



Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña

Vol. 23 (2019), pp. 476-481

ISSNe: 2530-6324 || ISSN: 1138-039X

DOI: <https://doi.org/10.17979/afdudc.2019.23.0.6033>

RUIPÉREZ ALAMILLO, J., *Reforma constitucional y supresión del Senado como Cámara de representación territorial. Un estudio de Teoría del Derecho Constitucional como Ciencia conceptual y ciencia práctica*, Editorial Porrúa (México, 2018), 378 pp.

MANUEL CABANAS VEIGA
*Profesor de Derecho Constitucional de
la Universidad Internacional de la Rioja*

Es un verdadero honor, para el autor de estas humildes líneas, volver a dedicar unas breves palabras a otra de las muchas obras de su Maestro, mentor y autor de la monografía que se está recensionando: el Catedrático de Derecho Constitucional del Departamento de Derecho Público de la Universidad de A Coruña, el Doctor Javier Ruipérez Alamillo, el cual está precedido de una más que sobresaliente y dilatada obra. Es ya no sólo un honor, sino que además se convierte en una obligación académica para cualquier investigador de las Ciencias del Derecho y del Estado, el dar a conocer obras que denuncian cuales son los males que aquejan nuestro sistema constitucional. Y es que es ya una constante investigadora en el seno del conocido “Grupo Tierno”, cuya consigna académica podríamos sintetizar bajo el lema “Que sea lo que les parezca, mientras su parecer sea democrático”, el analizar con una profundidad inmejorable la problemática de la reforma constitucional pues, como explica el autor, toda teoría de la Reforma Constitucional, termina por convertirse en una Teoría del Estado y lo que es más importante, y lo que a estos efectos nos importa, en una Teoría de la Constitución. Pero es que, además, otro de los rasgos caracterizadores de este Grupo académico, del que algún día el autor de estas líneas espera, humildemente, poder considerarse digno miembro, es, como se puede deducir de lo expresado a lo largo de toda la obra, el compromiso incondicional de velar por el estricto cumplimiento de los preceptos constitucionales, denunciando todas aquellas prácticas políticas, consolidadas o latentes, que pretendan o consumasen una violación constitucional, atentando contra la fuerza normativa de la Constitución. Es por ello que, la misma persigue una finalidad pedagógica y didáctica destinada a los actores políticos y jurídicos interesados en el funcionamiento y configuración del modelo territorial español para, desde la humildad que caracteriza a este autor, orientarles acerca de los senderos constitucionales por los que deben transitar para alcanzar el fin que debería ser, al menos si buscan la virtud política y la legitimidad democrática, la constitucionalidad de sus preceptos y actuaciones.

Por ello, tras agradecer a los directores de la colección *Historia y Teoría Constitucional*, dirigida por Ricardo Sodi Cuellar y Javier Espinoza de los Monteros, por su participación en la misma a través de este libro, lo cual relaciona con su

vinculación discipular con su mencionado Maestro, Pedro De Vega, el Profesor Ruipérez Alamillo comienza su escrito realizando una conceptualización del objeto propio de las Ciencias del Derecho del Estado, explicando que las mismas no pueden desligarse de las Ciencias del Estado, entendiéndose que no pueden comprenderse las reglas que rigen el Estado si no se entiende toda la problemática que subyace tras la regulación de las mismas. Toda investigación debe partir de las circunstancias ideológicas, filosóficas y políticas en las que surge una institución o una cuestión constitucional para que pueda comprenderse cabalmente en toda su magnitud. Y es que partir de que la Cámara de los Estados alemana difícilmente puede extrapolarse a otros modelos cuyos Estados no hayan tenido una historia territorial similar a la alemana, es, con toda probabilidad, la razón por la que adopta esta metodología. Así, desde la perspectiva de que limitar el estudio de las Ciencias del Derecho del Estado al análisis de las normas constitucionales y de la jurisprudencia constitucional para que la misma pueda ser considerada científica y objetiva supone un obstáculo para avanzar en la resolución de las grandes cuestiones de Derecho Público, es el planteamiento desde el cual el autor parte para llevar a cabo la realización de esta magnífica y rigurosa obra.

De este modo, comienza honrando la memoria de su Maestro, el Doctor Pedro De Vega García, ensalzando su figura como un ejemplo de entrega, a lo largo de toda su vida, a la consagración y perfeccionamiento de la Democracia Constitucional, tanto de forma expresa como de forma críptica y desde el doble lenguaje, cuando los tiempos de la libertad de pensamiento se veían oscurecidos por las penumbras del autoritarismo académico e ideológico, tanto en tiempos de la dictadura como en periodo democrático. Es por ello por lo que el Dr. Ruipérez Alamillo denuncia tan enérgicamente los peligros del control de la metodología académica como una forma sutil, cuando no directa, de la libertad de pensamiento y de la libertad de cátedra, lo que mina los pilares sobre los que se funda la Universidad.

De esta forma, al abordar el objeto de la investigación, en relación a la reforma del Senado español, el Doctor Ruipérez Alamillo va a partir de las dificultades que se dieron en el seno de la Constituyente de 1977-78 para llevar a cabo la plasmación del Estado Autonómico, ya que por una parte se partía de la ideología del Estado de las Autonomías como un fundamento del Estado Constitucional, es decir, se partía de que sin autonomía no podía existir la Democracia. Sin embargo, como es por todos conocido, la falta de acuerdo político acerca del modelo territorial determinó, finalmente, que el modelo político por el que se regiría el Estado español quedase indeterminado y fuesen los poderes constituidos los que lo irían configurando a lo largo del tiempo lo que, a la postre, se traduce en que será la dinámica partidista la que establecerá el modelo territorial español a través de los Estatutos de Autonomía. Esta problemática, rigurosa y extensamente explicada en la monografía, es lo que explica que se creasen tanto senadores autonómicos como provinciales, ya que no se sabía que Comunidades Autónomas nacerían finalmente y si no habría ningún senador del primer tipo o si los habría sólo de algunas Comunidades. Además, como se explica con acierto en esta obra a la que tenemos el honor de recensionar, al desempolvar una Cámara que se iba a usar, en principio, para hacer la transición política y en la cual encontraron acomodo una parte importante de los representantes de los partidos políticos, determinó su mantenimiento. De este modo, al no estar bien definido el modelo territorial, difícilmente se puede organizar bien la institución del Senado.

Se trata, por tanto, de una monografía de un especial interés académico y político, en la medida en que el tema del que trae objeto se remonta, por un lado, a la un debate inconcluso en nuestro país por no haber adoptado, todavía a día de hoy, una solución satisfactoria a la misma, a pesar de los intentos realizados en 1994 y la llevada a cabo por el del Presidente José Luís Rodríguez Zapatero, y, por otro, implica una línea académica en la que el autor recensionado trae una profunda trayectoria profesional y académica de especialización, en la medida en que la problemática de la reforma constitucional, desde la brillante obra de Pedro De Vega, que le encumbró de forma indiscutible y definitiva como uno de los mejores constitucionalistas de toda Iberoamérica, *La Reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, es una de las líneas de investigación que caracterizan al ya mencionado “Grupo Tierno”. De este modo, el autor recensionado ya mostró su conocimiento sobre el tema de la reforma constitucional en obras como *Reforma versus Revolución: Consideraciones desde la Teoría del Estado y de la Constitución sobre los límites materiales a la revisión constitucional*, publicado en la editorial Porrúa en 2013, y *El Título X de la Constitución Española de 1978 a la luz de las funciones de la Reforma Constitucional: (Un estudio de teoría del derecho constitucional en cuanto que ciencia conceptual y ciencia práctica)*, publicado en la editorial Vlex en el año 2017, por no mencionar otras obras relacionadas con la conceptualización que se desarrolla en esta obra, como *Entre el federalismo y el confederalismo: dificultades y problemas para la formulación de una Teoría Constitucional del Estado de las Autonomías*, publicada en 2010 en Biblioteca Nueva. Pero es que, además, este autor ya había tratado la temática referente al Senado en un artículo publicado en coautoría junto con la Profesora Rogelia Calzada Conde, condiscípula del autor, “El Senado español: ¿auténtica Cámara de representación territorial?”, publicado en la *Revista jurídica de Navarra* en el año 1987, así como dos artículos recientes, ambos desdoblados de un extenso trabajo, que se titula “¿Podría suprimirse el Senado español mediante la técnica de la reforma constitucional?”, publicada en la *Revista Teoría y Realidad Constitucional* entre los años 2014 y 2015. Ahora bien, si ya la dilatada experiencia de este autor y su enorme conocimiento acerca de la materia pudieran ser un aliciente en sí mismo para llevar a cabo la lectura de este libro, cabe mencionar que, además, el mismo ha despertado, en un paralelismo análogo al de su Maestro, una enorme curiosidad y relevancia en países latinoamericanos, siendo necesario mencionar, para honra de esta obra, su presentación en el Senado del Estado de México, así como en diferentes Universidades mexicanas que han mostrado un gran afecto por el autor y su dilatada producción bibliográfica desde largo tiempo. Ello se debe sin duda a la práctica de la Virtud y no tanto del Honor, principio que muchos de nuestros actuales políticos, o aspirantes al cargo, habitúan a primar.

Y es que uno de los principales problemas a los que se enfrenta el Estado español para llevar a cabo la reforma de cualquier institución es que sus gobernantes se encuentran regidos por el principio del honor, muy útil en las monarquías, como sostenía Montesquieu, pero especialmente nocivo en las Democracias. Sin embargo, como muy sabiamente denuncia el Profesor Javier Ruipérez y que, pese a mi incredulidad, he tenido la ocasión de comprobar cuando algún profesor de Derecho Constitucional de notorio reconocimiento ha elogiado públicamente las ventajas de la Constitución de 1876, los agentes políticos y jurídicos que actúan en el marco del Estado español toman como modelo, a la hora de realizar su gestión, la monarquía constitucional. Esto implica que, frente a los principios de supremacía constitucional y de soberanía popular que caracteriza a las modernas Constituciones, debe ser la

voluntad del gobernante la que debe primar frente a la Constitución, la cual, si nació accidentalmente como creación y voluntad del Pueblo, podrá ser corregida a través de la reforma constitucional usando la racionalidad que los comités de partido y, subrepticamente, de los Grupos de Presión que rondan a éstos, para llevarla por la senda de sus caprichosos designios. Esto significa, qué duda cabe, que la Constitución se convierte en un instrumento procedimental para legitimar la actuación de los gobernantes, con independencia de su contenido, incluso aunque den lugar a fraudes y antinomias constitucionales, como sucedió, y así lo denuncia el autor recensionado, en la reforma constitucional del artículo 135 del Texto Fundamental vigente. Por esta razón, y desde la más clara e innegable influencia de su Maestro, el Profesor Pedro De Vega, el cual siempre actuó desde la “convicción profunda de que el único régimen éticamente defendible, políticamente coherente y científicamente explicable es el régimen democrático”, criticará toda desviación antidemocrática que se produzca en el seno de nuestro país. Y no sólo en esta obra, sino, como se puede comprobar, a lo largo de toda su carrera académica. Y es que como defiende Jellinek, cuya idea se busca reflejar con nitidez en la memoria del lector a través de esta obra, el jurista siempre debe denunciar las realidades inconstitucionales y contribuir a mejorar la situación política reinante, aún incluso cuando ello le cause perjuicios personales, políticos y, curiosamente, también académicos.

En cuanto a lo que se refiere al modelo territorial, el Profesor Ruipérez Alamillo denuncia que en España se tome como modelo la constitución (en el sentido kelseniano de la palabra) alemana de 1871, también una monarquía Constitucional, que establecía una especie de Confederación de Estados soberanos entre los que existía una desigualdad jurídica y material que vino a ser corregida con la Constitución de Weimar y la plasmación del “Estado Federal Social” en su seno. Sin embargo, en el tránsito hacia dicha unión tiene lugar el Imperio Guillermino que, aunque mantiene formalmente la soberanía de los *Länder*, materialmente ésta ha pasado al Rey de Prusia, como ya sucedía en 1871, salvo que ahora se le reconocía como emperador.

De este modo, es preciso entender que lo que caracteriza a un Estado Federal es que la autonomía de las colectividades-miembro goza de autonomía política, a diferencia de lo que ocurre en un Estado Unitario o en un Imperio, en cuyo seno sólo existe la autonomía administrativa, la cual puede ser eliminada por el Poder central a su voluntad. Además, mientras que en un Estado Federal la soberanía pertenece al Estado en su conjunto, como organización política del Pueblo del Estado, en una Confederación del Estados la soberanía pertenece a los diferentes Estados que la conforman, lo cual también repercute en la existencia y configuración de una Cámara de los Estados. De este modo, con la brillantez y total acierto, que caracterizan a este autor, el Doctor Javier Ruipérez realizará una conceptualización de los dos modelos territoriales para explicar como el la existencia de la Cámara de los Estados tiene sentido como residuo contractualístico de soberanía en aquellos Estados que nacieron de la unión del Estados que antes eran soberanos, pero no en aquellos Estados unitarios que se descentralizaron, ya que las colectividades miembro no perdieron ninguna soberanía. Y ello lo realiza a través de un pormenorizado y profundo estudio de los dos modelos que explican históricamente el nacimiento de la Cámara de los Estados. Así, realizando un repaso histórico de las razones que dieron lugar a que el *Congress* estadounidense se desdoblase en dos Cámaras, a propuesta de Benjamin Franklin, con la finalidad de que estuviesen representados tanto los ciudadanos del Pueblo en conjunto como los diversos estados, debiendo existir igualdad entre ellos, se determinó que la Cámara de los estados

adoptase el modelo Senado, que se caracteriza porque todos los miembros deben de tener el mismo número de representantes en su interior, siendo necesaria la reforma constitucional para modificar su número (que requiere incluso la unanimidad en EEUU para alterar esta igualdad) y en cuyo seno los senadores representan a la Nación en su conjunto y no la colectividad que los eligió.

Sin embargo, como ya mencionamos, en Alemania la estructura territorial nace, a diferencia de EEUU, derivada del principio monárquico, por lo que la unión es un pacto entre reinos soberanos, lo que supone que el órgano rector adopta el modelo Consejo, que se caracteriza porque la representación de las colectividades-miembro es desigual, siendo necesaria la unanimidad para modificar este reparto y los representantes están vinculados por mandato imperativo a los entes público-territoriales que los eligieron, siendo necesario que los votos de los representantes de una misma colectividad vayan en una misma dirección o, de lo contrario, serían nulos. Además, en este modelo territorial se producían desigualdades políticas territoriales importantes, como la que se conoce como “cláusula prusiana”, la cual suponía una desproporción de votos en la Cámara a favor de un territorio, lo cual le daba una gran influencia en su interior y la imposibilidad de impedir que se llevaran a cabo reformas del Texto Fundamental, ya que Prusia era el único *Land* que contaba con los votos suficientes para vetar una propuesta de reforma sin necesidad de llegar a acuerdos. De este modo, y como explica el Profesor Ruipérez a lo largo de un desarrollo cuya explicación excede los límites de una reseña pero que, al contrario, deben despertar curiosidad en el lector de estas páginas, se encuentra perfectamente pormenorizadas en la obra a la que trae colación este escrito, la Cámara de los estados es un elemento esencial en una Confederación de Estados, pero es un elemento facultativo en un Estado Federal. Por tanto, el Senado no resta ni añade federalidad sino que es, simplemente, una opción constituyente, y, como tal, no es un elemento esencial de una Federación, por lo que puede modificarse o suprimirse mediante reforma constitucional.

Ahora bien, en relación con España, más concretamente con la segunda Cámara, llamada Senado, ésta, históricamente, jamás ha perseguido fines de representación territorial hasta la actual Constitución, ya que hasta la fecha su finalidad había sido la de servir de freno frente a los posibles excesos democráticos que se podían cometer desde la Cámara popular, ya que los senadores eran de designación real. En la actualidad, este argumento carecería de sentido por la existencia del Tribunal Constitucional, que se encarga de velar por el respeto de las normas emanadas del Parlamento con la Constitución. No obstante, también es cuestionable que el actual Senado español sea una verdadera Cámara de representación territorial ya que los senadores provinciales y autonómicos son elegidos y se agrupan conforme a la lógica del partido, lo que no implica un plus de democracia local, necesariamente, sino que, de nuevo, se trata de una segunda Cámara legislativa cuya designación es diferente a la del Congreso de los Diputados, pero, en realidad, termina estando compuesta por las mismas asociaciones partidistas que componen el Congreso. En definitiva, los senadores autonómicos no van a obedecer a la Asamblea autonómica que los eligió, la cual debería velar por los intereses territoriales de la región, al igual que los senadores provinciales, sino que ambos tipos de senadores obedecerán directamente al comité de partido que los incluyó en sus listas o que los propuso para su designación, con independencia de los acuerdos a los que lleguen para ello.

De este modo, concluye que tanto es posible suprimir el Senado español, modificarlo para configurarlo según el modelo Consejo o el modelo del Senado Puro o, incluso, transformarlo en una Cámara consultiva. Por ello, sostiene que si lo que se busca es dar participación a las Comunidades Autónomas en la aprobación de una reforma constitucional caben dos posibilidades: o bien llevar a cabo el procedimiento del Título X para estableciéndose que la reforma constitucional debe ser aprobada por la mayoría de los ciudadanos y la mayoría de las Comunidades Autónomas, siguiendo el ejemplo australiano; o bien, si también se busca expandir esa participación a la legislación ordinaria, crear una Cámara consultiva formada por representantes de la organización política central y de las organizaciones políticas regionales, pero no por técnicos expertos en cuestiones territoriales, ya que ello no responde a la esencia democrática. Por el contrario, si lo que se busca es suprimir el Senado, pero no se cuenta con lograr el apoyo partidista suficiente por el temor a perder puestos representativos, propone que, de paso que se reforma el Título III de la Constitución española de 1978 para suprimir el Senado, se aproveche para ampliar el máximo de diputados que puede albergar el Congreso a 600, lo que evitaría perder dichos puestos y permitiría lograr la proporcionalidad que el reparto provincial en ocasiones dificulta.

Sin embargo, como con innegable sapiencia explica el Profesor Javier Ruipérez en este escrito, todo depende de que los actores jurídicos y políticos españoles sean conscientes de los retos a los que se enfrentan y lo que se espera de su gestión, por lo que deben primar el interés general al bien del partido, ya no bajo premisas éticas, ni siquiera jurídicas, en la medida en que el gobernante no debe optar por corromper la política con sus intereses particulares; las razones son sociales y electorales, ya que nuestra joven Democracia se ha desperezado y está lista para desarrollarse es toda su amplitud. Los ciudadanos son cada vez más conscientes de su papel democrático como agentes fiscalizadores y activos en la política de un país. Y si la Virtud política empieza, paulatinamente, a brotar de la ciudadanía, es muy posible que muy pronto impregne a toda la política española, por lo que el principio monárquico quedará en el olvido arqueológico de la Historia constitucional como un modelo a evitar. Y cuando la Virtud se imponga, la Democracia se consolidará definitivamente en nuestro país.