

LA «CATARSIS» DEL SENADO ESPAÑOL

JUAN JOSÉ RUIZ RUIZ
Profesor de Derecho Constitucional
Universidad de Jaén

SUMARIO

- I. «Mil y una noches» y «mil y una» razones para la reforma del Senado.
- II. ¿Cámara de representación territorial es sinónimo de «Senado federal»?
- III. «Relativismo territorial» y representación de la identidad: la diferenciación de las Comunidades Autónomas-nacionalidades en el Senado.
- IV. El miedo a una Cámara de contrapeso.
- V. El debate sobre el «estado de las Autonomías» de 2005: ¿reflejo de un Senado gubernamental?

I. «MIL Y UNA NOCHES» Y «MIL Y UNA» RAZONES PARA LA REFORMA DEL SENADO

La reforma del Senado español es una de esas «odiseas» que cada vez de manera más insistente parece que va a llegar a hacerse efectiva, pero que se hace demorar. Probablemente, con los años de funcionamiento del modelo de Estado Autonómico, y todavía más después de los foros, estudios y debates, tanto doctrinales como políticos, dedicados de manera persistente a «profundizar» las posibilidades de un Senado que, tal y como resultó del Texto de 1978, casi no pasa de ser un órgano consultivo, o al menos parece condenado a tener un papel secundario en la legislación, si no irrelevante en el sentido de hacer de contraparte de la representación ciudadana en el Congreso, de modo que dentro de las instituciones centrales del Estado y, a pesar del gran trabajo desarrollado en el ejercicio de sus reducidas competencias, se mueve en una atmósfera de «irrelevancia» institucional, principalmente por su casi total depen-

dencia del Congreso de los Diputados. El caso es que una cámara llamada a representar a los territorios autónomos de la pluralidad de colectividades que integran un Estado de nacionalidades y Regiones, ha hecho dudar de si no es la pieza de engranaje para, llegado al punto de destino al que, aunque de manera velada, parece apuntar todo ese conjunto de normas que se ha dado en llamar Constitución territorial, y que no sería otro que el de dotar de todos los «instrumentos» a nuestro Estado para hacerlo un verdadero Estado federal. En estos años hemos asistido al parecer de algunos a una pérdida progresiva y quizás preocupante para establecer puentes o nexos entre las Comunidades Autónomas y la orientación política estatal en materias que afectan a sus competencias, y ello sin entrar en disfuncionalidades que quizás habrían podido resolverse con un Senado federal.

Ni siquiera los estudios doctrinales han sido quienes con más énfasis habrían definido al Senado como un cámara disfuncional, sino también los partidos políticos mayoritarios de implantación nacional, corrientes ambas que han tenido un constante punto de encuentro en denunciar cómo la falta de una verdadera representación territorial ha impedido contrarrestar legislaciones estatales «invasivas» abusando de la regulación de bases estatales, lo que llegado un momento hizo disparar las estadísticas de litigiosidad entre Estado y Comunidades ante el Tribunal Constitucional.

Lo curioso y «desesperante» de la situación es que la causante directa de esta disfuncionalidad habría sido la propia Constitución, visto que mientras el desarrollo del Estado Autonómico alcanzaba los niveles a los que ha llegado, no parece tener su correlato en el ámbito institucional justo por el dictado del art. 69 CE, artículo que «en su espíritu» parecía requerir cualquier otra cosa que un Senado elegido en su mayor parte por sufragio directo ciudadano, reservando una mínima y tímida parte a la elección de senadores por órganos autonómicos (en concreto, los Parlamentos). En definitiva, se puede llegar a decir incluso que para estudiar todas las propuestas de reformas del Senado avanzadas a lo largo de todo este tiempo, haría falta desempolvar documentos, artículos, monografías, etc., algo así como si el Código Civil no se hubiera adaptado a los cambios sociales y políticos de la realidad constituyente española actual. No contribuye a disminuir esta sensación de perplejidad una cuestión no menor: la «incomodidad», especialmente para las Comunidades tenidas por históricas o nacionalidades¹ de no contar, de no poder velar por su autonomía garantizada sin tener por fuerza que acudir a «demandar» al Estado mediante los pertinentes conflictos de competencias en sede de jurisdicción constitucional.

La Constitución, en suma, ha de ser tomada, sin ignorar que comporta límites, como un punto de partida, más que como el lugar de llegada, un texto que, como tantas veces se ha recordado, lleva aparejada una fuerza transformadora en la que está ínsita la posibilidad de expandir y de solventar, especialmente si se la toma como un todo y como un proceso, a través de su propia

1 Punset habla de «sentimientos de malestar y de frustración». Cfr. PUNSET, RAMÓN, «De un Senado a otro. Reflexiones y propuestas para la reforma constitucional», *paper*, p. 13.

reforma, las desvinculaciones a las que ha llevado el no reconocer, si así se lo quiere llamar, un cierto fetichismo cultural que la propia Constitución ampara (cfr. art. 2 CE) y del cual apenas se ha dado actuación, lo cual ya dice todo del fenómeno social y político desencadenado por las reformas de los Estatutos del País Vasco, y en especial y de manera particular del Proyecto presentado por Cataluña², en el sentido de reafirmar sus señales de identidad propia. La efectividad de esta Constitución se ha quedado, pues, a medio camino, pues de forma embrionaria, pero también a causa de su propia elaboración, ya que en la base de esta Constitución no sólo subyacía la transición a un Estado de Derecho, Democrático y garante de los derechos fundamentales, sino también, (y quien lo niegue es que no alcanza a comprender los procesos constituyentes anteriores, especialmente los que han tenido lugar en el siglo xx), la solución a un problema irresuelto desde el siglo xix.

En consecuencia, frente a la estrategia de la avestruz, incluso esa Gran Reforma tan esperada por tantos, (a la altura de mitad de los noventa del s. xx era más que evidente) especialmente por la doctrina, pero también por los partidos que han estado en Gobierno y oposición, han de admitir que el Estado español tiene enfrente una nueva realidad, cuando menos política: España ha ido modelando y progresivamente cambiado su sistema político-territorial. Hay quien abiertamente habla de Estado federal³, hay quien habla de Estado plurinacional⁴, y ello sin negar las tensiones separatistas que estos modelos de Estado proponen solventar.

En suma, tras las elecciones de 2004, el nuevo Gobierno retoma, en boca de su candidato a la Presidencia del Gobierno durante la sesión de investidura en el Congreso, la promesa de llevar adelante, entre otras, la re-

2 Come pone de relieve Cécile Chambraud el el diario *Le Monde*, en Cataluña, «Après d'interminables négociations, (la) majorité (composite d'une coalition des socialistes et de républicains indépendantistes), et les nationalistes conservateurs de Convergencia i Unió se sont mis d'accord, le 30 septembre, sur un texte très ambitieux dont les points les plus discutés sont l'affirmation que la Catalogne constitue une « nation » et le transfert intégral au pouvoir régional de la perception des impôts, à charge pour lui d'en réserver une partie à l'Etat en rétribution de ses « prestations ». Ma « le secteur le plus jacobin du PSOE n'admet pas le terme de « nation », que la Constitution réserverait, selon eux, à l'ensemble espagnol. Une aile plus large des socialistes ne peut se résoudre à céder à une région autonome le contrôle de ses impôts, décision à l'évidence difficile à admettre pour un parti politique de gauche qui veut défendre « l'égalité des Espagnols entre eux » quel que soit leur lieu de naissance et la capacité redistributive de l'Etat. CECILE CHAMBRAUD, « La réforme du statut de la Catalogne fragilise l'identité espagnole », in *Le Monde*, jeudi 3 Novembre 2005, p. 2.

3 Pero en el sentido de haberse convertido en Estado Federal, siempre con el mismo sentido que esta fórmula tuvo en el pasado. Así, Blanco Valdés afirma que: «el ESPAÑOL es, desde luego, y desde hace años, un estado federal, [...] un Estado Federal en la medida en que reúne los elementos básicos que desde finales del siglo xviii definen a los Estados federales, aceptado, claro está, que no existe hoy un tipo ideal [...] y que el federalismo ha venido a ser en el presente una forma de resolver la articulación de la unidad estatal en Estados con fuerte reivindicación de la diversidad territorial, más que el mecanismo que fue en el pasado para construir la unidad estatal a partir de una pluralidad de entidades soberanas». ROBERTO BLANCO VALDÉS, *Nacionalidades históricas y Regiones sin Historia*, Alianza Editorial, Madrid, 2005, p. 81.

4 Cfr. FERRAN REQUEJO, «Value Pluralism and Multinational Federalism», in *Australian Journal of Politics and History*: Volume: 50, Number 1, 2004, pp. 23-40.

forma del Senado, confiando al Consejo de Estado, por cuanto órgano técnico que dictamina la legislación proyectada, un informe/casi borrador diría yo, sobre los cuatro puntos sobre los que se pretende revisar la CE, entre ellos la composición y funciones del Senado⁵. En particular y por cuanto afecta al Senado, el impulso reformista pretende, de una vez por todas, cumplir con el dictado del art. 69 CE, o, en otras palabras, tomar la conciencia de la necesidad de un «bálsamo» consistente en toda una serie de «correcciones» para adaptar el Senado a la vocación asignada por al propio art. 69 CE. De la oportunidad y necesidad no parece quedar espacio a la duda, a la vista de que tal reforma, a estas alturas yo diría que tan ardientemente buscada casi como el Grial, sólo falta encontrar algo de voluntad política sumada a una cierta dosis de realismo.

Pero en los últimos meses del 2005, la oposición se ha opuesto frontalmente a la reforma del Senado. En concreto, el principal partido de la oposición, el Partido Popular, se ha visto encerrado en el dilema, según sus dirigentes, de optar entre una reforma de la Constitución hecha de modo subrepticio o una reforma «otorgada», o sea, impuesta por la mayoría gobernante con el apoyo de sus aliados nacionalistas. Pero, paradójico, si hay algo que ha unido a los dos partidos mayoritarios a nivel nacional estas últimas legislaturas, estando ambas, bien en el gobierno, bien sea en la oposición y en especial después de 1994, ha sido la reforma del Senado. Ahora bien, eso sí, nada más, los desencuentros entre ambas fuerzas, ya estuvieran en el Gobierno o en la oposición, más que sobre la conveniencia o cualquier otro elemento, no ha tenido otra explicación que razones de orden exquisitamente político. Aquí no se trataba de un «Tenemos que ir quemando etapas».

Ahora bien, o se pone en relación la reforma institucional de la hasta ahora segunda cámara (en la mayoría de procedimientos legislativos) no sólo con los defectos funcionales del Estado Autonómico como modelo, sino también con las nuevas exigencias, —de gran repercusión para la Constitución territorial—, formuladas por las denominadas Nacionalidades que se encuentran en curso de reformar sus Estatutos, o entonces una imponente falta de realismo se instalará en el posible Senado reformado, con el riesgo que ello conlleva.

II. ¿CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL ES SINÓNIMO DE «SENADO FEDERAL»?

El recorrido doctrinal y jurisprudencial del concepto de representación territorial, (hoy casi una subcategoría de la representación política), ha sido todo menos fácil, más bien sinuoso y fluctuante. Ni podía haber sido de otra manera en un contexto doctrinal, el español, adicto al binomio representación política — representación de intereses. La doctrina se puso enseguida

⁵ Informe n.º E1/2005 de 16 de febrero, publicado durante la revisión de pruebas de imprenta de este artículo.

manos a la obra para delinear los genéricos límites de la expresión, más que ambigua utilizada en el art. 69.1 CE, si bien todavía hoy el empeño por encontrar la quintaesencia de la representación territorial continúa anclada en concepciones tradicionales de un Senado auténticamente expresión de las autonomías, o bien de los intereses territoriales.

Quien intentase hoy aproximarse a ese campo minado, con sus dos vertientes, doctrinal y política, llevando la «linterna» de las teorías políticas al uso se encontraría enseguida sumido en un estado de enorme confusión, prefiriendo quizás parapetarse o no salirse de las «aguas calmadas» de los lugares comunes, —que también los hay—, sobre la cuestión de fondo. Por el contrario, creo y sostengo que merece la pena correr el riesgo de, aun a riesgo de tratar de avanzar como quien se ilumina con una antorcha, seguir progresando a nivel teórico al compás de la modernización del Estado autonómico, eso sí, preparados para efectuar correcciones y constatar desacompasamientos, para al menos no distanciarse de la realidad, de una realidad que ha estado en continuo movimiento, y encontrar una vía media entre el marco constitucional actual y el que se pretende tener a partir de ahora⁶.

En su práctica totalidad, las propuestas —innumerables— lanzadas bien sea en sede doctrinal o política, toman como punto de partida la alternativa entre un Senado representativo de los electorados regionales (conforme al modelo estadounidense desde la reforma constitucional de 1913) y un Senado representativo de los entes sub-estatales (más conforme al modelo alemán o austriaco).

Más allá de alineamientos políticos, creo que se pueden asumir como válidos puntos de partida distintas propuestas (que no concepciones). Hay quien o quienes se acogen a una aproximación, por decir así sólo defensiva del Senado, para quienes, contra la presunta invasión estatal (mediante bases) de las competencias autonómicas, desearían reforzar las distinciones exigentes para la tramitación de las leyes y, llegado el caso, crear nuevas categorías en las que el Senado vería reforzado su papel. Porque no hay que olvidar que el discurso que casi como un *ritornello* hemos estado escuchando estos años, especialmente por parte de las Comunidades-nacionalidades ha sido sobre todo lamentarse de la invasión política por parte del Tribunal Constitucional que, utilizando criterios oscuros y, lo peor, variables, ha tenido la tendencia a ampliar la esfera competencial estatal en la fijación y determinación de las bases que luego las Comunidades desarrollan en «normas de detalle», cuestión que, hoy por hoy no se puede desvincular y adquiere un mayor espesor tras la reivindicación de nombrar las propias Comunidades Magistrados del TC, al entender que han venido sufriendo una erosión, si no una laminación, en este tipo de competencias.

6 Teniendo en cuenta el conjunto de metamorfosis que, después de haber cristalizado en el Texto constitucional de 27 de diciembre de 1978, lo han transformado después desde el momento del compromiso en efectividad, «la teoria giuridica pura elaborata attorno alle nozioni di sovranità e autodeterminazione, quanto la microstoria della negoziazione politica, non ci restituiscano gli elementi davvero cruciali del dibattito identitario»; MARCO CIPOLLONI, «Il lessico di appartenenza nella Costituzione Spagnola (Un'analisi linguistica della problematica identitaria)», paper, p. 7.

A ello se debe añadir que, siempre hablando de las nacionalidades de la D.Tr.2 CE, esta vez no se contentarán con una reforma a «brochazos» que no tenga en cuenta su especificidad. Las expectativas del binomio reformas estatutarias/reforma del Senado han aumentado en estas Comunidades «nacionales» de cara a poner en pie una reforma que apuntaría hacia un esquema que convertiría el Senado en órgano defensivo de las invasiones del Estado, considerado en este sentido como el «enemigo» de la autonomía sancionada por el art. 2 CE en los términos que lo hace: «nacionalidades y regiones»⁷. Estaríamos hablando, como bien subraya la profesora Michela Manetti, del denominado Senado interregional, que confiaría al Senado una función de protección «separatista» de las autonomías de mayor carga identitaria, y que desde el punto de vista de la Catedrática italiana tendría como principal objetivo el de «bloquear o inhibir aquellas decisiones que pusiesen en peligro las orientaciones políticas regionales»⁸. Justamente es este modelo de Senado el que cierta parte de la doctrina considera que conduciría a una suerte de mutación constitucional, porque se daría por sobreentendido que, como escribe Manetti, tal concepción del Senado sería «la larva de las macro-regiones listas para convertirse en Estados, el embrión de una nueva Constitución destinado a desarrollarse dentro del seno de la ya vigente hasta aniquilarla»⁹.

Pero es el aspecto de la composición el que constituye, como es fácil comprender, una de las partes más delicadas de la redacción de un borrador de reforma, y sobre todo, el aspecto más expuesto a sugerencias subjetivas o, en otros términos, opinables; es el que por ello se presta en mayor medida a un uso instrumental de la ideología o, si se quiere, de la propia ideología: ideología no solamente dirigida, como debería, a procurar una representación lo más clara posible, verídica y correcta de la realidad histórica, cultural e incluso económica de las autonomías, sino que, por el contrario, de vez en cuando el aspecto de la composición se pliega a la realización de objetivos más contingentes, o, como se suele decir, a la realización de una «política de equilibrio» entre centro y periferia.

Al menos por lo que se refiere a la composición, los atraídos por el modelo Bundesrat alemán, tienen a su favor el fuerte nexo teórico que ha hecho del Bundesrat el modelo de referencia en España, sobre todo por los poderes de los que goza, que lo han hecho convertirse para muchos en un modelo que reforzaría la autonomía concebida como garantía, por lo que no haría (y estoy de acuerdo) otra cosa que trasladar el enunciado del art. 2 CE a la institución senatorial. Pero es del todo aconsejable recordar que el Bundesrat alemán no es exactamente una cámara (el término *rat* en alemán significa consejo, *räte* en plural), sino un Consejo, en el que los «senadores» son pura y simplemente funcionarios de los gobiernos regionales que intervienen sólo sobre un grupo es-

7 Cfr. MICHELA MANETTI, *Il Senato Federale all'italiana*, Relazione tenuta il 1º aprile 2005 al Convegno internazionale «A World of Second Chambers», organizzato a Moncalieri dal centro Studi sul federalismo, p. 6.

8 *Ibidem*, p. 6.

9 *Ibidem*, p. 6.

pecífico de materias, en nuestro caso, además de las reformas estatutarias es seguro que estarían llamados a pronunciarse sobre toda legislación que incida en el reparto concurrencial de competencias.

La sinergia, tan deseada por los sostenedores del modelo Bundesrat, no podrá sin embargo ser puesta en pie sin una coordinación general, sin una mirada global, o bien sin una capacidad decisional que oriente las acciones políticas del sistema territorial tomado como un todo. ¿O debería por contra dejarse al interés de cada Comunidad «con aspiraciones» dar pasos adelante en lo que considere que deban ser bases a las que sujetarse? Ésta es quizás la razón por la que *inteligentemente* todos los autores alineados en la defensa del modelo alemán confían al Congreso de los Diputados la decisión final (incluso rescatando el expediente de la Comisión Mixta paritaria como medio de conciliación entre las cámaras para la legislación ordinaria) en casos de vetos o de oposición del Senado a no transigir con alguna enmienda.

No hay pega en reconocer que este modelo resuelve el problema de la tan traída y llevada representación en el Senado (representación de los gobiernos regionales, no necesariamente de los territorios), y es quizás por esta duda que otros autores otorgan su preferencia al Bundesrat austriaco porque consideran que la pluralidad de los Parlamentos regionales expresa mejor los intereses de los ciudadanos de cada Comunidad Autónoma. Otros autores, no se cierran a la experimentación, a los que habría que aplaudir, porque, si bien toman como punto de partida el modelo austriaco, introducen elementos propios del Bundesrat alemán. Por ejemplo, Punset propone un vínculo entre senadores elegidos por el Parlamento autonómico de modo que la prohibición de mandato imperativo no sea aplicable a estos senadores territoriales. Al mismo tiempo, y en especial por razones de eficacia, el prof. Punset expresa su preferencia en favor de una incompatibilidad entre parlamentarios regionales y los designados por el Parlamento como senadores de la Comunidad Autónoma.

Opino, en cualquier caso que, adoptando alguno de estos modelos, la representación política del Senado será expresión de la dirección política que surja dentro de cada Comunidad Autónoma, convirtiéndola en mayor o menor medida en territorial. Pero, de igual modo, considero distorsionante, o al menos me vuelve escéptico, no compactar estas propuestas sin mirar al proceso actual de reformas estatutarias en el que, por el motivo que sea, vuelven a aflorar las cuestiones identitarias, lo que a mi juicio empaña lo que sería un modelo, como éste, de Senado interregional con una paridad integral (aun con correctivos poblacionales, etc.) de todas las Comunidades.

A fin de evitar malentendidos, creo que llega el momento de aportar algunas precisiones. Considero que una cosa es el Senado de las Comunidades Autónomas, otro, el Senado de las autonomías con su matiz diferencial de nacionalidades y regiones; y finalmente un Senado también distinto sería lo que he dado en llamar Senado federal. Si nos atenemos a la primera acepción, las Comunidades Autónomas serían concebidas como unidades indiferenciadas, al menos a nivel jurídico, lo que convertiría su papel en el Senado, ya sea tanto en el plano formal como en el sustantivo, basado en una posición igual o iguali-

tarista si se quiere, pero sería un modelo que permitiría sin gran dificultad incorporar el factor poblacional como correctivo de la representación en ventaja de las Comunidades más grandes (en el sentido de más pobladas). Por el contrario, ateniéndonos al segundo significado que he propuesto, la paridad «sustancial» del anterior desaparece en favor de un reconocimiento de la diversidad o, por decir mejor, de la asimetría del Estado Autonómico¹⁰. Finalmente, respecto a la tercera acepción, no es que la paridad se mantengan ya en los planos formal y sustantivo, sino que se convierte en absoluta, en el sentido de no admitir correctivos, lo que equivaldría a admitir la asignación de los mismos escaños a cada Comunidad Autónoma, haciendo posible un refuerzo o protección de las Comunidades más pequeñas (menos pobladas), sistema que por otra parte se encuentra vigente en el Parlamento de Euzkadi.

¿Se han previsto este tipo de adaptaciones? A decir verdad, poca atención han tenido cuando la «cruda realidad» nos muestra que los votos de los Senados federales funcionan según la lucha partidista habitual en el conjunto del Estado (excluyendo los partidos nacionalistas). Han sido los propios autores que creen poder poner en marcha una auténtica representación territorial vinculada a los gobiernos regionales, los que han subrayado que las distorsiones constatadas en Alemania se pueden corregir adaptándolas a la realidad política española¹¹. Pero siguiendo con este punto de vista, queda todavía el obstáculo del sistema de gobierno parlamentario en el que el partido ganador es quien gobierna (inspirada en la regla mayoritaria de «*the winner takes it all*»), lo que debilita bastante la lógica de una verdadera representación territorial, ya que cualquier posición asumida por un partido de implantación nacional tiene consecuencias inmediatas en la disputa electoral y de desgaste al Gobierno de turno, lo que hará de la conducta del partido/s de oposición en el Senado una continua campaña electoral, tratando de reafirmar los argumentos de sus propias posiciones y su distanciamiento y diferenciación en todos los niveles (incluso el municipal!!) respecto a la política del partido/s del Gobierno.

No puede dejarse a un lado, llegados a este punto, cómo en el estado actual de cosas se eche en falta elementos de reflexión o que están en vía de definición, justo por estar en juego la gobernabilidad del Estado. Quizás sea el

10 Cfr. JOHN MCGARRY, «Asymmetrical Federalism and the Plurinational State», Position Paper for the 3rd International conference on Federalism, Brussels, 3-5 March 2005.

11 Eliseo Aja rechaza cualquier crítica al modelo alemán sin antes valorar bien las razones del impacto positivo que éste traería al sistema español, diciendo que: «Está de moda descalificar la oposición del Bundesrat alemán a los proyectos aprobados por la mayoría del Bundestag, cuando aquél tiene una mayoría de Länder contrarios al gobierno federal y en concreto suele citarse como argumento la Comisión conjunta de estudio para la reforma constitucional que vino funcionando en la última parte del año pasado y la primera del presente, sin llegar finalmente a ninguna conclusión. El Prof. Aja explica cómo el considera «parece obvio que nadie se decantará por una fórmula u otra por el éxito que haya tenido en otro país, porque los problemas son distintos y la imitación sería un sinsentido». ELISEO AJA FERNÁNDEZ, «La reforma constitucional del Senado: Hacia una Cámara Autonómica designada por los gobiernos», paper para el Foro sobre la Reforma del Senado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Octubre 2005, p. 25.

momento de reconocer que la única y verdadera representación territorial que está en grado de transmitir, al menos como «voto diferencial o identitario» un interés que no sea el de (re)conquistar el Gobierno, sea la de los partidos nacionalistas, pero no por imperfección o falta de mérito científico de quienes tratan de formular alguna propuesta «viable», sino porque hasta ahora no se han elaborado alternativas a la función política de los partidos, o, dicho en otros términos, no se ha construido, a mi modesto entender, una alternativa o al menos no se la visualiza por el momento, que cambie el papel de los partidos estatales de formar una voluntad que mira más al final al interés general, léase: ganar las elecciones generales. La verdadera cuestión sustancial sería entonces más bien si, habiendo sido el enfrentamiento entre partidos nacionalistas e instituciones del Estado central lo que ha hecho posible obtener réditos, ya sean electorales, competenciales e incluso financieros, la bilateralidad no ha parecido ser menos funcional a la realidad española que cualquier otra forma que nos transporte a una representación territorial¹².

Ello se evidencia donde existen partidos nacionalistas fuertemente arraigados en el territorio, pero también en la «memoria» de la Comunidad. A este respecto, basta con recordar que el denominado proceso de construcción del Estado Autonómico ha estado profundamente condicionado por las tensiones derivadas de la presencia de partidos nacionalistas, los cuales, en un contexto como el de estos pasados años, han permitido dotar de alguna legitimación más específica que allí donde gobernaban los partidos de ámbito estatal, a la posición de las llamadas Comunidades-nacionales en el plano global sólo por el hecho de obtener escaños en el Congreso (cámara de la que no se puede prescindir para gobernar) en relación a cómo podría haberlo hecho una cámara que, por muy «territorial» que se quiera, no sé si hubiera dado los mismos rendimientos al no formar parte del circuito fiduciario que mantiene el Gobierno con la mayoría que lo sostiene.

En efecto además, mientras que en las comunidades-naciones lo que prevalece es la afloración de intereses particulares-identitarios, y es por tanto sólo una parte de la sociedad la que se hace portadora de lo que afecta al interés general, en el caso de las Comunidades-Regiones, la representación de los comicios no parece estar encaminada a representar un interés único, por decir así, identitario, en el sentido de perteneciente a una suerte de «nación» o de algo diferenciable al resto, sino que más bien los intereses que se ventilan en unos comicios son ante todo intereses que se pueden definir en sentido lato como políticos, que siempre encuentran su lógica en la traducción de qué política ha de seguirse para gobernar todos los territorios, en pocas palabras, para elegir al Gobierno del Estado (de manera indirecta votando una lista de diputados, *no de senadores*). Con lo cual, de esta evidencia se puede obtener la idea de que cada vez que los partidos nacionalistas obtienen cuotas de representatividad en el Congreso, asumen en realidad un *rôle* de entes exponenciales de grupos

12 ROBERTO BLANCO VALDÉS, *Nacionalidades históricas y Regiones sin Historia*, cit., p. 204.

sociales o de las comunidades que constituyen su substrato, adoptando en este sentido un papel absorbente, tanto es así que ante los-sus electores y por su natural vocación en defensa de una identidad específica de ese territorio, la única representación territorial fiable no puede confiarse a una intermediación de representantes de intereses políticos, aquí tomados en el sentido de generales (para todo el Estado), porque de otro modo, no conseguirían hacer oír su propia voz y su propio punto de vista en los problemas que afectan a la Comunidad Autónoma sin tener un cierto «peso» sobre la confianza del Gobierno. De nada les vale una identidad reconocida en una cámara que, como el Senado, hasta ahora y salvo imprevisto cambio de la forma de gobierno, se mantendrá fuera de las relaciones bilaterales con el Gobierno (a pesar de que se pinten de azul los bancos del Senado para cuando comparecen los Ministros). Es todo este discurso el que creo debe comportar todo un replanteamiento de la reforma que «queremos hacer» y, más aún, sobre el sentido que pueda tener hoy una representación territorial, al menos por lo que se refiere a España, y al mismo tiempo, debería hacer reflexionar sobre el valor paritario o no que hasta hoy se otorga a las Comunidades Autónomas con sustrato nacional o identitario, si se prefiere.

III. «RELATIVISMO TERRITORIAL» Y REPRESENTACIÓN DE LA IDENTIDAD: LA DIFERENCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS-NACIONALIDADES EN EL SENADO

Creo que ha circulado una interpretación, rechazable a mi juicio por cuanto lejana a la realidad, según la cual, ante un Senado venido a menos, que debería hacerse cargo de las exigencias de las Comunidades Autónomas, se habría instalado un escenario en el que las Comunidades nacionales, «enfurecidas», se han estado dirigiendo directamente, sin ningún tipo de mediación, al Gobierno del Estado para alcanzar acuerdos sobre los temas que les preocupan. Pero, al menos desde otro punto de vista, mío claro está, se puede dar otra lectura a esa interpretación: en la «guerra» al «relativismo territorial» impuesto por la equiparación competencial e institucional de todas las Comunidades Autónomas actuada a fondo desde 1994, cada una participa como puede. Mi sensación es que para desvanecer la demoledora falta de realismo político, a la que se tiende a través de una serie de (esperemos que no) estériles combinaciones de técnicas de *comparative constitutional law* densas de referencias doctrinales, haría falta para llevar a buen puerto la reforma del Senado centrar la atención también en la praxis y *metamorfosis* que han tenido lugar en los últimos años.

De ahí mi creciente interés en torno a la temática Comunidades-naciones y Comunidades-Regiones, que a mi modo de ver se ha convertido en el sustrato lógico no sólo de la reforma constitucional del Senado, sino también de las reformas de Estatutos de Autonomía en curso (hablamos a finales de 2005), porque justamente esto reconduciría en bloque el debate sobre la nueva legiti-

dad del Senado a un binomio, el resultante de una suerte de proceso de puesta a punto continua de las identidades políticamente relevantes, que toma su raíz de los Principios generales formulados en el Título Preliminar en clara referencia a territorios de identidad nacional y regional, un proceso que ha venido estando presente desde el arranque de la CE hasta hoy en toda la lógica de evolución del Estado Autonómico y que, lejos de agotar esa distinción nacionalidades/regiones en una fórmula textual, se ha revelado una realidad, por así decir, empírica, dentro de la cual, siquiera a nivel de simbolismo no ha quedado satisfecha con una aparente distribución de competencias formales sobre hechos diferenciales, o un más rápido acceso a la autonomía, o ni siquiera ha podido satisfacer dichas identidades con expectativas de tipo normativo, sino que es/ha sido una fórmula que se ha manifestado como un expediente a través del cual explotar la inagotabilidad de dinámicas funcionalmente bilaterales¹³. En consecuencia, yo diría que el vínculo institucional de las comunidades-nacionalidades con el Estado no puede no ser interpretado en España prescindiendo de esta «*segmentación identitaria*», al menos a contar desde 1994, y es desde esta óptica cómo el modelo español ha sido definido, más que otra cosa, como un proceso, más que un fenómeno estructural, como una exigencia funcional definida por la progresiva expansión del fenómeno nacionalista, privilegiando por tanto la dimensión procesal ya ínsita en el diferente acceso a la autonomía al que parecía estar condenada la propia fórmula nacionalidades/regiones y que por otra parte no es de extrañar en cuanto comunes a procesos de descentralización actuales¹⁴.

Partiendo de aquí, las propuestas de reforma hasta ahora formuladas parecen fundarse más bien en una perspectiva ordinamental antes que procesal¹⁵, cuyo resultado final no debería ser otro que una reorganización del procedimiento legislativo en lo concerniente de manera incisiva a la legislación de bases, combinada con una reforzada legitimidad de los senadores.

13 Cfr. JESÚS LEGUINA VILLA, «La reforma del Senado y los hechos diferenciales», en A. PÉREZ CALVO (coord.), *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado. II Jornadas de Pamplona sobre el Estado Autonómico*, Instituto Navarro de Administración Pública, Madrid, 1997; LÓPEZ AGUILAR, J. F., *Estado Autonómico y hechos diferenciales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998. GERARDO RUIZ-RICO RUIZ, *Los límites constitucionales del Estado Autonómico*, CEPC, Madrid, 2001.

14 Escribe Ferrari Bravo que «essenziale è piuttosto il fatto che l'intera fenomenologia [federale] sia letta non in termini meramente strutturali ma privilegiandone la dimensione processuale: si tratta prima di ogni altra cosa di processi di apprendimento collettivo non predeterminabili dalla «lettera» dei patti istitutivi ma aperti all'esperienza e alla sperimentazione», L. FERRARI BRAVO, *Dal fordismo alla globalizzazione. Cristalli di tempo politico*, Roma, Manifestolibri, 2001, p. 349.

15 Como observa Marco Cipolloni, «La Costituzione spagnola, disegnando il processo costituente delle Autonomie (che di fatto va però ampiamente oltre i limiti impliciti nel dettato) e soprattutto nominandole esplicitamente come se fossero state già esistenti sia nel Preambolo che nei Principi fondamentali, pare vincolare la «materialità» della propria realizzazione a quella di tale processo, configurando se stessa come costituzione radicalmente programmatica, non transitoria, ma di transito (prefigurando una evoluzione libera nelle scelte, ma strutturalmente orientata nelle opzioni e nei meccanismi di opzione)»; MARCO CIPOLLONI, «Il lessico di appartenenza nella Costituzione Spagnola (Un'analisi linguistica della problematica identitaria)», paper, cit., p. 10.

Desde esta perspectiva, creo que permanece irresuelto el problema que subyace a la cuestión de la reforma constitucional del Senado: el que podríamos llamar de la segmentación identitaria, como ha sido descrita por Coppola: «una supervivencia de agregaciones, de una oscura memoria»¹⁶. ¿Puede ser el proceso de reforma constitucional ser desvinculado de esta segmentación identitaria, acogida por el propio Texto constitucional (art. 2)? Hay de verdad un modo de distinguir la representación territorial de la política? ¿El territorio regional es un verdadero «sujeto» a representar? De cualquier parte que se lo considere las Comunidades-nacionalidad no tienen sentido sin recorrer a la noción de identidad¹⁷. Sin esta propiedad la representación queda encerrada en la misma representación de una cámara que representa la población, sólo que en el caso regional, se trataría de la población establecida en el territorio, es decir, la territorialidad del Estado —como sostiene Manetti—, se resolvería en la politicidad de la población del territorio, por tanto se reduciría a una representación de cualquier modo política, cuya mediación está confiada a los partidos políticos¹⁸.

De una parte, a la cultura de los derechos de los ciudadanos, tan aireada en otros momentos históricos, se le asocia la ética de la solidaridad, pero por otro, el necesario diálogo y la búsqueda del interés general no se realizan desde luego aniquilando la identidad propia. En este punto es necesario recordar, cómo en las Federaciones, en especial las más antiguas, pero también en las modernas, se da una disparidad de *status* en su interior y se pueden esbozar posiciones hegemónicas y/o dominantes¹⁹. Incluso en Italia, por ejemplo, por lo que se refiere a Cerdeña sucede lo mismo que España²⁰.

Por tanto, entiendo que para alcanzar un nivel de políticas territoriales que conviertan el poder en algo ampliamente compartido, y no concentrado en

16 P. COPPOLA, *Scale della diversità, itinerari dell'unità*, in ID. (a cura di), *Geografia politica delle Regioni italiane*, Torino, Einaudi, 1997, p. 6.

17 Según Pichierri, «Per l'individuazione dei fattori che portano dalla regione in sé alla Regione per sé, dotata dei meccanismi decisionali collettivi che ne fanno un attore, è quasi inevitabile il ricorso alla nozione di identità», A. PICHIERRI, *La regolazione dei sistemi locali. Attori, strategie, strutture*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 28.

18 Escribe a este propósito Manetti, que el territorio «non costituisce più, come un tempo, il mezzo esclusivo o prevalente di individuazione dei componenti la comunità, dato che la cittadinanza viene oggi del pari attribuita in base allo *ius sanguinis*. Il territorio si riduce insomma a sfera spaziale in cui la comunità stessa è insediata: il che [...] equivale a dire che la territorialità dello Stato si risolve oggi unicamente nella sua politicità, ossia nella funzione di rappresentare gli interessi generali della popolazione stanziata nel territorio». MICHELA MANETTI, *Territorio. I) Territorio dello Stato*, en Enc. Giur. Vol. XXXI, Roma, Ist. Enc. Ital., 1994, p.1.

19 Cfr. GIANNI FERRARA, *L'altra riforma, nella Costituzione*, Roma, 2002, p.152., en efecto, este autor recuerda que el *foedus* romano conducía a embriones de procesos federativos y no a embriones de estados federales, en el sentido de que «il rapporto era bilaterale e specifico, si stabiliva tra Roma e ciascuna delle singole comunità (popolo) magari distinte sulla base del trattamento che era piuttosto diversificato e lo era a seconda che si trattasse o non di popolazioni latine», *ibid.*, p. 152.

20 Declaraciones de Soru en una entrevista al periódico *La Repubblica*: «In Sardegna c'è uno spirito di ribellione, di irredentismo ben noto, ma noi ci riteniamo un pezzo dello Stato italiano e lo Stato lo rispettiamo, ma lo Stato deve rispettare noi». *La Repubblica*, 20 ottobre 2005.

las manos del centro, hacen falta instituciones que nutran tanto de apertura como de identidad, no la colectiva en cuanto ciudadanos, sino la territorial²¹.

Pero centrando el *excursus* de este análisis en el último decenio adquiere una notable relevancia la «Ponencia» creada en el seno del *Senado* para llevar a cabo su reforma en 1994. Algunas ideas útiles se pueden obtener de la discusión en torno a las propuestas y los debates de esta «Ponencia para la Reforma Constitucional del Senado». Casi concluidos los trabajos, y sobre la presión de algunos partidos nacionalistas, surge una propuesta de cierto interés, debida al senador de *Convergència i Unió*, Joan Rigol, en el sentido de prever un veto territorial para cada Comunidad con identidad nacional²². Desgraciadamente, en perjuicio de la diferenciación entre nacionalidades y regiones, la reforma fue bloqueada por el Partido Popular, entonces en el poder.

A nadie se le oculta que, por una razón u otra, las relaciones entre Estado y Regiones, han debido desarrollarse esencialmente entre ejecutivos en las únicas sedes previstas por el ordenamiento, es decir, en el sistema de Conferencias (Conferencia desde hace poco en la de Estado-Presidentes de las CC.AA. y en las Conferencias Sectoriales). Por encima de todo, parece evidente que el paso al sistema de Conferencias ha supuesto un primer momento de desencuentro no tanto entre territorios, como entre partidos, como, de hecho, ha sucedido tan frecuentemente cuando no se han alcanzado acuerdos. Pongamos por caso que un anteproyecto de ley (por tanto de procedencia ministerial), puede pasar perfectamente a examen en alguna de las Conferencias Estado-Autonomías²³. Aquí yo diría que se plantean dos órdenes de problemas: 1) un Senado gubernamental (tipo *Bundesrat*) no sea quizás más que lo que ya existe en la red de Conferencias estado-Autonomías. 2) Un segundo problema plantea que este tipo de Senado y el modelo de Conferencias, en tanto que cualquiera de estas sedes, —Senado o Conferencias—, serían foros en cierta medida productores de resoluciones no vinculantes, a menos que se prevea una forma de veto para forzar la negociación, pero este veto ya se puede introducir en el sistema de Conferencias, al menos en los ámbitos que el gobierno abre a la coordinación y entonces es ese veto el que acarrea «mejores» consecuencias o ventajas que un hipotético Senado *à la Bundesrat*, puesto que los acuerdos de Conferencia Sectorial no son vinculantes (Ley 30/1992), mientras que en un Senado gubernamental incluso las Comunidades no con-

21 Cfr. ENOCH ALBERTI ROVIRA, «La Representación Territorial», en *Fundamentos. Cuadernos Monográficos de teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, 3/2004, Junta General del Principado de Asturias.

22 Sobre este punto en particular cfr. JUAN JOSE RUIZ RUIZ, «Tipología y praxis del veto territorial contra las decisiones de la mayoría en el derecho comparado: aportaciones al debate en torno a la inclusión de un veto de las Comunidades autónomas en el Senado», en *La Reforma Constitucional*, Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, Madrid, 2005, pp. 205-248.

23 Cfr. ELISEO AJA, *Informe Sobre La Conferencia De Presidentes*, (Resultado del Seminario celebrado en Barcelona el 21 de Julio de 2004), Instituto De Derecho Público, Barcelona, 7 de Septiembre de 2004.

formes con un acuerdo de la mayoría estarían vinculadas por una ley acordada en sede parlamentaria²⁴.

En fin, estoy convencido de que puede que nos estemos encontrando con un problema, y que todavía esté en vías de concreción o definición, de definir qué es exactamente la representación territorial. En mi opinión, el «representante territorial» tendrá en el futuro un carácter representativo pero en un sentido distinto al que hoy se le atribuye. En realidad, si tomamos en cuenta la identidad de los territorios, me pregunto si hemos llegado a un punto como para hablar de una suerte de *commonwealths*: pero debemos estar atentos, este tipo de representaciones escapan a la lógica institucional y política de los estados naciones, más bien son expresión de una extralimitación del estado-patriación que puede dar entrada a algo nuevo: a un Estado plurinacional con caída para patrias distintas.

Como bien ha observado De Martin, «las reformas son un proceso largo, fatigoso. No se improvisan, no se escriben en una mesa camilla por parte de ingenieros iluminados: son el resultado de una indagación que debe aportar un grado óptimo para englobar y ser compartida en sus resultados fundamentales»²⁵.

Ahora bien, arreglar las «cuentas pendientes» con la cultura de las Comunidades Autónomas-nacionalidades en la era del pluralismo, para ellas significa no resignarse, o bien no ceder al primer compromiso que se les ofrezca, o contentarse con un mínimo común denominador, antes bien, y por encima de cualquier otra consideración, perseguir tenazmente el «máximo históricamente posible».

Es desde esta perspectiva desde la que entiendo que se debe abordar la reforma del Senado, dejando claras antes dos premisas que son inescindibles, atrapadas en un círculo en el que para entender una se debe entrar en la otra, sin que sea posible identificar por cuál hay que empezar para entender ambas, ya que están como dentro de dos círculos en los que, como vasos comunicantes, la comprensión de una reclama la comprensión de la otra y es inútil comenzar por una sin tener en cuenta la otra porque se producen de manera simultánea:

1) La primera es que el *foedus* español²⁶ ha sido algo, por así decir, sobrevenido, en el sentido de que la reforma de los Estatutos de 1994 ha conllevado

²⁴ Estoy de acuerdo con quien entiende que aun órgano estrictamente parlamentario no se le debe asignar la representación territorial, sino sólo la representación política, porque el tipo de mandato está vinculado en cualquier modo a una elección, en el sentido de que un parlamentario no puede considerarse otra cosa que un «representante político», reenviando siempre a la soberanía popular como pieza esencial de la relación entre electores y partidos políticos. Cfr. M. MANETTI, cit.

²⁵ GIAN CANDIDO DE MARTIN, «Il Veneto verso il Nuovo Statuto: Quale Autonomia è possibile?», Tavola rotonda promossa da «L'Amico del Popolo» e Fondazione «Montagna e Europa» Arnaldo Colleselli, venerdì 2 febbraio 2001 — Centro Giovanni XXIII, Belluno, repliche, p.1.

²⁶ Este pacto se sitúa en la base del «asymetric federalism» introducido por la propia Constitución, y como subraya López Guerra, la diferenciación entre Nacionalidades y Regiones no es otra cosa que una racionalización de la antigua tradición pacticia que definía el poder de las Coronas premodernas, recíproco con cada contrayente, pero no igual en los contenidos para todos los contrayentes del pacto. Cfr. LUIS LOPEZ GUERRA, «The application of the Spanish model in the constitutional transitions in Central and Eastern Europe», *Cardozo Law Review*, Volume 19, Number 6, July, 1998.

una suerte de mutación del sistema territorial preconcebido por el constituyente, ya que prácticamente se ha borrado todo rastro de diversidad, justamente porque (salvando algunas excepciones, todos los Estatutos poseen las mismas competencias, anulando lo que habría sido una primera diferenciación, que recuerda a la italiana de Región *a Statuto ordinario* y Región *a Statuto speciale*. Es necesario tener presente que el constituyente previó una especie de pacto entre Estado y Comunidad Autónoma afectada, ya fuera para la aprobación del Estatuto de una Comunidad-nacionalidad, ya fuera para su reforma (art. 151 CE).

2) Es además, por otra parte, necesario constatar que tras esta sustancial equiparación de 1994, las fuerzas nacionalistas y también su discurso han experimentado un desarrollo tanto en sentido reivindicativo de una diferenciación (ya presente antes de 1994, pero más acentuada después)²⁷, como en progresivos rendimientos electorales, con los que determinados partidos nacionalistas han conseguido entrar en gobiernos de coalición, como por ejemplo sucedió en Cataluña a resultas de las elecciones de 2003²⁸.

Estos dos factores, en especial el del reforzamiento (para otros radicalización) del discurso de los partidos nacionalistas, deben coadyuvar de alguna manera a reflexionar sobre el verdadero sentido de cualquier reforma del Senado, en el sentido que tras estos acontecimientos el llamado «problema de la reforma constitucional del Senado» ha asumido hoy por hoy un significado distinto, por lo menos, por relación al que llegó a tener en otros períodos, de tal modo que más que tratarse del problema de hacer una reforma, por así decir, académica, se trata ahora de ofrecer una solución al denominado «problema nacional o de las nacionalidades» en el sentido de integrar a estas distintas fuerzas o también gobiernos de tinte nacionalista en la política del Estado en su globalidad²⁹.

El interrogante entonces surge casi de manera espontánea: con la reforma puesta hoy sobre el tapete, ¿se estaría tratando de algún modo eliminar la bilateralidad para hacer del Senado la sede del multilateralismo? Las Comunidades nacionales en un Senado con esos moldes, ¿aceptarán pasivamente integrarse «como uno más» sin «reintentar» jugar un papel importante, o sea, teniendo un papel más autónomo e incluso una gestión financiera que les desvincule del

27 Como ha llegado a afirmar Moreno, «From the first stages of the process of devolution of powers in post-Francoist Spain both de iure and the facto asymmetries have become an additional stimulus to the markedly concurrent nature of political relations between the central state and the Comunidades Autónomas»; LUIS MORENO, «The Federalizing estado de las Autonomías» in ID., *The Federalization of Spain*, London, Portland, Frank Cass, 2001, p. 127.

28 Por ejemplo, en Cataluña existe un *Govern* de una coalición que agrupa a socialistas, republicanos independentistas y ecologistas; en Galicia gobierna una coalición de socialistas y nacionalistas gallegos.

29 Así Blanco Valdés: «Un Senado que se configurase como «una auténtica cámara de representación territorial» debería servir, según esa idílica visión, para facilitar la mejor integración de los nacionalismos en la gobernación del Estado de las autonomías, y para potenciar el multilateralismo entre sus partes componentes, frente al bilateralismo característico del sistema autonómico español», ROBERTO BLANCO VALDÉS, *Nacionalidades históricas y Regiones sin Historia*, cit., p. 202.

resto? En efecto, el problema más delicado aquí tiene que ver con el papel que las Comunidades nacionales deben y puedan desenvolver en el marco de un sistema integrador (no disgregador), ya que el reconocimiento de las diversas formas preexistentes a la autonomía (regiones/nacionalidades) actuado por el art. 2 CE podría dificultar que las últimas (las nacionalidades) puedan configurarse no como iguales a las regiones, sino como una especie de *primus inter pares*, es decir como Comunidades de tendencia nacionalista.

No es contradictorio con este planteamiento, en cambio, el que en una sociedad de tipo federal, si bien uno de los principios originarios es la protección de la identidad de los componentes de la federación, éste es contemperable con la necesidad de beneficiosa interacción entre las diversas entidades dentro de la federación. Dicha interacción entre los distintos componentes crea necesariamente una cierta unidad, que en sentido histórico nunca ha sido impuesta o forzada, sino, antes bien, aceptada justamente por el control en pie de igualdad de todos los territorios agregantes y sus individuos.

Quizás sea en este sentido cómo se comprende que, aun estando las Comunidades Autónomas capacitadas para fundamentar ordenamientos jurídicos diferenciados (en uso justamente de la autonomía *concedida* por y en el marco de la CE), dicha autonomía puesta en relación con la representación de las nacionalidades quizás haya adquirido, *aunque sólo sea políticamente*, un significado distinto al que, un tanto forzadamente, habría que dar a la representación que tendrían que asumir dentro de un modelo de Senado en el que co-participen como Comunidades Autónomas a nivel paritario, puesto que a diferencia de las llamadas nacionalidades, las regiones están mejor adaptadas a un modelo, por así decir, de neutralidad institucional, que por otra parte, es cierto que sería el único posible en orden a garantizar el respeto del principio de solidaridad entre todas las Comunidades del Estado, sancionado también en el mismo art. 2 CE.

Otra consideración de interés aquí es que el nexo nacionalidad-ciudadanía tiene sólo un origen histórico, si bien este nexo ha sido *sacralizado* por la noción de ciudadanía, que bien podría definirse como el *status legal* del individuo en cuanto miembro de la comunidad política, *status* generalmente creado y tutelado por una Constitución que sanciona los principios sobre los que se funda el propio Estado. Pero, por otra parte, ese mismo concepto designa el *status social* del ciudadano, es decir, traducible en toda una serie de condiciones políticas, económicas y culturales garantizadas sólo a los pertenecientes a título pleno a un grupo social, en el cual se incluyen conscientemente porque comparten una comunidad de intereses y valores y de los cuales se sienten unos y otros mutuamente responsables.

Todo este discurso enlaza con la temática de un *status* nacional que reproduce a gran escala un sistema de afectos que a su vez implica una fuerte identidad de grupo, del «nosotros», típico de colectividades pequeñas o, hasta si se quiere, íntimas, unidas antiguamente por cualquier tipo de parentela o de una extensión de ésta. Pero hay que apuntar de inmediato, como lo hizo una vez el ex-Primer Ministro de Canadá Jean Chrétien en una entrevista a un diario

portugués, que se hace necesario diferenciar nacionalismo, —aquí tomado como nacionalismo separatista— de otra cosa bien distinta: patriotismo³⁰.

El caso es que a través de instrumentos concretos (tales como la lengua, la educación, control a la inmigración), el Estado moderno ha puesto en marcha toda una obra de homogeneización cultural dentro de sus fronteras³¹. Pero quizás ello provenga de una concepción jurídico-normativa que representa sólo un componente del concepto de ciudadanía, que requeriría la satisfacción, para su plena realización, también de lo que denominaríamos componente cultural³².

La cuestión de la ciudadanía en una sociedad multicultural creo que hace necesario un pacto capaz de reducir los conflictos identitarios y resolverlos de modo pacífico. Este pacto daría lugar a una nueva comunidad política, la comunidad federal, que no se fundamenta sobre los mismos presupuestos sobre los que generalmente se fundan las identidades nacionales. En cualquier caso, parece existir una marcada diferenciación entre identidad y ciudadanía.

IV. EL MIEDO A UNA CÁMARA DE CONTRAPESO

Pasando a dar una mirada a reformas sin duda actuables, pero cuya suerte está ligada a variables poco o más dependientes del debate que afecte a cada modelo, por lo que tiene de relevante, se podría introducir en nuestro ordenamiento una segunda cámara del Parlamento compuesta por los representantes de las entidades territoriales, haciéndola partícipe de la adopción de leyes estatales no invasivas de las competencias regionales, cuestionadas por el propio Estado (central se entiende, porque las CC.AA son también Estado-global) y que tengan que ver con ámbitos materiales no bien delimitados como por ejemplo la asistencia social, articulada por concretas ayudas sociales y asisten-

30 «Um autor francês escreveu um dia que, «muitas vezes, o nacionalismo é odio pelos outros, mas o patriotismo é amor pelos seus [...] O nacionalismo é o medo contra os outros. O patriotismo é: «Eu amo o meu povo, estou orgulhoso do que sou, orgulhoso da minha família, da minha comunidade, do meu país. Mas não receio o vizinho. Eles são diferentes mas eu respeito-os». Muitas vezes o perigo do nacionalismo é alimentar o debate com argumentos negativos: o medo, a ameaça... E isso leva por vezes a situações terríveis, que eu não partilho. Eu preiro apelar à generosidade, à tolerância, à diversidade, à partilha. Diário de Notícias, Segunda Feira, 26 Junho 2000, p. 12.

31 También el Estado nacional pierde cada día más su característica de primer referente para los ciudadanos, en cuanto cada vez es menos capaz de resolver los problemas de la vida cotidiana de cada uno, vinculados sobre todo al bienestar económico o alas emergencias ambientales. Quien quedaba formalmente como el garante de nuestros derechos, no está en realidad en situación de asegurárnoslos.

32 De este modo la idea de patria en España no es concebida como un factor de cohesión social, antes bien este concepto está o parece disgregado en una miríada de identidades, cada una de las cuales se convierte en factor de clausura y de conflicto y un pretexto para sustraerse a los imperativos de la solidaridad y de la colaboración. La reivindicación de este tipo de identidades, impermeables al diálogo y a la mutación, es justo el extremo opuesto al concepto de ciudadanía: en efecto tales identidades no piden igualdad, sino que exasperan las diferencias.

ciales que les están atribuidas a las regiones, como sucede con retribuciones complementarias de pensiones no contributivas, la asistencia domiciliaria, de todas las cuales se benefician personas discapacitadas o de escaso nivel económico y que han corrido el riesgo de ser absorbidas por la universalidad de prestaciones de la Seguridad Social estatal. Ya se puso de manifiesto este problema cuando el Presidente de Andalucía fue el primero en dar el paso, en 1999, en esa dirección adoptando una iniciativa de este tipo al prever una concurrencia de Andalucía con lo que entonces (hasta su resolución en sede jurisdiccional) parecía ser una competencia exclusiva estatal, al establecer ayudas de cuota variable que se añadían a las que el estado ya pagaba en concepto de pensión no contributiva, medida después recurrida por el Gobierno estatal ante el Tribunal Constitucional, quien negó la razón a la argumentación de la Abogacía del Estado, en la sentencia STC 239/2002, de 11 de diciembre de 2002, estimulando así inexploradas actuaciones de las competencias autonómicas.

Este tipo de funciones que podría desenvolver ese modelo de Senado está fuertemente conectada a la actualidad de los contrapesos y a la noción de neutralidad del Senado, justo en el sentido en que lo entiende el prof. Francis Delpérée: «un Sénat «faiseur de lois», cest-à-dire un Sénat qui abandonne le plus clair de ses responsabilités dans le contrôle politique du gouvernement et qui ne cherche pas à les reconquérir de manière officieuse»³³; *neutralidad* que, he de aclarar, es algo *distinto* y *distinguible* de la *imparcialidad*: no tomar parte en el poder o en la orientación política quiere decir que se puede intervenir desde la indiferencia que da el no formar parte de un programa refrenado en elecciones generales, lo que implica que el Senado no debería interferir con la actuación de dicho programa con una línea política propia ni, evidentemente adoptar medidas que sean las opuestas a las apoyadas por la mayoría de la única cámara que tiene el poder de investir al Gobierno y a su programa de legislatura. Aunque este modelo de Senado sin duda podría y debería dar cuotas de poder diferentes en la discusión de una misma cuestión política, sin embargo en su conjunto tendencialmente contribuiría a nivelar el poder interno del Parlamento en torno a un justo medio. Desde luego, y en cualquier caso, estamos ante una posibilidad hoy día casi inexplorada de manera suficiente en España.

Lo que sí parece evidente es que la conmixtión y confusión de poderes, sin adecuadas contra-alternativas, se sitúa en la raíz del Estado moderno, que se cree liberal, pero que como mucho es simplemente democrático y mayoritario sólo porque formalmente la soberanía pertenece al pueblo, quien en cada elección a diputados y, debido al sistema de gobierno de democracia mayoritaria, casi cree estar eligiendo directa —o indirectamente— al gobierno, quien

33 FRANCIS DELPERÉE, «Le Sénat de Belgique», Relazione tenuta il 1.º aprile 2005 al Convegno internazionale «A World of Second Chambers», organizzato a Moncalieri dal centro Studi sul federalismo, p. 31.

en su acción no ha de encontrar obstáculo institucional del Parlamento (forma de gobierno parlamentaria).

Sobre este discutido punto se puede decir que dentro de la propia tradición liberal han existido siempre dos perspectivas:

- 1) La perspectiva que sostiene la centralidad de las comunidades y que entiende que el Estado debe tutelar al individuo en su vertiente cultural, pero apreciando y protegiendo a las comunidades minoritarias (algún atisbo hay de ello en nuestra CE);
- 2) La perspectiva que no atribuye un valor a la comunidad en sí, sino que toma a la comunidad como un espacio donde el individuo puede encontrar incentivos y motivos para su propia realización. Esta posición ha hecho prevalecer que los derechos individuales no tienen por qué sucumbir al querer de una comunidad y que son prioritarios respecto a cualquier otra forma de dependencia del individuo respecto a una comunidad que lo identifica por otros caracteres.

En mi opinión, la primera perspectiva es la que se ha impuesto en todo lo referente al reparto vertical/territorial del poder, cuando por contra se debería desvelar que existe otro sentido que está en la matriz del Estado liberal, la de controlar el poder.

V. EL DEBATE SOBRE EL «ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS» DE 2005: ¿REFLEJO DE UN SENADO GUBERNAMENTAL?

Durante el debate que tuvo lugar en el Senado los días 2-3 de noviembre de 2005 con ocasión del llamado estado de las Autonomías parece que cobra fuerza la falta de un reequilibrio del «pacto constitucional». Estamos, a mi modo de ver, tal y como ha subrayado en otra ocasión el prof. Luciano Vandelli, ante «un problema de mayor alcance, fuerte, de esos que denotan un clima de presencia, de participación, en definitiva de lo que es un clima constituyente», no sólo de una simple reforma constitucional de la segunda cámara³⁴, sino de redireccionar el Estado Autonómico, lo cual no significa que Senado + reforma de Estatutos equivalga, como se ha pretendido, a una reforma constitucional encubierta, y menos a un cambio de régimen político-territorial, sino que éste es tan abierto, que el propio constituyente le confirió de una tal elasticidad y ambigüedad que es adaptable a nuestra Constitución material.

Este debate ha sido a la postre una imagen gráfica del estado actual de cosas (escribimos a finales de 2005): los presidentes de las Comunidades gobernadas por el principal partido de la oposición, sentados y haciendo grupo en-

34 LUCIANO VANDELLI, *Il Veneto Verso Il Nuovo Statuto: Quale Autonomia È Possibile? Tavola rotonda promossa da «L'Amico del Popolo» e Fondazione «Montagna e Europa» Arnaldo Colleselli, venerdì 2 febbraio 2001 — Centro Giovanni XXIII — Belluno, repliche, p. 3.*

frente a los presidentes de las Comunidades gobernadas por el partido del Gobierno. Si se pudiera condensar en unas pocas palabras, yo diría que el sentido de lo que se pudo apreciar en el debate en el Senado, tengo la persistente de duda de que un buen modelo como es el del Bundesrat alemán, no sea pervertido por la lógica de mayoría/oposición, o, dicho de otro modo: el «fantasma» al que algunos temen no sería el de la *oposición o vetos de una cámara-Senado-territorial*, sino que la pesadilla podría ser más bien el de un *Senado de la oposición-no-territorial al Gobierno* y a su mayoría en el Congreso de los Diputados³⁵.

Ese temor quedó demostrado y certificado en el verdadero objetivo del líder de la oposición, en una precisa y minuciosa coincidencia temporal con las polémicas suscitadas en torno a la reforma del Estatuto catalán: la petición de acabar (no apoyar) la reforma de la cámara del Senado, forzar una crisis del gobierno guiado por Rodríguez Zapatero y así mostrar a su electorado la imagen de un gobierno débil cuya última intención sería la convocatoria de elecciones anticipadas. En definitiva, aun contando con la introducción del modelo Bundesrat, ¿existiría una oposición territorial, o todavía una oposición partidista?, ¿Estaría entonces más cercana una verdadera y propia representación territorial en una cámara baja inspirada, como se pregunta Luis María Díez-Picazo, en la *West Lothian Question*?³⁶, ¿A nivel territorial va a seguir siendo el color político lo único que cuente?

Pues bien, si esto fuera así, recordemos que en la Constitución de 1931, la de la II República (de la que en parte la de 1978 se inspiró), se preveía un Parlamento monocameral, lo que no impidió que el auto-investido presidente provisional de Cataluña, Francesc Macià³⁷, proclamase la misma mañana del advenimiento de la II República, el 14 de abril de 1931, el Estado catalán dentro de una República federal española³⁸, antes todavía de la aprobación de la Constitución, lo que al menos parece dar cuenta de que la bilateralidad parece haber tomado carta de naturaleza en lo que denominaríamos —con Mortati— la Constitución material-territorial en el contexto español.

Con todo, lo cierto es que lo que está estrechando el lazo de la reforma del Senado es toda una saga de identidades «de fuerte impacto emotivo». Así que al final, ¿qué es lo que debe estar representado en el Senado: los territorios, o bien

35 Sobre este punto cfr. JUAN JOSÉ RUIZ «Democracia mayoritaria e integración de los intereses territoriales en el Senado» en ELISEO AJA, ENOCH ALBERTÍ ROVIRA Y JUAN JOSE RUIZ, *La reforma constitucional del Senado*, en Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Colección FORO, n. 4, Madrid, 2005.

36 LUIS MARIA DIEZ-PICAZO, «El Estatuto de Catalunya y la West Lothian Question», nel quotidiano *El País*, venerdì, 18 novembre, 2005, p. 14.

37 Sobre este episodio véase, CUCURULL, FÈLIX. *Catalunya republicana i autònoma: 1931-1936*. Barcelona: la Magrana, 1984. (Curs d'història de Catalunya; 5); ID. *Consciència nacional i alliberament*. Barcelona: la Magrana, 1978. (Alliberament; 2) ID. *El fet nacional català a través de la història*. Barcelona: la Magrana, 1980. (Alliberament; 10). Josep Carner-Ribalta i notes de Ramon Fabregat; «Macià, la seva actuació a l'estranger» Edicions Catalanes de Mèxic, Autors Associats. Mèxic DF. 1952, pp.70-71.

38 La c.d. «Declaració de la independència de Catalunya» può leggersi sul sito <http://www.unitat.org/exercit/declar2.html>.

toda una cadencia de identidades territoriales, dado que cada territorio es portador de la suya?³⁹. En fin, deberemos todavía quizás en el futuro adentrarnos en una especie de autoanálisis que, como mediante un juego de espejos y reflejos, nos permita comprender la realidad mutante del problema identitario español, o comprender aquello que algunos han llamado «las terceras intenciones de los constituyentes» españoles en 1978⁴⁰. Pues eso, Teoría, pero también Realidad constitucional.

* * *

ABSTRACT. *In Spain, issues of identity are really explicit, but multiple regional identities competed with an overarching national one. If Spain's Senate is to be redefined itself as more of a states house and less of a party house, in time the Senate might impress Spaniards with some of the arguments for a proactive upper house. The frequency with which European framers transplanted institutions and comprehensive systems suggests that not only abstract models can be borrowed, but the territorial identity perspective should be helpful too for studying the Senate Reform process that is taking place in Spain, in the aftermath of the victory of Socialist party at General Elections in 2004. In this article, I explore different identity claims currently being made in reform process of Catalanian Home Rule, given the new context in which Catalanian Parliament finds itself. The central importance of the new majority party-context in Catalonia and Basque Country, when attempting to understand the complex interplay of identity markers and proposals of Senate reform, has been further emphasised by this article. Decisions over which country's second chamber models to emulate, are partially dependent on images of exemplars models outlined by publicists engaged outside sources and systems, buttressed their claims through metaphorical association to other federal countries, such as Germany, because Spanish scholar elite still holds German Bundesrat in high regard. This article focusing on «territorial» identity, points to the limits of conventional survey performance of national-basis parties in a reformed Senate, mostly because differences in party-line-votes just emerge when territorial-nationalist parties are represented, both at the Senate and the Lower House. The attempts to include territorial identities to construct territorial representa-*

39 En referencia a la representación territorial, y como ya hemos dejado apuntado desde el inicio de este artículo Caamaño explica que «la verdadera dificultad les la de dotar a la representación territorial] de un contenido distinto y diferenciado de la general representación política, de suerte que los representantes no lo fuesen de ciudadanos, sino de un sujeto colectivo de base territorial que, encontrándose integrado por ciudadanos, expresasen intereses vinculados a aquellos pero de contenido diverso al que pretenden como sujetos cívicos individualmente considerados»; FRANCISCO CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, «La Reforma del Senado», in *La Reforma Constitucional*, Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, Madrid, 2005, p. 92.

40 MARCO CIPOLLONI, «Il lessico di appartenenza nella Costituzione Spagnola (Un'analisi linguistica della problematica identitaria)», paper, cit. p. 7.

tion in a reformed Second Chamber must explore some of the ways in which identities are being mobilised within nationalists-parties strategies, and the positive and negative effects of this process. Tension can arise in the constitutional reform process between the deliberate construction of national representation, which must be carried out by state-basis parties, and the various territorial identities representation that expect to nationalists parties. I argue that these are better conceptual tools for the purpose of unravelling the complexities of identity politics in this constitutional reform context than the contrast between regional parties and national party in office.