

Pablo García Mexía
SECRETARIO GENERAL DE LA ASAMBLEA DE MADRID

SENADO TERRITORIAL Y PRESENCIA DE NOTABLES, de *José Manuel Vera Santos*, Prólogo de Manuel Jiménez de Parga, Colección «Temas del Senado», n.º 1, Senado, Madrid, 1997, 314 págs.

No es escasa la bibliografía que, sobre la tan traída y llevada reforma constitucional (o reglamentaria) de la institución del Senado, ha sido publicada en nuestro país. Pero, también es cierto, que la presente monografía no es una más de las obras citadas; y es que, desde mi punto de vista, teorías bien confeccionadas desde el aspecto jurídico, políticamente viables y académicamente tan novedosas, no aparecen demasiado a menudo en el mundo doctrinal.

Lo anterior no quiere decir que la tesis del autor sea mayoritaria o no admita crítica. Es cierto que la presencia, dentro de un Senado territorial por definir (como es nuestra Cámara Alta en la actualidad) de un grupo de notabilidades, cuya legitimación de origen no provenga del pronunciamiento electoral, puede levantar ampollas tanto en partidos políticos como en posiciones académicas. También es verdad que tanto el Derecho histórico como el comparado, si bien presentan ejemplos a seguir, no se constituyen como elementos determinantes. Pero la valentía del profesor del CESSJ «Ramón Carande» José Manuel Vera Santos al defender la Tesis doctoral de la que trae causa la presente obra y cuyo título (Senado territorial y presencia de notables) ya es premonitorio de su contenido, y la publicación posterior de la misma en una nueva colección editada por el Senado (bienvenidas sean, por cierto, iniciativas como ésta que logren dar a conocer la realidad senatorial histórica, jurídica o política), digo que esta valentía en los planteamientos del autor es digna y encomiable: sin duda no pasará desapercibida y como el mismo profesor Vera Santos reconoce en su introducción, puede ser piedra de escándalo y de «herejía académica». Sin embargo si se realiza una lectura correcta de las propuestas en esta obra vertidas, se observarán aspectos tales como la nueva catalogación jurídica de las clasificaciones de un composición del Senado español a lo largo de la historia. La opinión sobre el significado del refrendo en

nuestra Constitución o el pronunciamiento teórico recogido en las conclusiones frente a una anatemización de su propuesta con base en premisas que Vera Santos califica de inciertas (la monofuncionalidad senatorial, la confusión del sujeto de quien se predica personifica la «representación territorial o la falta de utilidad de los notables»), son claros ejemplos de aspectos destacados de esta obra.

Formalmente la obra consta, además del Prólogo realizado por el Catedrático de Derecho Político de la Universidad Complutense de Madrid, don Manuel Jiménez de Parga, Magistrado que es del Tribunal Constitucional, de una breve introducción en la que se nos expresan los aspectos más relevantes de la monografía: el cómo está estructurada y el porqué de la tesis defendida. A continuación figuran tres Capítulos en los que se evalúa respectivamente el Derecho constitucional histórico español, la tramitación del texto constitucional y el Derecho comparado. Al final de cada uno de ellos se realiza una recapitulación en la que el profesor Vera Santos no sólo resume las principales ideas sino que establece unos hitos que van amojonando el camino conducente a la llegada, a la idea central que es objeto de la monografía: la presencia de notabilidades en un Senado entendido como Cámara de representación territorial. Estas consideraciones que culminan cada una de las tres partes indicadas, además dotan sorprendentemente de unidad a cada Capítulo de tal forma que, leyendo las recapitulaciones del anterior, se conoce la totalidad de la argumentación necesaria para entender el Capítulo objeto de estudio. Culmina la monografía con una compilación de los argumentos utilizados para defender la tesis, proponiéndonos a continuación las posibles reformas (alternativas) que permitiesen la positivización constitucional de la teoría defendida. Una excelente bibliografía cierra una obra cuyo contenido a continuación se explicitará.

En el Capítulo I, sobre *La composición del Senado en el Derecho constitucional histórico español* (págs. 31-118), el autor realiza una muy acertada disección de la composición senatorial a lo largo de nuestra historia constitucional. A simple vista se observa la casi siempre continua presencia de notabilidades en la Cámara Alta, pero Vera Santos utiliza la misma no para trasladar arcaicas figuras a la realidad sino que destaca que, a día de hoy, el principio democrático no hace compartir el poder constituyente ni la soberanía del pueblo con la monarquía. A partir de esta premisa realiza una novedosa clasificación de figuras senatoriales teniendo en cuenta tres factores jurídicos que rompen con una clasificación tradicional seguida hasta la fecha por todos los au-

tores (clasificación basada en la literalidad de los textos constitucionales, olvidando que, en la mayoría de las ocasiones, la calificación de esos senadores no era la correcta y simplemente se clasificaban a tenor de las necesidades políticas del momento).

Los antecedentes de la figura senatorial (Estatuto de Bayona y Decreto de 1.810, págs. 31-40); el modelo de Cámara Alta con prevalencia de miembros por designación real entre categorías (Estatuto Real de 1.834 y el Proyecto Istúriz en 1.836, págs. 40-50); el Senado compuesto por un sistema de elección que el autor denomina de elección doble y consecutiva y no de designación regia (págs. 50-60); la restauración del primero de los modelos en el texto de 1.845 y los proyectos de reforma de Bravo Murillo, Roncali, Acta Adicional, reforma de 1.886 y Ley Mon (págs. 61-80); los textos de 1.856 (non nato), 1.869 y proyecto federal de 1.873, como modelo electivo popular, ya directo o indirecto, (págs. 80-95), el modelo ecléctico de la Constitución canovista (págs. 95-103) y la desaparición del sistema bicameral con el General Primo de Rivera y la II República española, junto con el intento de establecer el Senado en 1.935 (págs. 104-107) desembocan en una recapitulación (págs. 107-118) en la que encontramos una clasificación de todas las figuras senatoriales estudiadas siguiendo tres pautas. A saber:

- en cuanto el modo de adquisición de la condición de miembro del Senado distingue Vera Santos entre miembros natos (bien sea por razones de su cargo público actual o pretéritamente desempeñado, bien por su vinculación al Monarca) y miembros electivos, diferenciando entre quienes lo son popularmente (por sufragio directo o indirecto), por el Rey (de la nota 7 y de la página 109 se desprende que hablan de elección regia por encontrarnos en una época en la que el Rey gozaba en la práctica de un estatus similar en la legitimación a la proveniente del sufragio); o por elección doble y consecutiva (proponen ternas bien Diputaciones provinciales, bien electores y decide el Rey, sistema que es diferente del de la decisión regia y, por tanto hace al autor diferenciarlo del citado en una clara innovación clasificatoria y conceptual).
- según la duración del mandato se distingue entre senadores vitalicios (o no limitados temporalmente) y los que sí encuentran límite, ya sea determinado (senadores limitados temporalmente «*stricto sensu*») o sometidos a la condición resolutoria de mantenimiento del cargo que viene dado como matriz vinculante al escaño senatorial (senadores temporalmente limitados «*lato sensu*»), diferenciación clasificatoria también novedosa.

—por último, teniendo en cuenta la transmisión o no de la posesión, encontramos senadores hereditarios frente a los que no lo son. Una vez realizada esta clasificación, la aplica a cada texto estudiado (págs. 113-116) y posteriormente recoge en cada categoría a las distintas figuras (págs.117-118).

El segundo Capítulo, *La composición del Senado en la tramitación constituyente: de la Ley para la Reforma Política al artículo 69 de la Constitución* (págs. 119-206), abarca, como expresa su denominación, la evolución en la composición senatorial sufrida desde el precedente tan importante que supuso el artículo 2 de la Ley de Reforma Política hasta la constitucionalización definitiva del sistema actual. Sobre el precedente citado se trata en las páginas 121 a 127, páginas en las que se expresa un modelo senatorial que (salvo en lo referido a los senadores que, en una proporción del veinte por ciento del total del colegio, son de nombramiento regio), va a influir decisivamente en la configuración definitiva del modelo constitucionalizado. Por tanto, cuando comienza a modelarse la decisión sobre la conformación del Senado, aparecen senadores de designación regia, bien que sometidos a un plazo cierto, frente a la habitual duración vitalicia de esta figura en la historia.

A continuación se reflexiona como también la Ponencia abogó por la presencia de notables en el Senado, tanto en el texto del Borrador como del Anteproyecto de Constitución (en este caso veinte y elegidos por el Congreso de los Diputados); después de realizar un estudio sobre las enmiendas presentadas al Anteproyecto constitucional (págs. 138-150), se cataloga el Informe de la Ponencia como el momento en que se produce el desacuerdo sobre la composición del Senado con la consiguiente indefinición y desconstitucionalización normativa de esta Cámara (págs. 150-153), dando paso a que, por mor del consenso, se produjese el fenómeno que el autor denomina, de transustanciación, de cambio radical desde el modelo anterior a una Cámara provincialista menos autonomista y sin presencia de notables, tal y como se recoge en los textos de los Dictámenes de la Comisión y Pleno del Congreso de los Diputados y en su paso por el Senado (págs. 154-174). Antes de su paso por la Comisión Mixta, que consagra el sistema consensuado de composición senatorial (págs. 186-189), en las páginas 174 a 186, destacan las numerosas enmiendas que, en trámite senatorial, abogaron por la inclusión de senadores que lo fueran por los relevantes servicios prestados al Estado, por lo que el Profesor Jiménez de Parga denomina en el Prólogo legitimación de ejecutoria. Así se destacan enmiendas que, pese a algunas diferencias, se

mostraban a favor de la inclusión de senadores por elección real (nº 123, de Iglesias Corral; nº 409 de Primo de Rivera; nº 730 del Grupo UCD y nº 277 de Zarazaga y Bustillo); otros senadores como Sánchez Agesta en su enmienda número 331 eran favorables a la cooptación «lato sensu» (propone el Rey hasta 30 candidatos y decide el Senado que no actúa, pues, en solitario por lo que no existe cooptación pura o estricta), senadores por elección doble y consecutiva (enmienda nº 695 del, como el anterior, Catedrático de Derecho Constitucional, Carlos Ollero) y también senadores por derecho propio en virtud de la ostentación anterior de un cargo (enmienda 401 de Primo de Rivera) o notables elegidos por ello por las Asambleas de las Comunidades Autónomas (Entesa de los Catalanes, enmienda 790) eran modelos que nuestros constituyentes propusieron y que las fuerzas mayoritarias no admitieron.

Se llega así, de nuevo, a la correspondiente recapitulación o conclusionario del Capítulo II en el que, en primer lugar, se sintetizan las fases ya vistas de la composición del Senado a lo largo del proceso constituyente (págs. 189-193); a continuación recuerda los modelos clásicos de senadores que lo son en virtud de sus méritos y que aparecieron en el proceso constituyente (págs. 193-195), para acto seguido recordar (págs. 195-199) cómo los modelos clásicos sufren innovaciones subjetivas (la elección, por ejemplo, de senadores no por el Rey sino por el Congreso de los Diputados o las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas antes vista) y objetivas (en el número de miembros así elegidos y en la generalizada limitación temporal del cargo).

A continuación, esta recapitulación alude a los motivos que sirven de apoyo al autor para material, competencialmente, defender su propuesta. En las páginas 199 a 205, Vera Santos considera, en primer lugar y a la luz del binomio composición-funciones, que la presencia de notables en el Senado no aminora el nivel autonomista competencial de la Cámara (pone de ejemplo el mayor grado de competencias territoriales existentes y predicadas respecto al Senado en el artículo 60.1 del Anteproyecto constitucional, texto que admitía notables en el seno de la Cámara senatorial). Sobre la denominada por el autor objetivación de intereses (o el establecimiento de funciones representativas en el texto constitucional que vincula al cumplimiento de las mismas a todos y cada uno de los componentes de una Cámara que es sobre la que se predica su territorialidad, por lo que alguno de sus componentes puede ingresar, de manera digamos «no territorial», en la misma y no conculcar dicho carácter general y que desplaza la importancia del aspecto subjetivo de composición), junto a la multifuncionali-

dad del Senado y de los propios notables, funda también Vera Santos la utilidad de unos notables cuya labor de «hombres buenos» en la Cámara puede ser destacable, a la vez que, con su presencia, incrementarían el interés ciudadano en la institución senatorial.

Entrando ya en el Capítulo III (*Modelos extranjeros aplicables para la articulación de un Senado territorial con presencia de notables*, págs. 209-270), Vera Santos, previa introducción motivada del porqué de la elección de estos modelos francés, italiano y belga (págs. 209-210), entra en el estudio de cada uno de ellos, destacando del primero (págs. 210-227) el artículo 24 de su texto de 1958, que permite representación en el Senado de los franceses establecidos fuera de Francia, según un sistema legalmente desarrollado como de cooptación; del caso italiano (págs. 227-239) destaca su artículo 59, que recoge que todos los Presidentes de la República, salvo renuncia, son senadores por derecho propio y con carácter vitalicio. Además el Presidente de la República puede nombrar como senadores vitalicios hasta cinco ciudadanos cuya ejecutoria, como bien expresa Jiménez de Parga en el Prólogo ya citado, lo merezca.

Del sistema belga (págs. 241-251) se destaca la presencia de senadores cooptados en número de diez (seis elegidos por el grupo flamenco y cuatro por el francófono) y cómo los hijos del Monarca o, en su defecto, los príncipes belgas llamados a reinar, son senadores por derecho propio a los dieciocho años. Si algún estudioso añora la alusión en esta obra a la Cámara de los Loes británica, debe acudir a la nota 1 de este Capítulo y en ella encontrará el porqué de su ausencia.

En la recapitulación de este tercer Capítulo (págs. 251-269) se produce una concepción de la cooptación (págs. 251-255), de los senadores por derecho propio (págs. 255-258) y de los designados por el Jefe del Estado (págs. 258-269), siguiendo los modelos francés, italiano y belga reseñados. Es precisamente al diferenciar el sistema de Jefatura de Estado monárquico o republicano cuando Vera Santos hace unas reflexiones sobre el referendo (págs. 260-269) bastante acertadas.

Concluye el autor estableciendo en las páginas 273 a 281 las argumentaciones teóricas en las que basa su tesis; el Derecho histórico español y el comparado; la presencia de notables en la tramitación constitutiva; las adecuaciones o novaciones de los mismos en esta época; la multifuncionalidad del Senado o la funcionalidad específica «ad in-

tram» y «ad extram» del notable ya citadas, son las ideas a partir de las cuales elabora un planteamiento (que no aparece con carácter excluyente pero sí normalmente alternativo), tendente a constitucionalizar, previa reforma del artículo 69 de la Constitución Española de 1978, senadores por derecho propio por haber ostentado ciertos cargos; senadores por cooptación o por elección regia (págs. 281-292).

En resumen, considero que el profesor Vera Santos ha resuelto muy dignamente este estudio tanto desde la óptica material, sobre la que ya hemos puntualizado los más relevantes aspectos, como formal. Y es que, con prosa azoriniana, pero rigurosa técnicamente, pone luz en situaciones poco claras. Además se permite expresiones y citas que hacen que la lectura que esta monografía no caiga en la monotonía; de «crónica de una muerte anunciada» tacha irónicamente la desaparición de las notabilidades en los Dictámenes de la Comisión y Pleno del Congreso de los Diputados (pág. 154); la reflexión recogida en la página siguiente en la nota 65 sobre el consenso y el carácter libidinoso de la política o la propia alusión en las páginas introductorias a la opinión de San Pablo sobre las teorías heréticas, ejemplifican que en la realización de una obra rigurosa técnicamente, caben (son incluso positivas) ciertas licencias literarias.

En fin, la publicación de esta obra es un digno comienzo para la colección «Temas del Senado» que la Cámara Alta ha lanzado al mercado y a la que deseo larga vida, a la vez que aconsejo al autor de esta obra continúe con sus trabajos en este u otro tema y los estudie con la claridad y rigor a que ya comienza a acostumbrarnos.