Editorial DYKINSON, S. L. Meléndez Valdés, 61 - Apdo. 8269 - 28015 Madrid
Teléfonos 544 28 46 - 544 28 69 - e-mail: dykinson@tsai.es

ISBN: 84-8155-347-6
Depósito Legal: M-11634-1998

Impreso por:
JACARYAN, S. A.
Avda. Pedro Díez, 3
28019 Madrid

EL SENADO COMO CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL Y LA FUNCIÓN DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

Juan Van-Halen Acedo
Juan Ignacio Barrero Valverde
Manuel Alba Navarro
José Fernando Merino Merchán
Piedad García-Escudero Márquez
Pedro J. González Trevijano
Benigno Pendás García
José Manuel Vera Santos
Iñigo Cavero Lataillade
Victorino Núñez Rodríguez
Manuel Aragón Reyes
Manuel Jiménez de Parga y Cabrera
José María Barreda Fontes
Ovidio Sánchez Díaz
Roberto Sánz Pinacho
María Teresa Rejas Rodríguez

Coordinación: José Manuel Vera Santos

CENTRO UNIVERSITARIO CRC RAMON CARANDE

ASAMBLEA DE MADRID

ÍNDICE

	Págs.
Agradecimientos	9
Inauguración de las Jornadas:	
Juan Van-Halen Acedo. Presidente de la Asamblea de Madrid	13
Juan Ignacio Barrero Valverde. Presidente del Senado	15
Los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas y las Cortes Generales. *Manuel Alba Navarro*	21
El Senado como Cámara de representación territorial. *José Fernando Merino Merchán*	35
Mesa redonda: La composición del Senado	45
Piedad García-Escudero Márquez	47
Pedro J. González-Trevijano	52
Benigno Pendás García	57
José Manuel Vera Santos	61
Las Cámaras Altas en el Derecho comparado. *Iñigo Cavero Lataillade*	67
Los Parlamentos Autonómicos como foro de elección territorial. *Victorino Núñez Rodríguez*	83
La Constitución territorial española como Constitución compleja. Modelo de Estado y Estatutos de Autonomía. *Manuel Aragón Reyes*	101
La vertebración del ordenamiento jurídico español por el Derecho del Estado y el Derecho de las Comunidades Autónomas. *Manuel Jiménez de Parga y Cabrera*	115
Mesa redonda: Los Parlamentos autonómicos y su participación en el Senado como Cámara de representación territorial	131
José María Barreda Fontes	133
Ovidio Sánchez Díaz	139
Roberto Sánz Pinacho	142
María Teresa Rejas Rodríguez	145
Clausura: *Juan Van-Halen Acedo*. Presidente de la Asamblea de Madrid	149

AGRADECIMIENTOS

Como Coordinador de las Jornadas que sobre *la reforma del Senado como Cámara de representación territorial y la función de los Parlamentos autonómicos* se celebraron en los últimos días del año noventa y seis, no quiero dejar de constatar los siempre acostumbrados agradecimientos que, al menos en este caso, son sinceros y sentidos.

Me corresponde, decía, agradecer a la Asamblea de Madrid en la persona de su Presidente, Excmo. Sr. D. Juan Van-Halen Acedo, su apoyo económico a estas Jornadas. Si es cierto que lo que no figura en los Presupuestos no existe en el mundo, creo que, trayendo al caso este aforismo, sin la financiación de la Asamblea de Madrid estas conferencias no se habrían ni celebrado ni publicado.

En la celebración y en la publicación, agradecimientos a D. José Carlos Fernández Rozas, Director que fue del CESSJ «Ramón Carande» quien rápidamente también apoyó esta idea que ahora verá la luz. Gracias también al actual Director del mencionado Centro Universitario, D. Rogelio Pérez Bustamante.

Gracias a todos los ponentes que se ofrecieron a que se publicasen sus brillantes intervenciones; ni que decir tiene que mi gratitud ante esta respuesta es la propia de quien reconoce en ellos a sus maestros no sólo en lo académico sino también en lo personal.

Y, como no, gracias a mis compañeros los Profesores del Área de Derecho político del Centro «Ramón Carande»; mil gracias también a Ana Navarro Salinas y a Belén López de Andrés, excelentes profesionales y amigas por su ayuda en el día a día de la celebración de las Jornadas.

Para concluir, no quisiera olvidarme de los alumnos que durante esos dos días asistieron a todas y cada una de las intervenciones. Ellos, junto a los conferenciantes, son los «culpables» de que se hayan tenido que publicar estas Jornadas ante las reiteradas peticiones que a tal fin le presentaron a éste quien no duda en agradecerles su interés, a pesar de lo que de trabajo adicional ello supone. Y es que tanto los unos como los otros demos-

traron, como decía Claude Lévi-Strauss, que el sabio no es sólo el hombre que da respuestas verdaderas sino también quien plantea las verdaderas preguntas.

Si el pueblo, en este caso los alumnos, nunca se equivoca; si la calidad de los ponentes y la profundidad y brillantez con las que se abordaron los temas objeto de estudio parece adecuada, esta publicación tenía que salir a la luz, pretendiendo nada más —y nada menos—, que realizar una nueva aportación al ya numeroso catálogo de opiniones al respecto de un tema tan relevante de cara a la posible nueva redefinición del Senado y de la vertebración del poder territorial en España.

José Manuel Vera Santos

Moderadora (García Romero-Nieva)

Muchas gracias, finalmente va a intervenir el Profesor José Manuel Vera Santos, Secretario que es de estas Jornadas.

José Manuel Vera Santos

Antes de comenzar mi intervención lógicamente responder a las amables palabras de los participantes en esta mesa redonda. Los agradecidos (desde luego hablo en nombre propio y en nombre del Centro Ramón Carande) somos, por supuesto, nosotros. Rápidamente porque ya va siendo tarde.

1. La argumentación que presento consiste en un **estudio de la viabilidad de llevar a cabo una reforma de la composición del Senado tendente a mantener**, —repito y subrayo—, a mantener y a mejorar **el carácter territorial tanto objetivo como subjetivo del Senado**; es decir, tanto respecto a la composición como al ámbito competencial de la Cámara Alta, **si bien dicha característica territorial estaría aderezada con la presencia de notabilidades sociales y políticas** que podían acceder al mismo por unas vías que no sé si me dará tiempo a exponer pero que son variadas a la luz del derecho comparado y del propio derecho histórico. Esta propuesta sobre la presencia de notabilidades en el Senado desde luego choca con una serie de **premisas que considero falsas** como intento poner de manifiesto, junto a la virtualidad, las bondades de la presencia de las citadas notabilidades, segundo de los puntos a los que aludo en esta intervención.

1.1. **La primera de las premisas que considero no es cierta consiste en la identificación necesaria existente entre el carácter de la representación territorial y la vinculación del origen** —electivo directo o indirecto, en qué circunscripción, ...—; de donde proviene el miembro de la Cámara, cómo es elegido. No creo que esta premisa sea cierta ya que de ser así estaríamos utilizando un concepto de representación que no es el propio del ámbito político sino un concepto de representación iusprivatista diferente a la representación política de la que Ihering ya preconizaba su carácter de «mentira técnica» que afortunadamente se había introducido para mejorar el sistema político. Ciertamente hay que acudir para constatar si una Cámara puede calificarse como «de representación territorial», tanto al aspecto subjetivo (composición de la Cámara) como al objetivo (competencial). A día de hoy creo que ninguna de las ópticas —ni objetiva ni subjetiva, ni competencial ni de composición—, nos hace pensar en nuestro Senado como Cámara de representación territorial a pesar de la literalidad del apartado primero del artículo 69 CE.

Respecto a lo primero, destacaban los ponentes que me han precedido en el uso de la palabra que solamente el veinte por ciento de los senadores

eran designados por las Comunidades Autónomas. Igualmente, alejados ya del carácter subjetivo o de composición y entrando en el competencial, si observamos las atribuciones territoriales jurídicamente establecidas, tenemos que acudir al artículo 74 CE y ver el desarrollo que se realiza del mismo referido sobre todo a los artículos 145.2 y 158 de la Constitución. Y francamente, el resultado alcanzado no es el óptimo.

Parto de la base, decía, que hay que territorializar el Senado y hay que incrementar y especializar las competencias del Senado con carácter territorial; digo incrementar y especializar, nunca excluir otra serie de competencias como expondré a continuación. Pero es que cabe destacarse que todo lo anterior se predica, como no podía ser de otra manera, del Senado, del colegio senatorial y no de cada uno de sus componentes, tal y como se deduce literal y sistemáticamente de la formulación estatuida en el artículo 69.1 CE («el Senado es la Cámara de representación territorial»), al igual que en el artículo 66 de la Constitución atribuye a las Cortes Generales la representación del pueblo español. Cuando se dice que el Senado es la Cámara de representación territorial, repito, estamos hablando de que es el Senado como órgano y no cada uno de los miembros de ese Senado. Por tanto no se puede concluir negativa —y apresuradamente—, que la presencia de uno solo o un número cuantitativamente poco relevante de miembros del Senado que no se hayan elegido mediante un sistema de elección territorializado, desvirtúa dicho carácter del órgano. Si acudimos al ejemplo francés encontramos un Senado (dentro de un Estado descentralizado administrativamente y no políticamente como es el nuestro) en el que doce senadores son nombrados por cooptación senatorial a propuesta del Consejo Superior de los Franceses del Extranjero. Estos senadores representan los intereses, dentro de una Cámara territorial, dentro de esa Cámara de la que autores como Vedel o Duverger hablaban como «Cámara de la agricultura», representaban, decía, intereses que no eran territoriales, sino intereses personales (aquellos de los franceses residentes en el extranjero, no de los territorios franceses en el extranjero).

En suma, como decía el profesor Solozábal, «la dimensión territorial no afecta tanto a la base u origen del Senado como al señalamiento de su función fundamental, que es realizar la representación territorial». Es decir, objetiviza esa representación territorial. Así se observa por ejemplo en nuestro proyecto de Constitución federal de 1873, un proyecto de Constitución federal que establecía un Senado nombrado con carácter territorial y que sin embargo sus atribuciones no tenían mucho que ver, por no decir nada, con la defensa de ese federalismo, por lo que la doctrina no le cataloga como tal Cámara representativa territorial. Piedad García-Escudero cuando trata en su excelente obra sobre la composición del Senado y sobre las competencias territoriales del Senado dedica —y valga en este momento la estética, la forma para explicar lo que les intento hacer llegar—, dedica en sus apartados introductorios cinco páginas a la composición del Senado y doce al carácter competencial del mismo. Es decir, parece que el origen

de cada uno de los miembros (que no de la generalidad o de la inmensa mayoría) para calificar como Cámara de representación territorial al Senado decaen ante la atribución o no de competencias en este sentido indicado.

1.2. **La presunta unifuncionalidad del Senado es otra de las premisas falsas aunque generalizadas, frente a las que me posiciono**. Que el Senado sea la Cámara de representación territorial ¿quiere decir que vamos tener que modificar la Constitución y que ya no va a ser una Cámara de segunda lectura? o ¿no va a ser una Cámara que participe en el control del gobierno?, tal y como actualmente se desprende de la redacción del artículo 66 CE y del Reglamento del Senado. La funcionalidad de un senador notable, un ex-Presidente del Gobierno controlando, procediendo a realizar una segunda lectura mucho más tranquila y lejana a las cámaras de televisión quizá resultase enormemente positivo.

Ya Tocqueville en el siglo pasado destacaba que «el Senado es habitualmente un cuerpo legislativo pero a veces se convierte en un cuerpo administrativo y judicial», apuntando ya esa multifuncionalidad a la que aludo. Aunque esta última cita se refería lógicamente en su obra «La democracia en América», al Senado norteamericano, ya en nuestra época y referida a nuestro actual sistema los Profesores De Esteban y González-Trevijano denominan «poder parlamentario» y no «legislativo» al residente en las Cortes Generales, ya que no se dedica en exclusiva a tareas de legislación sino que es un poder dotado de más numerosas funciones. No se puede hablar, por tanto, de una unifuncionalidad del Senado como Cámara integrante de las Cortes. Así pués las notabilidades sociales y políticas que propongo formen parte de la Cámara Alta pueden participar de manera, espero positiva, en esa funcionalidad plural y no solo pues en la función territorial, aunque también, y de manera muy importante.

1.3. En tercer lugar he de rebatir la posición de aquellos que consideran que **democráticamente no se puede admitir la presencia de notables en el Senado**. Democráticamente se puede admitir lo que el pueblo soberano plasme en su decisión constituyente (art. 1.2 CE). De otra manera, postulando jacobinismos de fin de siglo, sería también impensable que los jueces no fuesen elegidos popularmente o, más aún, no cabría explicación posible que motivase la elección del Presidente del Tribunal Constitucional por los miembros del mismo, que a su vez son elegidos por el Congreso, por el Senado, por el Consejo General del Poder Judicial y por el Gobierno (arts. 160 y 159 CE). Por tanto, si los únicos legitimados en democracia son los elegidos directamente, no solo estamos tergiversando la conocida doctrina de Sieyès sino también el sistema democrático representativo establecido por la Constitución en 1978, una Constitución que es, por cierto, coetánea de muchos de Vds.

2. En fin, creo que además de todo lo anterior existe una **funcionalidad específica del notable a cumplir en el seno de la Segunda Cámara**.

Así, «ad intra», aparte de las funciones que tengan que cumplir la Cámara, los senadores notables que pudieran acceder a la Cámara, podrían actuar de admirables componedores ante una serie de enfrentamientos meramente políticos y alcanzar la consecución de acuerdos y de consensos entre los diferentes partidos políticos. Igualmente pueden constituir una vía de acceso para discutir una serie de temas que un grupo parlamentario se ve impedido de sacar a la luz (así, p. e., la subida salarial de los miembros de la Cámara, ya que la opinión pública —o la opinión publicada—, no lo entendería). Pongo un ejemplo como se pueden poner otros más. Además, «ad extra» es muy importante la función de un notable referida a un mayor abundamiento en el conocimiento del Senado por la sociedad a la que sirve. ¿Cuál es el problema que tiene el Senado? como ha referido antes Benigno Pendás, que no se le conoce. A día de hoy, p. e., numerosos Ministros están acudiendo al Senado, lo que ocurre es que nadie sabe cómo es el Senado por dentro y nadie sabe que se está haciendo una entrevista en el Senado y que esa respuesta se está dando en el Senado. Por tanto la tendencia de la opinión pública ¿cual es?. Pensar que esa labor parlamentaria se está realizando únicamente en el Congreso de los Diputados, situación esta que es enormemente negativa para el sistema. Se trataría, con la presencia de estas altas personalidades políticas y sociales de restablecer ese diálogo entre gobernantes y gobernados a que alude la doctrina francesa, (Vedel), para con ello aumentar esa integración (Smend) entre la sociedad y el Senado que quizá está un poco desmejorada y que no convierte la situación actual en la más propicia para realizar la reforma constitucional que se intenta.

3. Me podía extender mucho más pero no debo. Tenemos un grave problema los que nos dedicamos a la docencia y a la investigación y es que cuando hablamos de un tema que nos interesa intentamos expandir nuestras ideas y mostrar así nuestra infinita sabiduría. Como la mia, de tenerla, es bastante limitada quiero concluir ya, pero no sin antes hacerles ver que **ejemplos de presencia de notables en el Senado, tanto en el derecho histórico, en la tramitación constituyente o en el ámbito comparado, existen.**

Es cierto que el derecho comparado sirve para comparar: ciertamente no se pueden identificar situaciones jurídicas totalmente diferentes. El derecho histórico tampoco vincula necesariamente, esto todos los juristas lo tenemos más o menos claro. Pero si que es cierto que tenemos ahí un campo a partir del cual se puede desarrollar al menos mi propuesta, ya que aparecen numerosas vías de acceso notables al Senado. Y no solamente la elección real (coincido con el Profesor González-Trevijano en que la situación actual no es la misma que en la transición política y también coincidirá conmigo seguramente en que la realidad institucional del refrendo ha superado aquella vieja teoría responsabilista aparecida en los debates constituyentes y desechada hace tiempo por el Tribunal Constitucional, hecho que permite la posibilidad de que el Monarca —en lo que denomina, junto

con el profesor Esteban, refrendo originario—, pueda participar activamente en una toma de decisión, tal y como ya resulta de la teoría y práctica desarrollada en algunas de las situaciones recogidas en el artículo 99 CE. No entro en que sea ni bueno ni malo pero jurídicamente cabe esa posibilidad. Aparte de eso, el artículo 56.1 CE permite incluso dotar al Monarca de cualquier otra función a través de reforma constitucional o incluso de ley). El constitucionalismo comparado nos ofrece algún que otro ejemplo. Así, en Francia encontramos senadores cooptados (art. 24); en Italia (art. 59) hay senadores designados por el Jefe de Estado, por el Presidente de la República, pero también los Jefes de Estado forman parte al dejar de serlo del Senado; en último término, en Bélgica, que no es el modelo fundamental desde luego, el propio colegio una vez elegido nombra por cooptación otros senadores provenientes de la vida social o política (art. 72).

Y nada más. S. Pablo ya decía que bienvenidas fueran las herejías porque a la luz de las mismas resplandecía la verdad. Ciertamente si esta posición mía supone una herejía para que al final resplandezca la luz, bienvenido sea; y en el caso de que no fuese una herejía y se pueda tener en cuenta en vistas a la futura reforma constitucional pues mucho mejor porque para eso estamos aquí. Siempre he pensado que el jurista es un trabajador social y que nunca debe quedarse en la caverna platónica sino salir de la teorética y a partir de ella, conociendo la realidad en la que se mueve, coadyuvar a su mejora.

Muchas gracias.