativas que sirvan de contrapeso, Juan José Ruiz apunta al reforzamiento de las facultades del Senado. Un reforzamiento que se podría justificar no por la vía de los mandatos electores diferenciados para las dos Cámaras —ello implicaría la vuelta al parlamentarismo decimonónico, en el que los vetos de las Cámaras altas eran expresión de dos legitimidades en conflicto—, sino por la vía de deslindar «aquello que puede estar más allá de lo que puede considerarse legítimo para el gobierno de un solo partido». Esto es, se podría explorar la posibilidad de identificar materias indisponibles para esa mayoría, materias que caen fuera del «perímetro decisonal» del Gobierno de partido. Materias respecto de las cuales se exigiría una mayoría cualificada para así evitar regulaciones partidistas o *leyes de legislatura*. El Gobierno habría de salir al encuentro de la oposición. Y la segunda Cámara ha de estar en disposición de forzar esa negociación, de suerte tal que el Gobierno podría sufrir un correctivo en forma de retraso en la aprobación de su iniciativa si antes no ha logrado consensuarla. Sin esa negociación y sin ese entendimiento, la segunda Cámara podría formular objeciones también por mayoría cualificada. Queda salvaguardado el componente mayoritario del régimen parlamentario, pero con ese elemento corrector en pro de la soberanía parlamentaria.

Es claro, por lo demás, que la reflexión en torno a un cierto reforzamiento de las facultades de las segundas Cámaras que redunde en un cierto equilibrio parlamentario se hace especialmente necesario en aquellos sistemas en que, por voluntad del constituyente, se hace necesario conciliar el parlamentarismo

demo-mayoritario con la representación territorial que deriva de la forma federal del Estado.

* * *

Queden aquí estas consideraciones a modo de simple guión de las principales aportaciones, no pocas, de *El veto del Senado*. Un libro, de un joven constitucionalista, que sabe extraer todas las implicaciones jurídico-constitucionales de una institución teóricamente nula o cuasi nula desde el punto de vista legislativo. Del estudio de la figura del veto del Senado, que *prima facie* no presenta especiales problemas de interpretación o de aplicación práctica, el profesor Juan José Ruiz Ruiz extrae algunas claves que sirven para interpretar nuestro parlamentarismo, nuestra forma de gobierno y nuestra estructura territorial. Del veto se obtienen valiosos criterios interpretativos que afectan al entero sistema constitucional. Una investigación, en definitiva, valiosísima e inédita, en el sentido de que casi carece de precedentes en el Derecho constitucional español. Que el lector la disfrute como bien merecen el valioso esfuerzo intelectual del autor y la cuidada edición del Centro de Estudios Político y Constitucionales que hay detrás.