

El peculiar Senado irlandés¹

Por

Fernando Rey Martínez

Profesor de Derecho Constitucional, Universidad de Valladolid (España)

Sumario

I. Introducción: Un Senado "singular en su composición y limitado en sus poderes". II. Evolución contemporánea del *Seanad Éireann*. III. Un Senado singular en su composición. IV. Un Senado limitado en sus poderes. V. Conclusión: un modelo de Cámara poco exportable. VI. Bibliografía.

I. Introducción: Un Senado "singular en su composición y limitado en sus poderes"

El Senado irlandés (*Seanad Éireann*), es, en palabras de Basil Chubb², a la vez "singular en su composición y limitado en sus poderes". Como ocurre con las "segun-

das" Cámaras de otros Estados democráticos, juega un papel subordinado respecto de la Cámara de Representantes (*Dáil Éireann*); en el caso irlandés específicamente a causa de un pasado traumático. El primer Parlamento irlandés, en 1919, era monocameral porque el movimiento de independencia ni necesitaba ni quería otra cosa. Cuando el Tratado de 6 de diciembre de 1921 estaba siendo negociado con Gran Bretaña³, se asumió como compromiso que el nuevo Estado irlandés tendría un Senado en el que la minoría unionista (protestante) estaría significativamente representada, lo que se expresó en la Constitución de 1922. Este Senado tendría una vida muy accidentada y fue especialmente re-

1 Deseo agradecer a la Embajada irlandesa en Madrid y al Centro de Estudios Constitucionales, especialmente a su servicio de Biblioteca y a D. Ricardo Banzo Alcubierre, el que me hayan proporcionado, tan amable como rápidamente, textos doctrinales absolutamente imprescindibles para la realización de este estudio.

2 The Government and Politics of Ireland, Ed. Longman, Londres y Nueva York, 1992 (3ª ed.), p. 197; seguiremos, en este punto, básicamente su exposición.

3 Este Tratado supuso el primer título de independencia de Irlanda. En virtud de este instrumento, la unión legislativa que existía entre Irlanda y el Reino Unido fue disuelta y el nuevo *Irish Free State* obtenía el status de un dominio autónomo, perteneciente a la *Commonwealth*, como Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Sudáfrica.

chazado por Eamon de Valera⁴ y el partido fundado por él, el Fianna Fáil⁵, hasta el punto de que fue abolido en 1936 después de reñidos debates en los que de Valera se declaró no convencido del valor de cualquier tipo de Senado, pero abierto a ser convencido de lo contrario. Sin embargo, la creencia general en la utilidad de la segunda Cámara prevaleció y la Constitución vigente de 1937 estableció un nuevo Senado.

La Constitución diseña ese nuevo Senado sobre el troquel de un cuerpo no elegido directamente por los ciudadanos, sino desde ámbitos profesionales o, según la terminología comúnmente utilizada, vocacionales, inspirada en los principios enunciados por la Encíclica *Quadragesimo Anno* (15 de mayo de 1931), de Pío XI, en un contexto histórico europeo de decadencia de las segundas Cámaras y auge (desde el pensamiento de izquierdas y también desde el autoritario y fascista) de los "Consejos técnicos", "económicos" o "corporativos". Como tendremos ocasión de analizar con mayor detalle, el Senado irlandés se compone de sesenta miembros, once senadores designados libremente por el Presidente del Gobierno y cuarenta y nueve elegi-

dos, seis por ciertas Universidades y el resto de entre personas con conocimientos y experiencia en cinco sectores profesionales (cultura, agricultura, trabajo, industria y comercio y administración pública), por los miembros de la Cámara de Representantes nueva, los del Senado saliente y los representantes de los entes locales.

La posición constitucional del Senado irlandés, por tanto, se explica, desde su origen, por este triple fenómeno:

1º) Se trata del Senado de un Estado territorialmente unitario que acaba de obtener la independencia de Gran Bretaña, pero cuya forma de gobierno (parlamentarismo de gabinete) guarda un aire de familia (no interrumpido en ningún momento) con el británico; en coherencia con ello, se va a optar por un bicameralismo imperfecto y una composición de la segunda Cámara por "expertos" no elegidos directamente por los ciudadanos.

2º) Se trata de un Senado establecido en 1937 y, por tanto, en un período histórico en que, en plena crisis del parlamentarismo clásico, se halla muy diseminada la opinión de que el modelo tradicional de segunda Cámara

4 El verdadero autor de la Constitución irlandesa vigente de 1937 y padre de la República. Nacido en Nueva York, retornó a Irlanda a la edad de tres años. Es condenado a muerte en 1916 por su participación en la revuelta de Pascua de ese año (en la que se declaró la independencia de la República), pero fue indultado. Presidente del Consejo Ejecutivo de 1932 a 1937, Presidente del Gobierno durante los años 1937-1948, 1951-1954 y 1957-1959, y Presidente de la República de 1959 a 1973. Murió en 1975.

5 *Fianna Fáil* significa "guerreros de Fal", denominación poética de Irlanda, que puede traducirse como "Destino", por tanto, como "guerreros de Irlanda" o "guerreros del Destino".

se ha agotado y que, sin embargo, el futuro es de los Consejos técnicos, económicos o corporativos⁶. El *Seanad* es una Cámara cuya composición recuerda a uno de estos Consejos.

3º) Se trata del Senado previsto dentro de una Constitución que se caracteriza, acaso principalmente, como afirmación nacionalista frente al protestantismo y anglicanismo británicos,

⁶ Por obvias razones de "congruencia" del presente trabajo no puedo detenerme en el análisis de este fenómeno, por lo demás sobradamente conocido, sobre todo porque se puso de manifiesto en todo su esplendor durante nuestra Segunda República. El art. 51 de la Constitución de 1931 establece un régimen monocameral ("La potestad legislativa reside en el pueblo, que la ejerce por medio de las Cortes o Congreso de los Diputados"). Como relata un testigo de excepción, Jiménez de Asúa (La Constitución de la democracia española y el problema regional, Losada, Buenos Aires, 1946, pp. 45 y ss.), la mayoría de los constituyentes (con la notable excepción de N. Alcalá-Zamora, para quien la Cámara única fue el defecto más grave de la Constitución, pues la estabilidad política sólo la hubiera garantizado el Senado -Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional, Civitas, Madrid, 1981, p. 134-) estimaron (especialmente los socialistas) que "el sistema doble no respondía a la época moderna". Pues, además de compartir el argumento tradicional esgrimido desde Siéyès de que si la voluntad del Senado no coincide con la de la Cámara Baja hay conflicto (y se resiente el principio democrático) y si coinciden, el Senado es perfectamente redundante, Jiménez de Asúa constata que "el mismo auge que tomaron los Consejos económicos en Alemania y Francia hacía ver que este reciente rival aspira a llenar la función que las segundas Cámaras no son capaces de desempeñar en nuestra época". En un sentido semejante, N. Pérez Serrano (Tratado de Derecho Político, Civitas, 1984, 2ª ed., pp. 738 y ss.) se refiere a "un factor vigoroso en el proceso evolutivo", la aparición (desde el segundo decenio de nuestro siglo) de "los Parlamentos económicos o industriales, Consejos técnicos, etc."; su aparición se debe a que "se piensa que la representación simplemente política no basta", que la economía exige ser atendida. Lo cual "sugiere la necesidad o la conveniencia de sustituir los arcaicos Senados (Asilos de Ancianos, Gerontocomio solemne, según Ellero) por los flamantes Consejos, o se solicita al menos que éstos coexistan con la anterior estructura del Parlamento"; de lo que resulta que "estamos ante un nuevo bicameralismo, pero de raíz enteramente distinta". Con los Consejos se trata de crear "Parlamentos sociales" al lado de los "Parlamentos políticos". Pérez Serrano sintetiza las causas de esta tendencia: "la quiebra del individualismo absoluto y del liberalismo económico y político, el fracaso del Parlamento, incapaz de asumir con competencia probada los graves problemas actuales, cierto fetichismo de la técnica, la primacía del fenómeno económico, el impulso vigoroso de la vida sindical, corporativa y asociacionista". Los argumentos fundamentales, interpreta Pérez Serrano, se basan en un hecho acreditado: "la incapacidad del Parlamento para afrontar las dificultades presentes". Para corregir esta situación "se piensa en una estructura distinta que remedie en la raíz la causa del mal: querer lograr una representación global y completa de los individuos... es imposible; pero cabe obtener una representación mejor si se atiende al lazo profesional, a la ocupación habitual o a la producción". El auge de estos Consejos se muestra en que son adoptados tanto por el marxismo ruso, como por el fascismo (en Italia y Portugal, por ejemplo), como, finalmente, por las "democracias liberales" (el sistema de Consejos del art. 165 de la Constitución alemana de Weimar o el Consejo Nacional Económico de Francia -creado por Decreto en 1.925-). Parece cumplirse la profecía de Young que cita Pérez Serrano: "el feudalismo impuso la Cámara de los Lores; el liberalismo, la de los Comunes; el socialismo, el sistema de Consejos".

Sin embargo, como se recordará, los constituyentes españoles votaron en contra de un sistema de Consejos Técnicos y tan solo el art. 93, que remite a una ley especial la creación y funcionamiento de los órganos asesores y de ordenación económica de la Administración, del Gobierno y de las Cortes (en cuya virtud, precisamente, se creó el Consejo de Estado), recuerda tenuamente toda esta problemática. La más frontal propuesta de Julián Besteiro de establecer un Consejo Corporativo, con representación de "las Regiones, de los elementos productores y de la clase obrera", fue también rechazada.

por un marcado tono religioso católico⁷; y que, precisamente, por lo que dice a la composición del Senado, responde profundamente a los principios indicados, tan solo seis años antes, por la Encíclica *Quadragesimo Anno* (de modo especial en sus párrafos números 36 y 37⁸), que perseguían, ante todo, superar la lucha de clases a través del establecimiento de un cuerpo social armoniosamente organizado en función de órdenes o profesiones.

Otro artículo constitucional que refleja idéntica noción de impronta católica, típica en ciertos círculos irlandeses en los años treinta y cuarenta, de organización vocacional o profesional es el art. 15.3, que permite el establecimiento o reconocimiento de Consejos funcionales y sectoriales que representen ramas de la vida social y económica del país⁹.

Sin embargo, es opinión unánime en

⁷ Esto explicaría por qué el carácter de la Constitución de 1937 es, frente a la de 1922, definitivamente católico. Dios también era mencionado en el preámbulo del texto de 1922, pero el de 1937 va mucho más allá: "En nombre de la Santísima Trinidad, de Quien procede toda autoridad y a Quien, como destino último, deben referirse todas las acciones tanto de los hombres como de los Estados. Nosotros, el pueblo de Irlanda, en reconocimiento humilde de todas nuestras obligaciones con Nuestro Señor, Jesucristo, Quien mantuvo a nuestros padres durante siglos de pruebas... Adoptamos, Promulgamos y Nos otorgamos esta Constitución". Por cierto que el Tribunal Supremo se ha apoyado en algunas ocasiones en este preámbulo (del que ha deducido que los irlandeses *are a Christian people*) para adoptar la teoría iusnaturalista católica en la comprensión de los "derechos humanos naturales" (*McGee v. Attorney General*, 1972). El art. 44.1 también es una novedad respecto de la Constitución de 1922: "El Estado reconoce que se debe homenaje de culto público a Dios Todopoderoso. El Estado reverenciará su nombre, y respetará y honrará la religión".

⁸ Basta una lectura superficial de estos párrafos para apreciar su influencia sobre la configuración del Senado irlandés. En ellos se lee, por ejemplo, que el esfuerzo del Estado y de todos los buenos ciudadanos debe dirigirse a que cese "la lucha de clases opuestas" y "surja y aumente la concorde inteligencia de las profesiones (cursiva en el original)". La política social tiene, pues, que "dedicarse a reconstituir las profesiones". La lucha de clases (derivada de la consideración del trabajo como una mercancía que se presta en un mercado en el que la oferta y la demanda separa a los hombres en dos bandos que "luchan cruelmente"), que "precipita a la sociedad humana hacia la ruina", sólo podrá remediarse "cuando, quitada de en medio esa lucha, se formen miembros del cuerpo social bien organizados; es decir, órdenes y profesiones en que se unan los hombres, no según el cargo que tienen en el mercado de trabajo, sino según las diversas funciones sociales que cada uno ejercita". Si el orden, según Santo. Tomás de Aquino, es "la unidad resultante de la conveniente disposición de muchas cosas", el orden social requiere un vínculo de unión firme, el cual se halla "ya en los mismos bienes que se producen o servicios que se prestan, en lo cual de común acuerdo trabajan patronos y obreros de una misma profesión, ya en aquel bien común a que todas las profesiones juntas, cada una por su parte, amigablemente deben concurrir. De todo lo que procede se deduce con facilidad que en dichas corporaciones indiscutiblemente tienen la primacía los intereses comunes a toda la profesión; y ninguno hay tan principal como la cooperación, que intensamente se ha de procurar, de cada una de las profesiones en favor del bien común de la sociedad. Pero en las cuestiones tocantes al logro y defensa de las ventajas o a las desventajas especiales de patronos y obreros, cuando fuere necesaria una deliberación, deberá hacerse separadamente por los unos y los otros".

⁹ Esta posibilidad, de difícil interpretación en cuanto a los objetivos que persigue (y que incluso podría, de seguirse, provocar una desconstitucionalización de los poderes del Parlamento, de dudosa validez), no ha sido empleada nunca.

la literatura irlandesa que este intento de representación vocacional del Senado ha fracasado rotundamente. No sólo porque la estructura de la sociedad no responde a este esquema sino, sobre todo, porque el protagonismo de los partidos políticos en la representación política lo disuelve por completo. En efecto, la mayoría de los Senadores son hombres de partido, con lo que la composición efectiva del Senado no difiere mucho de la del *Dáil*; más aún, un escaño en el Senado suele ser un premio de consolación o una recompensa para quienes no han podido obtener su escaño en la Cámara de Representantes y, en el caso de muchos de ellos, tan sólo mantienen tenues conexiones con los intereses profesionales que dicen representar. B. Chubb¹⁰ muestra cómo en los años recientes los asientos del Senado se han cubierto significativamente por políticos jóvenes que emplean la Cámara alta como un peldaño hacia el *Dáil*; en 1989, no menos de 25 Senadores (es decir, una cuarta parte de miembros de la institución) fueron candidatos fracasados a la elección de la Cámara de Representantes. Debido a que muchos de los Senadores son políticos en ascenso o en declive, no suelen ser líderes de primera fila. Naturalmente, el prestigio del Senado se resiente gravemente "por el hecho de que es simplemente otra selección de políticos de partido

elegidos de una manera innecesariamente complicada y no particularmente democrática" (B. Chubb¹¹).

La naturaleza subordinada del Senado, tanto desde el punto de vista jurídico como desde la práctica, y su carencia de prestigio se ven subrayadas por dos hechos: 1º) Normalmente, no hay Senadores ministros. La Constitución permite a dos miembros del Gobierno ser Senadores (siempre que no sean el Presidente del Gobierno, el Vicepresidente -Tánaiste- y el Ministro de Finanzas, pues tienen que ser miembros de la Cámara Baja), pero desde 1938 a 1990 sólo ha habido tres ministros en el Senado. 2º) Las funciones del Senado se encuentran subordinadas a las de la Cámara de Representantes. Esta designa al Presidente del Gobierno y aprueba su Gobierno, que es responsable ante el *Dáil* y debe contar con la confianza de la mayoría; el *Dáil* controla el gasto público, autoriza tratados internacionales, aprueba la declaración de guerra y todas las grandes decisiones políticas se adoptan en él. El Senado sólo posee un débil poder de enmendar o retrasar un proyecto de ley, poder que utiliza en pocas ocasiones. Entre 1969 y 1978, aproximadamente del 90% al 95% del trabajo en el Senado consistió en la consideración de lo que le remitía el *Dáil*. Muy pocos proyectos de ley son iniciados por el Senado.

¹⁰ Ibidem, p. 198.

¹¹ Ibidem, p. 198. Más claro es aún Brian Doolan (Constitutional Law and Constitutional Rights in Ireland, de Sweet & Maxwell, London, 1987, p. 92), para quien "las bases sobre las cuales se compone el electorado del Senado son arbitrarias y no representativas".

En definitiva, concluye Chubb¹², se produce aquí "un círculo vicioso". Careciendo de prestigio y estando controlado por el Gobierno, el Senado no puede jugar un papel más activo y por ello está condenado a mantener una posición por debajo de sus posibilidades. El aire de lentitud que impregna sus debates, su magra agenda (entre 1969 y 1978 se reunió unas 35 veces al año como promedio), la carencia de cualquier sentimiento de urgencia política y la escasa atención pública que ello supone, contribuyen al proceso de pérdida de importancia y de prestigio. Hasta el punto de que, como informa J. M. Kelly¹³, su carencia de efectividad política ha planteado cierta controversia sobre la cuestión de si el Senado es necesario o incluso deseable¹⁴. Una mirada a la historia se impone para ayudar a esclarecer las razones de esta situación.

II. Evolución contemporánea del *Seanad Éireann*

Para comprender la forma de gobierno y, en particular, la posición del Senado dentro de ella, que establece la Constitución vigente de 1937, es imprescindible referirse a dos textos constitucionales anteriores, la Constitu-

ción del *Dáil Éireann*, de 1919 y la Constitución del Estado Libre de Irlanda, de 1922. Los tres documentos forman parte del mismo proceso emancipador de Gran Bretaña (aún inconcluso respecto de Irlanda del Norte). El Acta de Unión con Gran Bretaña, del año 1800, había puesto fin al Parlamento irlandés que existía desde la Edad Media. Irlanda estuvo representada, desde esa fecha, por cuatro obispos de la Iglesia de Irlanda y veintiocho pares elegidos para la *House of Lords* británica y por cien diputados en la *House of Commons*. Desde 1801 a 1921 (fecha del Tratado que disolvió la unión legislativa y otorgó a Irlanda el estatuto de un dominio autónomo, dentro de la *Commonwealth*), el país fue gobernado desde Londres. Pero ya antes, los candidatos del *Sinn Féin* que habían resultado elegidos para el Parlamento británico en diciembre de 1918, se autoconstituyeron en *Dáil* (Asamblea parlamentaria) en enero de 1919, en el contexto del movimiento de independencia. La Constitución del *Dáil Éireann* no pretendía, en absoluto, regularlo todo, sino que fue, principalmente, un ejercicio simbólico y de publicidad. Era breve y sus cinco secciones se referían a la elección del Presidente de la Cámara, a las competen-

¹² Ibidem, p. 199.

¹³ *The Irish Constitution*, Butterworths, Dublin, 1994 (3ª de.), p. 184.

¹⁴ Kelly (y también Doolan -p. 97-) sostienen que acaso un cuerpo electoral más amplio de ámbitos vocacionales (como el previsto en el art. 19 C) revitalizaría el Senado, aunque ninguna previsión en este sentido ha sido nunca adoptada y tampoco ha sido planteada ninguna propuesta para tal cambio últimamente.

cias del *Dáil*, a la elección del Primer Ministro, del gobierno y sus funciones, a la provisión de fondos y a la intervención de los gastos. El *Dáil* aprobó una Declaración de Independencia y un Programa Democrático de derechos y deberes (que reformulaban la proclamación de la República de 1916). Aunque se postulara la independencia de Gran Bretaña, se hacía manteniendo el modelo británico de representación parlamentaria. “Había –escribe B. Farrell¹⁵– un considerable consenso en Irlanda sobre cómo debía ser el proceso de representación y gobierno. Nunca hubo una disputa seria; un modelo familiar y aceptable –el modelo Westminster– estaba disponible y se trataba simplemente de adoptarlo”.

La Constitución del Estado Libre de Irlanda, del 5 de diciembre de 1922, tras el Tratado con Gran Bretaña que disuelve la Unión, marca el éxito del movimiento de independencia. A diferencia de la Constitución de 1919, la de 1922 es la de un Estado soberano, aunque todavía conserva especiales relaciones con el Reino Unido (consagradas por el Tratado). La principal era la pertenencia a la *Commonwealth*, con lo que ello suponía de aceptación de símbolos e instituciones de gobierno como el reconocimiento de la Corona (con las ficciones constitucionales ligadas con el concepto de

His Majesty's Government y el juramento de fidelidad al monarca, la cuestión política más controvertida¹⁶). Pero también la obligación de adoptar constitucionalmente ciertas cautelas para la defensa de la minoría protestante que permanecía en el Estado (los unionistas del Sur); entre ellas, por ejemplo, la opción por un sistema electoral proporcional y, sobre todo, en lo que a nosotros más atañe, la propia configuración del Senado.

En efecto, la disposición constitucional, diseñada para tranquilizar a dicha minoría, preveía un Senado de sesenta miembros, de los cuales treinta serían elegidos por el *Dáil* y treinta nombrados por el Presidente del Consejo Ejecutivo, pero éste tendría que tener especial cuidado en procurar “la representación de grupos o partidos no adecuadamente representados en el *Dáil*” (art. 82). El efecto conseguido fue que casi la mitad de los Senadores no eran católicos, sino que pertenecían a lo que fue llamado la comunidad “ex-Unionista”; de modo que, bajo el régimen instaurado por la Constitución de 1922, nunca hubo en el Senado una mayoría estable controlada por el Consejo Ejecutivo y, como veremos, el Senado jugó un activo papel en contra de las iniciativas (del *Dáil* y del Consejo, sobre todo a partir de 1932, cuando de Valera y el Fianna Fáil obtuvieron la mayoría) dirigidas a lograr una

¹⁵ The Founding of *Dáil Éireann*: Parliament and Nation-Building, Dublin, 1971, p. 83.

¹⁶ De hecho, la negativa a prestar este juramento llevó a de Valera y sus seguidores a abandonar el *Dáil* en 1922.

total independencia de Gran Bretaña. Esto explica, políticamente, su supresión el 29 de mayo de 1936 (mediante la enmienda constitucional número 24).

De los treinta Senadores nombrados, quince tenían un mandato de doce años y los otros quince, de seis; y de los treinta Senadores elegidos, quince tenían un mandato de nueve años y los otros quince, de tres. Cada tres años, por tanto, se renovaba un cuarto del Senado (las personas elegidas o nombradas entonces dispondrían de un mandato de doce años). La elección no era popular, sino que se hacía a través de un sistema de paneles y según un criterio proporcional. La enmienda constitucional número 6 de 1928, introdujo, sin embargo, importantes modificaciones: el mandato se fijó en nueve años y como cuerpo electoral se estableció el *Dáil* y el *Seanad* (saliente).

El *Dáil* tenía una posición dominante sobre el Senado: le correspondían en exclusiva los *Money Bills*, el Consejo Ejecutivo era responsable sólo ante él, etc. El *Seanad* únicamente podía presentar enmiendas a los proyectos no financieros, debiendo la Cámara Baja "considerar" tales enmiendas; pero el principal "poder" del Senado era el de retrasar el procedimiento legislativo durante 270 días, lo que hizo profusamente a partir de 1932 cuando de Valera llegó a ser el Presidente del Consejo Ejecutivo y el *Fianna Fáil* la fuerza mayoritaria en el *Dáil*. El Senado obstaculizó y retrasó medidas como la supresión del juramento de fidelidad al

Monarca y la representación de las Universidades en el *Dáil*, el establecimiento del sufragio universal para las elecciones locales y, cómo no, el proyecto para abolirle a él mismo.

Finalmente, la Constitución de 1922 sucumbió víctima de sus propias contradicciones internas. La idea republicana (con su aspiración de soberanía popular) y la pertenencia a la *Commonwealth*, con lo que ello implicaba, eran dos tradiciones políticas incompatibles. La división fue tan radical que provocó una guerra civil. La Constitución del 1 de julio de 1937 (*Bunreacht na hÉireann*), que entró en vigor el 29 de diciembre de ese mismo año, subraya, naturalmente, el carácter republicano del nuevo Estado. Aunque Irlanda pertenecía todavía a la *Commonwealth* (situación que se prolongó hasta la *Republic of Ireland Act*, de 1948), este hecho (que abría, en su artículo primero la Constitución de 1922), se silencia ahora, por supuesto, en la nueva Constitución. Con igual lógica, se suprimen todos los símbolos de la *Commonwealth*. En lugar del Gobernador General, se prevé un Presidente como Jefe del Estado, con competencias meticulosamente deletreadas, que no era visto, a diferencia del régimen anterior, como cabeza formal del ejecutivo; el Gobierno deja de ser "*His Excellency's Government*". Fue también de simbólica importancia la previsión constitucional según la cual el Presidente de la República es elegido por los ciudadanos, ya que el Gobernador General no lo era. Aunque este hecho no debe ser sobrevalorado,

pues el art. 12.4.5° precisa que si sólo hay un candidato a Presidente no es necesaria la elección y en muchas ocasiones los partidos han logrado candidatos de consenso (hay que tener en cuenta que la vida política irlandesa se ha caracterizado tradicionalmente por una extraordinaria estabilidad¹⁷).

El "nuevo" Senado que regula la Constitución de 1937 no cumple, evidentemente, la misma función política de representación de la minoría protestante y filobritánica que el de 1922 (con un

carácter de compromiso dentro del proceso global de independización). Función que, por otra parte, constituyó la prueba de cargo de su abolición. El Senado actual, cuyas fuentes doctrinales e históricas ya han sido aludidas, responde a la lógica propia de cualquier otra segunda Cámara (en un Estado no descentralizado territorialmente) dentro de un régimen bicameral imperfecto o desigual (un Senado subordinado a la Cámara baja, con funciones de representación política complementaria, de moderación del poder y

¹⁷ Neil Collons y Frank Mc Cann (Irish Politics today, Manchester University Press, 1991 –2ª de–, pp. 20 y ss.) muestran cómo en Irlanda, a semejanza de lo que ocurre, por ejemplo, en Estados Unidos, el sistema de partidos políticos no refleja ninguna división social o ideológica. Las causas de este fenómeno la hallan en la homogénea estructura social irlandesa y en la formación y evolución histórica de los partidos. El intento insurreccional de la Pascua de 1916 marca el comienzo de las campañas militares por la independencia; la opinión pública se opuso al principio, pero cambió tras la ejecución de algunos líderes y el encarcelamiento de los demás. En octubre de 1917 el partido de los militantes, el *Sinn Féin*, se reorganizó y radicalizó, postulando la independencia; en las elecciones generales de 1918 al Parlamento británico, obtuvo 73 escaños. Tras la breve guerra de independencia, se firma en 1.921 el Tratado que deroga la Unión con Gran Bretaña y este Tratado divide profundamente al *Sinn Féin*: para unos (pro-Tratado), ese Tratado es lo máximo que se podría conseguir y valdría para sentar las bases de una futura independencia; para el bando anti-Tratado (liderado por Eamon de Valera), el Tratado era claramente insuficiente. Después de un duro debate, el Tratado se aprobó por el Dáil por 64 votos frente a 57. La elección general de 1922 arrojó un saldo de mayoría favorable al Tratado; doce días después de la elección se declaró la guerra civil, que finalizó en mayo de 1923 cuando el bando anti-Tratado depuso las armas (aunque siguió negándose a aceptar la legitimidad del Gobierno); la división interna del *Sinn Féin* sobre el Tratado y la guerra civil produjo, a la postre, su división: de Valera abandona dicho partido (cada vez más radicalizado) y funda el *Fianna Fáil* en 1926. Aquí está en germen el sistema actual de partidos, que descansa sobre dos grandes partidos: el *Fianna Fáil* y el *Fine Gael* (formado por el bando pro-Tratado, que en 1923 creó un partido llamado *Cumann na nGaedhal* –Liga Gaélica– y en 1933 se fusionó con el Partido Nacional de Centro y la Guardia Nacional para crear este nuevo partido, *Fine Gael*). Estos dos partidos (especialmente el *Fianna Fáil*) han dominado alternativamente desde entonces la vida política irlandesa (solos o cada vez más frecuentemente porque el sistema electoral de voto único transferible lo favorece, en coalición con el Partido Laborista y otros pequeños partidos), aunque en la actualidad el sistema parece "abrirse" (como lo demuestra, por ejemplo, que la Presidenta de Irlanda, la constitucionalista Mary T. Robinson, no fuera apoyada por ninguno de los dos partidos mayoritarios, sino por el Laborista y otros grupos de izquierda). *Fianna Fáil* y *Fine Gael* son hoy *catch-all parties*, que se niegan a declararse de "derecha" o de "izquierda" y aspiran a representar a todos los irlandeses. Este hecho de que los partidos irlandeses no respondan a los modelos normales de las familias políticas europeas provoca, por ejemplo, que hayan tenido dificultades para ubicarse en los grupos del Parlamento europeo.

de mejora de la calidad del trabajo parlamentario¹⁸). Sin embargo, el nuevo Senado es muy parecido al de 1922: sesenta miembros, algunos nombrados directamente por el Presidente de Gobierno, el sistema electoral, etc. Si acaso, se trata de un Senado más desnutrido de competencias que el de 1922, tras la experiencia de conflictos que planteó al *Dáil*.

III. Un Senado singular en su composición

La composición del Senado es, pues, absolutamente singular. En virtud del art. 18.1 CI, se compone de 60 miembros, 49 de los cuales son elegidos y 11 designados por el Presidente del

Gobierno (*Taoiseach*). Para ser elegibles, el apartado segundo del art. 18 CI remite a los mismos requisitos que el art. 16.1.1º exige para llegar a ser miembro de la Cámara de Representantes: ser ciudadano, haber alcanzado la edad de 21 años¹⁹ y no hallarse incapacitado según la Constitución o la ley²⁰. La Constitución señala como inelegibles al Presidente de la República (art. 12.6.1º), al supervisor y censor general de cuentas (art. 33.3)²¹, y a los jueces (art. 35.3); el art. 15.14 impide simultanear los mandatos de Diputado y Senador. El art. 41 de la Ley Electoral de 1992 establece que las siguientes categorías de personas no sean elegibles: las que no sean ciudadanos irlandeses, quien no tenga 21

¹⁸ Ver C. Grewe y H. Ruiz Fabri: *Droits constitutionnels européens*, PUF, Paris, 1995, pp. 456 y ss.

¹⁹ Un candidato no necesita tener 21 años cuando es propuesto; basta que cumpla esa edad antes del día de la elección. De todos modos, este requisito plantea algunas dificultades porque no coincide exactamente el significado del texto constitucional en las dos lenguas oficiales del Estado (art. 8 CI), el irlandés y el inglés. El texto inglés parece referirse a la obtención de la edad de 21 años (*every citizen... who has reached the age of 21 years*), y la regla de common law es que esto sucede en el primer momento del día anterior al del cumpleaños (de modo que, por ejemplo, una persona nacida el 1 de enero de 1964 cumpliría 21 años en el primer momento del 31 de diciembre de 1985). El texto irlandés, sin embargo, sugiere que para ser elegible un ciudadano debe haber completado sus 21 años, de manera que, en el ejemplo anterior, sólo podría ser elegible a partir del 1 de enero de 1986. Este conflicto interpretativo debe resolverse en favor del significado del texto irlandés pues el art. 25.5.4º CI prevé que en un supuesto como éste debe prevalecer el texto irlandés (ver J. Casey, *ob.cit.*, p. 101).

²⁰ Por su parte, las leyes electorales han exigido siempre un depósito como condición de candidatura para el *Dáil*; 100 libras desde la Ley Electoral de 1923, que ha sido elevada a la suma de 300 libras por la Ley Electoral de 1992. El dinero sólo es devuelto si el candidato obtiene una cuarta parte de la cuota electoral. Los constitucionalistas irlandeses se preguntan si este depósito es constitucional (y en caso afirmativo, para garantizar la seriedad de las candidaturas, hasta qué cantidad máxima sería compatible con el derecho fundamental de sufragio). Para el Senado no se exige ningún depósito previo.

²¹ Cuya función es controlar en nombre del Estado todos los desembolsos y auditar todas las cuentas de fondos administrados por o bajo la autoridad del Parlamento. Es nombrado por el Presidente de la República a propuesta de la Cámara de Representantes.

años, los miembros de la Comisión de las Comunidades Europeas, los Jueces y Abogados Generales del Tribunal de Justicia de la Comunidad, los policías, los militares profesionales, los civil servants a quienes no se permita expresamente ser miembros del *Dáil*, los condenados a prisión por un período que exceda de seis meses y los condenados por quiebra culpable. El art. 42 de la Ley Electoral vincula la pérdida del escaño de los parlamentarios con tres supuestos: (1º) que incurra en alguna incapacidad de las mencionadas en el art. 41, (2º) que sea nombrado para algún puesto incluido en el art. 41, y (3º) que sea nombrado juez o supervisor o censor general de cuentas.

Once Senadores son nombrados por el Presidente del Gobierno (a); los cuarenta y nueve Senadores elegidos proceden de dos cuerpos electorales: seis son elegidos por los graduados de ciertas Universidades (b) y los cuarenta y tres restantes se eligen a partir de un complejo sistema de paneles (c).

a) Senadores nombrados por el Taoiseach

El Presidente del Gobierno elige once Senadores. No existe ninguna restricción jurídica a esta designación, salvo, por supuesto, las condiciones generales de elegibilidad antes descritas. Normalmente, el Presidente del Gobierno nombra los Senadores después de que ha-

yan sido elegidos todos los demás, de modo que el *Taoiseach* tiene oportunidad de conceder representación a cualquier grupo que estime necesario (en los últimos años, por ejemplo, ha crecido el número de personas procedentes del Norte de Irlanda que no comparten necesariamente la visión política del Presidente del Gobierno), de traer personas eminentes y también (de Valera francamente admitía esta posibilidad cuando propuso la composición del Senado) de asegurar la mayoría del propio partido o coalición en la Cámara.

b) Miembros universitarios del Senado

La redacción constitucional original del art. 18 preveía que tres Senadores fueran elegidos por los graduados universitarios de la Universidad Nacional y otros tres por los de la Universidad de Dublín (*Trinity College*), las dos únicas Universidades que existían cuando la Constitución se aprobó. Bajo la anterior Constitución de 1922, cada una de estas Universidades disponía de tres escaños en la Cámara Baja; en la Constitución vigente, que, naturalmente, prevé una Cámara Baja totalmente elegida por y de entre el conjunto de la ciudadanía, se las intenta compensar de la pérdida de aquél privilegio reservándolas los seis escaños en el Senado. La séptima enmienda constitucional, de 1979, permite que por ley se puedan considerar otras Universidades e instituciones de enseñanza superior como circunscripción electoral²², pero,

²² Con la aprobación de esta enmienda se pretendía también desactivar cualquier posible objeción constitucional a la disolución de la Universidad Nacional de Irlanda.

hasta la fecha ninguna ley se ha dictado en este sentido (a pesar de la creación, en 1989, de la Universidad de Limerick y la Universidad de la ciudad de Dublin).

El art. 18.6 remite a la ley la regulación de la elección de los "miembros universitarios" del Senado; tal regulación se contiene en las leyes electorales del Senado (para los miembros universitarios) de 1937 y 1972. El derecho a votar se confiere a todo ciudadano irlandés que haya sido graduado en cualquiera de las dos Universidades citadas. De modo que un ciudadano graduado en ambas Universidades dispone de dos votos. En la Universidad de Dublin se permite votar a universitarios aún no graduados, bajo ciertas condiciones, y siempre que sean mayores de 21 años.

c) Senadores elegidos desde los paneles

El art. 18.7.1º requiere, para la elección de 43 Senadores, la formación de cinco paneles de candidatos que posean conocimiento y experiencia práctica sobre estos cinco tipos de materias:

I) Idioma y cultura nacional, literatura, arte, educación y aquellos intereses profesionales que la ley

defina con vistas a este grupo;

II) Agricultura e intereses relacionados y pesca.

III) Trabajo, tanto organizado como no organizado²³.

IV) Industria y comercio, incluyendo banca, finanzas, contabilidad, ingeniería y arquitectura.

V) Administración pública y servicios sociales, incluyendo actividades de voluntariado social.

El art. 18.7.2º ordena que once miembros como máximo y no menos de cinco miembros del Senado sean elegidos de un único panel. Y el art. 19 prevé la posibilidad de que la ley establezca, para la elección directa de cualquier grupo funcional o profesional o asociación o consejo, tantos miembros del Senado como sea fijado en dicha ley, en sustitución de un número igual de los miembros que deban ser elegidos entre los grupos de candidatos correspondientes constituidos de acuerdo con el sistema ordinario. Este artículo 19 viene a reflejar, de nuevo, aquellas ideas de vocacionalismo o profesionalismo ya mencionadas. Sin embargo, ninguna ley ha sido dictada en su aplicación²⁴.

²³ En el único caso en el que la jurisprudencia ha interpretado el art. 18 CI (que regula el Senado), Ormonde v. MacGabhann (1.969), la High Court estableció que un candidato debe poseer una razonable cantidad de conocimientos de los problemas que se plantean en nuestra sociedad entre empleados y empleador y que si el candidato tenía un razonable bagaje de experiencia práctica con aquellos problemas era suficiente para cualificar al candidato para el panel de Trabajo.

²⁴ Ver supra, nota 14.

La Constitución remite a la ley importantes elementos de esta elección, como, por ejemplo, la determinación del electorado. Las leyes electorales del Senado (miembros de panel), de 1947 y 1972, establecen que cada panel se divida en dos: el subpanel del Parlamento (que contiene los nombres de los candidatos propuestos por, al menos, cuatro diputados o senadores) y el subpanel de los *Nominating Bodies* (con los nombres de los candidatos nominados por los cuerpos proponentes registrados²⁵). Según el art. 52 de la ley de 1947, el número de personas elegidas de cada panel se fija como sigue:

- Panel cultural y educacional: cinco miembros (al menos dos de cada subpanel);
- Panel de agricultura: once miembros (al menos cuatro de cada subpanel);
- Panel laboral: once miembros (al menos cuatro de cada subpanel);
- Panel industrial y comercial: nueve miembros (al menos tres de cada subpanel);

- Panel administrativo: siete miembros (al menos tres de cada subpanel).

El electorado se especifica por el art. 44 de la ley de 1947: (1) los miembros de la nueva Cámara de Representantes; (2) los miembros del Senado saliente y (3) los representantes locales. La suma de este cuerpo electoral arroja la cifra de unos 900 individuos.

Aunque entre los cuerpos proponentes se incluyen instituciones como la Incorporated *Law Society*, el *Bar Council* o la *Royal Irish Academy*, en realidad, el proceso electoral está dirigido por los partidos políticos. Las posibilidades de ser elegido por razones simplemente vocacionales son virtualmente nulas.

Todos los Senadores elegidos (ya sea por las Universidades, ya por la vía de los paneles), lo son de acuerdo a un sistema de representación proporcional mediante el voto único transferible y por votación secreta por correo (art. 18.5). Este sistema presenta dos aspectos principales: (1º) el votante puede otorgar sus preferencias hacia los candidatos en orden (por ejemplo, 1, 2, 3, etc.)²⁶; y (2º) el voto puede ser

²⁵ Existe un Registro de "cuerpos proponentes"; para estar registrada, la entidad tiene que perseguir objetivos relacionados con los intereses y servicios mencionados en el art. 18.7 Cl, o representar a personas que tengan conocimiento y experiencia práctica de tales intereses y servicios. Ciertos tipos de organizaciones se excluyen: las de carácter mercantil o con ánimo de lucro. Dos entes deben ser incluidos en el Registro: la *Irish County Councils General Council* y la *Association of Municipal Authorities of Ireland*. El Registro se revisa anualmente

²⁶ Se permite que aparezcan en las papeletas electorales del *Dáil* los nombres de los partidos políticos registrados (no existe, sin embargo, una previsión semejante en la legislación electoral del Senado). Por otro lado, la Ley Electoral de 1963 requiere que los candidatos aparezcan en una lista

transferido a la siguiente elección cuando la anterior ya ha sido efectuada o eliminada. Esto significa que el votante no marca en la papeleta una "X", sino números (1, 2, 3, etc.) junto a los nombres de tantos candidatos como quiera, pero en el orden de su preferencia. Si un candidato recibe más preferencias número "1" de las que necesita (según una cuota previamente determinada²⁷), se le declara elegido y los votos que le sobran son "transferidos", redistribuyéndolos entre los candidatos siguientes de acuerdo a las preferencias número "2" marcadas en la papeleta del candidato que ya ha obtenido su elección. En la otra cara de la votación, los candidatos que han recibido el menor número de preferencias número "1" podrían ser "eliminados" en el caso de que algún otro can-

didato no alcanzara la cuota y sus votos redistribuidos del modo ya señalado. Este sistema de voto único transferible tiene la ventaja de evitar votos "derrochados"²⁸.

El art. 18.8 CI remite el ritmo de las elecciones del Senado a la disolución de la Cámara de Representantes²⁹, cuya renovación la ley electoral ha fijado cada cinco años³⁰. Su aplicación significa, en la práctica, que el nuevo *Dáil* se constituirá antes de que el Senado sea elegido; lo cual es coherente con el hecho de que los nuevos representantes de la Cámara Baja constituyan una parte del electorado del Senado. El art. 18.9 CI extiende el mandato de los Senadores "hasta el día anterior al día de la votación" del Senado. La expresión "día de la vota-

ordenada alfabéticamente por sus apellidos. Este sistema beneficia a los candidatos cuyos nombres aparecen en los puestos más altos; por tal motivo fue desafiada su validez ante la *High Court*, pero ésta, en *O'Reilly v. Minister for the Environment* (1986), desestimó el argumento porque el sistema (aunque pudiera mejorarse) permite al elector obtener la información necesaria para realizar una libre elección.

²⁷ La cuota se calcula dividiendo el número total de votos válidos de la circunscripción entre el número de escaños a cubrir más uno y añadiendo uno al resultado. Por ejemplo, en una circunscripción que elige tres escaños, con un total de 30.724 votos válidos emitidos, la cuota resulta de esta división: $30.724 + 1 / 3 + 1 = 7.682$. Este es el más pequeño número del que puede decirse que nadie más que tres candidatos pueden alcanzarlo (ya que para cuatro candidatos, por ejemplo, $7.682 \times 4 = 30.728$, resultarían más votos de los emitidos).

²⁸ Y goza de gran arraigo en Irlanda. En 1959, y de nuevo en 1969, los Gobiernos del *Fianna Fáil* promovieron abolir este sistema, pero sus propuestas fueron rechazadas por el pueblo en referenda y en la segunda ocasión por una más amplia mayoría que en la primera.

²⁹ "Una elección general al Senado de Irlanda tendrá lugar no más tarde de los noventa días posteriores a la disolución de la Cámara de Representantes, y la primera reunión del Senado, tras la elección general, tendrá lugar en el día fijado por el Presidente a propuesta del Primer Ministro".

³⁰ El art. 16.5 CI marca un límite de siete años como período de mandato máximo, permitiendo a la ley electoral fijar un período más corto.

ción" no se define en la legislación electoral y su significado no es obvio ya que 49 Senadores son elegidos por voto por correo, lo cual significa que durante un período de tiempo anterior al "día de votación" se pueden enviar las papeletas electorales. La práctica informal, observa Kelly³¹ es interpretar "el día anterior al día de la votación" como el día anterior al de clausura de la votación.

Los parlamentarios individuales disfrutan de las prerrogativas de libertad from arrest³² (art. 15.13) y of debate³³ (art. 15.13), de un derecho de remuneración, por razón de sus funcio-

nes de representantes públicos y de transportes gratuitos (art. 15.15). A tenor del art. 15.10, el Parlamento (*Oireachtas*) dispone de autonomía reglamentaria³⁴, de autoridad para la imposition of penalties³⁵, de protección de sus documentos, oficiales y privados, y de capacidad para "protegerse a sí misma y a sus miembros contra cualquier persona o personas que estorben, molesten o traten de corromper a sus miembros en el ejercicio de sus obligaciones".

El art. 15.9.1° obliga a cada Cámara a elegir de entre sus miembros al Presidente y Vicepresidente (en el Senado

³¹ Ibidem, p. 182.

³² "Los miembros de cada Cámara del Parlamento, salvo en caso de traición, como se define en esta Constitución, felonía o violación de la paz, no serán arrestados en los desplazamientos a una cualquiera de las dos Cámaras o dentro de los límites de las mismas...". El concepto de "traición" se define en el art. 39: "La traición consistirá únicamente en provocar una guerra contra el Estado, o en ayudar a cualquier Estado o persona a declarar la guerra, o incitar o conspirar con otra persona para hacer la guerra contra el Estado, o en intentar por la fuerza de las armas u otros medios violentos, derrocar a los órganos de gobierno establecidos por esta Constitución, bien ayudando a los rebeldes en su tentativa, bien incitando o colaborando con ellos".

³³ "... (los parlamentarios) no podrán ser llevados ante ningún tribunal ni ninguna otra autoridad distinta a la propia Cámara por las declaraciones realizadas en su seno".

³⁴ Ambas Cámaras son requeridas por la Constitución para dictar "sus propias normas de procedimiento". El texto constitucional no se refiere al posible contenido de estos Reglamentos, salvo para exigir que prescriban el quorum de constitución (art. 15.11.3°). Por lo que se refiere al Senado, ese quorum es de doce senadores (art. 18 Reglamento del Senado). En *Re Haughey* (1.971) se objetó el hecho de que en 1938 el Dáil había simplemente adoptado, con pocas modificaciones, el Reglamento que regía bajo la Constitución de 1922. El Tribunal Supremo sostuvo, sin embargo, que este hecho no podía interpretarse sino como que "la Cámara 'was making' sus *Standing Orders* dentro del significado e intención del art. 15".

³⁵ "Cada Cámara tendrá sus propias normas de procedimiento, con el poder de imponer penas por su incumplimiento" (art. 15.10). Es claro que, a diferencia de lo que ocurre con el Parlamento británico, que es *High Court of Parliament* y puede exigir responsabilidad a todo aquel que ofenda su dignidad (sea o no parlamentario), el art. 15.10 CI se refiere sólo a los casos de suspensión o expulsión de los parlamentarios, o a la expulsión de un miembro del público que interrumpa o provoque disturbios en una sesión.

se denominan Cathaoirleach y Leas-Cathaoirleach, respectivamente). Según el art. 15.11.1º, el Presidente (o miembro que presida) no tiene derecho a voto, salvo en el caso de empate, en cuyo caso deberá ejercer el voto decisivo (art. 15.11.2º)³⁶. Los respectivos *Standing Order* de cada Cámara regulan las competencias de estos órganos directivos³⁷.

IV. Un Senado limitado en sus poderes

Como hemos tenido ocasión de comprobar, por razones fundamentalmente históricas el Senado irlandés carece apenas de competencias. Tan sólo participa en el procedimiento legislativo

como Cámara de segunda lectura y su único poder consiste en retrasarlo (aunque por un breve período de tiempo, a diferencia de lo que permitía la anterior Constitución de 1922)³⁸; en efecto, el art. 134 del Reglamento del Dáil afirma que “las enmiendas hechas por el Senado a los proyectos de ley iniciados en la Cámara podrán ser aceptadas por la Cámara con o sin modificaciones, o bien ser rechazadas”. Sobre la materia financiera³⁹, su autoridad en el procedimiento legislativo se halla, incluso, más restringida: la aprobación del Presupuesto corresponde en exclusiva a la Cámara de Representantes (art. 28.4.3º), ningún *Money Bill* puede iniciarse en el Sena-

³⁶ La mayoría para adoptar acuerdos se establece en el art. 15.11.1º: “Toda cuestión en cualquiera de las Cámaras, salvo que esta Constitución disponga otra cosa, se determina por una mayoría de votos de los miembros presentes y con derecho de voto”. Este artículo fue invocado por el Gobierno en 1980 para explicar por qué una iniciativa para que el *Ombudsman* fuera propuesto por una mayoría de dos tercios de ambas Cámaras era inaceptable.

³⁷ Los habituales: dirección de la actividad parlamentaria y los debates, poderes disciplinarios (“es el árbitro único del orden en el Pleno” –art. 45 RS–), etc. Llama la atención, como peculiaridad, la importancia del Oficial Mayor (*Clerk*), que en algunos momentos tiene auténticas funciones procesales (p.e., en la constitución del Senado es él quien preside hasta que la Cámara elige al Presidente –art. 4–, o quien puede disolver una Comisión por falta de quorum –art. 65–).

³⁸ Los artículos 22, 23 y 24 de la Constitución limitan al máximo el plazo que tiene el Senado para el examen de los proyectos de ley: 21 días para los de carácter financiero (art. 21), 90 para los ordinarios (art. 22) y lo que especifique el Gobierno para los urgentes (art. 24). También llama la atención la preocupación que se revela en diversos apartados del *Standing Order* del Senado (aprobado por Resolución de 27 de abril de 1938 y modificado en varias ocasiones) por evitar prácticas dilatorias y obstruccionistas de esta Cámara en el procedimiento legislativo. Se trata de evitar con ello que se repita una situación como la oposición del Senado del régimen de 1922 a la política pro-independentista del gobierno del *Fianna Fáil*.

³⁹ Descrita en el art. 22.1.1º CI: “imposición, derogación, condonación, modificación o alteración de impuestos; imposición para el pago de deudas u otros propósitos financieros de cargas sobre fondos públicos o modificación o abolición de cualquiera de dichas cargas; abastecimiento, asignación, entrada, custodia, emisión o censura de cuentas de fondos públicos; emisión o garantía de cualquier préstamo y la amortización de los mismos; así como las materias subordinadas e incidentales a las citadas o a una cualquiera de ellas”.

do, ni puede enmendarlo, sino tan sólo formular "recomendaciones" sobre él (art. 21.1.2º). No ejerce facultades de control sobre el Gobierno (que el art. 28.4.1º reserva en exclusiva al *Dáil*). Tampoco puede iniciar el procedimiento de reforma constitucional⁴⁰. El Senado juega un papel verdaderamente subordinado al de la Cámara de Representantes y, debido a su sistema de composición, es casi imposible que pueda formarse una mayoría en el Senado opuesta o contraria a la que

sustenta, en la Cámara de Representantes, al Gobierno.

El irlandés es un cabinet government; su sistema parlamentario "no es más que un reflejo, privado de originalidad, del modelo británico" (Mary T. W. Robinson⁴¹); la divergencia más profunda entre ambos países, además del carácter republicano del Estado⁴² reside en el control de constitucionalidad que introduce la Constitución irlandesa⁴³. El Gobierno y el Parlamen-

⁴⁰ La reforma de la Constitución se regula en el art. 46 CI. Todo precepto constitucional puede ser enmendado (por vía de modificación, adición o derogación), incluido el propio art. 46. La propuesta de reforma sólo puede provenir del *Dáil*; deberá ser aprobada por ambas Cámaras y después ser sometida a referendium. Según el art. 47 CI (que regula las diversas modalidades de referendium), toda propuesta de enmienda constitucional que sea sometida a referendium se considerará aprobada por el pueblo si la mayoría de los votos de dicho referendium ha sido favorable.

⁴¹ *Le role du Parlement Irlandais, Symposium sur l'integration Europeenne et l'avenir des Parlements en Europe*, celebrado en el seno del Parlamento Europeo, 1977, p. 3.

⁴² El Presidente de Irlanda es el Jefe del Estado; la Constitución actual se ha cuidado expresamente de abandonar la tradición británica que le considera también como cabeza del Gobierno; ésta se atribuye al Primer Ministro (*Taoiseach*), quien debe, tan sólo, "informar" al Jefe del Estado de los asuntos políticos nacionales e internacionales. La función de Presidente de la República fue concebida, sin embargo, por de Valera como algo más que puramente formal, simbólica o ceremonial: "está ahí para proteger los derechos del pueblo y principalmente para guardar la Constitución" (Chubb, *ibidem*, p. 183). Por ello, posee ciertos poderes efectivos en cuatro casos (en los tres primeros, debe consultar previamente al Consejo de Estado, un órgano consultivo en el que, entre otras autoridades, se encuentra el Presidente del Senado): (1º) puede remitir al Tribunal Supremo el examen de constitucionalidad de los proyectos de ley que no sean financieros o de reforma constitucional –art. 26–; (2º) puede negarse a promulgar un proyecto de ley, si la mayoría de los miembros del Senado y no menos de un tercio de la Cámara de Representantes le requieren para que decline firmar y promulgar como ley un asunto (siempre que no proponga una reforma constitucional) en razón de que contenga "una propuesta de tal importancia nacional que deba ser consultada la voluntad del pueblo sobre el particular" –art. 27 CI–; (3º) puede convocar una sesión conjunta de ambas Cámaras del Parlamento (en casos de emergencia) –art. 13.2.3º–; y, finalmente, puede, "según su parecer", negarse a disolver la Cámara de Representantes a propuesta de un Presidente del Gobierno que haya dejado de tener el apoyo de la mayoría de dicha Cámara –art. 13.2.2º–.

El modelo para el cargo de Presidente del Gobierno fue el británico de *Prime Minister*; es la figura central del Gobierno y tiene una posición cualitativamente superior a la de sus Ministros, a los cuales coordina. Por supuesto, cuando el Gobierno es de coalición (lo que suele suceder a menudo), su poder es menor.

⁴³ Las vías de control de constitucionalidad son de dos tipos: por una parte, el Presidente de la República puede (art. 26 CI), discrecionalmente, y oído el Consejo de Estado, someter los proyectos de ley que no sean de carácter financiero o de reforma constitucional al Tribunal Supremo para que se

to (y las relaciones entre ambos) son el centro del sistema político. Los principales rasgos de dicha relación son, a juicio de Chubb, el dominio del Gobierno sobre el Parlamento (hecho posible por el leal apoyo de los parlamentarios, "apoyo que es consistente y seguro, pero no totalmente incondicionado") y la visión que los políticos tienen de sus respectivos papeles como Ministros o como Parlamentarios: la imagen dominante visualiza un Gobierno poderoso y un Parlamento débil, que tiene una modesta visión de sus propias funciones y una pobre capacidad para asumirlas⁴⁴. Más crítica sobre la "debilidad" del Parlamento irlandés se ha mostrado aún Mary W. T. Robinson, la cual, en un Informe sobre el Parlamento de su país de los años setenta⁴⁵, concluía que era "de hecho, una Asamblea del siglo XIX, que no ha tenido éxito en la evolución... sus métodos de control son bastante primitivos para afrontar eficazmente las complejas estructuras de la Administración moderna..., a falta de otros órganos institucionales, el diputado consagra más tiempo... a hacer de 'hombre providencia' en su circuns-

cripción..., el estatuto a jornada partida de la mayoría de Diputados y Senadores, así como los procedimientos arcaicos de la vida parlamentaria, les reducen al lamentable papel de aficionados que no pueden estudiar los asuntos complejos de gobierno más que de manera superficial". En palabras de Tom Garvin⁴⁶, el "clásico deber" de un parlamentario irlandés es "ser un hombre local, bien enraizado en el sistema social local, residente o cercano a su circunscripción y más atento para ser un embajador de su comunidad ante el gobierno central que en la tarea de llevar adelante una política nacional".

Basil Chubb⁴⁷ achaca también la escasa importancia del *Oireachtas* a que Irlanda, a semejanza de su modelo británico, no ha desarrollado un fuerte sistema de Comisiones, contentándose con *Select Committees* para examinar la conducta de la Administración. Se considera que un relevante sistema de Comisiones "no combina fácilmente con la democracia parlamentaria del tipo *Westminster*" (A. J. Ward⁴⁸), pues "una Comisión tiene el efecto de crear

pronuncie sobre su constitucionalidad (hasta el momento, se ha actuado este procedimiento en menos de diez ocasiones); por otra parte, el art. 34 autoriza al Tribunal Supremo y a la High Court a examinar la constitucionalidad de las leyes.

⁴⁴ Ibidem, p. 189.

⁴⁵ Ibidem, p. 24.

⁴⁶ Citado por Chubb, p. 205.

⁴⁷ Ibidem, pp. 202 y ss.

⁴⁸ Citado por Chubb, p. 211.

dentro del mismo Parlamento un centro alternativo de información, experiencia, prestigio y poder, que necesariamente inhibe la libertad de acción gubernamental". En la vida parlamentaria irlandesa, el trabajo de las Comisiones no se caracteriza por su intensidad y ni siquiera todos sus Informes son debatidos ante el Pleno de la Cámara. Además de Comisiones conjuntas *Dáil / Senado (Joint Committees)*⁴⁹, el Reglamento del Senado prevé, en sus artículos 55 a 69, la existencia de las siguientes Comisiones: el Comité de todo el Senado (el Pleno puede convertirse en Comité cuantas veces se llegue a un asunto del orden del día que deba ser examinado por un Comité –art. 55–) y que está sujeto a un procedimiento menos rígido que el del Pleno (así, por ejemplo, los Senadores pueden hablar más de una vez sobre la misma cuestión y no se exige que las propuestas o enmiendas

sean apoyadas por ningún Senador valedor –art. 58 RS–); las Comisiones especiales⁵⁰; el Comité de Selección⁵¹ y la Comisión de Procedimiento y Prerrogativas⁵².

La dependencia que sufre el Senado respecto de *Dáil* y de Gobierno se aprecia perfectamente en el procedimiento legislativo. Este tiene, en el Senado, cinco fases (arts. 79 y ss. RS):

a) La primera fase es la presentación de los proyectos de ley. Hay que distinguir tres supuestos: (1º) si la propuesta procede de los propios Senadores es preciso que la firmen tres como mínimo y que pidan la venia (si no hay oposición, se pasará a la segunda fase; si hay oposición, el Pleno resolverá); (2º) si la iniciativa proviene del Gobierno, podrá ser planteada por el *Leader of the House* (líder de la mayoría) u otro Senador autorizado por el

⁴⁹ Han sido creadas, por ejemplo, la de cooperación con países en desarrollo, la de Derecho Comunitario derivado, la de pequeñas empresas, la de legislación o la de asuntos relativos a mujeres.

⁵⁰ Art. 60 RS: "Podrá el Senado en Pleno designar una Comisión Especial para considerar cualquier proyecto de ley o materia y comunicar su opinión para información y asistencia del Pleno". La propuesta deberá especificar competencias de la Comisión, número de miembros, quorum, plazo de los trabajos, etc. Las Comisiones (art. 61 RS), que están facultadas para hacer comparecer testigos y reclamar actos y documentos, podrán remitir al Pleno sus opiniones y observaciones, junto a las actas de las pruebas practicadas, en su caso, ante ellas y podrán también elaborar un Dictamen especial de cualquier materia que puedan considerar oportuno poner en conocimiento del Pleno.

⁵¹ Constituido al comienzo de cada legislatura, y cuya misión es designar a los Senadores que hayan de formar parte de las Comisiones Especiales (a los que podrá revocar cuando juzgue oportuno por no asistir o bien a petición de los propios miembros). Esta Comisión está formada por once Senadores y es presidida por el Vicepresidente del Senado ex officio.

⁵² Constituida también al comienzo de cada legislatura. Se compone del Presidente del Senado (que la presidirá), el Vicepresidente y otros diez Senadores. La Comisión podrá examinar asuntos de procedimiento en general y recomendar modificaciones del Reglamento, así como considerar e informar sobre las prerrogativas de los Senadores.

Gobierno, sin necesidad de que el Pleno otorgue su venia; (3º) si los proyectos de ley han sido ya iniciados en el Dáil, tendrán la consideración de haber pasado ya la primera fase y se incluirán para segunda lectura en el orden del día inmediato a su recepción (si el proyecto es sobre materia financiera o de carácter urgente, el Presidente convocará inmediatamente al Pleno para que se reúna dentro de los ocho días naturales siguientes a la recepción del proyecto). Los proyectos de ley iniciados en el Senado y enmendados por la Cámara pasan directamente al orden del día del Senado para la cuarta fase.

b) En la segunda fase, cuando se haya planteado por la Presidencia la cuestión "Que se lea ahora el proyecto de ley por segunda vez", el Presidente invitará al miembro del Gobierno o al Senador que tenga el proyecto a su cargo, a que abra el debate (también tendrá el derecho de cerrarlo), el cual quedará limitado a los principios generales del proyecto.

c) Tercera fase: cuando el proyecto haya sido leído por segunda vez se podrá ordenar que se examine en Comi-

té de todo el Senado, o bien que sea remitido a otra Comisión.

En Comisión, los proyectos de ley se examinarán artículo por artículo. Los límites a la facultad de presentar enmiendas son dos: las enmiendas deben guardar relación con el objeto del proyecto y no pueden entrar en conflicto con sus principios, una vez fijados tras la segunda lectura.

d) En la cuarta fase, el proyecto de ley (con o sin enmiendas) será dictaminado por la Comisión para el Pleno y se dictará la orden⁵³ de estudiar el Dictamen. El Pleno examinará el Dictamen⁵⁴ y dictará orden mediante la que señalará día para la quinta y última fase.

e) Por último, siempre que no se trate de un proyecto financiero, se propondrá formalmente que "el proyecto pase ahora mismo"; si el proyecto es financiero, la propuesta será: "que el proyecto sea devuelto al Dáil". En esta fase sólo se podrán formular enmiendas in voce.

En el supuesto de un proyecto que haya sido recibido del Dáil y enmendado

⁵³ Art. 78 RS: cualquier materia sobre la que el Senado deba pronunciarse será planteada ante el Pleno mediante propuesta de: "Resolución" (reglamento del Senado, aplazamiento del Pleno, revocación del Presidente, Vicepresidente, expresiones de pésame, censura, acciones de gracias y opiniones, etc.), "Orden" (suspensión de Senadores, designación de Comisiones, impresión de proyectos de ley y documentos y las cuestiones de procedimiento en general) y "proyecto de ley" (índole legislativa).

⁵⁴ En el caso de proyectos de ley dictaminados por el Comité de todo el Senado, no procederá enmienda alguna que ya fuera rechazada por él. No se podrá proponer ningún nuevo artículo o enmienda que establezca cargas financieras para el Tesoro público.

por el Senado, y el *Dáil* envíe al Senado una comunicación en la que exprese su desacuerdo con todas o algunas de las enmiendas del Senado, o las modifique, la comunicación se insertará en el orden del día siguiente. Cada una de las enmiendas se examinará por separado y cualquier Senador podrá formular sin previo aviso la propuesta de "que el Senado insista en la enmienda", o bien "que el Senado no insista en la enmienda" o bien "que el Senado dé su conformidad a la enmienda efectuada por la Cámara" (art. 98 RS). En todo caso, el *Dáil* es libre para aceptar o no las enmiendas (o recomendaciones, en el caso de proyectos de carácter financiero) que procedan del Senado (arts. 131 y ss. del *Standing Order* de la Cámara de Representantes). Para finalizar el análisis del Senado irlandés, un último aspecto merece destacarse: el Presidente del Senado es miembro nato de otros dos órganos constitucionales, la Comisión Presidencial (art. 14 CI⁵⁵) y el Consejo de Estado (art. 31 CI⁵⁶).

V. Conclusión: un modelo de Cámara poco exportable

Ictu oculi, la conclusión de este estudio

parece inevitable: el *Seanad Éireann* no presenta en composición o funciones una suficiente proporción de elementos comunes y comparables con el Senado español (presente o futuro). La evolución histórica ha ido debilitando tanto los principios vocacionalistas de sello católico como la idea de la sustitución de las Cámaras parlamentarias tradicionales por "Parlamentos sociales o económicos" (los Consejos), es decir, los ingredientes políticos fundamentales que alentaron, en los años treinta de este siglo, la creación del Senado irlandés actual. Sin base de sustentación, el *Seanad* sólo puede cumplir unas funciones políticas modestas. Como ocurre con otras segundas Cámaras, se cierne sobre *Leinster House* una recurrente duda hamletiana acerca de la propia existencia del Senado.

Pero, sobre todo y a diferencia del ordenamiento irlandés, el español es un Estado territorialmente descentralizado, lo que, sin duda, constituye un criterio de división cualitativo por lo que se refiere a la concepción y configuración de las segundas Cámaras. En el caso de los Estados unitarios como Irlanda, la "representación complemen-

⁵⁵ Esta Comisión consta del Presidente del Tribunal Supremo, del Presidente del *Dáil* y del Presidente del Senado y tiene como función asumir las funciones del Presidente de la República en caso de ausencia, incapacidad temporal o permanente, muerte, renuncia, separación del cargo o negligencia (y, en general, en todo supuesto de vacancia).

⁵⁶ Cuya misión es "apoyar y aconsejar al Presidente en todas las materias a las cuales el Presidente deba consultar a dicho Consejo". Está compuesto de miembros natos (Presidente del Gobierno, Vicepresidente del Gobierno, Presidente del Tribunal Supremo, Presidente del Tribunal Superior, Presidente del *Dáil*, Presidente del Senado y Fiscal General) y miembros elegidos libremente por el Presidente de la República (como máximo siete).

taria" que explicita el Senado (descartada la representación concurrente de los territorios), plantea problemas de conciliación con la representación democrática de la Cámara Baja, es decir, sólo puede ser una representación subsidiaria. El dilema entre los dos tipos de representación (democrática, la de la Cámara Baja, "complementaria" la de la Alta), sólo puede resolverse satisfactoriamente, desde el principio democrático, otorgando menos poderes al Senado; por tanto, optando por un bicameralismo desigual que, por definición, siempre corre el peligro de condenar a la segunda Cámara a la más absoluta inoperancia. Menos poder: ese es el precio que ha tenido que pagar el Senado, la Cámara de la aristocracia (y, más tarde, de otras "aristocracias"⁵⁷), para ser admitido entre las instituciones de la democracia (de modo idéntico a lo que ha ocurrido con los monarcas). Desde luego, y sobre todo tras la práctica obstruccionista anti-independentista del Senado del Free State, el actual Senado irlandés no ha sido configurado para poder superar aquel dilema; se trata, simplemente, de un órgano en cierto sentido redundante.

Ahora bien, también es cierto que así como las Cámaras Bajas de los países democráticos responden, en líneas generales, al mismo principio, los Sena-

dos son bien distintos y, por ello mismo, reflejan "el genio particular"⁵⁸ de cada Estado. ¿Qué expresa el Senado irlandés actual?, ¿a qué lógica obedece? Acaso pueda contestarse que, además de a la propia inercia histórica que vincula el sistema parlamentario irlandés al británico bicameral, al intento de representación complementaria de las fuerzas socio-económicas (de difícil conciliación, en la práctica, con el Estado de partidos) y, probablemente también, en su origen histórico, a una pretensión de moderación del poder político, pues emerge en un período de transición política profunda. Estas mismas condiciones que por no darse hoy causan una crisis de identidad al *Seanad* e impiden, de plano, su eventual empleo como modelo en la reforma permanentemente abierta del Senado español.

VI. Bibliografía

Un libro de referencia, que podríamos calificar como "clásico" sobre el sistema político de Irlanda es el de Basil Chubb: *The Government and Politics of Ireland*, Longman, London y New York, 1992 (3ª ed.). Un manual excelente es el de James Casey: *Constitutional Law in Ireland*, Sweet and Maxwell, London, 1987. Como introducción básica, resulta interesante el libro de Brian Doolan: *Constitutional Law and Consti-*

⁵⁷ La de los hombres eminentes del Estado o, como en el caso irlandés, la de expertos profesionales. Evidentemente, aludo sólo a los Estados unitarios y, dentro de ellos, a los que han configurado la composición del Senado de modo distinto a la de la Cámara Baja.

⁵⁸ Así lo califican Grewe y Ruiz Fabri, *ibidem*, p. 459.

tutional Rights in Ireland, Gill and Macmillan, Dublin, 1994 (3^a ed.). J. M. Kelly realiza un profundo comentario de la Constitución, artículo a artículo en *The Irish Constitution*, Butterworths, Dublin, 1994 (3^a ed.). Desde una perspectiva más politológica que jurídica del sistema, resulta ilustrativo el libro de N. Collins y F. McCann: *Irish Politics today*, Manchester University Press, 1991 (2^a ed.) Anthony Foley y Stephen Lafor analizan todas las enmiendas de la Constitución vigente en *Annotated Constitution of Ireland 1937-1994, with commentary*, Gill and MacMillan, Dublin, 1995. Sobre el *Oireachtas* en particular, es muy básico (y crítico) el Informe que Mary W. Robinson escribió para un Simposio sobre la integración y el futuro de los Parlamentos en Europa organizado por el Parlamento Europeo en 1977: *Le role du Parlement Irlandais*. John MaG. Smyth, un antiguo *Clerk* del Senado, ha escrito *The Theory and Practice of the Irish Senate*, Institute of Public Administration, Dublin, 1972.