

Piedad García Escudero-Márquez

Los senadores designados por las Comunidades Autónomas

[Colección: Estudios Constitucionales, 1995, 583 págs.]

ESPERO que la autora de este sólido libro sabrá comprender una pequeña e inicial usurpación de protagonismo, que resulta sin embargo inevitable para valorar en su justa medida las ponderaciones que a continuación seguirán. Estimo que, en las actuales circunstancias, la reforma constitucional del Senado es imposible o inútil. Imposible porque su modificación *sustancial* —desde luego indeseada por todos— implica una reforma total de la Constitución. Inútil, en cualquier otro caso, pues no cabe modificación de relevancia sin aquélla. Excusará el lector que no abunde en razones sobre tal afirmación, pues con ella sólo pretendo alertarle de que el anunciador de un libro muy necesario no comparte la posición de la doctrina dominante, en la que habría de incluirse la posición de la autora.

He aquí un libro con el que cualquier autor sueña,...a condición de que lo haga otro. La dificultad de investigaciones como ésta es muy alta. Se precisa acometerla pertre-

chado con un conjunto de recursos que sólo de modo insólito suelen darse. De un lado el esfuerzo taxonómico requerido le sitúa entre los objetos de investigación que sólo un probo doctorando está en condiciones de realizar. El trabajo original arranca de una tesis doctoral. Y a fe que lo es, para bien y para aquéllas adherencias que motejan toda tesis. De otro, en la medida que refleja un aparatoso y vistoso debate, se requiere para el correcto reflejo del mismo una madurez infrecuente entre jóvenes investigadores. La actividad profesional de la autora le ha puesto el recurso necesario en bandeja de plata, hasta el punto de que es muy difícil —aunque no imposible— encontrar pronunciamientos de García-Escudero sobre posiciones doctrinales al uso. Hay, eso sí, un nítido “patriotismo de institución”; la letrada del Senado —actualmente además Secretaria General adjunta— sostiene en todo momento una cerrada y constitucional defensa de la institución a la que presta sus servicios.

La investigación ofrece un elevado grado de fiabilidad que propicia el ataque de cualquier cota del debate sobre la Cámara Alta. Se trata, así vista, de una invitación al lector para transitar a pie enjuto entre la maraña de posiciones, una vez que los caminos han quedado suficientemente despejados. Hay una salvedad importante: el candidato a lector no debe fiar en el título del libro. La distancia entre lo que aquél promete y lo que la autora ofrece es mucha. Es cierto que trata de lo que allí se dice, y exhaustivamente, pero también de muchas más cosas; acaso más importantes. Hasta el punto de que no parece inverosímil creer que hay en la elección de su título cierta modestia calculada. Aunque quizá un planteamiento honesto de la investigación no podía llevar sino a la opción tomada...

En realidad la estructura del libro es muy exigente, al construirse como un tema central —los Senadores designados— que se desarrolla en diversas secuencias. El Senado como cámara de representación territorial, la regulación de los senadores designados, el proceso de designación por las Asambleas autonómicas, el mandato, el estatuto de los senadores y su tratamiento en la reforma del Senado. Lo que a mi modo de ver le confiere al libro especial mérito es que, con ocasión del estudio de cada uno de estas cuestiones, la autora descende meticulosamente a todos los

infiernos. No hay problema que no se visite. Y no hay autor cuya opinión no quede reflejada, a veces con piedad. Todo ello con una calidad expositiva que, por sobria, es doblemente plausible. A veces parece que la autora no existiera y fuera el mismo autor aludido quien fijara su posición; y no es infrecuente que con más precisión que en su escrito original.

Este es un libro llamado a tener consecuencias más importantes que evidentes en la doctrina. Se trata de la cabeza de puente necesaria para focalizar —quién sabe en qué sentido o dirección— un debate frecuentemente errático. Quizá no en la que la autora parece querer desear, o quizá no en el sentido de mi posición inicialmente manifestada. Pero el debate es ya posible en condiciones de utilidad: ya hay una ordenación previa y cierta de posiciones y objetivos de la que nos vimos privados tras los primeros años de vigencia de la Constitución. En cierto modo ya podemos vernos. Haciendo honor a ello quiero iniciar —en esta puesta en sociedad del libro— este camino siquiera sea simbólicamente.

El debate sobre el Senado está lleno de sobreentendidos, y algunos de ellos —a su vez— mal entendidos. Una cierta patente de corso —que habilita para proponer cualquier reforma, por exótica que fuere— nace de un error de apreciación: la creencia

de que la regulación constitucional del Senado presenta defectos de especial importancia. En realidad tal afirmación refleja un juicio de oportunidad, fundado en la creencia de que el constituyente *pudo regularlo mejor*. En las condiciones en que se produjo estimo que la regulación es difícilmente mejorable en lo sustancial. En tal caso la carga de la prueba consistiría en enumerar aquéllas transformaciones que *ahora* requerirían, y *en qué sentido*, la modificación del Senado para que *todo* funcione mejor. No estaría de más alimentar la prudencia recordando —como la autora refleja con precisión mas sin intención— que el artículo ahora 69 se pactó —tal y como lo conocemos— junto con el 68, como cierre final de la negociación constitucional. De tal dato deberían extraerse algunas consideraciones sobre el carácter central de la normación constitucional de la *segunda* cámara.

El debate sobre el Senado ignora demasiadas veces que su objeto es las Cortes Generales, lo que no es lo mismo. La cuestión objeto de debate no es el Senado, como a veces se hace ver con la intención de no perder público. Reformar el Senado, sin hacerlo con las Cortes Generales en su integridad, parece empeño asaz candoroso. Nuestro Parlamento es bicameral, o sea, el tipo de parlamento más complejo existente, tanto estructural como funcionalmente. Más incluso

que el bicameralismo de los estados federales. Modificar un elemento es modificarlo todo, a veces sin saber en qué medida y con qué consecuencias. En esta tesitura debe entenderse la afirmación de que lo difícil no es crear una institución, sino transformarla.

Los proyectos de reforma del Senado podrían clasificarse en dos grupos. Ambos responden obviamente a una tendencia que la autora constata como dominante: es preciso reformar el Senado. Ahora bien, ahí acaba la coincidencia, que yo no llamaría consenso. Esta se explica por las mismas leyes estadísticas que arrojan un alto porcentaje de ciudadanos que desean reformar la Constitución, pero discrepan sobre el aspecto concreto objeto de modificación. En nuestro caso, las discrepancias doctrinales creo yo que se ordenan por *el cómo*.

El primer grupo se adscribe —casi nunca de modo expreso— a la “ingeniería”, que concibe la reforma como un modo de manipulación constitucional, en su sentido más etimológico. Mediante intervenciones menores en la composición del Senado, y/o en la modificación de la regulación del procedimiento legislativo, se trataría de —en el fondo— convertir al Senado en una “segunda primera cámara”. Así quedaría salvada la razón de existir del Senado.

Un segundo grupo va más allá y propone directamente una *profun-*

dización del carácter territorial del Senado, o una *territorialización* del mismo, o, todavía más, su *federalización*. Aquí aparece, de modo más o menos manifiesto, un deseo de contraponer dos representaciones conceptualmente distintas *en un plano de igualdad*. Pero eso no está en la Constitución, se mire por donde se mire. En nuestro ordenamiento jurídico-político vigente, la representación territorial es, en todo caso, secundaria y derivada de la política, entendida ésta en el sentido del 66.1 CE. Estamos ante un límite infranqueable jurídica y políticamente: una frontera federal *no formal*.

El núcleo central del debate, que en ocasiones la autora hurta —que no esconde— hábil y discretamente, guarda relación con la distinción entre conceptos que se utilizan de modo indistinto significando, sin embargo, cosas diferentes y hasta contrarias. Representación y representatividad son, como se sabe, conceptos relacionados, pero no necesariamente próximos. Pertenecen a mundos distintos. Sin embargo en las críticas y propuestas de reforma del Senado se usan indistintamente, con reiteración harto sospechosa. Así, se puede afirmar de modo indiscutible que los senadores designados son *representativos* de la Comunidad Autónoma, pues efectivamente son elegidos de acuerdo a criterios proporcionales por diputados, a su vez elegidos por los ciudadanos de la

Comunidad. Es decir, que *representan* fielmente la composición política de la Asamblea *a quo*, dentro de las limitaciones propias de todo sistema representativo concreto. Ahora bien, esos Senadores no son, ni pueden serlo nunca, *representantes* de la Comunidad Autónoma. Para que lo fueran, es decir, para que pudieran formular la voluntad de la Comunidad Autónoma —órgano jurídico— en vez de ésta, sólo hay una fórmula: la representación de derecho público, la de mandante y mandatario, siendo mandante quien resulte ser el máximo representante de la Comunidad Autónoma, vale decir, su Presidente. Y eso requiere introducir en el órgano Cortes Generales voluntades de órganos jurídicos devenidos primarios...

Si, por remedar la peripecia de los científicos de la física ahora tan de moda, nos aventuráramos a penetrar en el *núcleo del núcleo*, nos encontraríamos ya con el problema del problema: el concepto de representación territorial. Este es el auténtico nudo gordiano. Pero es, en mi parecer, un nudo virtual. En la teoría del Estado conocemos algo parecido: la representación federal de los estados que no parece sea lo mismo. Ha habido entre nosotros esfuerzos doctrinales que la han caracterizado como una representación *política especial*, mas todavía no ha sido posible ir más allá. Y no sabemos si lo será, pues —al cabo— representar

el territorio semeja una forma de representación pre-estatal o ultra-estatal. Lo que sí sabemos es que cualquier representación de la *voluntad* de un territorio —de sus ciudadanos— es sólo posible, a fecha de hoy, mediante partidos políticos.

Estas reflexiones apresuradas, y un tanto provocadoras, quieren dar fe de hasta qué punto estamos ante una obra estimulante, que sin duda produce un avance cualitativo en los estudios sobre el Senado. Su publicación debe ser vista también como una apelación a renovar esfuerzos en aquéllos extremos que la autora, con una sutil discreción, pone de manifiesto. Entre éstos y muy señaladamente, el de realizar una *evaluación precisa* del grado de logro de las funciones expresas y concretas atribuídas por la Constitución al sistema bicameral. Tampoco contamos con estudios acerca de su personal político. No sabemos todo sobre los mecanismos alternativos que se utilizan actualmente para resolver las tensiones entre CCAA, aunque haya una más que consistente sospecha de que

una Cámara de representación territorial no es el lugar adecuado en ningún sistema imaginable... No sabemos muchas cosas. Quizá ignoramos demasiado y quizá sea precipitado afirmar tan contundentemente que es necesario reformarlo...

El mundo de las instituciones es muy complicado, siempre lleno de sutilezas. Sólo pueden nacer de una voluntad colectiva y concorde que perdura en el tiempo, esa mercancía política tan codiciada. En realidad, en las Constituciones sólo figura su proyecto.

Dicen algunos ingleses que la Cámara de los Lores perecerá por consunción el día que nadie se ocupe de proponer su desaparición... Se ve que la relación entre los humanos y sus instituciones es siempre veleidosa. Hoy no sabemos realmente qué va a ser de nuestro Senado. Y menos lo sabremos cuanto más tiempo transcurra. Mientras tanto, al lector le cabe deleitarse con el cuento hindú con que Jorge de Esteban ilustra el prólogo a este libro tan necesario.

Ricardo CHUECA RODRÍGUEZ

