

TRIBUNA: MIGUEL HERRERO DE MIÑÓN

Para la reforma del Senado

Miguel Herrero de Miñón es miembro de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

EL PAÍS | Opinión - 27-05-2004

Ha llegado la hora de reformar el Senado. Los expertos insisten en ello, los partidos parecen dispuestos a ponerse de acuerdo para hacerlo y el Gobierno está decidido a impulsar la necesaria revisión constitucional.

No se trata de tarea sencilla porque la composición y funciones de una segunda Cámara es una de las cuestiones más batallonas de la ingeniería constitucional. Pero parece haber pocas dudas sobre el sentido de la reforma anunciada: hacer del Senado, no una desvaída réplica del Congreso, sino una Cámara de representación autonómica, capaz de instrumentar en el Estado de las Autonomías la participación de las comunidades autónomas que caracteriza toda estructura federal, cualquiera que sea su nombre.

Es, sin duda, ingenuo pensar que las tensiones propias de un Estado, como el español, no sólo complejo, sino asimétrico, van a resolverse por el solo hecho de llevarlas a la nueva asamblea o que un foro multilateral como el que se propone construir puede disolver el bilateralismo Madrid-nacionalidades, inherente a la citada asimetría. Pero múltiples cuestiones no bilaterales encontrarán en el nuevo Senado un marco adecuado para su tratamiento y las comunidades autónomas, especialmente aquellas que sirven de cauce a una identidad nacional diferenciada, pueden hallar en él un instrumento para participar en la empresa común que el "Estado de todos" debe de ser. Hace poco, los profesores Aja y Solozábal exponían en estas páginas aspectos y ejemplos significativos y clarificadores en tal sentido.

Ahora bien, si hay acuerdo en torno a una reforma federalizante del Senado, por el origen de los senadores (representantes de las comunidades autónomas y no de las provincias) y las funciones de la Cámara (cauce de integración de las autonomías en las tareas del Estado y no revisión legislativa), las opiniones difieren en cuanto a su composición. ¿Quién ha de designar a los senadores autonómicos? ¿Cómo ha de repartirse su número entre las diferentes comunidades? ¿Debe reducirse a ellos la composición del Senado?

En cuanto a lo primero, a mi juicio, la representación debe ser de los Gobiernos

autonómicos de acuerdo con el modelo alemán de Consejo Federal. Aparte de otros argumentos, para institucionalizar al máximo la representación, que sería de partidos y no de comunidades, si los senadores fueran elegidos ya directamente ya por las asambleas legislativas autonómicas, y ejemplos hay de ello. Sin duda, los Ejecutivos autonómicos responderán al o los partidos mayoritarios; pero los Gobiernos son, por regla general, menos partidistas que las Asambleas. Y, a mi entender, mezclar ambos sistemas de designación hace más confusa la naturaleza de la institución.

Respecto de lo segundo, el voto, y no necesariamente el número de la representación de cada comunidad autónoma, debe ser ponderado, pero los criterios de dicha ponderación no pueden reducirse a los cuantitativos, ya espaciales, ya demográficos. La asimetría de la España plurinacional y multirregional que traza la Constitución (artículo 2 CE) radica en factores ajenos al espacio, la población o la renta. La lengua propia (art. 3), el derecho propio (art. 149, 1, 8ª CE), la especificidad insular (art. 138, 1 *in fine* CE y disposición adicional 3ª), los derechos históricos (adicional 1ª), son otros tantos factores, no cuantitativos sino cualitativos, que la Constitución afirmó y el bloque de constitucionalidad ha desarrollado hasta configurar las diferentes identidades autonómicas. También lo avalan la doctrina del Tribunal Constitucional y del Consejo de Estado. Una "Cámara para la integración" ha de tener en cuenta estos elementos significantes de la personalidad autonómica si ha de servir a esta finalidad representativa e integradora. Porque no necesariamente las comunidades más ricas o más pobladas o más extensas son las que tienen una personalidad diferencial más fuerte y necesitada de cauces de expresión y articulación. Madrid -y lo escribo como madrileño- está más poblada que Euskadi, Valencia o Canarias, pero no tiene derecho propio, ni lengua propia, ni una situación ultraperiférica que requiere y justifica un especial Régimen Económico y Fiscal con relieve constitucional. La ponderación de votos ha de hacerse de manera muy cuidadosa para no crear agravios comparativos ni frustrar la función senatorial de integración de las diferencias, algo que requiere su previo reconocimiento y representación, y los partidos políticos han de realizar una intensa función pedagógica para evitar las reacciones emulativas, por rentables que electoralmente éstas pudieran resultar.

Por último, en España urge poner en pie una institución capaz de capitalizar la experiencia política y atribuirle una serie de funciones que es preciso emancipar de la contienda diaria, esto es, de neutralizar no por la vía de las cuotas partidistas, sino de la independencia. Procurarlo es el gran test de la real voluntad de compaginar el gobierno democrático de la mayoría con la objetividad del Estado.

Para ello podría también servir el nuevo Senado si a los senadores autonómicos se añadiesen unos senadores, ya vitalicios ya con largo mandato, cuanto menos decenal, como sería el caso de los ex presidentes del Gobierno, cuyo lugar es una asamblea política más que una institución técnica, y un número no grande de senadores cooptados o designados, cuando menos, entre los ex presidentes de las Cámaras, de las comunidades autónomas y de los altos tribunales del Estado, una vez retirados, ya de la profesión judicial, ya de la vida política activa.

Su origen no electivo no enturbiaría el carácter democrático de la Cámara, puesto que

todos ellos habrían sido titulares de magistraturas electivas de origen directa o indirectamente democrático. Incorporándolos al Senado se evitaría la amortización, en ocasiones temprana, de su experiencia política, que puede servir al Estado mejor en una de las Cámaras de las Cortes que en la ocasional declaración, conferencia itinerante o tertulia radiofónica. ¿Estamos tan sobrados de capacidades políticas para no contar con personalidades como las de González o Pujol? Y sus funciones no enturbiarían, antes al contrario, el carácter autonómico del Senado.

En efecto, estos senadores podrían no tener voto, aunque sí voz, en las cuestiones relativas a las comunidades autónomas, pero serían sumamente eficaces a la hora de desempeñar tres tareas fundamentales: la reflexión, la designación y el control. Primero, la reflexión no técnica sino política, sosegada e independiente, sobre grandes cuestiones, algo que el político en activo, azacaneado por la urgencia y presionado por los constantes procesos electorales, no siempre puede hacer. ¿Alguien está pensando así sobre el futuro demográfico español y la correspondiente política migratoria? Las opciones que en último término procedan corresponderán al Congreso y al Gobierno que del Congreso surge y ante el Congreso responde; pero estas difíciles opciones pueden ser más certeras si cuentan con una previa reflexión de quien ha acumulado experiencia política y no está llamado a decidir ni a responder de la decisión.

Segundo, la designación de una serie de cargos institucionales respecto de los cuales la experiencia enseña que la intervención de los partidos políticos y el consiguiente sistema de cuotas es tan indeseable como inevitable si la designación tiene lugar a través del Congreso u otra Cámara elegida.

Por último, el control -político y no técnico- de las administraciones independientes - desde el Banco de España a la hipotética TV neutral- para sacarlas de la permanente disyuntiva de perder su independencia si las controla el Congreso o convertirse en "ciudadelas de una razón más estamental que de Estado", si no las controla nadie.

Abundan los estudios muy autorizados que propugnan soluciones de este tipo para la composición de modernos Senados funcionales, y el derecho comparado ofrece ejemplos a tener en cuenta, algunos de los cuales expuso en España con rigor e ingenio, es de justicia reconocerlo, el doctor Vera Santos.

¿Por qué no ser audaces y, a la hora de reformar el Senado, hacerlo, sin prejuicios, a la altura de nuestro tiempo?