

## EL SENADO

JOSÉ MANUEL SERRANO ALBERCA

1. Cuando me fue propuesto escribir sobre el Senado me pareció muy difícil tratar un tema tan general.

Busqué por ello un hilo conductor que me permitiera fijar la atención sobre algunos aspectos esenciales de éste.

Entre los conceptos jurídicos clásicos encontré uno que me pareció útil y que por su tradición jurídica podía ser fecundado para esta finalidad y ser la guía y el hilo conductor de todo el discurso.

Me refiero al concepto jurídico de ficción.

Mas, ante todo, una observación previa. El término ficción no tiene aquí un sentido peyorativo, pues en este último sentido, cuando decimos que una institución es una ficción, queremos dar a entender su falta de autenticidad o que lo consideramos como un simulacro, algo que carece de verdadera sustancia.

Por el contrario nosotros empleamos el concepto de ficción en sentido técnico jurídico, como instrumento del progreso y de la interpretación jurídica.

A través de este instrumento pretendemos descubrir y exponer a ustedes las funciones del Senado, escondidas a veces, tras la letra de la ley.

El concepto de ficción jurídica nos guiará así por los aspectos sobre los que se funda mi conferencia: el bicameralismo, su renovación y la aplicación de todo ello al Senado español. El enfoque será estrictamente técnico-jurídico. Comencemos por definir el término ficción.

2. Una ficción, desde el punto de vista que aquí nos interesa, es un procedimiento mental mediante el cual se da por existente lo que no ocurrió, o se da por sucedido lo que no aconteciera. Su finalidad es facilitar insensiblemente el progreso del derecho en la práctica, hasta que las circunstancias permiten una regulación más sincera de la respectiva institución.

IHERING llamaba a las ficciones «mentiras técnicas consagradas por la necesidad».

Son soluciones imperfectas de un problema en una época en la que la fuerza jurídica carece de fuerzas para dar al problema su verdadera solución.

Son las muletas o andadores de la ciencia, que ésta debe arrojar, pero más vale, cuando no se tienen fuerzas suficientes, valerse de muletas que caer o no atreverse a hacer ningún movimiento.

El derecho y el mundo de la política usan con frecuencia las ficciones: ficción jurídica es, por ejemplo, la del concebido que se le tiene por nacido, o aquella que recuerda IHERING por la cual se consideraba muerto al ciudadano romano en el momento de ser hecho cautivo, para que pudieran heredar sus parientes, pues prisionero, perdía la condición de ciudadano romano y no podía transmitir la herencia.

Innumerables son también las ficciones en el mundo de la política: la representación es un ejemplo. A través de la representación el pueblo como unidad, como totalidad, está como presente en las decisiones que en realidad toman los representantes.

Podríamos citar innumerables ficciones jurídicas o políticas, como el valor del silencio en el derecho, la ignorancia de la ley, el refrendo ministerial, etc... Y todas ellas responden no a la intención de maquinar o de engañar sino a la propia esencia de la política que no se mueve en el mundo de los puros conceptos académicos sino en el mundo de la realidad práctica.

Las verdades en política valen en tanto en cuanto pueden reportar alguna utilidad, sus construcciones están siempre dirigidas a un fin: el de servir como instrumento de actuación, porque lo que importa a la postre en el orden político es hallar una verdad útil.

Al buscar la verdad, buscamos un instrumento eficaz para obrar y, para ello, a veces, es necesario admitir como verdad una idea o un concepto que facilite nuestras tareas.

Una verdad relativa rica en fértiles consecuencias puede ser preferible a una verdad absoluta que satisfaga sólo nuestra mente. A este respecto recordemos cómo ha sido Roma en los tiempos antiguos e Inglaterra en los modernos, los países que han acudido con prodigalidad a la ficción.

3. La ficción es por tanto un instrumento para entender la realidad. Una metodología que vamos a utilizar en el conocimiento del Senado.

Para este análisis partimos de la razón de la existencia en los sistemas políticos de dos Cámaras en la organización del poder legislativo, fenómeno que técnicamente se llama bicameralismo.

¿Cuál es el fundamento del bicameralismo?

Para contestar a esta pregunta nos encontramos con dos importantes ficciones del derecho constitucional: la representación y la separación de poderes.

La representación política es un concepto jurídico-político lleno de las notas de la ficción.

Nace en la Revolución francesa para paliar la imposibilidad de la actuación directa del conjunto de los ciudadanos en la vida política.

La teoría democrática pura negaba la representación, porque según ROUSSEAU, la soberanía popular no podía representarse, por la misma razón que no podía ser enajenada.

Consiste esencialmente en la voluntad general, decía ROUSSEAU y la voluntad general no se representa: es ella misma o es otra, no hay término medio.

La teoría de la representación, por el contrario, se basa en una ficción, conforme a la cual los representantes elegidos entre el pueblo, considerado como una totalidad, actúan como si actuare el pueblo por sí mismo, y como quiera que estos representantes lo son de esta totalidad y representan intereses generales, no están ligados por la voluntad de los representados.

De aquí se deducía la prohibición del mandato imperativo que se asimilaría a la representación privada o a la representación de la época medieval y corporativa.

Mas junto a la representación política que se fundaba en los intereses de la burguesía, era necesaria la representación de los intereses de la clase privilegiada: la nobleza, que reunidos en una Cámara sirvieran de contrapeso a la voluntad popular.

Esta fue la razón y el origen del bicameralismo.

El bicameralismo no tiene, pues, un fundamento teórico, sino práctico que obedece a las necesidades de un momento histórico concreto.

MONTESQUIEU, que había analizado la realidad inglesa y que además pertenecía a la nobleza, pensó que la participación en pie de igualdad de la Cámara de los Lores y de la Cámara de los Comunes en la elaboración de las leyes permitía conciliar los principios democráticos y aristocráticos y evitar así que la nobleza o el pueblo abusaran de su poder.

Pero los revolucionarios que no admitían otro tipo de representación que la popular (si bien en una primera fase aquélla estuviera limitada a la representación del tercer Estado) no podían aceptar una segunda Cámara y, aunque aquél era el verdadero argumento, lo ocultaron con aparentes razones técnicas como la empleada por SIÈYES, cuando para justificar la inutilidad de la segunda Cámara decía: «Si las dos asambleas coinciden, una es innecesaria, si no coinciden es absurdo.»

Esta razón social de la existencia de una segunda Cámara tiene su fundamento teórico en la separación de poderes: la limitación del poder por el poder, base de la teoría aplicada a los órganos de las tres funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial, se debía producir también en el seno del poder legislativo.

El cuerpo legislativo, escribirá MONTESQUIEU, está compuesto de dos partes, cada una de las cuales tendrá sujeta a la otra por su mutua facultad de impedir.

4. La razón de ser del bicameralismo que hemos expuesto y que se resume en contraponer una representación especial a la representación política general se hace realidad en la Constitución de los Estados Unidos de América, donde el Senado será el producto de múltiples compromisos.

Por un lado, obedece a la necesidad de representación territorial para consagrar, como decía MADISON, el reconocimiento de la parte de soberanía que queda en cada Estado. Por otro, tenderá a contrarrestar el despotismo de las urnas para evitar que las clases menos privilegiadas puedan, a través de la Cámara de representantes, desarrollar una política favorable a sus intereses.

5. La existencia de una segunda Cámara ha respondido durante un largo período histórico a las necesidades del sistema político, pues la segunda Cámara representaba a un determinado grupo social, que ejercía verdaderas funciones de oposición de intereses frente a la primera.

Mas el bicameralismo se fundaba en esta representación contrapuesta a la popular y en la división de poderes. Pero estos dos principios de liberalismo encajan cada vez peor con el avance del principio democrático que se produce con la introducción paulatina del sufragio universal.

Los representantes del pueblo que tienen su asiento en la Cámara baja aceptan cada vez de peor grado el bloqueo de la Cámara alta, al que consideran un ataque a la voluntad popular expresada mayoritariamente.

A esta situación histórica se suele denominar crisis del bicameralismo.

6. ¿Cómo se supera esta crisis?

Yo distingo en la superación de esta crisis dos situaciones diferentes.

En la primera, el bicameralismo sigue existiendo en la forma, pero ha perdido todo su valor material.

En la segunda, se ha producido una verdadera superación de la crisis, una novación, en expresión ya clásica de WEBER.

Analicemos estas situaciones.

Cuando la superación de la crisis pasa por despojar de verdaderas funciones al Parlamento, aun manteniendo la anterior estructura, como en cierta forma ocurrió en Inglaterra, las Cámaras altas se transforman en una ficción, en el sentido peyorativo de la palabra, pues no son sino apariencia del Parlamento.

En estos supuestos se ha señalado lo peligroso de la desviación de las segundas Cámaras hacia actividades secundarias o residuales como medio de supervivencia.

Las Cámaras no deben justificarse por hechos, sino por funciones, y en el caso de que no las cumplan, es necesario que desaparezcan.

Mas para nosotros tiene especial sentido la segunda forma de superación de la crisis, la novación, pues esta novación funciona igual que las ficciones.

La novación en términos jurídicos quiere decir transformación. En derecho civil se emplea sobre todo en las obligaciones y en sentido tradicional es la extinción de una obligación mediante la creación de una nueva, la novación puede significar también la modificación de la obligación.

En términos de derecho público la novación significa también transformación de una institución.

Se dice que hay novación cuando una determinada institución, sin perder su forma, se llena de un nuevo contenido o cuando un determinado valor pervive a través de su adaptación a una forma distinta o a una distinta función.

Volvemos a encontrarnos aquí la ficción, porque la novación se produce muchas veces a través del fenómeno de la ficción. A través de ésta, atribuimos una cualidad a una institución cuando la letra de la ley no lo expresa y con ello producimos el efecto de dar un nuevo sentido, una nueva expresión a una forma antigua, en definitiva, la ficción nova la letra y modifica el contenido.

Novación y ficción son efecto y causa.

En el derecho romano una obligación entre dos personas no podía ser alterada. Para permitirlo se creó la ficción de un contrato formal, «la stipulatio» que facilitaba la novación de la obligación.

La ficción de la stipulatio agilizó las relaciones económicas al permitir que un crédito pudiera cambiar el titular o que una determinada obligación pudiera cambiar su objeto.

Por eso podemos entender a Ihering cuando decía que la ficción hace progresar al derecho, porque a la postre lo renueva.

Y es útil, porque en las palabras ambiguas que son el resultado de un compromiso político podemos hallar el fundamento para dotar de verdadero sentido a las instituciones.

El valor bicameral, que en esencia, se expresa en que cada Cámara representa intereses diferentes, puede a través de la novación pervivir en otra forma y cumple una función similar a la que cumplió en el momento de su nacimiento histórico.

Las nuevas manifestaciones de este valor bicameral, en definitiva, las ficciones a través de las cuales pervive el bicameralismo, se producen por medio de la novación.

La mutación constitucional que la novación produce tiene su origen profundo en que hoy día la separación de poderes, en su contenido original, ha perdido sentido. Ha dejado su lugar a un principio político según el cual el gobierno tiene el poder de impulsar y el parlamento el de control.

En el marco de este nuevo principio la novación se produce bien por el mantenimiento del valor bicameral, es decir, del principio de representación de intereses diferentes a través de procedimientos o prácticas políticas determinadas, bien por la adaptación de las nuevas Cámaras Altas a los valores del sistema político, a través de la integración de intereses y no de la contraposición.

La primera forma de novación puede llegar a suponer incluso la desaparición de la estructura bicameral. Según este procedimiento la función de contraposición o la integración de intereses se produce entonces por medio de las Comisiones de la Cámara única.

Se trata, en definitiva, de la división del trabajo en el seno de

la Cámara a través de un órgano más reducido, la Comisión, que desempeña el papel de la primera lectura, y del Pleno que desempeña el papel de la segunda lectura de la Ley.

Recuerda WEBER cómo, además, existen prácticas políticas que sustituyen las funciones de la segundas Cámaras: tal es el caso del papel que se reconoce a las minorías en algunos sistemas políticos, a través de la exigencia de un número de votos mayor para la aprobación de las leyes, que determina la necesidad de llegar a pactos entre las fuerzas políticas.

La segunda forma de novación tiene la misma función que la primera, esto es, la integración y el complemento del sistema político. Y no la contraposición de intereses que era el sentido antiguo del bicameralismo.

Pero la integración o el complemento de intereses se produce en forma de mantenimiento de la estructura bicameral.

Puede así establecerse una Cámara alta que sirva de apoyo al Gobierno. En definitiva, ésta era la función de las Cámaras altas aristocráticas.

El Senado francés de la quinta República, hasta 1962, obedecía a esta finalidad, pues el electorado de la Cámara alta era similar al que elegía el Presidente y, por tanto, era presumible que apoyara al Gobierno en el supuesto de una eventual hostilidad de la Cámara baja.

Pero incluso después de 1962, el Senado francés desempeña por su composición, un elemento clave del apoyo al Gobierno, pues le basta a éste con no someter a votación definitiva de la Cámara baja un proyecto de ley para que el proyecto quede estancado.

Esta forma de novación que implica apoyo del Senado al Gobierno puede producirse también si el procedimiento electoral de la Cámara alta reproduce la composición de la Cámara baja, incrementada, que es lo que en definitiva ocurre en España.

Mas el fenómeno de la novación se manifiesta especialmente de dos formas:

La integración de la estructura de la Cámara baja a través de

una representación especial, o bien la integración o complemento a través de las funciones.

En el primer caso, una estructura diferente de la segunda Cámara sólo o casi exclusivamente, tiene su fundamento hoy día en la descentralización administrativa o política y es expresión de la representación territorial.

El bundesrat alemán es el ejemplo más claro de este fenómeno.

En expresión de KLEIN, el Bundesrat desempeña una función de integración de los Länder en la Federación a través de las funciones que cumple:

No sólo el veto de la legislación que afecta a los Länder, sino la intervención complementaria en la emanación de los reglamentos del Gobierno, entre otras funciones.

La otra forma de integración es la que se fundamenta en las funciones.

El fenómeno de la complementariedad en las funciones es muy interesante y ha sido analizado para el caso italiano por MANZELLA.

MANZELLA da poca importancia a la diferencia de estructura de las Cámaras italianas. No le importa la composición basada en los mismos criterios. Para él la importancia de las segundas Cámaras se encuentra en ser instrumento de coordinación y de integración de la Cámara baja.

Esta concepción unitaria del Parlamento que se encuentra originariamente en DUGUIT ha sido continuada por MANZELLA.

Según MANZELLA, en la Constitución italiana lo importante no es buscar una diversidad estructural porque las Cámaras no representan hoy intereses contrapuestos. Lo importante es la cooperación funcional.

El problema del parlamento se ha desviado desde la estructura al procedimiento.

Para esta unificación funcional distingue dos fases en la tarea de las Cámaras: la fase cognoscitiva y la fase resolutoria. En la primera se recibe por cada Cámara la información correspondiente, se delibera, pero no se resuelve. En la segunda, la Cámara decide.

Para MANZELLA la primera fase: la cognoscitiva podría unificarse, mientras la segunda seguiría siendo independiente.

7. Entramos, por fin, en la parte de este discurso que los clásicos de la retórica llamaban conclusión.

En la conclusión se trata de sacar las consecuencias de los argumentos que se han empleado.

Comencemos por ello por recordar el concepto de ficción. Hemos dicho que la ficción es un procedimiento mental mediante el cual se da por existente lo que no ocurre, o se da por sucedido lo que no aconteciera.

En el caso de los órganos o las instituciones, es a través de ellas como podemos buscar bajo la forma expresada en la letra de la ley unas funciones o un carácter que aparentemente no se muestran con claridad al exterior.

Las ficciones se manifiestan como una manera especial de extensión analógica evitando innovaciones que serían perturbadoras y sirven para allanar las dificultades inherentes siempre a la aceptación de nuevas reglas jurídicas.

De suerte, que la ficción dejando intacta la antigua doctrina en cuanto a su forma da plena efectividad a algunas novedades útiles y mediante un rodeo y sorteando escollos, logra ventajas de tipo práctico.

Pero las ficciones, como instrumento mental, y si le quitamos todo el valor peyorativo, desempeñan también otra función importante. Esta es, la de ser el complemento de la ambigüedad de los textos jurídico-políticos.

Esta ambigüedad es inevitable, pues un texto político es el fruto de *compromisos* y *pactos* que tienen que satisfacer a todas las partes o por lo menos dejar insatisfechas a todas en la misma proporción.

Sólo de esta manera se consigue que el texto esté vigente.

Los preceptos constitucionales relativos al Senado son preceptos ambiguos porque son producto del pacto. Por eso, para su interpretación y efectividad práctica, es útil el complemento del instrumento mental de la ficción.

Veamos, en primer lugar, la razón de ser de estos compromisos y la razón de la ambigüedad.

8. El Senado de la Constitución de 1978 tiene su punto de partida en la Ley de reforma política. Y en esta ley el Senado tenía como finalidad propia la de los Senados clásicos: moderar y compensar la representación popular directa.

Esta función de moderación se asentaba en los senadores de nombramiento real, pero también en la elección de senadores en igual número por provincia, pues esta forma favorecía la representación más conservadora.

A este respecto queremos hacer una pequeña digresión histórica.

En nuestra historia constitucional cuando nos encontramos ante una situación de reforma se optará por el bicameralismo, mientras que cuando estamos ante una situación rupturista se preferirá el sistema unicameral.

Recordemos como ejemplos de esta última situación, la Constitución de Cádiz y la republicana de 1931, mientras todas las demás Constituciones, comenzando por el Estatuto Real son bicamerales.

Siguiendo esta misma tendencia histórica, el punto de partida de nuestro actual sistema bicameral es sin duda preconstituyente.

Como en política es más fácil mantener que suprimir, la inercia del Senado de la Ley de reforma política y el papel que esta institución desempeñó en el proceso constituyente, llevó a las fuerzas políticas a querer mantener la existencia de una segunda Cámara, si bien cada una tenía sus propias razones para ello.

Estas diferentes razones fueron el caldo de cultivo para el *compromiso* y los diferentes pactos que dieron lugar al texto constitucional.

No obstante, conviene tener en cuenta que aparte de las razones que tuvo cada una de las fuerzas políticas, había unas condiciones obligatorias en las que se movió el renacimiento del Senado.

Estas condiciones políticas fueron, por un lado, la tendencia generalizada, expresa o tácitamente formulada en los ordenamientos

constitucionales vigentes, a la afirmación de que *sólo* los procedimientos electorales puedan suministrar carácter representativo a los órganos constitucionales.

Sólo las Cámaras elegidas son el reflejo de la soberanía popular.

Por esta razón fueron rechazados aquellos intentos de mantener los senadores de designación.

Junto a esta necesidad democrática, la nueva configuración del Estado como un Estado autonómico fue el segundo punto de referencia sobre el que se movió la constitución del Senado.

Volvamos a los compromisos que dieron lugar al texto constitucional que recoge en esencia los artículos 69 y 90 de nuestra norma fundamental.

En el proceso constituyente se diseñaron antes las funciones del Senado que su estructura, especialmente por lo que se refiere al proceso legislativo, pues la posibilidad de que el Congreso superara por sí mismo la oposición del Senado y la supresión de la Comisión Mixta de la ley de reforma política, se contenían ya en el texto del anteproyecto de Constitución.

Fue el temor de un Senado estructuralmente diferente a la Cámara baja, que podía haber tenido una importante participación de las autonomías, como de hecho se contenía en el anteproyecto, la razón que dio lugar al pacto entre las fuerzas políticas más importantes, por el que se limitaron las funciones legislativas del Senado.

Y esta limitación de funciones continuó aun a pesar de que la estructura autonómica fue desapareciendo a lo largo del proceso constituyente.

Por otra parte, la composición del Senado fue fruto de importantes compromisos que se fueron fraguando hasta su total configuración, que no corresponde en especial a ninguna de las concepciones políticas de los partidos que intervinieron en su implantación.

Entre las posturas que querían una Cámara territorial ralentizadora de la Cámara baja, sin que de la territorialidad se sacaran las últimas consecuencias y la de aquéllos que querían una Cámara territorial corregida con las desigualdades de población sólo pudo llegarse a un pacto equilibrado en el sistema electoral del Senado.

Por este pacto, el Senado que comenzó siendo en el anteproyecto de Constitución una Cámara autonómica, elegida por los representantes de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, terminó como una Cámara elegida sobre una base provincial que permitía ser el reflejo de la Cámara baja y que mantenía sólo incoado el principio territorial a través de la representación de las Comunidades Autónomas.

Por ello, siendo el Senado el producto de varios bicameralismos el *principio conservador* de oposición de intereses quedaba desvirtuado por el sistema electoral que hacía imposible la diferencia entre las Cámaras y el *principio territorial* también, pues la mayoría de los senadores no representaban a las Comunidades Autónomas.

El sistema electoral elegido, el mayoritario con listas abiertas, ha demostrado en la práctica, que la mayoría del Senado refleja aumentada la mayoría de la Cámara baja y este hecho convierte a la Cámara alta en un buen instrumento de apoyo al Gobierno, o por lo menos de no oposición.

Desde esta perspectiva el Senado reproduciría el valor bicameral tradicional como hemos visto que ocurre en Francia.

Sea como fuere, el resultado del proceso constituyente en la mayoría de los puntos conflictivos dio una redacción fluida, abierta a la interpretación y a la integración política práctica.

La integración, en el sentido dado por SMEND, es un devenir, un constante correr de factores que dan el ser a las instituciones colectivas. Las figuras colectivas, decía SMEND, no son sustancias *estáticas*, sino unidades de sentido, de vida espiritual y su realidad es, pues, actualización y reproducción constante.

Sólo por virtud de este proceso de renovación son reales en cada momento. Esta integración se produce por usos y prácticas constitucionales y es manifestación insensible de la operación mental de la ficción.

Esta ficción tiene dos manifestaciones básicas: la primera consiste en la consideración del Parlamento como si fuera un órgano unitario, integrado por el Congreso y el Senado. La segunda en la consideración del Senado como si fuera una Cámara de representación territorial.

El empleo de este instrumento mental permite la integración del Senado en el sistema político y además tiene una importante ventaja, la de hacer innecesaria la reforma de la Constitución.

Se trata de poner el acento en el procedimiento y no tratar de modificar la estructura.

9. Veamos, en primer lugar, al Parlamento como un órgano unitario de estructura compleja.

Esta tesis tiene su asiento jurídico-formal en el artículo 66 de la Constitución, pues las funciones están atribuidas a las Cortes Generales. Conviene recordar el artículo 66,2 de la Constitución:

«Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa, aprueban los Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que le atribuyen la Constitución.»

Cada Cámara es autónoma, pero cada segmento actúa en una fase diferente del procedimiento legislativo o de control según el tenor literal del artículo 90 de la Constitución.

La función legislativa del Senado tiene limitaciones formales. Recordemos, al respecto, que el veto o las modificaciones de la Cámara Alta pueden ser superadas por el Congreso.

Pero esta visión puramente formal se ha remontado, no obstante, porque no se ve al Senado como un órgano contrapuesto al Congreso, sino como un instrumento de integración de los elementos en presencia.

En el parlamentarismo actual tiene mucha importancia llegar a pactos entre las fuerzas políticas, más importancia que tratar de convencer al adversario.

En esta función de llegar a pactos ha intervenido en repetidas ocasiones el Senado, pues la Cámara Alta es un buen instrumento para fraguar compromisos que las fuerzas políticas no han podido llegar a fraguar en la otra Cámara.

Fruto de estos pactos son las importantes modificaciones de que han sido objeto proyectos de ley en el Senado.

En la primera Legislatura, de 250 proyectos de ley, 86 fueron

enmendados en el Senado y entre estos proyectos de ley se encuentran: la Ley Orgánica del Consejo del Poder Judicial, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el Estatuto de los Trabajadores y la Ley del divorcio. En la segunda Legislatura, de los 135 proyectos de ley remitidos por el Congreso, 75 han sido enmendados por el Senado. Entre estos proyectos de ley modificados, todos ellos de enorme importancia, el Proyecto de Ley de Régimen Local fue objeto de un pacto entre las fuerzas políticas por el que se dio una especial regulación a las instituciones locales del País Vasco, que había sido un tema debatido a lo largo de toda la tramitación de la Ley.

Otro ejemplo del Proyecto de Ley, es el de la función pública, en el que la fusión de los Cuerpos de Funcionarios se produjo a través de una enmienda del Senado.

Cuando escribimos este artículo se encuentra en tramitación la Ley Orgánica del Poder Judicial, a la que se han presentado 800 enmiendas, de las cuales 300 están formuladas por el propio Grupo que sostiene al Gobierno.

En el Senado se consiguen pactos políticos. El Reglamento del Senado favorece, por su flexibilidad, la celebración de estos pactos que se pueden conseguir como transacciones de última hora en el Pleno, a través del mecanismo de las enmiendas presentadas por acuerdo de todos los Grupos, incluso si se trata de un texto diferente al del Dictamen de la Comisión.

El Senado no es, pues, un órgano consultivo o una Cámara de repercusión, ni tampoco se puede decir que hoy podamos considerar al Senado como una Cámara de reflexión, porque no sólo la Cámara dispone de poco tiempo para reflexionar, sino porque la reflexión supondría detención del procedimiento, cuando de lo que se trata es de lo contrario, de llegar a pactos.

Con todo es preciso tener en cuenta que esta función de integración puede revestir una forma diferente en el supuesto de que no coincidan las mayorías de ambas Cámaras.

El veto, es decir, la oposición del Senado a un proyecto no se ha dado en nuestro sistema hasta ahora, pero tendría mucha importancia en el caso de existir diferentes mayorías.

En efecto, a pesar de que el Congreso tendría la última palabra, la repercusión política del veto, sobre todo en el supuesto de escaso margen de apoyo del Congreso al Gobierno, podría modificar la postura final de la Cámara baja respecto de la Ley, y obligar a nuevos compromisos.

La segunda forma de expresión de la integración se manifiesta a través del principio de división del trabajo entre las dos Cámaras.

Esto es, la Cámara baja se ocuparía de los grandes principios, la Alta del desarrollo y precisión de éstos en cada proyecto.

Este hecho que puede producirse en la práctica por el cúmulo de leyes que se han debatido en estas dos legislaturas, parece que cada vez más obedece a la intención política deliberada de los grupos parlamentarios.

En muchas leyes, la coordinación de los grupos del Congreso y del Senado produce el efecto de que se presentan en cada Cámara las enmiendas que corresponden a la diferente función de la misma, o aquellas que la oportunidad política determina que son más apropiadas para los pactos políticos a que se pretende llegar en cada órgano legislativo.

Una enmienda que produciría una gran oposición en el Congreso, puede no plantearlo tanto en el Senado o ya se han sentado las bases en el Congreso, para que pueda presentarse en una segunda fase.

En otros supuestos, la división del trabajo reviste la forma de la especialización por materias.

El caso de la Ley de espacios naturales protegidos es un ejemplo.

En este campo de la especialización tiene especial importancia la labor del Senado, no sólo en el ámbito legislativo, sino sobre todo en el de las Comisiones de Investigación.

A través de estas Comisiones, el Senado ha desarrollado una importante labor y entre ellas podemos citar la de actividades terroristas, paro agrícola, etc.

Otro de los instrumentos a través de los que se manifiesta el fenómeno de la complementariedad es el de la iniciativa legislativa.

La iniciativa legislativa del Senado está atribuida en el artículo 87 de la Constitución. Como es de sobra conocido la iniciativa legislativa es la posibilidad de que los senadores propongan un texto a través del instrumento técnico que se llama proposiciones de ley.

La proposición de ley es objeto de un procedimiento según el cual, una vez tomada en consideración, pasa al Congreso, donde se inicia sin necesidad de una nueva toma en consideración, la tramitación correspondiente a un proyecto de ley.

El sistema adoptado no varía en principio del ordinario, pero la intervención del Senado es relevante.

En primer lugar, porque la proposición de ley tomada en consideración por el Senado es la expresión de la voluntad de la Cámara y no de un Grupo parlamentario y, en segundo lugar, porque de alguna forma se produce la iniciación del trámite en el Senado.

La Constitución prevé la posibilidad de que las proposiciones de ley que provienen de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas inicien su tramitación en el Congreso. Esta previsión se quiere ver como una limitación de la iniciativa legislativa del Senado, porque siendo ésta la Cámara de representación territorial debería ser la que conociera en primer lugar estas proposiciones de ley autonómicas.

En realidad esta previsión constitucional tiene como finalidad que el Congreso controle en primer término estas proposiciones que pueden revestir una importancia capital. No es por ello fácilmente sustituible por una proposición de ley presentada en el Senado, porque esencialmente perdería el carácter de procedencia de una Asamblea Legislativa Autónoma.

Dediquemos ahora nuestra atención a la función de control.

Como es conocido, la función de control, la función crítica del Gobierno, es esencial al Parlamento actual.

A esta función de control le es aplicable también el esquema de la ficción del concepto unitario del Parlamento.

En efecto, el Senado no conoce el programa del Gobierno, pero

tiene la posibilidad de criticarlo e integrarlo a través de las mociones.

Aún más, en la segunda legislatura, el Senado ha conocido gracias a su auctoritas una parte de la exposición anual del programa, pues el propio Presidente del Gobierno expuso en el Senado las cuestiones esenciales del Estado de las Autonomías.

Por otra parte, la modificación del Reglamento de la Cámara que ha obligado a contestar las preguntas orales a los Ministros, ha reforzado también esta labor de control y el interés de la pregunta.

La prueba es que mientras en la primera legislatura se formularon 181 preguntas orales, en la segunda ya se han formulado 240.

Fenómeno especial de integración se produce en el control de la política internacional, donde el Senado tiene especiales competencias. En la mayoría de los casos en que se necesita la autorización de las Cortes Generales para la aprobación de los tratados, el Senado puede oponerse al Congreso y es necesaria, entonces, la convocatoria de una Comisión Mixta de las dos Cámaras.

La Comisión de Exteriores del Senado ha desarrollado en el campo de los tratados una labor de filtro y especialización que ha dado frutos recientes. Los tratados de Washington y de Berna sobre protección de especies animales han sido objeto de modificación en el Senado, en cuanto a las reservas, que ha tenido muy en cuenta la imposibilidad de proteger ciertas especies abundantes en España, con las mismas reglas que las de otros países donde estas especies escasean.

10. Si el primer punto de nuestra conclusión era tratar el Parlamento como un órgano unitario, como si fuera un órgano unitario, el segundo consiste en tratar al Senado como si fuera una Cámara de representación territorial.

En primer lugar, hay que decir en qué consiste la representación territorial.

Para que la representación pueda recibir el calificativo de territorial, exige que los representantes lo sean de los territorios de

donde son elegidos por algún sistema que asegure la representación de intereses territoriales.

Se trata, pues, de una representación especial con características diferentes a la representación política clásica que es una representación de intereses generales.

El ejemplo típico de representación territorial es el Bundesrat alemán y, en general, las Cámaras de los Estados federales.

El Senado español empezó siendo en el anteproyecto de Constitución una Cámara de representación autonómica, pero conforme a su estructura, en la actualidad no puede decirse que los senadores, salvo una pequeña parte, representen a las Comunidades Autónomas, ni a las provincias por las cuales eligen, que son una mera circunscripción electoral.

La prueba de que la Cámara Alta no es en su estructura una Cámara territorial se encuentra en que incluso los Grupos territoriales, previstos en el Reglamento de 1982 están sometidos a los Grupos parlamentarios con base política y no territorial.

Creo que hay que partir de esta realidad. El Senado no es estructuralmente una Cámara territorial y creo que tampoco debe ser la sede de resolución de conflictos entre las autonomías.

El enfoque debe pasar a la estructura, al procedimiento, a las funciones.

Es a través de esta perspectiva como podemos considerar al Senado como si fuera una Cámara territorial.

En tres aspectos de la Constitución baso esta afirmación.

En primer lugar, como ha dicho Manzella, el Senado es la garantía del Estado de las autonomías a través de su intervención en el supuesto de reforma de la Constitución.

En efecto, para reformar el Título VIII, que se refiere precisamente al Estado de las autonomías, se precisan mayorías reforzadas del Senado que el Congreso sólo puede superar por mayoría de dos tercios.

La facultad de impedir la reforma se concede por otra parte al Senado en el caso de reforma total y en los otros supuestos previstos en el artículo 168.

En segundo lugar, el Senado interviene valorando si existe interés general para que pueda iniciarse una ley de armonización y aquí también es garantía de las autonomías, pues estas leyes son en definitiva limitaciones de la competencia autonómica.

Con la misma finalidad de garantizar el estado de las autonomías, el Senado controla los convenios de cooperación entre las Comunidades Autónomas con el fin de evitar la federación entre ellas y con su intervención en la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial garantizar el principio de solidaridad en la distribución económica de los recursos.

Por último, el Senado actúa como una Cámara de representación territorial o mejor dicho como una Cámara autonómica en las situaciones de anomalía constitucional que pueda plantear una Comunidad autónoma.

La importancia de tan grave conflicto en la que una Comunidad Autónoma no cumpliera sus obligaciones, es esencial porque sólo la mayoría absoluta de la Cámara Alta puede autorizar intervenir al Gobierno.

Si soberano es, según CARL SCHMITT, quien decide sobre los estados de excepción, el Senado recobra aquí toda su potencialidad autonómica al ostentar la verdadera facultad clásica de impedir.

He tratado de demostrar con estas palabras cómo el Senado desempeña unas funciones que tiene en la Constitución, pero que quizá la letra de la ley no descubra.

Para ello, me he valido del instrumento mental de las ficciones porque creo que es a través de la interpretación práctica de la realidad política como se superan las dificultades inherentes siempre a la aceptación de nuevas reglas jurídicas.

No quiero ocuparme del futuro del Senado.

BOBBIO, en una intervención reciente, decía después de citar a

Hegel, que desde el punto de vista científico no es bueno ocuparse de profecías.

La estructura abierta de la Constitución permitirá que la historia vaya entrando en la letra para cumplir la función que el Senado tiene asignada.