

VICENTE A. SANJURJO RIVO, *Senado y modelo territorial*, Madrid: Colección Temas del Senado, 2004.

Sin modelo territorial constitucionalmente definido, no hay Senado que pueda conformarse como institución de naturaleza territorial. Y sin reforma constitucional que salve la indefinición del modelo territorial, no hay Senado que recobre funcionalidad política precisa. Si no me equivoco, así cabría sintetizar el contenido de la excelente obra *Senado y modelo territorial*, que viene de publicar el Senado y firma el profesor Vicente Sanjurjo Rivo. Una obra que tiene un fin muy claro, participar en el debate en torno a la reforma del Senado, y presenta un rigor técnico impecable. Un prólogo del profesor Roberto Blanco Valdés la introduce y ofrece algunas de las claves de la misma. A renglón seguido, y a lo largo de cuatro capítulos, Sanjurjo reflexiona acerca de los factores que hacen de la reforma del Senado en Italia y en España un debate interminable. Finalmente, el libro recoge un exhaustivo apéndice bibliográfico, que incluye las aportaciones más relevantes y recientes de la doctrina italiana y española.

Senado y modelo territorial, en efecto, analiza con lucidez y solvencia investigadora dos procesos constituyentes, el italiano y el español, que, al margen de inevitables diferencias, persiguieron un objetivo común: instaurar un Parlamento bicameral, en el bien entendido de que la segunda cámara actuaría como cámara de representación territorial. Sin embargo, la experiencia habida hasta la fecha ha demostrado el escaso éxito de ambas experiencias. Ello explica que la reforma del Senado sea una de esas propuestas que recurrentemente aparece en la agenda de los partidos y que no haya dejado de estar presente en las aportaciones de la doctrina científica desde el mismo momento en que se aprobaron las Constituciones italiana y española. No puede, por tanto, decirse que la configuración constitucional

del Senado haya sido precisamente una contribución muy meritoria del constituyente italiano y español, aunque pueda comprenderse desde las propias exigencias de dos transiciones políticas a la democracia. Como apunta, en efecto, Roberto Blanco Valdés en el prólogo, uno de sus muchos méritos es explicar por qué el Senado italiano y el Senado español se configuraron en su día como tales, trasladándose a su regulación constitucional un desacuerdo político en torno a la estructura territorial que no se logró superar en el curso del proceso constituyente y sigue perviviendo habida cuenta de la manifiesta incapacidad para alumbrar un modelo alternativo.

El constituyente italiano logró, como mucho, alcanzar una decisión de compromiso respecto a la organización territorial a partir de lo que Sanjurjo denomina *generalización* (extensión a todas las entidades territoriales de la autonomía) y *diferenciación* (distinción entre regiones de Estatuto especial y regiones de Estatuto ordinario). Ahora bien, las distintas concepciones sobre las que se cimentó dicho acuerdo aflorarían al hilo del debate constituyente sobre el Senado. El centro-derecha consiguió la aprobación de un bicameralismo perfecto. A partir de este instante, se sucedieron un buen cúmulo de propuestas en torno a su composición, dependiendo de las convicciones regionalistas o antirregionalistas de los proponentes, que desembocaron en muy diversas alianzas, algunas sorprendentes, y, en definitiva, en un Senado de circunstancias.

Sobre tal base, se produjo en Italia un evidente retraso en la implementación del Estado regional constitucionalmente garantizado por cuanto habrá que esperar más de veinte años, concretamente hasta 1970, para la formación de los consejos regionales de régimen ordinario.

Pese a todo, aquel Senado de circunstancias se encajó en el sistema constitucional sin demasiadas dificultades y sin plantear excesivos problemas a lo largo de esos más de veinte años de suspensión regional, en gran medida por su condición de *doppione* o duplicado del Congreso. La insatisfacción surgirá cuando, a comienzos de los años setenta, vaya tomando cuerpo la descentralización política y se haga más evidente la inexistencia de adecuados mecanismos de colaboración y de participación regional en las decisiones del Estado central. Se defenderá así la conveniencia de la reforma del Senado, pero ésta chocará con el mismo obstáculo: la falta de consenso entre las fuerzas políticas en torno al modelo territorial. Las leyes 1, de 1999, y 3, de 2001, de revisión de la Constitución, adolecieron de falta de acuerdo en lo fundamental.

El constituyente español, por su parte, procedió, como significase el profesor Pedro Cruz Villalón (CRUZ VILLALÓN, P., «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 4, 1982), a desconstitucionalizar la estructural territorial del Estado, de suerte tal que, sin modificar la norma fundamental, lo mismo cabía un Estado unitario y centralizado, que uno unitario pero descentralizado o incluso uno sustancialmente federal. Y es que el constituyente optó por un modelo abierto, que, en lo esencial, se limitaba a regular las distintas formas que podría adoptar, llegado el caso, el proceso descentralizador. Por así decir, la voluntad del constituyente fue posibilitar la apertura de un proceso que podría, eventualmente, desembocar en la configuración de un modelo. Ni la distinción entre nacionalidades y regiones, ni la previsión de diversas vías de acceso a la autonomía, ni la diferencia en los respectivos techos competenciales, ni la indeterminación de la ordenación institucional de las Comunidades y de la naturaleza de los Estatutos permitían afirmar la existen-

cia de un modelo territorial. La desconstitucionalización no era, con todo, absoluta, pues se consagraba la indisoluble unidad de la Nación española.

Este silencio del constituyente informa, en último análisis, de la imposibilidad para el acuerdo político en materia de organización territorial. Un desacuerdo que, andado el tiempo, se trasladó al desarrollo ulterior del Estado autonómico, asistiéndose hasta la fecha a interpretaciones y actuaciones muy diferentes de los, siguiendo a Sanjurjo, principios de *generalización* (apertura a todas las regiones del principio dispositivo), *limitación* (establecimiento de condiciones para el ejercicio de la autonomía u opción por la autonomía administrativa), *igualación* (un único régimen autonómico) y *diferenciación* (dos regímenes distintos, uno especial y otro ordinario). El punto de llegada de este largo proceso parece, no obstante, claro: generalización e igualación, vía *emulación* (cada avance en la ampliación de los techos competenciales de las autonomías de *vía rápida* se ha visto seguido por una reivindicación similar por parte de las de *vía lenta*).

Y, claro, a falta de modelo territorial preciso, de nuevo Senado de circunstancias. Un Senado fundamentalmente provincial (recuérdese el progresivo aumento de la importancia de la provincia en el debate constituyente) y sólo marginalmente autonómico (latía la idea de que los grandes temas con incidencia sobre la autonomía política no podían dirimirse en un foro donde presumiblemente buena parte de los entes territoriales en él representados carecían de la misma, sino *bilateralmente* entre el poder central y la entidad sí provista de autonomía plena). Un Senado, en suma, que no es una verdadera cámara territorial, al modo federal, sino que actúa como cámara de reflexión o de segunda lectura, pero con escaso peso político. ¿Casa bien este Senado con el pluralismo territorial existente hoy en España? ¿Suministra una oportunidad para su co-

nocimiento y coordinación? ¿Está a la altura del extraordinario proceso de descentralización efectivamente operado y del carácter político de la autonomía reconocida a las Comunidades Autónomas? La pujanza actual del Estado autonómico no fue siquiera imaginada por el constituyente. Ello obliga a interpretar la representación territorial no como una categoría complementaria de la representación popular, sino como un concepto central para el adecuado funcionamiento del Estado de las Autonomías. La aludida desconstitucionalización de la estructura territorial ha permitido utilizar el Senado como cámara de segunda lectura o de reflexión. Pero las circunstancias han cambiado y los entes territoriales reclaman mayor protagonismo político. La insatisfacción, como en Italia, es generalizada.

En estas coordenadas, Vicente Sanjurjo sostiene la necesidad de proceder a una reforma constitucional, no tanto para eliminar los problemas que el Senado ha planteado, casi nulos, como para hacer frente a los que no ha solventado: la cooperación entre el Estado central y los entes regionales y la participación de éstos en la toma de decisiones de aquél con incidencia en su autonomía política. El Senado como garante de la autonomía. Apunta, asimismo, algunas de las razones por las que la reforma, tan necesaria y aparentemente tan ventajosa, no se ha llevado a cabo. En primer lugar, por el temor casi reverencial a abrir un proceso de reforma constitucional; temor —admite— no del todo infundado. En segundo, por los intereses estratégicos de las distintas formaciones políticas, para las cuales el Senado jamás supuso ni supone una amenaza ni un escollo para el funcionamiento del sistema. La percepción del Senado como cámara disminuida ha calado entre la clase política, de manera que, sin voluntad de generar una nueva dinámica política, la mejor de las reformas caería en saco roto. Y, en tercer lugar y sobre todo, porque la reforma del Senado no es sólo un proble-

ma técnico-jurídico, sino también una cuestión política irresuelta. Se hace indispensable, concluye Sanjurjo, terminar la Constitución territorial antes de reformarla (RUBIO LLORENTE, F., «Sobre la conveniencia de terminar la Constitución antes de acometer su reforma», en *La forma del poder*, Centro de Estudios Constitucionales, 1993), cerrar el proceso autonómico que se abrió después de aprobarse la Constitución, lo que exigirá dejar resuelto de una vez por todas, si es que es posible, la dialéctica igualación-diferenciación o, si se prefiere, simetría-asimetría. Recoge así Sanjurjo la idea lanzada por el profesor Javier Pérez Royo: hasta que no sepamos si vamos a tener definitivamente una estructura del Estado plenamente territorializada y con homogeneidad en el status de los distintos componentes de dicho Estado, o si vamos al reconocimiento de la diferencia de ciertas Comunidades que se traduciría en una estructura orgánica y competencial diversa, la reforma resulta imposible (PÉREZ ROYO, J., «La reforma imposible», *Claves de Razón Práctica*, 20, 1992).

Con todo, no debiera, en mi opinión, abordarse la reforma del Senado en términos exclusivamente normativos, haciendo depender su funcionalidad política sólo de su regulación constitucional. El efecto de las previsiones constitucionales puede actuarse o, por el contrario, neutralizarse a través del desarrollo infraconstitucional o a través de la existencia o no de voluntad política. La virtualidad del Senado no puede depender sólo de su configuración constitucional y ello por cuanto, como demuestra particularmente la experiencia española, el déficit funcional del Senado descansa no sólo en su insuficiente definición constitucional, sino también en la escasa voluntad política de obtener todo lo posible de esa definición, sobre todo de su caracterización como cámara de representación territorial (art. 69.1 CE). Sin modificar una coma del artículo 69 CE, pero sí el contenido de otros varios, el Senado podría haber acentuado

considerablemente su naturaleza de cámara territorial cuantas más competencias decisorias en materias atinentes a las Comunidades Autónomas se le pudieran haber atribuido. Por ese camino aumentaría, sin duda, la vocación territorial de la Cámara Alta, pero es lo cierto que hasta la fecha no se han concretado políticamente esas propuestas. Tampoco se olvide que nuestro ordenamiento contempla otros mecanismos no parlamentarios (Conferencia de Presidentes, Conferencias Sectoriales, Consejo de Política Fiscal y Financiera o Comisiones de transferencias) para conseguir de alguna manera que las demandas de las Comunidades Autónomas sean atendidas por el Estado a la hora de tomar decisiones. Otra cosa es que arrojen resultados plenamente satisfactorios. Cabe, en suma, cuestionar que exista voluntad política para la coordinación y cooperación territorial.

Creo, de otro lado, que, adoptada la decisión de reformar la Constitución, el principal problema residirá en fijar su extensión y sus límites. ¿Debe el Senado reformado adaptarse al esquema, más o menos difuso, del Estado Autonómico? O, por el contrario, ¿se puede proponer un Senado federal que destruya ese esquema? Piénsese, por ejemplo, en las reformas que, con apoyo minoritario, pretenden convertir al Senado en cámara gubernamental autonómica, compuesta por representantes nombrados y cesados por sus presidentes y sujetos imperativamente a sus instrucciones. ¿No choca esta configuración con la idea constitucional de un Senado integrado en las Cortes Generales, foro representativo del pueblo español, y con la prohibición del mandato imperativo o condición libre del representante parlamentario? Se impone reflexionar acerca del alcance *reducido* o *amplio* de la reforma (BLANCO VALDÉS, R., «La reforma del Senado», *Claves de Razón Práctica*, 151, 2005).

Considero, por último, que toda propuesta de reforma habría de tomar en consideración los distintos Senados o Cámaras Altas existentes en el espacio constitucional. Sin pretender importar un modelo a nuestra realidad, seguramente en el Derecho Comparado (*Bundesrat* alemán, Senado austriaco, Consejo Federal suizo, etc.) puedan encontrarse elementos de suma utilidad. Se trataría de adaptar a nuestro sistema construcciones avaladas por un cierto éxito. Los experimentos, con gaseosa.

Entiéndanse, en cualquier caso, estas últimas consideraciones como elementales puntualizaciones de quien no es especialista en el tema. Quien sí lo es, como acredita su *Senado y modelo territorial*, es el profesor Vicente Sanjurjo Rivo, quien se adentra con oficio intelectual y rigor jurídico en un debate ya clásico y, a la par, de rabiosa actualidad. Que el lector disfrute de ella como el magnífico trabajo y el valioso proyecto editorial que hay detrás merecen.

ABSTRACT. Spanish an Italian doctrine considers that it is necessary to reform the Constitution in order to make the Senate a real Chamber of Territorial Representation. This reform would consist on changing its composition and functions to guarantee the participation of territories in the decision-making process. However, nowadays Constitution reform lacks of political support. It shows that there isn't a consensus of political parties about the territorial model of State in Italy and Spain. All these questions are tackled in «Senado y modelo territorial».

ABRAHAM BARRERO ORTEGA
Profesor Asociado de Derecho
Constitucional
Universidad de Sevilla

* * *