

Ismael E. Pitarch
OFICIAL MAJOR PARLAMENT DE CATALUNYA.

EL PARLAMENTO DEL FUTURO

Carta al Director

SUMARIO

- I UN PARLAMENTO VIVO Y DIALÉCTICO.
- II UN PARLAMENTO LEGITIMADO.
- III PARLAMENTO Y SOCIEDAD ABIERTA.
- IV PARLAMENTO E INFORMACIÓN.
- V NUEVOS SISTEMAS DE DIÁLOGOS
- VI LIDERAZGO PRESIDENCIAL VS. LIDERAZGO PARLAMENTARIO.
- VII UN PARLAMENTO SIN LÍMITES.
- VIII RONDÓ & CODA.

Estimado Director:

Pienso, señor Director, que bien puede ser considerada acertada la sugerencia lanzada por el Presidente del Consejo de Redacción, de destinar un número monográfico de CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO al futuro del Parlamento; no lo ha sido, sin embargo, y perdóname Ud., recabar mi colaboración.

Uno es consciente de sus propios límites y piensa que para opinar sobre el futuro, son precisos unos conocimientos profundos y una comprensión global del presente, aunados a un riguroso conocimiento histórico de las fuerzas maestras que definen el devenir económico, social, y político, amalgamados por la comprensión honda y la intuición de las vías de evolución; es decir, se requieren conocimientos exhaustivos y rigurosos de economía, de sociología, de historia de la cultura, de las ideas y del pensamiento, y conocimientos suficientes de las tecnologías nuevas, que abren el presente al futuro. Tales saberes deben ir aunados a una extraordinaria capacidad de síntesis para integrar y precipitar elementos estrictamente coloidales en estos momentos, antes de configurarse como catalizadores de un proyecto por decantar.

La historia y la experiencia ajena han mostrado cómo grandes analistas del presente han cometido graves equivocaciones al extrapolar sus conocimientos, ilusiones o esperanzas en proyecciones de futuro; cuántos científicos sociales han devenido unos estériles profetas de los tiempos por venir. Otros, por el contrario, han ayudado a configurar el futuro como reacción a sus propuestas que, al contrario de lo que pretendían, han generado un efecto *feed-back* de impulsar nuevas corrientes para evitar, impedir y dificultar aquellas propuestas revulsivas.

Ni puedo ser descortés con su invitación, ni fatuo respecto a las propias cualidades y capacidades, por ello me atreveré tan sólo a sugerir con recato algunos elementos, no tanto respecto al futuro del Parlamento, cuanto al Parlamento por el cual uno trabaja, y respecto al futuro que uno esperanzadamente sueña. Espectador desengañado y crítico del Parlamento actual, apasionado comparsa, protagonista de última fila en el análisis doctrinal y el funcionamiento del Parlamento, me atreveré a insinuarle desde el pesimismo de la razón y el optimismo de la voluntad, el Parlamento que justifica los sueños, y en el que, como modelo teórico, encuentra uno las fuerzas para cada día dirigirse al trabajo. Se procurará que el sueño de la razón no alumbré monstruos, y si el sueño deviene insomnio, que al menos sea sosegado y fecundo, y module tenues confianzas.

I UN PARLAMENTO VIVO Y DIALÉCTICO

Uno ha oído hablar tanto, señor Director, de la crisis de los Parlamentos, que ha optado por pensar que tales sintagmas no significan nada o, en todo caso, eluden indiscretamente la imposibilidad de un diagnóstico más profundo y devienen tópico y panacea para lamentaciones paralizantes. Uno no cree en la crisis de los Parlamentos, ni en la crisis del sistema político, ni en la crisis del Estado del bienestar, más allá de lo que cree en la crisis del hombre y en la de la civilización. Las instituciones, como los pueblos, las comunidades y las personas, están sometidas a tensiones profundas en las que se desenvuelve su historia y su permanencia. La vida es adaptación al entorno, a las nuevas circunstancias, y al mismo tiempo, es la superación del entorno y las circunstancias para buscar condiciones que permitan un desarrollo o una acomodación más favorable. Uno considera que el Parlamento está en crisis porque está vivo, su supervivencia es su agonía irrenunciable y continua; la muerte es la única y definitiva crisis, y la puerta de aper-

tura a un profundo y persistente sosiego, el sueño en el que duermen y se acallan todos los sueños.

Uno, señor Director — pasando por el barrio más efervescente y dinámico de la ciudad de los prodigios— , va a trabajar todos los días a la más taoísta y dialéctica sede de los Parlamentos occidentales, y tiene la suerte de encontrar en la misma estructura del edificio el símbolo de la regeneración y la reconversión permanente.

Sabe usted, señor Director, que la tradición oral sostiene que la ubicación física del Parlamento de Cataluña en el Palacio del Parque la decidió uno de los primeros políticos modernos de la Cataluña contemporánea, el Presidente Francesc Macià. Se dice que uno de sus primeros actos tras proclamar la República Catalana — y antes de aceptar en pro de la solidaridad con la República, la construcción y la vertebración de la Generalidad catalana— , fue visitar, con el alcalde provisional de Barcelona, el Palacio del Parque. Primero, fortaleza militar, las obras se iniciaron el uno de marzo de 1716, y culminaron a finales de 1748. Prosper de Verboom, ingeniero militar flamenco al servicio de los ejércitos de Luis XIV y Felipe V, pretendía asegurarse el control de Barcelona, y con ella el dominio de Cataluña, levantando una amplísima fortaleza militar, denominada Ciutadella, para lo que derrocó el antiguo barrio pescador de la Ribera barcelonesa. Los barceloneses odiaron la opresión y sus símbolos, y consiguieron, en 1869, tras la revolución y bajo la presidencia del Consejo de Ministros del General Prim, que se cediera la fortaleza a la ciudad y que se ordenara su demolición.

La sabiduría de un pueblo acostumbrado a convertir en fiestas sus derrotas, conservó el antiguo arsenal de la fortificación. Renació un Palacio tras una doble e intensa transformación: en 1889 el Ayuntamiento de Barcelona decidió convertir el antiguo arsenal de la fortaleza en Palacio Real y ofrecérselo a la Reina Regente, que declinó la cesión, por lo que en el 1900 la ciudad lo destinó a Museo Municipal de Arte.

Francesc Macià, como le digo, señor Director, conocedor de los antecedentes del Arsenal Militar construido para sojuzgar a Barcelona, castigo y símbolo de la ocupación y represión que sufrió Cataluña con los Borbones, y conocedor también del frustrado intento de convertirlo en Palacio Real, pensó ubicar el Parlamento en aquella sede porque en tiempos de clandestinidad, cuando albiraba futuros mejores y pensaba que Cataluña tendría libertad, pensaba que no

había mejor lugar para la paz y la palabra — el Parlamento— que aquél que había nacido como señal de opresión, de asonancias y de armas, de manera *inter leges sileant arma*, dando la vuelta al proverbio.

Es, pues, el testimonio vivo del edificio al que cada mañana uno se acerca a trabajar el que recuerda que ningún proceso histórico y social es irreversible, ni definitivo, y el que ejemplarmente enseña que los pueblos y los hombres pueden encontrar finalmente su destino, a pesar de que los caminos por los que hayan transitado sean tortuosos y raramente llanos y uniformes. La opresión puede convertirse en libertad, el arma en palabra, el sometimiento en ley, el súbdito en ciudadano. Al revés también, señor Director, porque la querencia militar del Palacio del Parque, llevó al General Dictador, tras la invasión de Cataluña, a instalar nuevamente un cuartel en sus dependencias y a ubicar provisionalmente a los invasores. El clamor que iría *in crescendo* hasta hacerse voz y grito unánime *Llibertat, Amnistia i Estatut d'Autonomia*, iba acompañado del deseo compartido de que el Palacio del Parque encontrase su vocación definitiva de casa de los ciudadanos y de Palacio del Parlamento.

Comprenderà, pues, señor Director, que el primer rasgo que vea en la configuración del Parlamento presente y futuro, sea un rasgo de dinamicidad, de vivacidad, de transformación; el Parlamento puede ser el referente en el que se vertebren y organicen fuerzas políticas y ciudadanas para convertirlo en lugar de expresión de sus inquietudes y de sus proyectos nacionales y políticos, puede ser también la adormidera y el conformador, el opio de la democracia, si la ciudadanía vegeta y abandona su protagonismo, cediéndolo exclusivamente a sus representantes. El Parlamento no está en crisis, el Parlamento es crisis, de crecimiento o de involución, de desarrollo o de regresión, de ampliación o de reducción, de progreso o de retroceso.

Si el Parlamento está vivo, tiene inmanentes en él y presentes, no sólo las fuerzas que protagonizan y conducen la sociedad del momento actual, sino también la latencia de aquellos sectores sociales que pudieron ser dominantes en épocas anteriores y quedan como reliquias de ideas, principios o estructuras que van periclitando, y también aún, las que, no sin dificultades y enfrentamientos sin cuento, configurarán el futuro. Los ciudadanos y los pueblos, a través de las elecciones, de los movimientos sociales y del devenir de la historia, acelerarán los procesos, los

retardarán, incluso en algunos momentos llegarán a subvertirlos.

La crisis del Parlamento es la crisis de la sociedad. El Parlamento es, en cada momento, lo que la sociedad quiere que sea, o al menos aquello que permite que sea; de manera que, también en este terreno, los ciudadanos tienen, sino el Parlamento que merecen, al menos el que desean o permiten, pues siempre está en sus manos la llave de la transformación y renovación.

II UN PARLAMENTO LEGITIMADO

El Parlamento ciertamente no es en los tiempos presentes, señor Director, quien hace las leyes, ni tampoco quien crea y mantiene al Gobierno. Sin embargo, el Parlamento es la sede donde se publican y legitiman las decisiones.

Las leyes, cada vez más técnicas y complejas, se preparan por tecno-estructuras profesionalizadas, con abundantes conocimientos y medios, se consensuan, a veces, con poderes fácticos ocultos; sin embargo, no parecen válidas a los ciudadanos si no son negociadas, publicadas y legitimadas en el área parlamentaria. El largo camino de culminación y perfeccionamiento que dicen los técnicos — a veces, subrayan los cínicos, de empeoramiento—, de la Ley, se desarrolla en el ámbito parlamentario, en el que las minorías pueden contraponer sus tesis a las de los redactores de los proyectos, empezando por la mayoría parlamentaria y gubernamental, y pueden servir de canal y cauce de expresión para los sectores orillados en las consultas previas, explicar su significado y alcance, y la legitimidad de sus mandatos.

Los pactos de gobierno e investidura raramente se celebran en sede parlamentaria, es más bien en reuniones secretas y reservadas entre dirigentes o núcleos dirigentes de partidos que tienen programas o intereses comunes, donde se produce la negociación que permite finalmente anunciar la posibilidad de que exista un gobierno que reciba la investidura parlamentaria. Sucede lo mismo que antes, el gobierno no se hace en el Parlamento, pero nace en el Parlamento; las razones del pacto a veces quedan oscuras, pero las que legitiman al Gobierno ante la opinión ciudadana y le otorgan la autoridad que le permite ejercer su acción de gobierno, son las que se explican y explicitan en los debates de investidura o en los debates de orientación de la

acción política y de gobierno, o incluso en la presentación de cuestiones de confianza o mociones de censura alternativas, de manera que en la ritualidad parlamentaria no aparece como legítimo un gobierno que se imponga a los ciudadanos sin pasar por el trámite de la investidura parlamentaria, sin el desgaste mínimo de someter un programa de gobierno a la consideración y a las críticas de las minorías de oposición y a la opinión pública.

No veo en el horizonte, señor Director, ningún otro instrumento, institución o medio, que permita mejor que el Parlamento el ejercicio de la función de legitimación en el sistema de dominación política de las democracias occidentales modernas. El Parlamento ejerce la función de legitimación y mediación muy imperfectamente, porque normalmente es más lo que oculta que lo que desvela, incluso a veces pueda resultar que sea más lo que destruya que lo que aporte, pero, sin embargo, no hay instrumento o institución mejor, en una sociedad libre dirigida por gobiernos nacidos de elecciones libres y periódicas, para permitir la confrontación de las alternativas de los programas de gobierno, y la realización y la concreción de estos programas en las acciones ordinarias de legislación y aprobación de los presupuestos.

El único riesgo que intuyo, señor Director, para el ejercicio de la función legitimadora es que el Parlamento pierda su carácter representativo, y substituya a la opinión ciudadana; en tal caso, como en las dictaduras y en los gobiernos monocráticos y absolutos, la legitimación de la decisión política deberá encontrarse en componentes místicos, ideológicos, o incluso en el mero empleo de la fuerza bruta, porque la función legitimadora sólo puede ejercitarla un Parlamento que represente, aunque sea imperfectamente, las voluntades, los deseos y las esperanzas de los ciudadanos que periódicamente eligen a equipos y programas de gobierno a través de programas electorales. Es decir, cuando los gobernantes nacen de elecciones libres y periódicas, en las que se produce auténtica confrontación entre equipos y programas parcialmente distintos, el Parlamento no es que sea la mejor, sino que es la única institución que permite la legitimación de las decisiones de los gobernantes para que sean aceptadas por los ciudadanos.

Ni la televisión, ni los medios de comunicación social, ni las iglesias, ni tampoco las asociaciones ciudadanas, tienen el carácter global de representación colectiva y total que sustenta el ejercicio de la autoridad en las democracias contemporáneas. Más aún, señor Director, frente a todas ellas el Parlamento aparece como institución menos manipulable por los grupos de presión económica, y menos domesticable por los intereses de los grupos organizados ideológicamente. Si se postula una democracia representativa y no una democracia organicista ni corporativa, tampoco los sindicatos y las asociaciones profesionales representativas, o las asociaciones de intereses sectoriales, pueden competir con el Parlamento en la función de legitimación, porque éstas siempre serán más proclives a la expresión de intereses particulares o sectoriales, que intentarán imponerse al colectivo como intereses comunes. Mientras el sistema de gobierno se funde en principios democráticos y representativos, el Parlamento es insustituible como lugar e institución que permite el debate de posturas contrapuestas, complementarias, pero no antagónicas, en la expresión del bien común y del interés general, señuelo y legitimación teórica del sistema democrático representativo. Así pues, Parlamento en presente y en futuro, se califica como Parlamento legitimador. Si la ciudadanía no acepta la legitimación que da la Cámara representativa, no existe un verdadero sistema parlamentario democrático de gobierno.

III PARLAMENTO Y SOCIEDAD ABIERTA

Ya lo comentamos, señor Director, no es el Parlamento el que está en crisis, sino la sociedad a la que el Parlamento representa; en cualquier caso, la crisis del Parlamento y de la sociedad es una crisis permanente, de ir resolviendo tensiones derivadas de formaciones económicas sociales en perpetua transformación, impulsadas por el desarrollo del pensamiento, las culturas y las nuevas tecnologías, especialmente en la comunicación e información. Ciertamente el Parlamento del futuro no va a tener la simplicidad de las Cortes estamentales de la Edad Media, ni tampoco la leve complicación de los Parlamentos modernos del inicio del Estado capitalista. Las sociedades del presente, y más aún las del futuro, son sociedades permanentemente abiertas en profunda transformación, en las que los sistemas de dominación se entrecruzan, oscurecen, y transforman continuamente.

El Parlamento, en este contexto, no puede dar cabida únicamente a las formaciones de los sectores sociales antagónicos, hegemónicos, y dominantes, si no que, para poder cumplir su función primordial en el sistema político, de alguna manera debe responder a todas las sensibilidades. El Parlamento, por lo demás, en una sociedad mediática, no es el único, ni tal vez el más adecuado, foro para el debate y la formación de la opinión política. Si alguna vez fue cierto que la opinión política ciudadana se creaba y se expresaba en el Parlamento, hoy en día la institución parlamentaria comparte amplísimamente esta función de mediación con los medios de comunicación social, y con el sin número de grupos, sub-grupos y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, que vertebran la sociedad civil. La opinión pública es magmática, deliquescente, en absoluta efervescencia y transformación. Quizás en algún momento fue noticia el debate parlamentario; hoy en día acostumbra a suceder más bien que la noticia mediática que aparece en los medios de comunicación social sirve de base para más de una actuación parlamentaria. Sin embargo, el Parlamento sigue siendo insustituible en su función mediadora, y en las sociedades democráticas deviene el único instrumento con capacidad de legitimar la decisión que se impone coactiva o consensualmente a toda la opinión ciudadana. Si la opinión pública se maneja y manipula, se crea y se transforma por los medios de comunicación social, cada vez más en manos de las poderosas cadenas de televisión, vinculadas siempre a muy concretos y determinados sectores económicos y grupos de presión y opinión, una área de libertad sólo puede contrarrestarse y contraponerse en un foro neutral en el que comparezcan y se confronten todas las opiniones que refleja la opinión ciudadana.

El Parlamento debe ser abierto, porque representa y refleja una sociedad en permanente evolución, no únicamente en los sectores de opinión, sino también en cuanto a los protagonistas de los impulsos de transformación y renovación social. Se advertía, señor Director, que en el Parlamento están presentes subordinadamente las voces del pasado, hegemónicamente las del presente, y se apuntan con mayor o menor fuerza las del futuro; éstas, en una posición subordinada que puede ver frustrada su transformación en hegemónicas, si no saben conducir el proceso de legitimación y aprendizaje parlamentario. Empiezan a vislumbrarse signos tangibles de una tal transformación. Los Parlamentos, ocioso es decirlo, apenas acogen en su seno a representantes de los grandes sectores oligárquicos agrarios, de la nobleza, y mucho menos del clero y la milicia; mientras, siguen siendo dominantes alternativamente, los partidos políticos representativos de la burguesía y los sectores populares, en sus diversas segmentaciones; además, en la inmensa mayoría de los Parlamentos democráticos están escasamente presentes las mujeres y

los representantes de grupos marginales y de minorías raciales y culturales; también están abriéndose paso lentamente valores y axiologías todavía minoritarias, pero que van extendiendo su área de influencia y ampliando su lugar bajo el sol, como son los grupos ecologistas, de protección de la naturaleza, y de usos alternativos de la riqueza, el crecimiento y la industria. En la mayoría de los Parlamentos occidentales es muy tímida la presencia de los representantes de la emigración, quienes por prescripción legal e incluso constitucional, en la inmensa mayoría de los países no pueden votar hasta que han adquirido la nacionalidad, ligada a condiciones siempre onerosas.

El Parlamento del Futuro, en cada Estado Nación, en cada comunidad representativa, necesariamente va a ser plural, no sólo ideológicamente como acostumbra a serlo ya hoy en día, sino incluso también respecto a la representación, procedencia, origen social y cultural, amén de económico, de los representantes. Nuevos sectores sociales emergentes que representan nuevos valores, obligarán a repensar las teorías de representación, y forzarán el diálogo tras la confrontación, para afirmar una democracia de integración, en la que el conflicto básico esté habitualmente soterrado y oculto, so pena de hacer saltar el sistema con integristas y fundamentalismos contrapuestos.

La misma idea de patria y nación, subyacente a la idea del Parlamento liberal estatal, está en profunda transformación, la Patria-Nación cerrada, la comunidad eclesial y tribal, cuestionadas desde la lucha y la confrontación de clases como unidades de destino uniformes y unívocas, están viéndose superadas por un nuevo concepto de comunidad dinámica e integrativa, que supera la confrontación derivada de la lucha de clases y de la subordinación social, económica o cultural, en una comunidad abierta de seres humanos, libres e iguales, que en riqueza multicolor y plural acoge diversidad de lenguas, culturas, razas, opciones, y expresiones minoritarias, en la que los seres humanos, que nacen y mueren iguales, postulan como axioma de su existencia, unos derechos fundamentales básicos e iguales para todos, no sólo en la esfera de la personalidad, sino también en el contorno ideológico, económico, social y cultural, y aún de la vida material. Comunidad que, por su misma definición, es una comunidad abierta, que admite diversos grados y expresiones de representación, en la que — como en los viejos mitos del anarquismo confederal y de la utopía comunista, en su sentido más genuino—, se podrán

establecer relaciones sinalagmáticas de unión entre ciudadanos que encuentran elementos que les aunan y les diferencian a un tiempo, sin exclusivismos ni confrontación, de otras comunidades, desde áreas pequeñas que van enriqueciéndose en complejidades cada vez más barrocas, pudiéndose ser así, desde la mismidad y exclusividad del frágil uno individual, miembro de una familia, de un barrio, de una ciudad, de un territorio o comunidad, de un estado, de un supra-estado, e incluso de un planeta o de una galaxia.

La sociedad es más rica que el Parlamento. La sociedad conforma al Parlamento, y no al revés; pero también al revés, el Parlamento al recoger y expresar la pluralidad de voces sociales, culturales, humanas, y económicas, conforma una sociedad abierta, en la que sus únicos enemigos son siempre los enemigos de la libertad.

IV PARLAMENTO E INFORMACIÓN

La función del Parlamento como órgano publicador, y la necesidad de que la institución parlamentaria sea transparente, absoluta y totalmente accesible a los ciudadanos, lo sabe bien, señor Director, ha sido teorizada y defendida desde posiciones ideológicas liberales y socialdemócratas, y negada exclusivamente desde concepciones totalitarias, absolutistas y autoritarias. Ciertamente, señor Director, no merecería tan siquiera recordar estos temas, si la crisis que acostumbra a envolverlos periódicamente en la conciencia social, no aconsejara volver sobre ellos, y recordar su absoluta necesidad.

La relación del Parlamento con la información es multívoca y multidireccional. En primer lugar, se postula la exigencia de que el Parlamento y sus miembros estén bien informados, es decir, dispongan de datos suficientes para ejercer coherentemente las funciones legislativas de control, educativas, expresivas, etc... que conforman su actuación diaria y permanente. Obtener la información no es fácil hoy en día, por esto el primer objetivo del Parlamento es proveerse de información suficiente y contrastada. La incorporación de nuevas tecnologías, la mundialización de la información, la conciencia de que se forma parte de una aldea global en las diferen-

tes y diversas parcelas culturales, económicas, sociales, y políticas, está presente en cualquier protagonista, o comparsa, que no sea suicida, y que quiera ejercer coherentemente sus funciones. Por eso, uno se atreve a aconsejar que el Parlamento del futuro, especialmente en los sistemas parlamentarios, copie, transfiera y reduplique, los medios de los que se ha ido dotando el Congreso de los Estados Unidos de América del Norte, como elemento esencial para contrapesar y controlar los poderes del Presidente, sobre todo, pero no exclusivamente, en los dominios económicos y presupuestarios. Ciertamente, señor Director, el consejo no es vano ni gratuito. Trasladar técnicas y mecanismos de un sistema político presidencialista a un sistema parlamentario no significa confusión, ni quizás tampoco ignorancia, sino que expresa el convencimiento profundo de que la vertebración de la relación Parlamento-Gobierno-minorías-mayorías, gobierno-oposición, ha cambiado profundamente de signo y cambiará y se acentuará aún más en el futuro. Si la mayoría parlamentaria puede nutrirse de la información que le suministran las tecno-estructuras y el Gobierno, el Parlamento debe ser la nodriza de la información de las minorías y de los sectores subordinados.

La información es un bien abundante, pero absolutamente mal gestionado; en el mundo contemporáneo se ha convertido en el valor de cambio más importante. Al referirse al Parlamento, la primera constatación es que el Parlamento es paupérrimo en la obtención y disposición de la información; habitualmente la información le llega tarde y mal; más frecuentemente aún, la información le llega desagregada e inconexa. La primera exigencia de un Parlamento que quiera ejercer sus funciones en el estado democrático contemporáneo, es disponer de información abundante, suficiente, y bien decantada, ordenada y construída; con frecuencia el exceso de información pervierte y desnaturaliza una información suficiente y operativa. Nunca se insistirá bastante en la necesidad de que el Parlamento disponga de información, contrastada y ordenada para facilitar el trabajo político de los miembros y el ejercicio de sus funciones. Resulta imprescindible que los Parlamentos democráticos y las cámaras representativas, dispongan de información transferida desde otros órganos o instituciones, pero resulta más imprescindible todavía que técnicos propios, cualificados e independientes, puedan desbrozarla, decantarla y contrastarla para ponerla al servicio de la pluralidad de grupos y miembros que conforman los Parlamentos. El primer objetivo es pues, disponer de información y organizarla adecuadamente y críticamente. El segundo objetivo, responsabilidad de un Parlamento democrático, es democratizar la información; es imprescindible rasgar el velo de Maya y poner a disposición de la opinión pública ciudadana una información contrastada y rigurosa que ayude y contrapesa la

información sesgada y condicionada que suministran tecno-estructuras y grupos de presión, cuyo objetivo en un contexto de dominación basado principalmente en la organización del consentimiento, es la manipulación formal de la información. Junto a la organización y acopio de información, el Parlamento del futuro debe democratizarla y ponerla al servicio de la opinión pública.

Esto comporta una nueva exigencia, el Parlamento debe ser absolutamente transparente; son totalmente incoherentes con la esencia y la funcionalidad del Parlamento, los preceptos reglamentarios, sean reglas, prácticas o costumbres, que impiden el acceso del ciudadano a la información parlamentaria, y que establecen restricciones para su acceso, lo son más aún, si declaran determinadas materias, procedimientos o actuaciones como secretas. El Parlamento, señor Director, debe ser una casa de vidrio, una institución transparente para los ciudadanos individual y colectivamente considerados. La protección del secreto de las actuaciones parlamentarias, no solamente tiene regusto feudal y absolutista, sino que impide el ejercicio de la función pedagógica y educativa, consustancial a la actuación de las Cámaras; por lo demás, los trámites y las actuaciones secretas lo único que hacen es edulcorar y disfrazar privilegios caducos e impedir el control de los representantes por la opinión pública adulta e informada, base del sistema parlamentario y democrático de gobierno.

V NUEVOS SISTEMAS DE DIÁLOGOS

El constitucionalismo liberal reguló, lo sabe usted bien señor Director, un sistema de colaboración y diálogo entre Parlamento y Gobierno, que dio lugar a lo que se denomina técnicamente régimen parlamentario, y llevó a divulgar la creencia de que el Parlamento controlaba al Gobierno. Tal vez esta afirmación haya resultado, como sucede con frecuencia, un falso lugar común que no resistiría el análisis de los hechos, al menos en el momento presente, pero incluso se podría sospechar que no lo hubiera resistido en momento alguno. Las Constituciones si -

guen utilizando habitualmente las mismas expresiones clásicas del constitucionalismo liberal, para regular la relación del Parlamento con el Gobierno en los sistemas parlamentarios; sin embargo, hoy en día todos somos conscientes que esta relación se ejerce y mantiene de manera absolutamente distinta a lo que dan a entender las definiciones legales.

Es una verdad empírica el hecho de que no es el Parlamento quien controla al Gobierno, sino la oposición la que intenta controlar a la mayoría gubernamental y parlamentaria; es también verdad palpable que el diálogo más importante no se produce tanto entre Gobierno y Parlamento, sino entre los líderes de la mayoría gubernamental y parlamentaria, y los líderes o representantes de la minoría o las minorías de oposición. El Parlamento del futuro debe partir de esta constatación empírica y de esta realidad; así pues, si antes se postuló la necesidad de que el Parlamento dispusiera de información contrastada, suficiente y propia, ahora se traslada a los cauces en que debe producirse el diálogo y la confrontación entre mayoría gubernamental y parlamentaria con la oposición y las minorías que únicamente están en el Parlamento y no en el Gobierno.

En el sistema parlamentario de gobierno no son los proyectos y los programas del Parlamento los que se contraponen a los del Gobierno, como podría suceder en algunos sistemas presidencialistas, en los que la mayoría congresual fuera distinta de la presidencial, sino que es el programa de la mayoría gubernamental y parlamentaria — note, señor Director, que se han invertido los términos, porque el liderazgo y el protagonismo acostumbran a ejercerlo antes y más los representantes del Gobierno, que no los líderes parlamentarios de la mayoría gubernamental, el que se contrapone y se confronta a las alternativas que presentan las distintas minorías o bloques de la oposición. Esta es una mera constatación fáctica, que modula continua y permanentemente el ejercicio de las funciones parlamentarias; así pues, no se legisla modificando los proyectos del Gobierno, sino que las propuestas de la mayoría gubernamental y parlamentaria son contrastadas con las enmiendas y alternativas que formulan los grupos de la oposición; así también, no se critica el programa presidencial, sino que la mayoría gubernamental y parlamentaria expresa y defiende su programa, una vez que ha logrado investir como Jefe o Presidente de Gobierno a su líder natural, ante las críticas y alternativas de las minorías de oposición; así también, no es el Parlamento quien controla al Gobierno, sino la oposición y las minorías quienes contraponen sus propuestas o alternativas a las de la mayoría gubernamental y parlamentaria; así, finalmente, son las propuestas de las minorías de oposición, las que pretenden llamar la

atención a la mayoría gubernamental y parlamentaria, impulsando con sus propuestas y sugerencias la actuación de aquella, en áreas y sectores marginados políticamente.

No es éste el tema, señor Director, en el que ahora se pretende incidir; la justificación y el análisis se han hecho en otros momentos, y hoy en día son amplísimamente compartidos, no sólo por los analistas de la política, sino también por los comentaristas de prensa, por los politólogos, e incluso por los juristas y constitucionalistas más rigurosos, especialmente si contrastan la norma con la realidad. Si se han hecho las afirmaciones anteriores y se ha recordado el punto de partida, es por insistir en algo que no es ni usual ni frecuente, ni tampoco forma parte de la cultura política mayoritaria en el momento presente y que se postula para el Parlamento del futuro. Es, nada más y nada menos, señor Director, que el *self restraint* o la auto limitación en el ejercicio de los propios poderes y derechos. ¡Qué ingenuidad, pensará usted, señor Director! Cierto. Sabe usted empero que, a veces, en las mentes de los ingenuos están las semillas del futuro, y que muchas verdades que hoy en día parecen lugares comunes y posturas pacíficas en días lejanos fueron herejías, sueños, quimeras y provocaciones de unos pocos. La mayor parte de la práctica política en las democracias occidentales, y nuestra reciente experiencia política tanto estatal como autonómica, es absolutamente contradictoria con la ingenuidad que se demanda.

Si la finalidad del sistema parlamentario de gobierno es que los representantes designados por los ciudadanos expresen la opinión de la nación o comunidad, y los gobernantes por aquellos designados ejerzan las funciones de gobernación, parece imprescindible que la relación Parlamento-Gobierno, o mejor dicho como venimos reiterando, entre mayoría gubernamental y parlamentaria con la oposición o las minorías, se adecue a la lógica de permitir a la primera ejercer eficazmente el compromiso de gobierno y de actuación programática, y a la segunda la contradicción, contrapeso y control. Por eso, si la mayoría gubernamental y parlamentaria es sólida, consistente, bien trabada, aunque no llegue a disponer de las garantías técnicas de las mayorías absolutas, la mayoría debe moderar el ejercicio de su función de dirección y liderazgo y permitir que sea determinante, en la labor parlamentaria, el ejercicio de las funciones de control por parte de las minorías de la oposición; es decir, cuanto de mayores facilidades dispone la mayoría gubernamental y parlamentaria para ejercer su programa, aplicar sus propuestas, y

desarrollar en la legislación y en la administración sus objetivos y programas, más facilidades debe dar a las minorías de la oposición para criticarlas, denunciar sus incoherencias, olvidos, y llamar la atención no sólo a la mayoría gubernamental y parlamentaria, sino también y sobre todo a la opinión pública, de los límites y carencias de aquella; cuanto más sólida sea la mayoría gubernamental, mayores facilidades debe dar y permitir, en la práctica, a las minorías de la oposición para controlarla, criticarla, investigarla y denostarla, contraponiendo la acción de gobierno a la crítica de la oposición. La auto-limitación de la mayoría, al permitir que el elector informado fundamente su decisión y ratifique o sustituya la mayoría gobernante por una nueva mayoría nacida desde la oposición, deviene una garantía de la estabilidad y facilita la integración del sistema político.

Al revés también, señor Director, conoce Ud. situaciones en las que es la mayoría parlamentaria quien deviene frágil, lábil e inestable, para construir una mayoría gubernamental. En tal circunstancia, la responsabilidad mayor y los puentes del diálogo están en el lado de la oposición y de las minorías parlamentarias, quienes mientras no sean capaces de aunarse para construir una mayoría de gobierno, deben permitir a la minoría mayoritaria ejercer el liderazgo de la administración y aplicar su programa de gobierno, de manera que el ejercicio de las funciones de control, crítica e información, no paralicen ni impidan la acción eficaz del Gobierno. Elecciones frecuentes y crisis continuas de gobierno, son mal vistas por la opinión pública, tienden a desestabilizar la vertebración política y a limitar la potencialidad de la sociedad civil. La auto-limitación, en tal caso, debe estar en las minorías no mayoritarias, que pueden promover acciones parlamentarias para impulsar, encuadrar y controlar la acción del Gobierno, pero sin encorsetarla, paralizarla o destruirla. Quien no tiene la posibilidad de construir un gobierno, debe limitar su capacidad de destruirlo y ampliar los cauces de diálogo y colaboración.

Porque el sistema parlamentario de gobierno, usted lo sabe bien, señor Director, es un sistema de gobierno en diálogo, diálogo que comporta confrontación, antítesis, contraposición, pero que sobre todo busca el acuerdo, no sólo respecto a los ejes básicos institucionales y fundantes de la sociedad, sino también, por más que resulte crítico y tormentoso, respecto a la acción de gobierno y a la política del día a día. La vieja máxima del derecho parlamentario inglés de que la mayoría es dueña de las decisiones y la minoría señora de las palabras, en el Parlamento del

futuro seguirá vigente; deberá estar atenuada, sin embargo, por las modulaciones que componen la práctica de un diálogo constante, continuo, extenuante e irrenunciable, para que la mayoría incorpore a sus decisiones más trascendentes a la minoría, manteniéndose siempre el derecho a la discrepancia, a la formulación de la alternativa, y a la protesta, de quien no haya logrado participar en la construcción y definición del programa de gobierno. También en el Parlamento del futuro la mayoría debe ser la madre de la decisión, y la minoría el padre de la palabra.

Se recordaba antes, señor Director, que el Parlamento debe ser una casa de vidrio y transparente; ahora convendría recordar que el Parlamento es el hogar del ciudadano, administrado por la mayoría, y atendido por las minorías, ambas comparten el protagonismo en la acción cotidiana, hay gabinetes y sustento para todos y no cabe acapararlos por quien más grita o se ajetea.

VI LIDERAZGO PRESIDENCIAL VS. LIDERAZGO PARLAMENTARIO

Las últimas disgresiones, señor Director, me llevan a expresarle otra inquietud respecto a un tema que uno considera no está bien resuelto en la relación institucional actual entre Parlamento y Gobierno, especialmente en lo relativo al liderazgo institucional y la proyección mediática respectiva; el futuro deberá intentar mejores soluciones.

Sabe usted bien, señor Director, que los humanos nos distinguimos por ser unos animales que piden, a un tiempo, cosas imposibles y contradictorias; exigimos, y en esto nos diferenciamos del buen salvaje, el reconocimiento de nuestros derechos y la absoluta libertad individual, sin tener presente la necesidad de convivencia, de autolimitación, de civilidad, de compasión y de solidaridad; cada cual se considera único, irrepetible, extraordinario, monarca absoluto, vicedios, dueño, señor y centro del Universo, todos los demás son súbditos, cuando no sirvientes dedicados a atender y complacer los deseos del amo; se olvida que es imposible la convivencia

sólo de reyes y monarcas absolutos, y que resultan más atractivos los pueblos sin dueño, que los reyes sin pueblo. Aprendemos pues, enseguida, la necesidad de conjuntar los derechos de todos; aparece como deseable y legítima la limitación de los derechos del otro, antes que la limitación de los derechos propios. La civilización, la educación, la cultura, y sobre todo la amarga experiencia y el rudo fracaso de la inmensa mayoría en conseguir que el señorazgo de uno sea aceptado por los demás, imponen social y convencionalmente limitaciones a los ejercicios de los derechos que, para que nos resulten menos odiosas, aceptamos también en los nuestros si se producen antes, y más, en los de los demás — la afirmación no es cínica, señor Director, sino exclusivamente empírica—. La situación que se produce en el micro universo personal, se reproduce más ampliamente en los macro organismos sociales, y en las estructuras organizadas por grupos. No debe extrañar, pues, que se reproduzca también en la relación entre Parlamento y Gobierno, ni tampoco que incluso aparezca como más exacerbada.

Son muchos los factores de complejidad. El ciudadano, especialmente en una sociedad de masas, busca la facilidad que le permita ver las cosas claras; el inconsciente cómodo del súbdito es aprovechado por los medios de comunicación de masas, especialmente por los más simplificados, como las televisiones y las grandes cadenas de comunicación radiofónica, para enmascarar la complejidad y fomentar la identificación acrítica — no sabemos qué nos deparan las nuevas vías de comunicación de internautas, intuimos que si, por una parte, contribuyen a democratizar y a relativizar la información, por otra serán también objeto de manipulación por los grandes grupos conformadores de opinión—. A partidos políticos, a grupos de presión y de opinión, les conviene y les facilita la dominación y la función de gobierno, encontrar e imponer un líder, un representante, conocido y asumido por la opinión pública ciudadana como prototipo de las propuestas, los valores, los esquemas y las axiologías de aquellos. El liderazgo unipersonal unifica el mensaje, y facilita la identificación, por eso es utilizado abundantemente, no sólo en el área política, sino también en la económica, social, y cultural.

La mayoría de las elecciones parlamentarias en nuestras democracias, aunque se conciben y se definen legalmente como elecciones para el Parlamento, mediáticamente y en la opinión popular se presentan y se plantean desde esquemas presidencialistas. El ciudadano cree que al votar una lista, en la que ordinariamente no conoce a la inmensa mayoría de sus integrantes, de hecho está eligiendo y designando para presidente del Gobierno a un líder salvador, presentado como tal por los media, con el que se identifica, al que adopta y a quien encomienda la solu-

ción y respuesta a todos sus problemas. Sabemos bien, señor Director, la falsedad de tal creencia y deseo subconsciente, reflejo de inseguridades más profundas.

Son escasos y mal vistos quienes prefieren el Parlamento al Presidente, a pesar de que los liderazgos y los salvadores individuales siempre han sido superados por democracias adultas y han resultado más duraderas. Se han criticado las listas cerradas y bloqueadas; se han denostado los límites impuestos por los reglamentos a la actuación del diputado individual, sometido a la tutela y encorsetado por el dominio de los grupos políticos; se ha hablado hasta la saciedad de las dictaduras de hierro de las organizaciones, y de como la democracia postulada por los partidos políticos en la confrontación entre ellos, no siempre se da en sus propias estructuras internas, en las que los mecanismos de cooptación, infeudación, o dictadura casi absoluta, son con excesiva frecuencia las reglas reales de funcionamiento, aunque nunca las teóricas. Más grave, sin embargo, y más paralizante es el liderazgo unipersonal y la extensión de monarquías presidencialistas absolutas en las que se convierten, de hecho, algunos sistemas teóricamente parlamentarios.

Nuestro Parlamento no ha sabido resolver la tensión de un liderazgo fuerte, personal, que conduzca la mayoría gubernamental y parlamentaria, confrontado a un liderazgo social de grupos que desarrollan las individualidades hasta el máximo de sus posibilidades, y suman las potencialidades no sólo de los más sabios y preparados, sino también de los mejores éticamente.

El diálogo parlamentario acostumbra a hacerse entre los líderes de la mayoría gubernamental y parlamentaria, y los líderes de las minorías y de la oposición, en el que con frecuencia apenas cuenta el miembro individual, al que se considera estrictamente un engranaje o una rueda del sistema, y al que se pide su asentimiento, pero difícilmente su discernimiento e independencia. La responsabilidad, y la falta de interés por encontrar mejor solución, es compartida en este campo por la mayoría gubernamental y parlamentaria y las minorías de oposición.

Ciertamente la aporía, señor Director, es difícil de resolver, y el Parlamento del futuro debe encararse con ella; el diálogo gubernamental con la oposición parlamentaria debe trascender las propuestas de los líderes que facilitan la personalización y la simplificación, y debe extenderse a amplios bloques orgánicos en los que no se personalicen, sino que se socialicen y disuelvan en el pensar colectivo. Si el afianzamiento y el fortalecimiento de los liderazgos unipersonales faci -

litan la identificación, y simplifican la alternancia, sólo amplios liderazgos colectivos en los que los ciudadanos expresen su opinión y tengan posibilidad de desarrollar sus propuestas hasta el límite, permite Gobiernos y Parlamentos para ciudadanos adultos en los que individuos y estructuras potencian sus sinergias para la construcción de la Utopía.

VII UN PARLAMENTO SIN LÍMITES

El Parlamento, señor Director, por más que lo hayan sostenido algunas afirmaciones doctrinales, e incluso a veces haya sido consagrado en los textos constitucionales, no ha sido nunca la clave ni el centro de la vida política en los estados democráticos modernos. El Parlamento basa toda su fuerza en ser la más directa y genuína representación del cuerpo electoral, llámesele nación, estado llano, pueblo o comunidad; tampoco éstos han sido los protagonistas activos de la historia, sino más bien los pasivos; es incoherente por tanto que el Parlamento, su órgano representativo, se mitifique y enfatice como la institución esencial en una democracia, cuando en el funcionamiento de las tecnocracias contemporáneas, el poder del demos realmente está muy diluido. Comprenderá perfectamente, señor Director, que no se vaya a postular para el Parlamento el papel esencial en la dirección del sistema político y de la administración, que corresponde, ha correspondido y, seguramente corresponderá siempre, a los ejecutivos y a las tecnestructuras administrativas, imbricadas y permeadas por los poderes políticos, económicos, sociales, y culturales. Se demanda, sin embargo, que el Parlamento fortalezca su función esencial, entendida de una manera más dinámica y menos formalista: si no se legisla en el Parlamento, debe ser en el Parlamento donde se legitime y publifique toda decisión que informe y ordene la vida ciudadana; si no es el Parlamento quien crea y sostiene el Gobierno, debe ser en el Parlamento donde se expliquen las razones y consecuencias públicas del pacto de gobierno, y donde se alumbren sus zonas oscuras.

La función esencial del Parlamento es ser el órgano legitimador, publicador, educador y conformador de una opinión pública ciudadana responsable, que en la contraposición de las diversas formulaciones acerca del conjunto de problemas, intereses y tensiones que significan la vida civil de una comunidad, busca y confronta soluciones y alternativas para la mejor convivencia.

El Parlamento no será nunca el lugar clave y esencial del sistema político, sin embargo, puede ser aquél en el que el ciudadano se reconozca más prístinamente, y en el que menos dificultoso le resulte plantear sus propuestas y sus contradicciones. El Parlamento, señor Director, será lo que los ciudadanos deseen que sea, y devendrá lo que ellos determinen.

VIII RONDÓ & CODA

Quedan excesivas cosas en el coleteo, señor Director, la mayoría, sin duda, perfectamente prescindibles; las más importantes, fácilmente integrables e inteligibles para cualquiera. Permitame, sin embargo, que insista una vez más en que la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, deben encontrar siempre abiertas las puertas del Parlamento, porque ésta es su morada más genuína, y que el Parlamento del futuro, con todas sus limitaciones y carencias, ha de ser indefectiblemente, el hogar, el refugio y la casa de los derechos de la persona.

Señor Director, consideraciones tan elementales no deben referirse al futuro del Parlamento, que es incierto, cuanto a lo que uno considera que debe ser el Parlamento en el futuro. Lo sabe usted bien, señor Director, el futuro no existe, el presente es evanescente, y el pasado es historia y permanencia. Tampoco existen los sueños, señor Director; sin embargo, el futuro es ahora, motor, mito y estímulo para superar las insatisfacciones, limitaciones y vulgaridades del presente, si el pasado aporta experiencia y aprendizaje.

Uno sabe que forma parte de una historia, en la que los protagonistas son escasísimos, muy limitadas las comparsas, y la inmensa mayoría se diluye en una insoportable indeterminación y leve obscuridad que conforma la mayoría silenciosa de la mayoría gobernada. Uno sin embargo tiene la certeza de que viene de muy lejos, y de que va más lejos todavía. De aquí a unos años, cuando se sepa que los sueños eran equivocados, el vano profeta podrá compensar su frustración con la certeza de que otros continúan, como él continuó, lo que otros empezaron.

* * *

Su generosidad me cegó, señor Director. He hablado más de lo que debía y opinado sobre lo que no sé. No voy a seguir distrayéndole con mis quimeras. El dulce deber de la amistad me llevó a hacer de grafólogo, siento como soy únicamente impenitente filólogo e incansable zahorí. Permítame que retorne a la búsqueda de las palabras que nadie escribió y a rastrear las pistas de los que la intolerancia acalló y la ignorancia y la desidia extravió.

El Parlamento del futuro lo construirán sectores sociales emergentes y nuevas generaciones. Aliento la certeza de que dentro de escasos años una mujer presidirá el Gobierno y el hijo de un emigrante magrebí el Parlamento; ellos harán más abierto el diálogo y más humana la existencia; habrán de alumbrar ciudadanos conscientes, responsables y comprometidos en la conquista de los derechos y las libertades de las personas y los pueblos, en un horizonte inalcanzable de igualdad y solidaridad activas.

Con mi más alto respeto y consideración.

ISMAEL E. PITARCH

Palau del Parlament, 10 d'abril de 1997.

Aniversario de la constitución del Parlamento de Cataluña

María Rosa Ripollés Serrano
DOCTORA EN DERECHO
LETRADA DE LAS CORTES GENERALES

REFLEXIONES SOBRE EL FUTURO DEL SENADO

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. CUESTIONES REFERENTES A LA ESTRUCTURA DEL SENADO: LA COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA.
- III. MATERIAS PROPIAS DE LA COMPETENCIA DEL SENADO: LAS FUNCIONES DE LA CÁMARA.
- IV. UN NUEVO SENADO O UN SENADO NUEVO.

I INTRODUCCIÓN

El problema principal que plantea la reforma del Senado, aunque no el único ni el aparentemente más complejo, es el propio objetivo de la reforma: potenciar o acentuar su desdibujada caracterización constitucional como Cámara territorial, lo que equivale a decir su especialización territorial en nuestro sistema parlamentario y, también, su adecuado entronque con el modelo de Estado autonómico que tenemos.

¿Por qué planteo como problema algo que en la reflexión doctrinal y en las declaraciones políticas es, a fuerza de repetido, casi un lugar común, o, mejor, una aspiración común? La respuesta es que, siendo obvia la relación Senado-Estado autonómico, también lo es, como se observa ante el análisis de la realidad, que no hay un criterio unánime acerca de un elemento clave, cual es si el actual modelo de Estado autonómico es el marco resultante de un proceso constitucional e histórico prácticamente acabado, tesis mayoritaria pero cuya articulación tropieza con dificultades ciertas relacionadas con la historia y la coyuntura política de los últimos años; o si el actual Estado autonómico es un elemento de articulación evolutivo, tesis minoritaria pero de gran incidencia por su vinculación a sensibilidades periféricas muy acentuadas histórica y políticamente.

De una forma u otra la largamente estudiada y proyectada reforma constitucional del Senado acabará encontrándose con esta doble y diferente concepción, bien para abordarla y tratar de resolverla, lo que no es en modo alguno imposible si consideramos, por ejemplo, el panorama del período constituyente y su resultado, la actual Constitución; bien para soslayarla mediante el expediente de mantener el *statu quo* o arbitrar mecanismos de reforma de la Cámara que incidan en su carácter territorial, como ya se hiciera con la reforma del Reglamento del Senado en 1994, o como el propio Estado autonómico ha sido fruto del diseño constitucional, las decisiones políticas globales – los pactos autonómicos–, o las sectoriales – acuerdos y convenios administrativos, conferencias especializadas, etc.–, y la labor interpretativa del Tribunal Constitucional.

La segunda cuestión en relación con la reforma del Senado atañe a su contenido. ¿Hay un común denominador, por simple que sea, sobre si se trata de una reforma atinente a la composición de la Cámara, o a sus funciones, o a ambos elementos a la vez? En otras palabras, ¿predomina la idea de una Cámara territorial de naturaleza parlamentaria, o un consejo territorial de composición gubernamental o mixta?; ¿se considera que ha de mantenerse la función colegislativa general o sólo la especializada por asuntos territoriales?, y si es así, ¿cuáles son las materias territoriales y dónde se deben consignar estas o a qué órgano corresponde decidir su naturaleza general o territorial?, y ¿cuál sería el procedimiento intercameral de resolución de conflictos? Sobre todas estas materias hay estudios, reflexiones, opiniones, criterios expuestos aisladamente y también organizadamente ante la ponencia de la Comisión Mixta – Comisión Constitucional y Comisión General de las Comunidades Autónomas– de la pasada Legislatura, o de la Comisión especial constituida en esta VI Legislatura; pero da la impresión de que habiendo ideas, que las hay, y muchas, su propia variedad puede neutralizar la determinación de los puntos claros y básicos sobre los que debería girar la discusión de la reforma posible, aunque bien es cierto que, en algunos aspectos, se podría estar entrando ya en la base de principios de acuerdo.

Surge así la tercera cuestión relativa a la reforma: su alcance, limitado o no, como se habló en principio, al título III de la Constitución, cuando la dinámica de la reforma puede llevar necesariamente a tocar otros títulos, como el título V si, por ejemplo, prosperase la idea de hacer del Senado una Cámara permanente que excluiría la facultad de disolución del Presidente del Gobierno respecto del Senado prevista en el artículo 115 de la Constitución. O, de otra parte, la

posterior modificación de numerosos Estatutos de Autonomía en función de una reforma que alterase la prescripción del art. 69.5 de la Constitución y, por ello, buen número de preceptos estatutarios o leyes de designación de Senadores de diferentes Comunidades Autónomas, elaborados desde los contenidos vigentes del artículo citado.

Lo que parece evidente, pues, es que una de dos, o el alcance de la reforma es de tal envergadura que se abriría un proceso constituyente bien que ceñido al tema Senado, pero indirectamente también al Estado autonómico, o la reforma es tan limitada que su afectación resultaría mínima y es posible que por ello también su eficacia fuera modesta.

De estas y otras cuestiones se trata a continuación, refiriéndome a efectos expositivos, porque en la realidad son inescindibles la estructura de la Cámara y sus funciones, primero a la composición y después a las competencias de un posible nuevo Senado.

II. CUESTIONES REFERENTES A LA ESTRUCTURA DEL SENADO: LA COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA

Una de las críticas más antiguas y comunes al Senado actual se refiere a la reiteración que representa en relación al Congreso de los Diputados; esto es, se afirma, no parece razonable duplicar prácticamente la circunscripción establecida para las elecciones al Congreso, haciendo que la mayoría de los Senadores sean elegidos en las provincias o islas — 208— y solo en torno a un quinto de los Senadores sean de procedencia autonómica — 49 actualmente designados por las Comunidades Autónomas— .

Ciertamente se ha argumentado al respecto que el diferente sistema electoral — proporcional para el Congreso y mayoritario corregido para el Senado— en la práctica produce diferencias entre uno y otro sistema, basadas en el mayor acento personal en la elección de Senadores; aunque también se ha señalado como en el fondo, y en la forma, el fuerte sistema de partidos acaba siendo el elemento que más contribuye a la igualdad entre sistemas electorales y resultados de una y otra Cámara, lo que resulta bien cierto si se analizan los datos electorales de las

Cámaras tras cada elección general, sólo desviados tendencialmente en el Senado como consecuencia de las sucesivas elecciones autonómicas que se suceden dentro de una Legislatura esta - tal.

Seguramente por esta identidad que, además, se dice, bien poco garantiza en lo estructural la territorialidad de la Cámara Alta (aunque no faltan opiniones que afirman que el Senado actual representa la organización territorial que la Constitución establece cuando dispone en el art. 137 que el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y las comunidades Autónomas que se constituyan, lo que si bien es cierto es también matizable, puesto que faltaría entonces en el plano de la representatividad la correspondiente a los municipios, además de que no son cualitativamente iguales la autonomía municipal o provincial, de carácter administrativo, y la autonomía de las Comunidades, de carácter político, como ha señalado el Tribunal Constitucional). Para evitar esta duplicidad se apunta hacia un nuevo sistema en que predomine de forma exclusiva o preponderante el origen autonómico de los miembros de la Cámara.

A partir de este planteamiento la alternativa esencial reposa bien en una Cámara integrada por representantes o miembros gubernamentales, tipo Bundesrat alemán, lo que dotaría al nuevo Senado de una fuerza enorme en su estructura y a la postre en sus funciones, situándole en condiciones de paridad efectiva respecto del Congreso de los Diputados, puesto que se deslindaría con perfecta nitidez la Cámara que representa el principio democrático — el Congreso— de la que representa el principio territorial — el Senado—, aunque también es cierto que esta opción, realista y fuerte, implica una preferencia del elemento eficacia sobre el de representatividad.

La segunda posibilidad se basa en una Cámara compuesta por Senadores elegidos en el ámbito de las Comunidades Autónomas, con distintas variantes que básicamente son: elección exclusiva en las comunidades Autónomas, bien por los Parlamentos, entre los parlamentarios autonómicos o fuera del ámbito parlamentario, o por el electorado coincidiendo con las elecciones autonómicas; e incluso con sistemas autonómicos mixtos, en parte de elección popular y en parte designación parlamentaria, o combinando la elección popular, con la designación gubernamental y parlamentaria, e incluso por colegios formados por parlamentarios autonómicos y representantes de las provincias y municipios. Estos sistemas participan todos ellos, en menor o mayor medida, de potenciar el principio de representatividad por encima del de

eficacia.

A nadie se le oculta que la opción por un tipo u otro de estructura, en síntesis forzada, de composición gubernamental o electiva directa o indirectamente, además de ser una decantación a favor del principio de eficacia versus representatividad o viceversa, trae consigo una cadena de consecuencias de muy variada condición, que van desde la propia naturaleza de una u otra: Consejo o Cámara parlamentaria respectivamente; a la caracterización del mandato: imperativo necesariamente en el caso de órgano tipo Consejo, y que en el caso de un órgano parlamentario parece que habría de seguir siendo representativo, aunque algún iuspublicista ha añadido, en el supuesto de elección parlamentaria autonómica de los Senadores, la conveniencia de institucionalizar una especie de dación de cuentas, que ya existe en algún Reglamento parlamentario autonómico, o sistema de instrucciones generales en materia autonómica.

En uno y otro caso la composición numérica resultante sería distinta, sustancialmente más reducida en la opción Consejo y semejante a la actual en la opción parlamentaria. En ambos casos parece que los datos esenciales sobre la composición de la Cámara deben consignarse en la Constitución, tratándose de un órgano constitucional. En cuanto a la concreta composición parece imponerse mayoritariamente la idea de un número igual por Comunidades Autónomas y resto proporcional a la población, si bien no faltan argumentos favorables a introducir correctivos provinciales e insulares o topes que garanticen que ninguna Comunidad Autónoma pudiera doblar en número de Senadores a otra, o Senadores en representación de la emigración, e incluso se ha hablado de un Senador más en cada Comunidad Autónoma de las consideradas históricas.

Relacionado con la composición de la Cámara aparece otro tema de debate: la existencia o no de Senadores natos, en algún caso de carácter vitalicio, vinculados a la condición de ex-Presidentes del Gobierno u otros órganos constitucionales, o de las Comunidades Autónomas con un número mínimo de años de ejercicio, y la pertenencia o participación en el nuevo Senado de los Presidentes de las Comunidades Autónomas, ya fuera en condición de miembros de la Cámara, o en condiciones semejantes a las de los Ministros que no ostentan la condición de parlamentarios, es decir, con voz pero sin voto.

Lógicamente si prosperase la idea de un Senado de procedencia autonómica exclusivamente cuya renovación se produjera en virtud de las correspondientes elecciones autonómicas, la Cámara pasaría a tener el carácter de Cámara permanente renovable parcialmente y no sometida a disolución, lo que no equivale a Cámara en permanente actividad, salvo que se introdujera un mecanismo peculiar como el previsto en el supuesto del Senado checo que actúa en período de disolución de la Cámara Baja a modo de Comisión permanente, sino que, por el principio de simultaneidad de sesiones, supondría que el Senado habría de acomodar su actividad compartida con el Congreso a los períodos de sesiones parlamentarios comunes.

Asimismo, una reforma estructural del Senado implica modificaciones en la vida interna de la Cámara, como por ejemplo la articulación de la Presidencia que, tratándose de una Cámara permanente, habría de ser elegida mediante rotación periódica o, en todo caso, con periodicidad determinada, y otro tanto sucedería en relación con los Grupos Parlamentarios que, tratándose de una opción por una Cámara tipo Consejo, habrían de ser grupos territoriales, mientras que en la opción netamente parlamentaria podrían ser grupos ideológicos o grupos territoriales, e incluso grupos ideológico-territoriales.

La misma opción también afectaría a las funciones de la Cámara, porque parece lógico que si al final prosperase la idea de una Cámara-Consejo, con importante composición gubernamental autonómica, no tendría excesivo sentido atribuirle competencias de control político al Gobierno puesto que se daría la paradoja de que, en este caso, los gobiernos — o sus representantes— territoriales llevarían a cabo un control político al Gobierno estatal mientras que éste difícilmente, y salvo por la vía excepcional del art. 155 de la Constitución, podría llevar a cabo un control de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, alterándose el equilibrio horizontal-vertical de la distribución de poderes sobre los que descansa, en el plano horizontal el sistema parlamentario y, en el plano vertical, el sistema autonómico.

En todo caso una reforma estructural del Senado, con ser importante y tanto mas cuanto mas se separe de la órbita actual, está en directa relación con el sistema y organización de los partidos políticos y, por fuerza, vinculada a las competencias de la Cámara, verdadera esencia, a mi juicio, sobre la que se apoyaría un Senado nuevo.

III. MATERIAS PROPIAS DE LA COMPETENCIA DEL SENADO: LAS FUNCIONES DE LA CÁMARA

Al Senado actual le compete, sintéticamente, una función colegisladora general y presupuestaria en segunda lectura con evidente preponderancia del Congreso de los Diputados en virtud de sus competencias según el artículo 90.2 de la Constitución; una función de control político atenuado, toda vez que no tiene competencias en las instituciones políticas de control e impulso con sanción jurídica – investidura, confianza y censura– ; una función de conformación política de otros órganos constitucionales o de relevancia constitucional e instituciones políticas, de carácter paritario con la Cámara Baja en unos casos – Consejo General del Poder Judicial; Tribunal Constitucional– , atenuado en otros – Defensor del Pueblo– ; e inexistente en algunos supuestos, como el de consultas previo a la designación del Gobernador del Bando de España, o la participación en la Comisión parlamentaria de secretos oficiales.

Además de este reparto funcional, el Senado vigente comparte funciones equivalentes con la otra Cámara en lo tocante a la autorización y conocimiento de Tratados internacionales y reforma constitucional.

Por el contrario, el Senado cuenta con una posición preponderante en tres materias constitucionales, como son: Fondo de Compensación Territorial, acuerdos y convenios interautonómicos e intervención autonómica en los supuestos previstos en los artículos 158.2, 145.2 y 155 de la Constitución Española. Y, en la práctica parlamentaria, ha venido ejerciendo una cierta preeminencia, bien que poco conocida, en la función de impulso político-social por medio de las Comisiones especiales o de estudio sobre innumerables asuntos candentes de la vida socio-política, efectuado desde 1978 a 1997.

Así descritas sus actuales competencias, ¿dónde falla la adecuada territorialización de la Cámara o, con otras palabras, qué competencias requiere nuestro Estado autonómico de un Senado adecuadamente territorial, para que pueda hablarse de perfecta sintonía entre estructura territorial del Estado y órgano constitucional territorial?

El sistema español de reparto territorial del poder, el llamado Estado autonómico, se caracteriza por un reparto competencia integral, lo que supone, a diferencia de otros sistemas de Estados compuestos, que, en general, la atribución competencial conlleva tanto la facultad legislati-

va cuanto la ejecutiva, y otro tanto sucede respecto de las competencias estatales, pese a que se viene abriendo paso, desde la teoría de la administración única y desde la creciente atribución de gestión, cierta tendencia a un sistema de reparto en el que la legislación correspondería al Estado y la ejecución a las Comunidades Autónomas. De otra parte, tanto la configuración constitucional del reparto competencial, cuanto la inescindible relación entre el ámbito general y los específicos de las Comunidades Autónomas y la inmersión de todo este ya de por sí complejo sistema en el más amplio de recepción del Derecho europeo, por no referirme a la difícil definición de lo básico que abarca normas de variada naturaleza y debates de gran enjundia jurídica y política; todo ello, pues, reclama, desde el punto de vista de las Comunidades Autónomas la participación en el lugar de adopción de la decisión legislativa y, desde el plano del propio Estado, asumir esta participación en el ámbito legislativo, como en el ejecutivo ya se viene haciendo a través de los múltiples mecanismos que el transcurso del Estado autonómico y la necesidad han ido estableciendo por medio de conferencias sectoriales, acuerdos y convenios interadministrativos, etc.

Muy posiblemente esta falta de participación territorial en el Legislativo ha sido causa de la extensa conflictividad legal planteada ante el Tribunal Constitucional en la década de los ochenta y primera parte de los noventa. Frente a esta idea se podrá argumentar que también ha sido amplísimo el número de conflictos competenciales — estos sí en el espacio del ejecutivo— pese a la existencia de órganos interadministrativos de cooperación interterritorial, pero no creo arriesgado considerar que la existencia y arraigo de tal clase de órganos algo ha tenido que ver con el decrecimiento de esta clase de conflictividad competencial.

Es por estas motivaciones por las que especialización territorial en el ámbito legislativo, cuya sede natural es el Senado, aparece como el elemento funcional básico en un Senado de nuevo cuño.

Y, por semejantes razones, vinculadas como se señalaba anteriormente al reparto competencial, las cuestiones sectoriales relacionadas con la pertenencia a la Unión Europea en las fases ascendente — de formación de la voluntad del Estado— y descendente — de aplicación de la decisión de la Unión Europea— también tienen mucho que ver con la existencia de una Cámara territorial, porque si son los Estados quienes tienen la condición de miembros de la Unión Europea, lo no es ni lógico — por coherencia constitucional—, ni eficaz — por economía procesal— es desconocer la estructura interna compuesta en los casos en que así sucede, como el español. O, en sentido opuesto, manifestar posiciones desarticuladas que restan fuerza a una posición común

cuyos primeros perjudicados pueden ser, precisamente, los destinatarios de la decisión europea. Lo que, en el terreno de lo concreto, podría suponer una intervención mayor del Senado en el conocimiento de los documentos de consulta de la Comisión Europea o en las propuestas legislativas de la misma remitidas al Parlamento Español, de acuerdo con el reforzamiento del papel de los Parlamentos nacionales y la C.O.S.A.C., según el Proyecto de Protocolo sobre la función de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea, anejo al Tratado de Amsterdam de junio de 1997, bien como función propia del Senado o como función en relación con la Comisión Mixta para la Unión Europea.

Semejante es la situación en el terreno de los acuerdos y convenios internacionales que podríamos llamar sectoriales, esto es, aquellos que abordan ámbitos materiales que resultan afectados por la distribución competencial, respecto de los cuales la participación rigurosa de una Cámara territorial resulta una garantía interna y también externa.

Siguiendo con materia de acuerdos y convenios, y refiriéndome a los interautonómicos previstos en el art. 145.2 de la Constitución Española, una de las pocas competencias territoriales ya atribuidas explícitamente por la Constitución al Senado, aunque desdibujada en su práctica un tanto dubitativa durante estos años, y confusa en la prescripción al respecto de algunos Estatutos de Autonomía que abordan este asuntos más desde la perspectiva material del art. 145.2 que desde la procedimental del 74.2 que claramente atribuye al Senado la iniciación del procedimiento. Esta resulta ser, pues, otra de las competencias típicas de una Cámara territorial, puesto que se trata de garantizar la trama territorial constitucional, desde el Parlamento en su versión de representación general – el Congreso de los Diputados– y en su versión territorial – el Senado– .

Adecuada resulta igualmente la previsión contenida en el art. 155 de la Constitución, por lo demás desarrollada reglamentariamente por el Senado con un procedimiento exquisitamente garantista y correlato territorial de la competencia general semejante que se atribuye al Congreso de los Diputados por el art. 116 de la Constitución.

En cuanto a la intervención del Senado en la conformación de otros órganos constitucionales, de relevancia constitucional u otras instituciones políticas, facultad que ya tiene el Senado en estos momentos, es este un aspecto en que la capacidad funcional vinculada a la estructura territorial capacita adecuadamente a un Senado especializado territorialmente para intervenir, ya que nada más acorde con la división horizontal y vertical de poderes que recoge la Constitución que ambas Cámaras intervengan en la elección de miembros de órganos que se encuentran precisamente en la intersección horizontal-vertical de la misma, como el Tribunal Constitucional o el Consejo General del Poder Judicial.

Acorde con la propia esencia de una Cámara parlamentaria, el debate territorial tiene su lugar adecuado en el Senado en cuanto esta Cámara es el foro natural para debates monográficos, generales o relativos a temas de interés territorial y ello desde la doble perspectiva de las Comunidades Autónomas, para las que la existencia de este órgano estatal facilita la discusión parlamentaria — esto es directa y racional— de los asuntos que más directamente les afectan, y desde el Estado para el que la discusión de los grandes temas territoriales en un ámbito parlamentario permitiría conocer sin intermediaciones el pulso de cada Comunidad y, para la propia ciudadanía, por cuanto los debates territoriales sin duda facilitan la información desde lo particular a lo general y permiten formar opinión pública sobre lo más cercano y lo global.

Este mismo tipo de función podría contribuir a reordenar los conflictos interautonómicos en un espacio de discusión racional, materia ciertamente difícil de definir en un determinado precepto pero cuya virtualidad radica en ser un precipitado de otras competencias.

Difícil parece a estas alturas del proceso autonómico que el Senado sea la sede de conferencias sectoriales u otra clase de órganos de cooperación, porque lo que hubiera sido oportuno y conveniente al inicio del actual proceso constitucional y ante la inexistencia de esta clase de instituciones, ha sido creado en el ámbito del Ejecutivo como producto de una necesidad que ha ido arraigando con el transcurso del tiempo; distinto es atribuirle a la Cámara facultades de control e incluso fiscalización sobre los órganos de cooperación, lo que sí sería propio de una Cámara territorial precisamente respecto de órganos interadministrativos territoriales.

También está sobre la mesa la idea de hacer del Senado la sede de la Conferencia de Presidentes, como reunión del Presidente del Gobierno y de los Presidentes de las Comunidades Autónomas, más que con un elenco de competencias, con carácter de máximo órgano de Ejecutivos que, se supone, intervendría en el terreno de las grandes decisiones o debates.

De esta exposición sobre materias propias de una Cámara territorial en nuestro sistema constitucional, resultan no pocas dudas y materias colaterales.

Por ejemplo, en lo tocante a una posible especialización legislativa en leyes territoriales, se plantean las siguientes cuestiones: 1º) ¿significa que se pretende una especialización que conduzca a la preponderancia de una u otra Cámara en razón al diferente tipo de leyes?; es decir, en las leyes generales — por mas que la expresión sea en si una tautología porque todas las leyes han de ser generales— se mantendría la primera lectura del Congreso y, quizás, porque tampoco está claro que el Senado hubiera de intervenir en todo caso, la segunda en el Senado, teniendo la última palabra la Cámara Baja; y, en las leyes territoriales, que algún autor ha denominado como «leyes de prevalencia del Senado», el procedimiento sería a la inversa, primera lectura en el Senado y, si la hubiera, que parece que debe haberla tratándose de leyes, segunda lectura en el Congreso, con última palabra del Senado. O bien una variante de este procedimiento consistente en generalizar el sistema de Comisión Mixta para resolver las diferencias intercamerales.

2º) ¿Conviene mantener el actual sistema colegislativo con algunos correctivos como pudieran ser que sólo un grupo muy delimitado de leyes territoriales tuvieran la primera lectura en el Senado, lo que equivaldría a ampliar la actual excepción de primera lectura por el Senado del Proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial a otro tipo de leyes como pudieran ser Estatutos de Autonomía y leyes del art. 150 de la Constitución, e incluso leyes básicas con la dificultad que entraña una definición apriorística de lo básico en nuestro complicado sistema de distribución competencial?

3º) ¿Se podría arbitrar un sistema de colegislación con tramitación en primera lectura indistintamente en una u otra Cámara, tal y como sucedía en gran parte de los Senados del XIX español o como sucede en otros países y, si fuera así, cabría la posibilidad de una especialización de facto en que la primera lectura del Senado coincidiera con las leyes territoriales, produciéndose una especialización en la remisión gubernamental de los proyectos?

4º) ¿Bastaría con que el Senado emitiera criterio sobre el conjunto de los proyectos a presen-

tar en el Congreso, conforme al art. 88 de la Constitución, para que luego su tramitación fuera básicamente la actual, quizás con algún retoque en lo relativo a la extensión del procedimiento de Comisión Mixta o a la ampliación del exiguo plazo de dos meses en procedimiento ordinario o veinte días en el de urgencia con que actualmente cuenta el Senado?

5º) Si se adoptara el sistema de especialización legislativa con preponderancia de una u otra Cámara y, concretamente, del Senado en las leyes territoriales, ¿dónde se establece o quién cualifica un proyecto de ley como territorial o no?: la Mesa del Senado, como se ha dicho, pero, ¿cómo atribuir a un órgano por mas que sea el órgano rector colegiado de un órgano constitucional, la capacidad para la determinación de un elemento tan vinculado al ejercicio de la soberanía como es la naturaleza de las leyes y su tramitación que afecta a las dos Cámaras? ¿Las Mesas de ambas Cámaras?, lo que si bien obvia la marginación del Congreso de los Diputados en la determinación sigue planteando la misma cuestión atinente al ejercicio de la soberanía. ¿El Gobierno?, con dictamen del Consejo de Estado o tras procedimiento sumarísimo ante el Tribunal Constitucional, con lo que estamos de nuevo ante una situación en la que un órgano constitucional decide sin parámetros constitucionales, la naturaleza y el procedimiento de un proyecto, al margen del órgano que actualiza la representación, el Parlamento; mientras que la idea del procedimiento sumarísimo ante el Tribunal Constitucional, convertiría a este órgano no en garante de la Constitución sino en autor de la Constitución, colocándole, por lo demás, quizás en difíciles situaciones ante el Parlamento, el Gobierno y las Comunidades Autónomas. ¿Una Comisión Mixta Congreso-Senado?, de modo que un órgano reducido decidiera sobre materia de soberanía, ¿cómo?, posiblemente mediante voto ponderado, ¿dónde queda entonces la proscripción del mandato imperativo contenida en el art. 67.2 de la Constitución?. ¿Una mayoría cualificada del Congreso de los Diputados?, lo que resulta inobjetable desde el plano de la representatividad pero muy cuestionable desde el punto de vista del propio Senado, sobre todo si éste se configura como Cámara parlamentaria.

Cualquier posible solución plantea numerosas incógnitas, incluso la única seguramente más idónea como sería establecer en la propia Constitución qué leyes tienen carácter territorial y, por exclusión, cuáles no; porque si es cierto que algunas clases de leyes son de indudable naturaleza territorial, como sucede con los Estatutos de Autonomía, o las leyes previstas en el art.

150 de la Constitución, también lo es que la frontera entre lo general y lo territorial no es tan diáfana, a tenor de lo establecido en los artículos 148 y 149 de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, como para permitir un diseño simple y claro de una u otra clase de leyes, por mas que esto fuera lo mejor. Piénsese si no en las batallas en torno a lo básico y en la numerosísima jurisprudencia constitucional que ha generado.

En cuanto a otras competencias territoriales de indudable eficacia como pudieran ser el seguimiento de la ejecución presupuestaria, o la elevación de un informe al Gobierno sobre perspectivas presupuestarias territoriales, o el derecho de propuesta al Gobierno sobre cuestiones de su competencia – como sería la articulación de problemas locales y por ello territoriales, o los grandes planes directivos de políticas sectoriales–, o, según se ha dicho, si se reformara la normativa europea en el sentido de permitir que los Parlamentos nacionales impugnen ante el Tribunal Europeo decisiones comunitarias asumir esta competencia, o velar por el sistema territorial ante todas las instancias territoriales del Estado, como garante de la distribución y ejercicio de las competencias y del necesario equilibrio territorial; en fin, el elenco podría resultar bastante amplio, aunque no por más competencias la Cámara resultaría más útil sino que, antes al contrario, un grupo bien definido de competencias eficaces para la marcha del Estado y acorde con su estructura territorial bastaría para crear la *auctoritas* que la Cámara requiere y nuestro Estado necesita, lo demás, la fluidez en las relaciones interterritoriales y la percepción por las Comunidades y, lógicamente, los ciudadanos, del papel definido del Senado en el sistema constitucional vendría por añadidura.

IV. UN NUEVO SENADO O UN SENADO NUEVO

Casi desde el período constituyente y desde luego una vez aprobada la Constitución, el Senado fue una de las instituciones del sistema constitucional español más criticada: Cámara obsoleta, redundante, reiterativa, sospechosa de neoconservadurismo, sin protagonismo en el sistema parlamentario y constitucional, etc., etc. Muy pocos vieron en ella y sus funciones elementos positivos para el sistema parlamentario: Cámara que permite la reflexión y el cuidado en la se-

gunda lectura de los proyectos y proposiciones de ley — lo cual no deja de ser una contradicción in terminis porque poco se puede reflexionar en el plazo de dos meses en el mejor de los casos o veinte días en los supuestos de procedimiento de urgencia que tiene el Senado para tramitar los proyectos de ley, pese a los notabilísimos esfuerzos y a veces éxitos que la Cámara ha empeñado en este campo— ; Cámara que desarrolla ejemplarmente sus funciones, que son las que son, argumento bien real aunque un tanto nihilista; Cámara que representa la estructura territorial que el propio texto constitucional contempla en el art. 137, provincias y Comunidades Autónomas, argumento verdadero pero no totalmente exacto porque, como ya se señaló antes, ni hay representación municipal ni, de otro lado, el Senado representa a las provincias sino que los Senadores son elegidos en las provincias (art. 69.2 y 3 de la Constitución Española) y representan al pueblo español (art. 66 de la Constitución Española).

Todos estos argumentos olvidan una realidad y entrañan un mito: la realidad es que el Senado de 1978 posiblemente no era el mejor pero era el único posible y que el papel que pudo desempeñar en estas casi dos décadas de proceso autonómico fue suplido en otros ámbitos, singularmente el Ejecutivo, porque el «*horror vacui*» también existe en la vida de las instituciones; y el mito, en el que todos participamos en mayor o menor grado, es creer que una reforma constitucional sería, per se, taumatúrgica, vieja idea cercana al constitucionalismo del XIX, pero ajena al parlamentarismo racionalizado del XX, por mas vinculada al romanticismo del siglo pasado que al pragmatismo del presente.

Quiero con ello decir que, efectivamente, el Senado con sus múltiples carencias territoriales, sobre todo hasta 1994, muy posiblemente tenga que ser objeto de una reforma constitucional algún día, pero trato de plantear ¿por qué no se aquilata la reforma no solo con los importantes trabajos de autorreflexión que la Cámara viene haciendo desde hace casi 10 años y, enfáticamente desde 1995, sino también con la experiencia contrastada de sus propias estructuras y competencias actuales interpretadas en clave territorial? Y viene esto a colación porque es cierto que en los últimos años hay síntomas de cambio interno en la propia Cámara, patentes por ejemplo en la presencia como Senadores de relevantes personalidades de la vida autonómica — ex-Presidentes de Comunidades, ex-Presidentes de Parlamentos autonómicos o ex-Consejeros o parlamentarios autonómicos— o ex-Senadores con importantes funciones en las Comunidades Autónomas, y algo tendrá que ver con esta tendencia tanto el arraigo del sistema autonómico cuanto la propia percepción de los partidos políticos del contexto territorial.

Otro tanto podría decirse de la presencia de Presidentes o Consejeros de las Comunidades Autónomas en los debates y actividades de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, creada en 1994 con la reforma del Reglamento, con este singularísimo derecho de los Gobiernos autonómicos a intervenir en sus sesiones y a solicitar su convocatoria, lo que equivale a instar la inclusión de puntos en su orden del día, según los artículos 56 bis 2 y 56 bis 3 del Reglamento del Senado vigente.

Y si esto es así respecto de los elementos estructurales de la Cámara, en cuanto a los funcionales, las competencias, ¿por qué no seguir en el camino de comprobar las virtualidades del artículo 56 del Reglamento del Senado reformado en 1994, que contiene potencialidades muy variadas respecto de funciones territoriales, como puede ser la de informar sobre el contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado, incluyendo los proyectos y proposiciones de ley, tratando de aquilatar el alcance de la participación de Senadores y Gobiernos autonómicos en el debate pre-legislativo acerca de proyectos?; ¿no podría una práctica reiterada, que no equivale a ilimitada en el tiempo, decantar criterios acerca de lo territorial en el ámbito legislativo y la efectividad de las posiciones territoriales en torno al procedimiento legislativo? [art. 56 b) del Reglamento del Senado]; ¿no podría extraerse una experiencia útil de la función de información sobre órganos administrativos de cooperación bilateral o multilateral? [art. 56 g) del Reglamento del Senado]; ¿no sería práctico incidir en los aspectos territoriales del Presupuesto que afecten al sistema de financiación de las comunidades Autónomas? [art. 56 o) del Reglamento del Senado]; ¿podría tener interés la información gubernamental y parlamentaria sobre la fase descendente del Derecho europeo? [art. 56 p) del Reglamento del Senado], por citar sólo algunas de las competencias contenidas en el reiterado art. 56 del Reglamento del Senado.

Es verdad que se puede objetar que estas son funciones de una Comisión del Senado, por muy importante y especial que sea la Comisión General de las Comunidades Autónomas, y que el órgano soberano es el pleno, lo que plantea la complicada tesitura de que o bien la Comisión ejercita en plenitud sus atribuciones y puede aparecer entonces como un Senado dentro del propio Senado con los problemas que ello podría ocasionar, o bien sus facultades se acomodan al nivel propio de una comisión de la Cámara con lo que las posibilidades de experimentación

decrecen. Pero es que esta alternativa no es la única, en el terreno procedimental porque los informes, dictámenes y otras actuaciones de una Comisión pueden, si así se acuerda, ser llevados al Pleno [art. 174.d) del Reglamento, en relación al 177] y, en el terreno sustancial porque no faltan casos en Derecho comparado en que una Comisión detenta importantísimas funciones sin nublar las facultades in toto de la Cámara o de las Cámaras — caso de la Comisión de Mediación del Parlamento alemán, o la Comisión de Exteriores del Senado norteamericano— .

Estas reflexiones me llevan a considerar la experimentación y el contraste como utilísimos elementos para decantar una posible reforma en el futuro del Senado y equivalen a ponderar si no resulta más pragmático un Senado nuevo en su paulatina composición territorial de facto y en sus funciones actuales ejercidas desde el prisma territorial, que un nuevo Senado en su composición y funciones que requiere la apertura de un proceso constituyente que, de una forma u otra, podría afectar al complejo y difícil juego de equilibrios territoriales de nuestro todavía joven sistema constitucional.

Es muy posible que un nuevo Senado no fuera sino el paso previo a un Senado nuevo, pero lo que parece indudable es que tendría la garantía de la experiencia previa, que no es poco en el desarrollo de las instituciones, y la virtud del pragmatismo.