

FRANCISCO J. VISIEDO MAZÓN: *La reforma del Senado. Territorialización del senado. Comisión general de las Comunidades Autónomas. Secretaría General del Senado*, Madrid 1997. 405 páginas.

LLUÍS AGUILÓ I LÚCIA (\*)

El Senado constituye uno de los puntos de referencia obligatorios para conocer la historia constitucional española. El profesor VISIEDO MAZÓN lo pone de manifiesto en las primeras páginas de su libro pues la línea ascendente —con sus reflujos— que parte de la Constitución de 1812 en los albores de nuestro constitucionalismo hasta la vigente en el marco de un Estado plenamente democrático, demuestra cómo la regulación de la Cámara Alta es siempre un buen termómetro para valorar el avance —o el leve retroceso— que el desarrollo de nuestro constitucionalismo va experimentando en cada momento. Incluso en los dos procesos constituyentes que acabarían con la configuración de unas Cortes unicamerales —1812 y 1931—, los debates parlamentarios son también una buena contribución para estudiar la historia del constitucionalismo español.

Desde el Estamento de Próceres del Estatuto Real de 1834 hasta el Senado actual, nuestra historia parlamentaria nos muestra una amplia gama de

---

(\*) Letrado de las Cortes Valencianas. Profesor titular de Derecho Constitucional. universitat de València.

posibilidades de configurar la Cámara Alta. A lo largo de este tiempo al regularse el Senado se han utilizado siempre tres variables: el sistema de reclutamiento de sus miembros, la composición y las funciones. Durante el siglo pasado Constituciones liberales o conservadoras configuraban según los casos, un Senado más o menos representativo.

Por todo ello el debate actual en torno a la reforma del Senado hay que enfocarlo —como hace el autor— en esa perspectiva. Con la reforma que actualmente se debate en la Cámara Alta se está dando un paso más en la consolidación del Estado constitucional y democrático. No deja de ser curioso cómo a nivel institucional desde 1977 hasta ahora ha sido el Senado la única institución básica que ha sido objeto de modificación y la que más expectativas de cambio ha creado. Efectivamente, no podemos ignorar cómo el Senado configurado por la Ley para la Reforma Política con una parte de sus miembros de designación real dió paso, tras la aprobación de la Constitución, a un Senado como cámara de representación territorial en el que desaparecen aquéllos senadores reales y se incorporan tímidamente los designados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Pero, por otro lado, a partir del debate sobre las Comunidades Autónomas se acuerda iniciar la primera reforma constitucional precisamente para la reforma del Senado (la adaptación del Tratado de Maastricht para añadir aquéllo de «... y pasivo» en el artículo 13.2 en 1992 fue una reforma que supuso un acto constitucionalmente debido por nuestra pertenencia a la Unión Europea).

Por otro lado, en el Capítulo II de libro el Profesor VISIEDO MAZÓN realiza un análisis completo del Senado en el texto constitucional de 1978. Con relación a ello interesa especialmente el análisis que hace del «íter» parlamentario que tuvo el artículo 69 a lo largo de todo el proceso constituyente. Análisis comparado de este proceso que el autor realiza y para el que el cuadro II de su libro resulta altamente ilustrativo, ya que expresa bien las dudas y la propia polémica que el precepto comportó a lo largo de su tramitación parlamentaria.

Por lo demás, en lo que respecta a la composición del Senado, se realiza un interesante análisis comparativo de los procedimientos de designación de los Senadores que corresponden a la Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Como dice el autor, esta representación de las Comunidades Autónomas en el Senado parece apuntar un carácter federalista de la Cámara Alta que, sin embargo, no cabe concluir en cuanto a las fun-

ciones y facultades que se atribuyen a la misma. Ello queda corroborado al analizar las funciones que ponen en evidencia, como indica el autor, el bicameralismo desigual que se da en una y otra Cámara. Así pues, en esta parte del libro queda bien patente precisamente la razón de la necesidad de la reforma del Senado: el Senado debe modificar su composición convirtiéndose, como apunta el Profesor VISIEDO MAZÓN, en la Cámara de representación territorial; y por otro lado, debe modificarse las funciones y competencias que al Senado corresponden pues, como dice en sus conclusiones el autor, una vez asentada la nueva organización territorial que ha surgido del título VIII de la Constitución, resulta mucho más necesaria la búsqueda de una institución que permita a las Comunidades Autónomas participar decisivamente en la aprobación de las Leyes del Estado que les afecten e impulsar las relaciones tanto entre ellas, como entre éstas y el Estado, permitiendo que mediante una institución de debate general pueda mejorarse el funcionamiento del Estado autonómico, consiguiéndose así algo que tanto se reclama como es la corresponsabilidad general.

Ahora bien, quizá sea a nuestro entender el capítulo III el que conlleva no sólo un gran esfuerzo sino que, también, es básico para el objeto del libro. Efectivamente en muchas ocasiones las consideraciones doctrinales no dejan de enriquecer cualquier debate jurídico, pero hay que reconocer que en muchos casos dan lugar a pocas consecuencias prácticas.

Por el contrario, en el libro de Profesor VISIEDO MAZÓN se realiza una recopilación de todas las posiciones doctrinales con relación a la reforma del Senado perfectamente clasificadas por un lado en lo que constituye la consideración crítica del Senado tal y como aparece en la Constitución, así como las que se refieren a alternativas a la actual configuración del Senado. El esfuerzo del autor viene dado no solamente por el enfoque de la propia clasificación, sino también por la clarificación de las diferentes posturas. Además, todo ello está planteado con un objetivo práctico cual es en última instancia, conocer qué alternativas se presentan hoy por parte de los autores ante un Senado que en principio todos, o casi todos, consideran necesario pero sobre el que no hay acuerdo de cómo debe ser en el futuro.

Apuntemos además que este sentido práctico que existe en esta parte del trabajo, lleva precisamente a clasificar a las alternativas entre aquellas que no suponen una reforma constitucional y las que entienden que necesariamente debe haberla. Este es un aspecto básico pues considerar ne-

cesaria o no la reforma constitucional, supone hacer más fácil la reforma del Senado. Nuestra Constitución configura un sistema rígido—especialmente rígido diríamos— lo que, si bien es una garantía de estabilidad, también supone una cierta dificultad para su reforma pese a la existencia de un amplio consenso.

Por lo que se refiere a la cuarta parte del libro hay que indicar que en ella se advierte la importante labor ya realizada con la reforma del propio Reglamento del Senado. Como recuerda el Profesor VISIEDO MAZÓN el camino no es fácil ya que hay que retrotraerse al debate sobre el Estado de las Autonomías celebrado a principios de diciembre de 1987, para encontrar los orígenes de una reforma que ya entonces parecía necesaria. Ha habido que esperar hasta enero de 1994 para que esa reforma se plasmará en el Reglamento y fuera un primer punto de aplicación práctica de esas alternativas en relación a la reforma del Senado, que no suponen una reforma constitucional. No queremos decir con ello que esta reforma de enero de 1994 haya cerrado la necesidad de la reforma del Senado, pero al menos constituye un paso importante a la espera de la necesaria y futura reforma en el propio texto constitucional.

El Profesor VISIEDO MAZÓN analiza de manera detallada esta reforma de 1994 considerando que fue una reforma limitada y provisional al entender que no se utilizaron todas las posibilidades constitucionales para hacer del Senado la auténtica Cámara de representación territorial. Desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas apunta como uno de los aspectos frustrados en la reforma la no solución al problema que existe cuando se disuelve la Cámara Alta y existen Senadores designados por las Comunidades Autónomas por entender, como así es, que se margina la legislación existente con este objetivo entre las propias Comunidades Autónomas. En todo caso el aspecto más importante de la reforma del 94, fue la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Efectivamente la última parte del libro constituye un exhaustivo análisis de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que constituye sin duda algo novedoso en nuestro derecho parlamentario, en la medida en que rompe la tradicional distribución en el pleno y las comisiones, creándose como tantas veces se ha dicho y bien lo analiza el autor, una «Gran Comisión» con unas funciones que, a la vista de su propia regulación resultan mucho más amplias de lo que a primera vista hace suponer, tal y como el Profesor VISIEDO MAZÓN pone de relieve en su libro.

Cuando se acaba la lectura del capítulo V, se tiene la impresión de que se ha hablado de un Parlamento dentro de otro Parlamento, es decir, de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que dentro de sus competencias tiene un tratamiento que lleva a esa conclusión. En todo caso, esta «Gran Comisión» es de alguna manera la punta de lanza que pretende hacer posible, como el autor indica a lo largo de todo su libro, que el Senado acabe siendo lo que el propio texto constitucional dice de él: que es la Cámara de representación territorial.

Estamos por tanto, ante un libro que resulta imprescindible, no solamente para quien quiera conocer la problemática que hoy atañe a nuestra Cámara Alta, sino para quien tenga que abordar directa o indirectamente la reforma del Senado en un futuro inmediato. Por eso no puedo dejar de destacar que la obra del Profesor VISIEDO MAZÓN no es el único trabajo de investigación que se ha realizado sobre el tema, pero significativamente el Senado sí ha querido editar ésta, lo cual demuestra el interés de los responsables políticos y jurídicos de la Cámara por la obra que, sin duda, se convierte en un instrumento de trabajo imprescindible para quienes están llevando a cabo, cumpliendo el propio mandato que se acordó en la Comisión General de las Comunidades Autónomas, el estudio, y, en su caso, el proceso de la reforma del Senado.

Por lo demás, es un libro que tiene la garantía de su autor que en su doble vertiente de Letrado de las Cortes Valencianas y de Profesor de Derecho Constitucional de la Universitat de València, lo hacen conocedor desde la perspectiva práctica y de la teórica del tema que nos ocupa. Combinar la investigación teórica y la enseñanza con el trabajo cotidiano en sede parlamentaria, constituyen un aval de garantía en este trabajo. Por lo demás, sólo resta añadir el brillante «curriculum vitae» del Profesor VISIEDO MAZÓN pese a su juventud y que el libro es el resultado de su Tesis Doctoral que obtuvo la máxima calificación.