PROPUESTA SOBRE REFORMA DEL REGLAMENTO DEL SENADO

Abril, 1989

INDICE

1. Justificación de la Reforma del Senado español

2. El contenido de la reforma.

   2.1. Planteamiento general sobre la reforma de la ComisiÓn de Autonomías y Organización y Administración Te-- rritorial.

   2.2. Sobre las funciones de la Comisión de Autonomías y Organización y Adminis-- tración Territorial.

Anexos

I. Representación porcentual de los Grupos Parlamentarios en el Pleno del Senado.

II. Senadores designados por las Comunidades Autónomas agrupados por Grupos Parlamentarios.

III. Composición hipotética de la Comisión de Autonomías según la propuesta de reforma y con la actual representación. Miembros.

IV. Plenario de la Comisión de Autonomías reformada.

1. Justificación de la reforma del Senado español.

La Constitución española contempla la configuración autonómica del Estado, como uno de los instrumentos más precisos para su modernización política y administrativa, en el aunamiento de reivindicaciones históricas y expectativas democráticas.

No ha de estar muy lejos esta consideración, de las razones que animaron a nuestros constituyentes en la propuesta de que, una de las dos Cámaras generales de representación de la soberanía nacional, la acogiese desde la perspectiva de la problemática territorial de un Estado descentralizado. Así, en el artículo 69 de la Constitución, se establece que "el Senado es la Cámara de representación territorial".

Sin embargo, por avatares del mismo proceso constituyente -comprensibles también hoy, en buena parte, por los condicionamientos políticos de entonces-, el Senado español no responde, ni en su forma ni en su función, a la evidente encomienda que se le hace en aquél precepto constitucional. Ni siquiera la propia Constitución atribuye a esta Cámara funciones específicas de iniciativa, coordinación o exámen en materias provenientes o dirigidas hacia las Comunidades Autónomas, más allá del reducido ámbito que delimitan los artículos 145.2, sobre los convenios o acuerdos suscritos entre ellas, 155, sobre la adopción de medidas frente a sus actuaciones, o 158.2, sobre inicio de la tramitación legislativa de la norma legal que regula el Fondo de Compensación Interterritorial.

La Constitución, sí, crea la figura de los Senadores designados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, con la pretensión de que, por su supuesta vinculación más directa a la problemática que en aquéllas Asambleas se dilucida, pudiesen trasladar a la Cámara senatorial de la manera más inmediata sus contenidos e incidencias. Pero estos Senadores constituyen tan sólo la quinta parte de los miembros del Senado, y en el Reglamento de esta Cámara no se les reconoce función específica alguna. Tampoco en los respectivos Estatutos de Autonomía, ni en la legislación electoral emanada de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, se definen para ellos relaciones peculiares con las instituciones autonómicas, salvo en el caso vasco, en el que al menos se facilita su asistencia a las sesiones plenarias del Parlamento Autonómico.

Por otra parte, aún cuando en el Reglamento del Senado se prevé la posibilidad de que, dentro de los Grupos Parlamentarios, se puedan constituir "Grupos Territoriales", entre los Senadores que procedan de una misma Comunidad Autónoma, ya sean elegidos o designados, tampoco parece que por esta vía se logre ni pueda lograr una traslación al Senado de la problemática específicamente autonómica, fuera del ámbito estrictamente interno de los Grupos Parlamentarios.

En consecuencia, ni por su composición ni por sus funciones el Senado español es hoy una Cámara de representación territorial, que por su capacidad operativa, impulsora o mediadora, satisfaga las expectativas que en ella depositan las Fuerzas Políticas, las Administraciones Públicas y la opinión política en general.

Se da además la circunstancia de que el sistema político articulado sobre las autonomías territoriales, está consolidado cultural, social y políticamente, y funciona aceptablemente bien, desde el punto de vista de la eficacia administrativa. Los litigios que pueden enfrentar a los órganos centrales del Estado con los de las Comunidades Autónomas y viceversa, tienen, en un muy alto porcentaje de los casos, naturaleza administrativa, pues se trata de divergencias competenciales sobre la gestión administrativa, incluso cuando se acude a la tramitación de recursos de inconstitucionalidad.

Por eso se nota más todavía la carencia de una Cámara de representación, capaz de articular territorialmente los problemas de relación entre las Administraciones, fomentando el permanente diálogo interinstitucional, procurando el hallazgo de criterios comunes de desarrollo de la propia experiencia descentralizadora, sirviendo de foro, en fin, para la concreción de iniciativas tendentes a la mejora de los actuales mecanismos constitucionales de cooperación.

Parece por todo esto necesario reformular la funcionalidad del Senado español. Y es aconsejable hacerlo ya, ahora, en este nuestro marco constitucional en el que caben sin esfuerzo vías correctoras, afectando principalmente al Reglamento de la propia Cámara, para acceder a la posibilidad de un desarrollo práctico de alternativas, tanto por cubrir expectativas como por convenir a las Instituciones.

2. El contenido de la reforma.

El punto nodal de la reforma del Senado español parece que tiene que poseer, pues, naturaleza reglamentaria. Aún cuando los cambios que se propongan

puedan desplegarse también a través de convenciones políticas o parlamentarias, la reorientación autonómica del Senado español requiere una modificación orgánica de la Cámara, como una suerte de transformación de su estructura, para que puedan insertarse en la misma, con algún ánimo de operatividad, eficacia y continuidad, los nuevos instrumentos reformadores.

Por esta vía, y enmarcados como están nuestros criterios, parece que podría ser prudente y fructífero concentrar la atención en las posibilidades que pueda ofrecer al respecto, la transformación de la Comisión Legislativa de Autonomías y Organización y Administración Territorial, ya existente en el Reglamento del Senado, en el convencimiento, además, de que ninguna iniciativa de reforma debería salirse o discordar de la economía organizativa que caracteriza a la Cámara.

Ahí, puede buscarse un más satisfactorio aprovechamiento del potencial de representación y mediación, de aquellos órganos que en la propia Constitución parecen gestarse muy directamente vinculados a la consideración del Senado como Cámara de representación territorial, cual es el caso, principalísimamente, de los Senadores designados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Parece conveniente, asímismo, que por esta vía parlamentaria, y sin afectar, pues, a las normas electorales generales o autonómicas, buscar instrumentos de conexión directa entre el Senado y los órganos colegiados de Gobierno de las Comunidades Autónomas, por ser éstos la voz institucionalmente más cualificada para la representación de sus intereses.

Se puede, entonces, crear en el Senado, con el ánimo de precisar mejor su configuración como Cámara de representación territorial, un órgano de peculiar composición, que asuma funciones directamente conectadas con la problemática específica de las Comunidades Autónomas y con la relación existente entre ellas y la Administración central, permitiendo incluso el pronunciamiento en propia voz de ambas Administraciones.

2.1. Planteamiento general sobre la reforma de la Comisión Legislativa de Autonomías y Organizacion y Administración Territorial.

Una primera propuesta de transformación de la actual Comisión Legislativa de Autonomías y Organización y Administración Territorial del Senado, puede consistir en modificar su composición, para dar cabida en ella a todos los Senadores designados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Ahora bien: es necesario complementar esta presencia, pues de ser exclusiva crearía algunos problemas de representación bien evidentes.

En primer lugar, el que se produciría por el sacrificio de las prerrogativas de participación de los Senadores electos en las tareas de su propia Cámara, si se les negase la posibilidad de realizarla en la Comisión Legislativa de Autonomías y Organización y Administración Territorial, por la mera diferenciación de las formas de acceso a la condición senatorial. Otra cosa es que la tengan condicionada por las normas de respeto a la propia dimensión del Grupo Parlamentario en que han de integrarse.

En segundo lugar, surgiría igualmente un problema de representación, cuando por mor del juego de mayorías y minorías existente en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, que no necesariamente ha de ser coincidente con el que se produzca en el Pleno del Senado, sucediese que, una vez que se proceda a la designación de Senadores en sus ámbitos respectivos, no haya entre ellos persona o personas integrables en alguno de los Grupos Parlamentarios del Senado. Si así fuese, se daría la circunstancia más que seguramente no deseable, de que en una Comisión del Senado, de la relevancia además que buscamos para la Comisión Legislativa de Autonomías y Organización y Administración Territorial, podrían estar totalmente ausentes algunos de los Grupos Parlamentarios de la Cámara, aún cuando son considerados en la Constitución como vías organizativas (únicas, aquí) de la misma.

En tercer lugar, podría considerarse igualmente problemática la situación en que, por causa de que se produjese una distinta presencia porcentual de los Grupos Parlamentarios en el Pleno de la Cámara y de la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial transformada, dada la específica gestación de ésta, sus decisiones respectivas se viesen cuestionadas, o pudiese dudarse del carácter soberano del Pleno del Senado para su última instancia.

Todos los tres problemas tienen, sin embargo, fácil solución. Respecto a los dos primeros, bastaría con complementar la presencia de los Senadores designados por las Asambleas Legislativas

de las Comunidades Autónomas en la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial del Senado, incorporando a la misma una cierta cantidad de Senadores electos, a propuesta de los respectivos Grupos Parlamentarios, y distribuídos entre ellos, a su vez, según el porcentaje de su representación ante el Pleno del Senado.

En esta distribución proporcional de los Senadores electos miembros de la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial, entre los diversos Grupos Parlamentarios, deberían introducirse correcciones, de manera que todo Grupo Parlamentario tenga en ella al menos un miembro con capacidad de representarlo.

Respecto del tercer problema, bastaría, asímismo, con precisar que las decisiones que hayan de tomarse en la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial del Senado, cuando no sean alcanzables por la unanimidad de sus miembros, han de conformarse con la votación emitida por los representantes en ella de los Grupos Parlamentarios, ponderada según su respectiva representación en el Pleno de la Cámara. Esta es, al fin, la única representación constitucionalmente legitimada de la soberanía nacional.

Los procedimientos más directos para lograr la conexión entre los Organos Colegiados de Gobierno de las Comunidades Autónomas y el Senado, consisten, sin duda, en lograr la presencia de los mismos en las reuniones de la Comisión de

Autonomías y Organización y Administración Territorial. Para que pudiesen hacerlo con representación de carácter senatorial, habría que modificar normas electorales generales y autonómicas, sin que se obviasen por ello algunas dificultades de encuadre constitucional. Pero semejantes dificultades pueden ser atajadas, porque nada hay que impida la presencia de representantes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, con voz, en la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial del Senado, con la adecuada interpretación de la ya existente figura parlamentaria de la comparecencia. Con ella, podría acordarse que los Presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, pueden ser invitados a asistir, libremente y con voz, a las sesiones de la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial del Senado, para asistir por sí u otro miembro de su Consejo en quien delegue.

Parece obvio, asímismo, que constituyéndose de tal manera la Comisión y asignándosele las funciones que luego veremos, también el Gobierno de la nación ha de ser citado a estas reuniones, para que se represente como juzgue oportuno.

Quedaría así constituída una Comisión específica del Senado, también en su gestación y forma, ocupada de manera singular en los problemas territoriales, compuesta de la siguiente manera:

COMPOSICION DE LA COMISION DE AUTONOMIAS DEL SENADO REFORMADA

A) Miembros:

- 46 Senadores Designados por los Parlamentos Autonómicos.

- 12 Senadores Propuestos por los Grupos Parlamentarios.

B) Asistentes:

- 17 representantes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

- La representación del Gobierno de la nación.

Por fin, dada la especificidad de esta Comisión, así como la de sus convocatorias y funciones, será presidida por el Presidente del Senado, o Vicepresidente del Senado en quien delegue. En la Comisión, quien la presida estará asistido por dos Vicepresidentes y cuatro Secretarios, elegidos entre sus miembros y a propuesta de los Grupos Parlamentarios, de acuerdo con las normas reglamentarias de constitución de cualesquiera comisión del Senado.

2.2. Sobre las funciones de la Comisión de Autonomías y Organización y Administración territorial.

Si resulta relativamente fácil transformar la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial del Senado, desde el punto de vista de su composición y constitución formal, algo más compleja resulta la atribución a la misma de funciones que, por su especificidad autonómica, y sin quiebra del ordenamiento institucional, justifiquen también políticamente el cambio en las formas.

En primer lugar, la idea central de la reforma debería respetar el carácter legislativo de la Comisión, porque ello no empece las funciones de control-información que pueda desplegar. Su supresión, sin embargo, podría reducir el interés parlamentario y político del órgano resultante.

Ahora bien: admitiendo que la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial transformada siga conservando su carácter legislativo, cabría pensar qué especialidad del proceso legislativo podría asumir, en aras a su pretendida especificidad.

Como primera aproximación, podría considerarse la posibilidad de que esta Gran Comisión del Senado para las Comunidades Autónomas, sirviese de órgano de consulta, previa a la preparación de una iniciativa parlamentaria o legislativa, por parte del Gobierno, acerca de su contenido o incidencia específicamente autonómicos. Podría, en efecto, el Gobierno, recabar de la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial un pronunciamiento de parecer, acerca de con qué criterios debería ser elaborada una norma o

dirigida una actuación administrativa de su competencia, con incidencia autonómica. La composición de la Comisión, tanto por sus miembros como por los asistentes, parece el órgano idóneo para reunir toda la información posible al efecto, para prevenir las discrepancias y procurar la confluencia de criterios.

Animar la voluntad de las partes para que acudan libremente a este nuevo ámbito de encuentro y, si cupiese, negociación, resultaría seguramente fácil si se resalta el interés político de esa prevención de discrepancias, cuando no la conveniencia de evitar que su resolución definitiva haya de producirse en instancias completamente ajenas a ellas, e incapacitada para la mediación.

Así, el Gobierno podría someter a la Comisión Informes, Memorias, Anteproyectos o Estudios, con incidencia autonómica, total o parcial, para que se pronuncie sobre ellos, una vez que tenga oido en su seno la opinión al respecto de los Grupos Parlamentarios, los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas o cuantas personalidades o Instituciones, a juicio de los comisionados, pueda realizar aportaciones de interés.

Habría que precisar, además, por si fuese necesario, que cabe a esta Comisión, como a todas las demás del Senado, la competencia de pronunciarse a iniciativa propia, sobre estos asuntos o cualesquiera otros que ella misma señale.

En ninguno de los casos se trata de un artificio que forzase el procedimiento legal de elaboración de disposiciones generales, ya que se

incardinaría sin esfuerzo en lo previsto en el artículo 130.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Con esta función, además, tanto la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial como el propio Senado, podrían sentirse mucho más vinculados al procedimiento legislativo, y tendrían la posibilidad de trasladar sobre él el parecer de las Comunidades Autónomas, lo que, a su vez, debe ser del máximo interés para ellas, pues ven ampliado su ámbito de intervención institucional más allá de su propio territorio.

Un segundo bloque de propuestas, podría consistir en la conversión de la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial del Senado, en órgano privilegiado de intercambio de información sobre la suscripción y desarrollo de Acuerdos y Convenios entre las Comunidades Autónomas (además de su facultad para sancionar su procedencia), y entre éstas y el Gobierno, alcanzando incluso, en este último caso, las tareas del seguimiento de su ejecución.

Igual interés tendría para esta Comisión el conocimiento inmediato de las deliberaciones y acuerdos alcanzados en las Comisiones Bilaterales, Conferencias Sectoriales y Comisiones Mixtas establecidas entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas.

Es innecesario señalar, por último, que la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial, trás su reforma, debería seguir manteniendo todas las prerrogativas

funcionales de cualesquiera Comisiones de la Cámara, acerca del control de los actos de la Administración, así como el dictamen en los procedimientos que se inician o sustancian en el Senado, como son la ya comentada verificación de los convenios o acuerdos entre Comunidades Autónomas (artículo 145.2 CE), la adopción de medidas frente a actuaciones de las Comunidades Autónomas (artículo 155 CE) y la tramitación del Fondo de Compensación Interterritorial (artículo 158.2 CE).

En resumen, las funciones de la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial del Senado, tendría las siguientes funciones:

1) Legislativa: la Mesa del Senado debería encomendar a esta Comisión el dictamen de los proyectos de Ley con especial incidencia autonómica.

2) Control parlamentario de las actuaciones de la Administración (será necesario precisar que esta función le corresponde respecto de la Administración central y por su condición de Comisión de una Cámara general. Los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas sólo responden de sus actos de Administración ante los respectivos Parlamentos Autonómicos).

3) Información: La Comisión puede abrir por propia iniciativa los procedimientos de información que estime oportunos y, además, recibirá información por parte de las Comunidades Autónomas acerca de los acuerdos o

convenios que suscriban entre ellas, y por parte del Gobierno de los que él busque con aquellas, así como de las deliberaciones y acuerdos que se alcanzasen en las Comisiones Bilaterales, Conferencias Sectoriales y Comisiones Mixtas que entre las Administraciones existan.

4) Propuesta, dictamen y seguimiento de la aplicación de las normas legales de definición del Fondo de Compensación Interterritorial, y cuantas actuaciones se sigan, tanto por el Gobierno como por las Comunidades Autónomas, o los organismos de la Comunidad Europea, sobre políticas de reequilibrio territorial.

5) Sanción de los actos de las Comunidades Autónomas, en los términos previstos en el artículo 155 de la Constitución.

6) Pronunciamiento sobre el trámite de acuerdos o convenios a suscribir entre las Comunidades Autónomas, tal como prevé el artículo 145.2 de la Constitución.

7) Consulta previa de parecer, presentada por el Gobierno, acerca de sus Informes, Memorias, Anteproyectos o actos de incidencia autonómica.

8) Estudios y evaluación de cuantos aspectos de la problemática territorial la Comisión juzgue de interés parlamentario.

9) Colaboración con el Gobierno y las Comunidades Autónomas: además de las funciones ordinarias

de control-información comunes a todas las comisiones de la Cámara, puede resultar útil establecer en ésta un ámbito relacional más ámplio en este terreno con el Gobierno y las Comunidades Autónomas, fundado en la colaboración parlamentaria y el intercambio de información. En este sentido, la Comisión, a través de la Mesa de la Cámara, podrá dirigirse al Gobierno y a las Comunidades Autónomas, transmitiéndole sus estudios, pareceres, criterios o resoluciones, elaborados por su propia iniciativa, que juzgue de interés autonómico, general o particular.

Existe, sobre estas enumeradas, y merced a su propia realización, otra función implícita de esta Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial, cual es la de la mediación en las divergencias y conflictos, en cuanto las Fuerzas políticas y Administraciones, acudiendo a ella, permitan la apertura previa de cuantos mecanismos de información, debate y acuerdo sean parlamentariamente posibles. Y aunque esta función no pueda tener una plasmación reglamentaria imperativa, no por ello deja de tener un relieve político fundamental.

Por fin, y en este mismo apartado, quizá sea necesario resaltar que el régimen jurídico de la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial es el mismo que corresponde a todas las Comisiones del Senado, con la salvedad ya señalada de que todos los Senadores designados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, en cuando accedan a su

condición de tales, serán incorporados a la misma de oficio.

Anexo I

REPRESENTACION PORCENTUAL
DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS
EN EL PLENO DEL SENADO

ABRIL, 1989

	Número	%
G.P. Socialista	146	58,4
G.P. Popular	68	27,2
G.P. Centrista	11	4,4
G.P. Nac. Catalanes	11	4,4
G.P. Nac. Vascos	6	2,4
G.P. Mixto	8	3,2
TOTAL	250	

Anexo II

SENADORES DESIGNADOS POR LAS CC.AA.
AGRUPADOS POR GRUPOS PARLAMENTARIOS

Abril, 1989

	Número	%
G.P. Socialista	23	50,0
G.P. Popular	11	23,9
G.P. Centrista	4	8,7
G.P. Nac. Catalanes	3	6,5
G.P. Nac. Vascos	1	2,1
G.P. Mixto	4	8,7
T O T A L	46	

Anexo III

COMPOSICION HIPOTETICA DE LA
COMISION DE AUTONOMIAS
SEGUN LA PROPUESTA DE REFORMA
Y CON LA ACTUAL REPRESENTACION

Abril, 1989 - Miembros.

	Senadores Designados	Senadores Propuestos	TOTAL
G.P. Socialista	23	6 (.)	29
G.P. Popular	11	2 (.)	13
G.P. Centrista	4	1	5
G.P. Nac. Catalanes	3	1	4
G.P. Nac. Vascos	1	1	2
G.P. Mixto	4	1	5
T O T A L	46	12	58

(.) Aunque de acuerdo con su representación porcentual en el Pleno, sobre 12, a los G.G. P.P. Socialista y Popular corresponderían 7 y 3 senadores, respectivamente, por los restos, pierde uno cada uno, para asegurar que entre los senadores propuestos haya al menos uno por cada G.P. (Este debería ser su Portavoz).

Anexo IV

PLENARIO DE LA COMISION DE
AUTONOMIAS DEL SENADO REFORMADA

Abril, 1989

MESA

- Presidente (del Senado)
- 2 Vicepresidentes
- 4 Secretarios

MIEMBROS

- 46 Senadores Designados
- 12 Senadores Propuestos

ASISTENTES

- 17 Representantes de los Consejos de las CC.AA.
- Representación del Gobierno

IV. LA MODERNIZACION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

1. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA MODERNIZACION

La modernización de las Administraciones Públicas se plantea siempre en los términos de una reforma.

Hablar de reformas, significa tener detectados los elementos que no son válidos de la situación actual, bien por su propia degeneración, bien porque ya no son capaces de hacer frente a las nuevas tareas que se imponen a la Administración en virtud de los cambios sociales o políticos que se hayan producido en un determinado período. Significa, al mismo tiempo, que tales nuevas tareas han sido producto de una decisión política. Y significa, por último, prever los instrumentos de implantación de las nuevas tareas, tanto en sí mismas como con relación a las antiguas tareas suprimidas y las relaciones que éstas pudieran tener con otros sectores.

En definitiva, se trata de la detección de un mal funcionamiento, de una propuesta de nuevos objetivos y de una metodología para la instrumentación del cambio.

Cualesquiera que sean las propuestas de nuevos objetivos y la metodología para su implantación, deberemos tener presente siempre el marco constitucional relativo a las Administraciones públicas.

De entre las diversas caracterizaciones que componen la definición constitucional del Estado español, al atributo de Estado social es el que con mayor intensidad es predicable de las Administraciones públicas, así como el del Estado democrático lo es con relación al Parlamento y el Estado de derecho a la Justicia.

La concepción de las Administraciones públicas desde la óptica del Estado social tiene tres consecuencias esenciales. En primer lugar plantea la necesidad de crear o de que exista una organización administrativa cuya actividad esté dirigida a colaborar con los ciudadanos para dotar de contenido real los denominados derechos de prestación: educación, sanidad, vivienda, deporte, ocio, seguridad social, etc., contenidos en su mayor parte en el capítulo III, del título I de la Constitución.

En segundo término, el Estado social reclama de las Administraciones una actuación eficaz como presupuesto mismo de legitimación del sistema. Este principio de eficacia se halla, en efecto, mencionado en la Constitución entre los que deben presidir la actividad administrativa (art. 103.1). Su significado no es otro que el de subrayar que las Administraciones deben cumplir las tareas que tienen asignadas no de cualquier manera, sino resolviendo en la mayor medida posible los problemas de los ciudadanos.

Por último, el Estado social legitima plenamente la presencia pública de los sectores económicos y financieros. La propia Constitución ha previsto, así, de forma expresa la iniciativa pública en la actividad económica (art. 128.2) la atención de los poderes públicos a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos (art. 130.1) y la planificación estatal de la actividad económica general (art. 131. 1).

Desde otra perspectiva, la división territorial del poder del Estado en los niveles nacional, autonómico y local, implica la presencia de un conjunto muy plural de Administraciones públicas; una estatal, diecisiete autonómicas, cuarenta y tres provinciales y cerca de ocho mil municipales. Todas ellas presididas por una distinta dirección política y, a su vez, todas ellas comprometidas en dotar a los ciudadanos del conjunto de los servicios públicos.

Nuestro modelo constitucional obliga pues a tener en cuenta la permanente tensión entre la actuación autónoma de cada Administración y el resultado eficaz y coordinado de la actividad administrativa de cara a los ciudadanos. A ello aluden, una vez más, determinados principios expresados en la Constitución: descentralización, desconcentración y coordinación (art. 103.1).

Finalmente en lo que se refiere a la función pública, el modelo constitucional, tal como ha sido interpretado recientemente por el Tribunal Constitucional, ha apostado por la funcionarización, dejando la relación laboral como un instrumento de aplicación residual. A su vez, el sistema de acceso y el de la carrera administrativa deben estar basados en el mérito y la capacidad de los candidatos a cada puesto de trabajo. Por fin, la Constitución introduce el derecho a la sindicación y huelga de los funcionarios públicos, lo cual les dota de los mecanismos esenciales para actuar frente a la Administración en defensa de sus intereses profesionales.

La expresión de este marco constitucional nos sirve esencialmente para desechar objetivos que sean contrarios al mismo. Evidentemente cabría postular el cambio del marco constitucional en este ámbito, pero la opción que aquí se hace es la de actuar dentro de dicho marco. En tal sentido, no caben objetivos que pretendan una supresión de los servicios públicos constitucionalizados; ni entender posible una relación de tutela y control de una Administración sobre otra; ni la plena laboralización de la función pública; ni una dirección de personal que desconozca los derechos sindicales.

2. SITUACION ACTUAL Y DEFICIENCIA DEL SISTEMA

Siempre es difícil valorar la situación de una Administración pública en un momento dado. Quizá lo más cierto sea decir que, en la actualidad, estamos aún en un proceso de adaptación al marco constitucional debido al retraso con que se inició el proceso de reformas de las Administraciones públicas. Retraso debido a la prioridad que se dio a la reforma política y a la recuperación económica.

Para todo analista de la burocracia española, la reforma de la Administración ha consistido en conseguir una administración eficiente, racionalizada, con suficientes incentivos profesionales y adecuadamente retribuida.

La magnitud de la empresa ha sido percibida por el gobierno socialista, que ha renunciado de antemano a una reforma total optando por un planteamiento de reformas escalonadas.

El punto de partida, podría resumirse en los siguientes caracteres: baja productividad del aparato público; pluraridad de regímenes jurídicos aplicables a los empleados públicos; elevado número de Cuerpos y Escalas lo que provocaba graves restricciones de movilidad de personal; ausencia de una verdadera carrera administrativa; un sistema retributivo opaco, complejo y carente de incentivos; y, desde otra perspectiva, la inexistencia de derechos sindicales.

El primer paquete de la reforma lo constituyen la Ley 30/1984 de 2 de agosto de Medidas de Reforma de la Función Pública y la Ley 53/1984 de 26 de diciembre de Incompatibilidades del Personal de Servicio de las Administraciones Públicas.

La Ley de Medidas supuso un intento de transformación de algunas de las concepciones tradicionales de la función pública.

En primer lugar se intenta sentar las bases de la elaboración de una política de personal alejada de las estrictas consideraciones de gasto público mediante la posibilidad de realizar planes de racionalización (que permitan cubrir las vacantes de los servicios definidos políticamente como prioritarios) y eliminar uno de los factores más nocivos de la estructura administrativa: las presiones de los Cuerpos por acaparar competencias y la consiguiente patrimonialización de las mismas en su propio beneficio.

Esta política de personal viene acompañada de un nuevo sistema retributivo que permite retribuir mejor los puestos de trabajo más necesarios en cada momento y recompensar el esfuerzo personal realizado.

Al mismo tiempo se introduce un sistema de carrera que permite al funcionario ir ascendiendo en la Administración a lo largo de su vida profesional.

Por último cabe señalar el establecimiento de un amplio sistema de participación personal en los Organos superiores de la Función Pública, especialmente en el Consejo Superior, y el reconocimiento del derecho de huelga de los funcionarios.

Complemento del proyecto de racionalización y profesionalización de la función pública lo constituye la Ley de Incompatibilidades. Esta, gira sobres tres principios básicos: no poder tener por regla general más de un puesto de trabajo en el sector público; incompatibilidad del trabajo en el sector público y en el sector privado; necesidad de cumplir, en las compatibilidades autorizadas, los horarios de trabajo de los puestos públicos desempeñados.

Otro paquete de reformas hace referencia a los derechos sindicales de los empleados públicos. Así, en la Ley 11/1985 de 2 de agosto, de Libertad Sindical, se regula el derecho a la libre sindicación y el ejercicio de la actividad sindical, equiparándose, los derechos sindicales de los funcionarios a los del resto de los trabajadores.

Finalmente, la Ley 9/87 de 12 de mayo, de Organización, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, ha establecido la posibilidad de suscribir acuerdos sobre determinadas materias relativas a los derechos funcionariales que, sin constituir una verdadera negociación colectiva, abre posibilidades de acción sindical desconocidas en la historia de nuestra función pública.

Sin embargo, no se han producido todos los efectos de reforma que están implícitos en cuanto se ha descrito. El problema esencial ha sido el no haber podido concebir, en la práctica, la política de personal fuera de la política de gasto. Así, las relaciones de puestos de trabajo son sustituidas en las Leyes de Presupuestos de los años siguientes por los catálogos, en los cuales sólo se plasma la reforma retributiva, pero no la ordenación racional de las funciones administrativas. Lo mismo ocurre con la oferta de empleo público, en la cual es el Ministerio de Hacienda quien se convierte, de hecho, en la puerta a la que han de acudir los restantes Ministerios para obtener el aumento de su plantilla real, quedando ausente, pues, la planificación de efectivos de acuerdo con las prioridades establecidas en las diversas políticas de Gobierno. De otro lado, la ausencia de una generalización de sistemas de control de rendimientos, hace que no se pueda aplicar el complemento de productividad para los fines a que estaba predispuesto.

Junto a lo anterior, es necesario destacar que el sistema de puestos de trabajo, al llevar aparejado un alto potencial de movilidad del personal, requiere la implantación de unos sistemas de selección de concursos ágiles y muy objetivados, ya que de producirse el efecto de frustración ante una movilidad teórica que no se aplica, el sistema quedará muerto antes de haberse puesto en pleno funcionamiento.

Existe, además, otra serie de problemas pendientes no abordados por las reformas iniciales.

En primer lugar, merece destacar, la falta de poderedes de dirección personal de la propia Administración. La Administración no puede destinar libremente a los funcionarios a los puestos de trabajo que necesite cubrir, de acuerdo a sus prioridades. Igualmente, es reconocido por todos la práctica inutilidad del régimen disciplinario, para poder despedir a los funcionarios que no rinden adecuadamente.

Desde otra perspectiva, existe un desfase entre la tradicional formación del funcionario, basada en la gestión de expedientes y las nuevas tareas que corresponden a las Administraciones de nuestra época. Las tareas de apoyo a la actividad política, las funciones de mediación socio-económica, y las técnicas de planificación, programación y coordinación son algo novedoso —salvadas las excepciones que se quiera— para la generalidad de nuestros funcionarios, para lo cual tampoco cuentan con una normativa renovada en este sentido.

Otro factor necesitado de impulso es el que se refiere a la transformación de la mentalidad funcionarial para pasar de su concepción de servidores del Estado a servidores de la sociedad. Desde la óptica del Estado de bienestar es imprescindible la concienciación de todo el personal al servicio de las Administraciones en el sentido de que su trabajo es en sí mismo portador del salario diferido de gran parte del resto de los trabajadores expresado en el nivel de calidad de los servicios públicos.

Estas tareas de formación deben completarse a cada nivel con el reciclaje profesional respecto de las implicaciones de la integración europea y del uso de las nuevas tecnologías de la informática.

3. LOS OBJETIVOS DE LA MODERNIZACION

Del marco de situación antes descrito se pueden señalar objetivos para una nueva fase de reforma. Estos objetivos en cuanto a su formulación no deben pretender ser novedosos, sino seguir marcando las orientaciones políticas que se consideran ajustadas a un proceso razonable de modernización.

3.1. Una administración que sirva a la sociedad

Es evidente que el reconocimiento constitucional de los derechos de sanidad, educación, protección de los consumidores, vivienda, etc., ha producido un profundo cambio en las relaciones entre los ciudadanos y la Administración. El individuo no se sitúa *frente* a la actividad administrativa, como ocurría antes, sino a favor de dicha actividad, colaborando incluso con ella para obtener más fácilmente los beneficios de la asistencia pública.

Sin entrar en debates teóricos sobre el papel de la Administracción como aparato de poder, lo cierto es que en el Estado social, los ciudadanos reclaman la intervención de la Administración como instrumento de garantía. Garantía de imparcialidad. Garantía de acceso a bienes y servicios. Garantía de calidad de vida. Por contra, lo privado sólo es reclamado por quien no necesita la garantía pública porque ya cuenta en su esfera privada con medios sobrados para el desarrollo de su personalidad y de su nivel de vida.

No hay que olvidar, por ello, que en muchas ocasiones, parte de las críticas de que la Administración no funciona o de que es lenta, son debidos a su actuación de garantía, que exige plazos para que se pueda informar al ciudadano, para que éste pueda solicitar, un servicio, y de su obligación de actuar con un procedimiento público e igual para todos.

El ciudadano exige esta actuación de garantía debido a su situación de desprotección frente a los grupos privados. Por ello, cualquier variación en el número de servicios que prestan las organizaciones públicas, debe tener en cuenta la situación en que quedarían los intereses colectivos de los ciudadanos.

Es cierto que dentro del propio sector público se observa crecientemente, y en especial en el ámbito económico, una privatización de la acción pública, esto es, la realización de políticas públicas bajo formas jurídico-privadas. Formas que postulan una mayor eficacia, sin explicar sus resultados en el terreno de lo social. Y esto constituye un peligro. Si no creamos previamente un marco de referencia y si no actuamos con las debidas matizaciones, puede quedar el sector público privatizado fuera de la lógica de la actuación y distribución del poder público.

En otros términos, cuando hablamos del principio de eficacia de la actuación administrativa, en nada nos estamos refiriendo a la introducción indiscriminada en el sector público del cuadro de valores propios de la economía privada, con el desplazamiento de valores de solidaridad social que fueran el origen que dió lugar a la intervención pública ahora cuestionada. La dificultad en diseñar criterios para medir la eficacia y el rendimiento de la actuación social no debe llevarnos a implantar los criterios estrictos de resultados económicos obtenidos en muchas ocasiones mediante actuaciones encontradas dentro del propio sector público.

En el Congreso de Copenhague de 1987 del GEAP (Grupo Europeo de Administración Pública) en la que se analizaban las recientes tendencias en las Administraciones públicas, se ha puesto de manifiesto en sus conclusiones, de un lado, que salvo en Gran Bretaña, no se ha producido en ningún otro país ninguna política dirigida a disminuir el papel del Estado con relación a la sociedad, y de otro, que los métodos usuales de la gestión privada no pueden aplicarse generalizadamente al sector público por las variables

socio-políticas que pesan sobre este. Solo algunos sectores específicos se consideran aptos para la aplicación de la metodología empresarial, como la gestión de *stocks* o el tratamiento electrónico de datos.

Por todo ello debe concentrarse una importante acción política en la depuración de la actuación administrativa para que siga presidida por los valores de lo público y del interés general, pero que la haga, al mismo tiempo, eficaz en el terreno social y económico.

La Administración puede acabar siendo el principal cuello de botella del crecimiento económico. Para impedirlo habrá que evitar controles ya desfasados y lograr un funcionamiento ágil y riguroso de los controles públicos que sean necesarios.

Del mismo modo, al ser la Administración el principal agente de redistribución social, se denen dragar los canales que regulan el flujo de prestaciones sociales para que éstas se reciban antes y de forma más acompasada con los beneficios del crecimiento económico.

3.2. Una Administración de apoyo a las tareas del Gobierno

El actual modelo de funcionamiento del Gobierno es aún el contemplado por la vigente Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado que data de 1957, y al que responde en gran medida la práctica diaria del Ejecutivo central.

Ciertamente el modelo de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración es un modelo de coordinación, pero de coordinación esencialmente administrativa, no política. Téngase en cuenta que en su redacción presidía aún el dogma de la unidad de poder y la pluralidad de funciones.

La influencia de este modelo que, como decimos, condiciona aún en gran medida el funcionamiento del Gobierno hace que sea deficiente la coordinación política en el seno del mismo. En primer lugar, porque trataba únicamente de coordinar políticas ministeriales, no de servir para la puesta en práctica del programa político de Gobierno. En segundo término, y, como consecuencia de lo anterior, ha conducido a convertir el Consejo de ministros en un órgano de ratificación de las políticas ministeriales y, a lo sumo, de resolución de discrepancias. En modo alguno el sistema está estructurado para coordinar el desarrollo de un programa de Gobierno, pues los impulsos vienen de abajo a arriba, de la burocracia a los políticos.

El primer elemento a tener en cuenta para abordar una reforma es el carácter político del Gobierno, que aunque, resulte una obviedad, no ha sido suficientemente tenido en cuenta para desarrollar una nueva estructura del mismo, no ha sido valorado a la hora de la conformación de una Administración que colabore en la tarea gubernativa. Este carácter político del Gobierno se subraya en la Constitución al atribuirle, en primer lugar la dirección de la política interior o exterior y en segundo término la función de dirección administrativa. Asimismo, la investidura del Presidente del Gobierno se realiza con arreglo a un programa político que debe exponer ante el Congreso de los Diputados para obtener la confianza de la Cámara.

Ello implica el racionalizar el sistema de toma de decisiones y el aparato encargado de evaluar las políticas diseñadas y reelaborar nuevas iniciativas o modificaciones de las políticas operantes.

Del mismo modo el parlamentarismo de nuestro sistema constitucional implica una relación cotidiana con las Cámaras para dar cuenta de la política gubernamental. De aquí que el Gobierno necesite un aparato que le permita cuantificar y detallar los elementos de su política para poder explicarla al Parlamento y a través de éste, a la sociedad.

Dentro de esta función de dirección política ocupa un papel central la figura del Presidente del Gobierno, lo cual implica que deben estar formulados con claridad cuales son los instrumentos a través de los cuales se ejerce esta dirección y cómo se refleja en el resto de los órganos de gobierno llamados a ejecutar las políticas.

Partimos del hecho —que no nos corresponde aquí desarrollar ni demostrar— de que hoy día las políticas nacionales están profundamente condicionadas por las decisiones que son adoptadas por terceros países o por organismos internacionales. Desde el 1.° de enero de 1986 —y más aún a partir de 1992— el ingreso de España en la Comunidad Europea ha acentuado el rasgo que ahora destacamos. Por ello, la misma sede de elaboración de las políticas se ha desplazado del propio territorio nacional, del mismo modo, muchas de las políticas que van a ser aplicadas en nuestro país no las elabora ya unilateralmente nuestro Gobierno. De aquí que el aparato de toma de decisiones para diseñar la estrategia de negociación y fijación de una posición final asuma una importancia de primer orden.

La propia integración europea hace que la tradicional distinción entre política exterior y política interior se difumine. Por ello, es preciso instrumentar un marco nuevo de actuación conjunta del servicio exterior y de los órganos centrales de la Administración.

Este rasgo de la internacionalización de gran número de políticas hace recaer en los miembros del Gobierno nuevas responsabilidades lo cual impone, a su vez, diseñar los elementos de apoyo para su realización y, posiblemente, descargar de los Ministros tareas de dirección interna de la Administración.

Asimismo, el hecho de que las instituciones europeas decidan sobre políticas cuya ejecución interna corresponda las Comunidades Autónomas, obliga, de un lado, a mantener un mecanismo de integración de la voluntad estatal y de otro, a instrumentar sistemas ágiles de comunicación de las decisiones europeas a los entes encargados de ejecutarlos, así como de obtener la información del cumplimiento de las obligaciones comunitarias para poder afrontar la responsabilidad única del Estado ante los órganos de la Comunidad Europea.

Como se desprende de los apartados anteriores, la complejidad de los actuales centros de decisión política y la variedad de actores, obliga a extremar las técnicas de coordinación a fin de poder recibir en el seno de Gobierno la información suficiente para la toma de decisiones políticas y transmitir éstas a los núcleos de expresión o ejecución de los mismos, al mismo tiempo que requiere una Administración organizada con tal finalidad.

Este objetivo se basa en resaltar tres funciones primordiales del Gobierno:

— La *programación de los intereses nacionales* y *su defensa en los diversos foros internacionales.*

— la *coordinación horizontal de las políticas* contenidas en el programa político de investidura del Presidente.

— la *coordinación territorial de la política estatal con las distintas CC.AA.*

Debe resaltarse que *esta propuesta descansa en el aumento de la capacidad operativa del Presidente del Gobierno para la dirección política y en la creación en el aparato de la Presidencia de mecanismos de coordinación horizontal de política que sustituyan a la única coordinación horizontal actualmente existente y que es la que desde la perspectiva del gasto realiza el Ministerio de Economía y Hacienda.*

3.3. Una Administración profesional

Uno de los mecanismos fundamentales para obtener una plena profesionalización de la función pública consiste en clarificar la distinción entre el nivel político y el nivel técnico o de pura administración.

Es cierto que son grandes las dificultades para conseguir dicho objetivo. De un lado, existe una tradición de continuismo entre carrera burocrática y carrera política. En el régimen franquista ello era evidente, pero también en la etapa democrática gran parte del aparato político de la UCD provino de la clase burocrática, y según es público, alrededor del 80 por 100 de los Directores Generales socialistas son funcionarios.

De otro lado, la llegada de un Gobierno como el socialista con una ausencia de experiencia gubernamental previa, hizo que su aparato político descendiese a la realización directa de tareas de mera gestión administrativa.

En cualquier caso, la clarificación de estos dos niveles requiere decidir a qué altura se traza la línea de división. Puede ser relativamente sencillo limitar el área de las decisiones políticas, pero no así el de las decisiones administrativas que implican soluciones de política sectorial. Hasta ahora el nivel de Dirección General es un puesto político y es el que, al mismo tiempo, expresa hacia el exterior las decisiones administrativas responsabilizando con ellas a la Administración del Estado. Desvincular ambos elementos —puesto político y decisión administrativa— supone confiar al aparato burocrático numerosas decisiones. Se trataría, en este sentido, de dotar de mayor autonomía al aparato administrativo en la aplicación de las Leyes y una mayor responsabilización, por tanto, de dicho aparato ante la sociedad y los valores constitucionales.

Acompañando esta mayor profesionalización de las decisiones administrativas debe ir una reforma de la carrera administrativa de los funcionarios profundizando en los elementos ya introducidos por la Ley de Medidas. El resultado que se pretende sería el de una mayor clarificación de las espectativas profesionales de los funcionarios que generase una auténtica valoración de la posición jerárquica entre el propio colectivo funcionarial.

Todo lo anterior redundaría, sin duda, en la articulación del valor del pluralismo político en el nivel del Gobierno y de los valores de responsabilidad y eficacia en el nivel administrativo.

4. LA METODOLOGIA DE LA REFORMA

Las dificultades señaladas tanto en el planteamiento de la situación actual como en los objetivos que se persiguen, *requieren debatir con la sociedad la idea de que la modernización de las Administración Públicas será el resultado de un largo proceso* que requiere una gran voluntad política en su dilatado desarrollo debido a las innumerables contradicciones y resistencia que genera.

El objetivo de todo ello no sería otro que dotar a la sociedad de una Administración profesionalizada y eficaz capaz de poner en práctica el programa electoral que haya sido votado mayoritariamente por los ciudadanos.

En este debate lo más importante es señalar cual debe ser la metodología de esta reforma gradual y si la propia Administración está en condiciones de realizar las tareas que requiere la reforma.

La metodología de reforma que se propone como base de partida para este debate, se desarrolla en cuatro fases principales:

a) Definición de los objetivos políticos a conseguir.

b) enunciado de las actividades a realizar para el logro de cada objetivo.

c) diseño de una organización administrativa congruente con el desarrollo de esas actividades.

d) definición, valoración y provisión de los puestos de trabajo que integran las estructuras orgánicas.

4.1. La definición de objetivos

Los grandes objetivos de actuación de toda Administración Pública deben estar definidos en la oferta electoral del partido al que los ciudadanos hayan concedido su confianza para ejercer la labor de Gobierno.

Sin embargo, estos grandes objetivos programáticos no son de utilidad inmediata para el aparato administrativo, puesto que carecen de cuantificación, no están priorizados y no suelen definir los pasos que hay que dar para conseguirlos.

Esta concreción de los objetivos cuenta con dos escalones diferenciados. Uno, de carácter político, relativo a la fijación de indicadores cuantitativos y al establecimiento de prioridades. Otro, de carácter administrativo, que consiste en valorar la carga de trabajo que requiere cada objetivo y predisponer los recursos necesarios a tal fin.

Un primer paso en la reforma consiste, así, en la delimitación de estos dos niveles de actividad para ser desarrollado el primero por una instancia política formada por personal de confianza del Gobierno que nunca deberá ser considerado parte de la Administración.

4.2. El conocimiento de las actividades

Para la realización de un objetivo, éste debe descomponerse en actividades concretas. A su vez, estas actividades suponen una determinada carga de trabajo y la utilización de unos recursos.

Es necesario contar con una estructura administrativa responsable para la realización de estas tareas. Un aparato con la profesionalidad suficiente para saber cómo se hacen las cosas y cual debe ser la dimensión de los servicios que se requieren.

Esta labor es válida tanto para los nuevos objetivos que requieran nuevas actividades, como para objetivos que pretenden la desaparición de determinados servicios.

4.3. El análisis de las estructuras organizativas

Sólo mediante un completo conocimiento de lo que se pretende hacer y cómo quiere llevarse a cabo, puede abordarse con garantías objetivas cualquier proceso de reorganización de un Ministerio u Organismo.

A partir de ahí, sería preciso disponer de un análisis de los principales elementos del diseño organizativo, es decir, agrupación de los puestos de trabajo, sistemas de comunicación entre cada grupo y procedimientos para la toma de decisiones.

Debe primar ante todo predisponer la organización para la consecución del objetivo político señalado en su día, y esta tarea de adaptación es responsabilidad del aparato administrativo.

4.4. Los puestos de trabajo

La organización no es en definitiva sino la agregación de puestos de trabajo. Estos, para poder articularse en una estructura deben ser, en primer lugar, definidos, luego valorados y finalmente ocupados.

La definición de cada puesto implica el análisis de las tareas a llevar a cabo, la forma de realizarlas y los conocimientos, aptitudes y capacidades que se requieren para el desempeño del mismo.

La valoración supone establecer la remuneración que debe percibir la persona que ocupe dicho puesto de trabajo. Ello implica un doble criterio, de la importancia del puesto en sí, por los requisitos que se exigen para su desempeño, y de la importancia del puesto por comparación a los demás.

Tanto la definición como la valoración están muy ligadas al conocimiento de las actividades que deben realizarse y a la elección de los medios para su consecución, pues de otro modo desconoceríamos el rendimiento medio de cada puesto de trabajo.

El problema de la selección consiste, en cambio, en establecer sistemas que optimicen la relación entre los méritos de los candidatos y los requisitos del puesto, respetando siempre, obviamente, los principios de igualdad de oportunidades y de mérito y capacidad.

En definitiva, saber que es lo que tiene que hacer cada funcionario, retribuirle adecuadamente en relación al trabajo que realiza y elegir el mejor cualificado para el puesto, son elementos terminales de una metodología de adaptación del aparato burocrático a las necesidades sociales.

La reforma que se pone a debate no contiene sólo un modelo teórico, sino una metodología que se apoya en la profesionalización de la función pública y en una apuesta por la lealtad del servidor del Estado hacia el representante político elegido democráticamente.

4.5. La participación sindical

Un elemento valioso para la aplicación de esta metodología y, por ende, para la obtención de los objetivos de la modernización burocrática estriba en la participación sindical en el debate de los objetivos de modernización en su colaboración para la puesta en marcha de los mecanismos de reforma.

La necesidad de este pacto sindical es muy singular, pues debe producirse en un sector que tradicionalmente ha estado marcado por el corporativismo. Sin embargo, por la posición que ocupa el personal al servicio de las Administraciones Públicas en la estructura socio económica, de la calidad de su trabajo depende la calidad de vida de muchos ciudadanos. Hay pues un interés evidente en el conjunto del movimiento sindical en lograr una eficaz prestación de los servicios.

Quizá sea esta una tarea compleja, pero es imprescindible que los trabajadores perciban que la Administración es un instrumento esencial para su bienestar social. Ello implica que la modernización de las Administraciones Públicas no debe ser únicamente objeto de interés para los sindicatos funcionariales sino para todos los sindicatos en su conjunto.

5. PROPUESTA FINAL

En definitiva aquí se sostiene como propuestas para el debate de la reforma de la Administración, varias cosas:

En primer lugar un modelo político, el del Estado social que exige una Administración presidida por los criterios de intervención pública en beneficio de unos niveles generales de vida acordes a la dignidad de los seres humanos.

En segundo término un modelo de Administración profesionalizada y eficaz que sea capaz de actuar acompasadamente con el desarrollo económico del país y sepa trasladar a acciones concretas los programas políticos de los partidos que estén en el gobierno.

En tercer lugar una opción por un ritmo lento de maduración de las reformas.

En cuarto lugar el criterio de que el inicio de la reforma debe partir de un análisis previo de la metodología que debe utilizarse para llevarla a la práctica.

Por último, el principio según el cual ninguna metodología que se elija será efectiva si no se obtiene el apoyo de los propios funcionarios para la realización de la reforma.

III. LA FUNCIONALIDAD CONSTITUCIONAL DE LOS PARLAMENTOS AUTONOMICOS

1. LA NECESIDAD DE UNA REFLEXION SOBRE LOS PARLAMENTOS AUTONOMICOS

Este capítulo dedicado a los Parlamentos autonómicos puede parecer de menor entidad que los anteriores desde la perspectiva de la política nacional, especialmente porque el protagonismo político lo han ejercitado hasta ahora los Presidentes de las Comunidades Autónomas.

Estamos pues ante un ámbito de problemas menos conocidos por la opinión pública en general. Sin embargo, los problemas institucionales que se plantean a continuación pueden, en un determinado momento, abrir debates políticos de índole nacional respecto a los cuales los socialistas hemos de adoptar un conjunto de decisiones.

En los distintos aspectos en que se describen los problemas que tienen ante sí los Parlamentos autonómicos sobrevuela como problema central el valor de la propia institución autonómica dentro del modelo del Estado de las Autonomías. Esto nos lleva a un mayor grado de abstracción con relación a otros asuntos de la vida política española. Sin embargo, es necesario insistir en ellos ya que, vividos desde el plano regional, los temas que a continuación se ponen a debate tienen la suficiente entidad como para merecer alguna reflexión.

2. EL PARLAMENTO TERRITORIAL COMO ORGANO DE REPRESENTACION POLITICA

Pese a que, en la vida política cotidiana, sean los Ejecutivos autonómicos quienes ostenten el protagonismo social, han sido los Parlamentos territoriales los verdaderos protagonistas de la autonomía política de las Comunidades Autónomas. La tentación inicial de sólo dotar de Asamblea legislativa a las nacionalidades históricas fue definitivamente desechada en los Pactos autonómicos de 1981. Con ello se produjo una igualdad entre todas las Comunidades Autónomas en cuanto a su naturaleza como entes políticos territoriales, al margen de cual pueda ser su nivel inicial de competencias. Lo fundamental es la existencia de un órgano compuesto por representantes populares elegidos por sufragio universal, que está consticionalmente legitimado para elaborar y aprobar Leyes. Porque, sólo mediante la atribución de la capacidad de emanar Leyes a entes territoriales, se ha podido producir plenamente la descentralización política del Estado español.

Este papel central de la institución parlamentaria no impide, sin embargo, que tenga que cuestionarse, de hecho, la prevalencia del Parlamento como órgano representativo del pueblo frente al carácter representativo de los Presidentes de la Comunidad Autónoma, especialmente en aquellas normas que aluden simplemente a una intervención de la entidad autonómica sin especificar un órgano concreto.

Se plantea, pues, la opción de configurar al Parlamento como el órgano representativo de la autonomía política hacia el exterior, especialmente cuando de lo que se trata es de participar *en la conformación de la voluntad general del Estado* mediante el ejercicio de consultas o informes. Se considera que el Parlamento, mediante un debate público, plural y abierto, es quien mejor puede cumplir esa función, pues, junto a las resoluciones que se adopten, puede acompañarse las opiniones discrepantes de las minorías. *En base a este razonamiento se propone que sea el Parlamento el órgano* encargado de colaborar, a los efectos del art. 131.2 de la Constitución, en la planificación económica general.

3. LA PARTICIPACION DE LOS PARLAMENTOS TERRITORIALES EN LA FORMACION DE LA VOLUNTAD ESTATAL

En un tipo de Estado como es el de las Autonomías, donde el poder político se halla repartido entre distintos niveles territoriales, es esencial la existencia de mecanismos que posibiliten la participación de las Comunidades Autónomas en los problemas generales del Estado.

Un sistema tradicional de encauzar esta participación han sido los Senados de base territorial. Como hemos visto esto no es factible plenamente en nuestro país sin abordar una reforma constitucional, por tanto nos remitimos a las posibilidades de reforma funcional ya expresadas.

También está en vías de negociación el Convenio que fije el procedimiento de elaboración de la voluntad global de las Comunidades Autónomas y su expresión ante los órganos de la Comunidad Europea.

Existen, sin embargo, otros instrumentos de intervención de los Parlamentos autonómicos ya previstos en el ordenamiento jurídico. Así, pueden interponer recursos de inconstitucionalidad contra las leyes del Estado o de cualquier otra Comunidad Autónoma; pueden ejercitar la iniciativa legislativa ante el Gobierno de la Nación y ante el Congreso de los Diputados; pueden iniciar el procedimiento de reforma constitucional y, evidentemente, el proceso de reforma de sus propios Estatutos de Autonomía.

Hay que tener en cuenta, no obstante, que, a excepción probablemente de las iniciativas de reformas estatutarias, estos mecanismos de intervención autonómica en la vida nacional van a ser de escasa utilización.

Sin embargo, el debate que pueda producirse respecto a la ampliación de estos mecanismos no va a ir más allá de los actualmente planteados en torno a la reforma del Senado y al Convenio para la participación y expresión de la voluntad autonómica de cara a la Comunidad Europea.

4. LA RELACION CON LOS EJECUTIVOS AUTONOMICOS: PERIODOS DE SESIONES Y DISOLUCION ANTICIPADA DE LOS PARLAMENTOS

Los períodos de sesiones son, como es sabido, el espacio de tiempo en que los parlamentarios acuden a la Asamblea para desarrollar su actividad política, que esencialmente se centra en la discusión y aprobación de las Leyes y en el control del Gobierno.

Influidos quizás por la nueva perspectiva de la labor legislativa, lo cierto es que los Pactos autonómicos de 1981 fijaron unos períodos de sesiones breves. Esto se reflejó en numerosos Estatutos de Autonomía aprobados por la vía del artículo 143 de la Constitución, con un techo competencial menor, por tanto, al de las nacionalidades históricas. A su vez, en dichos Estatutos, no aparece la facultad del ejecutivo en orden a la disolución de la Asamblea.

Esta situación es radicalmente distinta en algunas Comunidades Autónomas como la vasca o la catalana en las cuales los períodos de sesiones son equivalentes a las de las Cortes Generales y existe la posibilidad de proceder a una disolución anticipada de la Cámara.

Se propone como debate la posibilidad de que estos dos temas sean revisados al hilo de plantearse una reforma estatutaria de ampliación de competencias.

En la relación a la ampliación del período de sesiones se señala la imposibilidad real de ejercer la función de control del ejecutivo regional, así como que, de hecho, se está produciendo esta ampliación en la forma de sesiones extraordinarias.

Por lo que se refiere a la potestad de disolución anticipada, sometida a la no alteración del calendario electoral, se pone de manifiesto su carácter de instrumento de equilibrio frente a la técnica de la moción de censura, ya que la amenaza de disolución colabora a cohexionar a los grupos y a los propios diputados autonómicos y a dar estabilidad a la mayoría gobernante.

Esta es una opción que ya se ha presentado con ocasión de la pasada crisis del gobierno gallego de Fernández Albor el cual, ante la imposibilidad de disolver, vió triunfar en su contra una moción de censura.

5. EL PROBLEMA DE LOS PERIODOS ELECTORALES

El automatismo en la convocatoria de elecciones de la gran mayoría de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos es la causa de que cada un cierto período de tiempo dichas elecciones deban celebrarse durante las vacaciones de verano. Tal es el caso de las próximas elecciones andaluzas en 1990 y de trece Comunidades Autónomas y Municipios en 1991, que deberán celebrarlas bien entrado el mes de julio.

De otro lado, si no variase la situación actual por causa de disoluciones anticipadas, desde hoy hasta el año 2000, sólo en 1993 no se produciría algún tipo de elección ya sea ésta europea, general, autonómica o local.

Ambas reflexiones abren, sin duda, la posibilidad de establecer un debate sobre la necesidad de llegar a un amplio acuerdo institucional, de forma que mediante una modificación de la Ley Electoral puedan racionalizarse los períodos electorales.

6. LA TRASLACION DE LA CRISIS DEL PARLAMENTARISMO A LOS PARLAMENTARIOS TERRITORIALES

Debemos dedicar una última reflexión, con relación a los Parlamentos territoriales, a las experiencias que se han producido en otros modelos federales como el alemán, donde ha tenido lugar una mayor repercusión de la crisis parlamentaria en las asambleas territoriales de los Laender (nombre de los territorios federales en Alemania).

El problema esencial detectado ha sido el agotamiento del ejercicio de su potestad legislativa en muchas áreas competenciales.

Se advierte así, la necesidad de poner el acento en el carácter esencialmente político de la institución parlamentaria como instrumento de participación política del pueblo en cada Comunidad Autónoma y como expresión de su autonomía política.

El debate que se plantea en este punto consiste en activar las funciones esencialmente políticas de los Parlamentos como el control de la actividad del ejecutivo y la adopción de las decisiones básicas para la expresión de la voluntad de la Comunidad en los ámbitos estatates y europeo. Igualmente, se trataría de potenciar la participación popular en los procesos de adopción de decisiones políticas mediante el impulso de procesos de audiencia a ciudadanos o a colectivos interesados con ocasión de determinados debates o de la elaboración de Leyes de especial importancia.

También podría actuarse en el establecimiento de algún tipo de nexo institucional o funcional con los entes locales para el conocimiento directo de los problemas de su circunscripción por parte de los diputados autonómicos.

Un debate, en fin, que analizaría la tesis de si el futuro de los Parlamentos territoriales está en que sepan mantener su papel de impulsores de una acción política que simbolice la existencia real de un Estado autonómico.

V. LAS PERSPECTIVAS DEL NUEVO IMPULSO AUTONOMICO

Tras la aprobación de la Constitución, una de las principales tareas que quedaba pendiente consistía en dotar de contenido concreto al Título VIII de la misma, donde estaba previsto el modelo de lo que luego sería denominado Estado de las Autonomías.

No se trata ahora de volver a describir el proceso de descentralización política que se ha operado en estos últimos diez años, sino simplemente de constatar la feliz conclusión de dicha empresa.

Los Estatutos se aprobaron con una considerable rapidez, si se tiene en cuenta el complejo proceso de la iniciativa autonómica, redacción de los anteproyectos, y aprobación final por las Cortes Generales. Además de los casos en que, bien la iniciativa, bien el texto aprobado, hubo de ser sometido a referéndum. Apenas cuatro años y pocos meses después de la Constitución se completó la publicación de los diecisiete Estatutos de Autonomía.

Es un período no menos breve —cerca de tres años— se realizó el considerable esfuerzo político y administrativo de negociar y cuantificar los medios personales y materiales que la Administración del Estado traspasó a las distintas administraciones autonómicas para el ejercicio de las competencias que habían asumido en los Estatutos.

El año pasado quedaron solucionados los problemas derivados de implantar el sistema de financiación. Y, en medio de toda esta actividad, se han producido al menos dos contiendas eletorales con cambios de mayorías en casi una tercera parte de las Comunidades Autónomas.

Todas estas consideraciones nos deben hacer concluir que estamos viviendo ya en un nuevo modelo de Estado, diferente del que existía cinco años antes. Esto, más que de un debate, puede ser objeto de una reflexión en favor del sistema político democrático y de la política en general, que ha logrado crear una nueva clase política, que gobierna con una nueva normativa, con cerca de 2 billones de recursos económicos, y con unos 400.000 funcionarios, en un período de crisis económica y compatibilizándolo con otros impulsos institucionales de gran envergadura como pueda ser el ingreso en la Comunidad Europea.

Pese a este esfuerzo, es obvio que, como en todos los grandes procesos, bien quedan cosas por hacer, bien las ya realizadas originan nuevos retos a conseguir.

De todo el material que se ha producido en estos años sobre los problemas relativos a las Comunidades Autónomas hemos intentado destacar aquellos que pueden tener mayor interés para un debate político, dejando a un lado otros problemas cuyo alto contenido técnico-jurídico o técnico-económico los hace objeto de especialistas.

1. EL DEBATE FEDERAL

Uno de los grandes debates del modelo autonómico es el de si este debe caminar o no hacia el modelo federal.

Lo relevante en este debate es que está cuestionado por algunos en sus mismos principios, negando que exista tal «modelo» federal, sino que hay tantos modelos federales como sistemas del mismo nombre.

En este sentido se afirma que, con los caracteres *actuales* de nuestro sistema, éste podría haber sido calificado como federal, siendo objeto del consenso que presidió la elaboración de la Constitución, en no optar por la mención de tal modelo. Según esto, la discusión federalista se convertiría para algunos en una discusión esencialmente nominalista.

Ciertamente no están faltos de razón los anteriores argumentos, en el sentido que después del desarrollo del Estado de las Autonomías que se ha producido en los Estatutos y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, los elementos en que se concreta el sistema autonómico español pueden competir en cuanto a grado de descentralización política con los de cualquier sistema federal.

También es cierto que a lo largo de este proceso se han producido resistencias más o menos manifiestas al desarrollo del modelo autonómico, en las que han ido participando en alguno de sus períodos la mayoría de las fuerzas políticas. Así, frente a una autonomía restringida a los nacionalismos históricos se reaccionó mediante la generalización del proceso; frente a la opción de la vía del art. 143, Andalucía decide ir por la vía del art. 151 y Valencia y Canarias obtienen transferencias que las equiparan a las autonomías de primer grado; frente a la LOAPA el Tribunal Constitucional construirá el concepto de bloque de constitucionalidad que preservará a los Estatutos de Autonomía ante cualquier Ley del Estado.

Hoy día la descentralización política se ha producido y están establecidos los mecanismos que garantizan el mantenimiento del sistema.

En un futuro inmediato no tiene porque plantearse el problema del modelo, puesto que implicaría una reforma constitucional. El debate se establecería sobre otra serie de aspectos parciales que examinamos a contiunación.

Hoy día, *el debate sobre la evolución de nuestro sistema de descentralización política hacia el modelo federal debe ser desglosado para no introducir confusiones innecesarias. Este desglose puede utilizarse en orden a tres niveles:*

a) *Elementos federales ya presentes en nuestro sistema.*

b) *Elementos federales que podrían implantarse sin necesidad de reforma constitucional.*

c) *Elementos federales que exigen una modificación de la Constitución.*

Entre los elementos federales que ya existen nos encontramos, en primer lugar con la garantía de la esfera de poder autonómico plasmada en los Estatutos de Autonomía, frente al poder central. Hoy día, los Estatutos son absolutamente inmunes a cualquier intento unilateral por parte del poder central para modificarlos o rebajar su contenido. En segundo lugar, la distribución constitucional de competencias posibilita a las Comunidades Autónomas acceder a unos niveles competenciales que son absolutamente equiparables a los que ostenta cualquier territorio en que se organiza un Estado federal. Asimismo, la interpretación dada por el Tribunal Constitucional a las relaciones de poder entre Estado central y Autonomías es la propia de los sistemas federales. Por último, el ordenamiento actual ha puesto en marcha en numerosos sectores técnicas de cooperación basadas en el modelo del federalismo cooperativo.

Hay, en cambio, otros elementos federales o federalistas que pueden ser introducidos sin modificar la Constitución. Algunos de ellos son estudiados en otros apartados de este trabajo, como la funcionalización autonómica del papel del Senado o la mayor dependencia del poder local respecto del poder autonómico. Otros elementos están actualmente en pleno debate, como son el lograr iguales competencias para todas las Comunidades Autónomas y por derivación de éste, el hacer inoperante en la práctica la cláusula residual de competencias que juega en favor del Estado, según la cual las competencias que no asuman las Comunidades Autónomas en sus Estatutos, permanecen como competencias del Estado. Si, por la ampliación de los techos estatutarios, se eliminase cualquier residuo competencial, no habría lugar a hablar de tal cláusula residual. Sobre este tema de la ampliación de los techos competenciales volveremos en detalle más adelante. Un tercer elemento, que aparecería ligado al anterior, es el de otorgar a las Comunidades Autónomas mayor autonomía tributaria.

Quedan, por fin, determinados elementos federales que sí exigirían una reforma constitucional. El primero de ellos el de la atribución de soberanía originaria a los territorios autonómicos, de lo cual derivaría, su potestad tributaria también originaria.

El segundo elemento lo constituye, sin duda, la reforma del Senado como Cámara de plena representación territorial. Un tercer elemento sería, la modificación del sentido de la cláusula residual en favor de las Comunidades Autónomas que está ligado a la atribución de soberanía originaria. Por último, sería necesaria una reforma constitucional para integrar plenamente los entes locales dentro de la órbita del poder autonómico.

Todas estas modificaciones, implican la adopción de una decisión fundamental: proceder a abrir el melón de la reforma constitucional.

Posiblemente, el único elemento sobre el que podrían pensarse que existe un acuerdo inicial entre todas las fuerzas políticas sería el relativo a la reforma del Senado. Dicha reforma tendría el efecto inducido de ampliar la participación autonómica en las decisiones del Estado, no sólo a través de la función colegisladora de dicha Cámara, sino también mediante su participación en la elección de los miembros de otros órganos constitucionales como el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial o el Defensor del Pueblo.

Sin embargo, es difícil pensar que pueda reproducirse el consenso constitucional en los demás elementos: la atribución de soberanía originaria y sus derivados de poder tributario y cláusula residual, y la plena dependencia del nivel local respecto de las Comunidades Autónomas.

La única posibilidad, pues, de alcanzar algún tipo de acuerdo relativo a la reforma del Senado, relativiza, a su vez, el debate de la reforma constitucional. Evidentemente esta relativización opera en un doble sentido. A unos, les induce a pensar que para esa única reforma no merece correr los riesgos de cuestionar el pacto social que ha surgido en torno a la Constitución de 1978. Otros, en cambio, alegan que precisamente por estar bien delimitado el objeto de la reforma, dicho pacto social no se pone en peligro.

2. LOS TECHOS COMPETENCIALES

Cumplido el primer trimestre de 1988, se produce el intervalo de 5 años exigido por la Constitución, para que las Comunidades Autónomas que accedieran por la vía del art. 143 pueden ampliar el techo de sus competencias.

Se abre pués, aquí, *un primer gran debate en los próximos años sobre el ritmo y la vía de la ampliación de competencias.*

Antes de adentrarnos en el mismo conviene hacer algunas reflexiones colaterales.

Este período de cinco años, lo que ha puesto de manifiesto, es que un distinto nivel competencial, no ha constituido un obstáculo para el asentamiento político de las instituciones autonómicas. No vamos a discutir aquí si hay unas Autonomías más importantes que otras, lo que se quiere reflejar es que *todas* las Comunidades Autónomas tienen los mismos atributos institucionales y la misma posición de descentralización política frente al Estado. Un mayor número de competencias nada va a añadir en este sentido.

En segundo lugar, debemos recordar que el modelo constitucional de acceso a la autonomía era conocido en su día como una «autonomía a la carta», en el sentido de que en cada Estatuto podía —dentro de un máximo— recogerse el volumen de competencias que a cada Comunidad le viniese en gana. Por ello, no es un argumento jurídicamente válido, el sostener que es necesaria una equiparación de techos competenciales para evitar una disciminación de los ciudadanos que verían disminuidos sus derechos. Nuestro modelo autonómico es un modelo constituido desde sus orígenes como antiuniformista, pretendiendo que la autonomía sirva para canalizar las expresiones políticas propias de cada territorio.

Por ello, es más que cuestionable reivindicar, desde la perspectiva de la equiparación de derechos políticos de los ciudadanos, competencias que en su asunción sólo comportan un aumento presupuestario para distribución de sueldos y alguna nueva capacidad de gestión, como es el caso de la educación y la sanidad. En estos casos las decisiones políticas del modelo educativo y del modelo sanitario ya están tomadas por el Estado.

Es cierto, que los pactos autonómicos optaron por la equiparación competencial de las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos quedaban por redactar, pero ello obedecía más a una mayor funcionalidad del Estado en su conjunto, que a una necesidad de las especificidades propias de cada uno de los territorios autonómicos.

Precisamente, estas mismas razones llevan a un sector importante de políticos y teóricos a aconsejar una *ampliación de los techos competenciales que equipare en sus competencias a todas las comunidades Autónomas de forma que quede claramente deslindado en cada materia, cuáles son los poderes del Estado y cuáles los de las Comunidades Autónomas.*

De ello se derivaría una mayor racionalización del sistema en diversos puntos que hoy presentan algunas dificultades. Estos puntos se refieren esencialmente a la reforma de la Administración del Estado —Central y Periférica— eliminándose la necesidad de mantener sectores enteros del aparato burocrático para desarrollar sus funciones solo en determinadas partes del territorio nacional. Asimismo se alega que, en materia de financiación, la distribución de los recursos solo podría realizarse con carácter general y objetivo, partiendo de los mismos niveles competenciales de las Comunidades Autónomas.

A esta vía de equiparación competencial, se le opone el argumento de que ello llevaría a la eliminación del «hecho diferencial» vasco y catalán que no sería asumido por dichos territorios y reabriría un problema ya encauzado por la Constitución. El respeto de este «hecho diferencial» obligaría a mantener algún tipo de diferenciación entre dichas Comunidades Autónomas y el resto. Para ello, podría partirse del carácter originario no uniformista de la Constitución con relación a las autonomías, e ir aumentando los

techos competenciales de las Comunidades Autónomas en función de las necesidades reales y las peculiaridades sociales, culturales y económicas de cada una de ellas. Frente a una previsible disfuncionalidad técnico-administrativa, esta fórmula podría contener la funcionalidad política de conciliar el interés del Estado en mantener competencias, el interés diferencial de los nacionalismos y el interés funcional de cada Comunidad Autónoma de tener competencias en aquello en que realmente es necesaria una plasmación de su diversidad regional.

Junto a este debate entre uniformismo y respeto del hecho diferencial, está el debate sobre la vía de acceso al nuevo techo competencial: reforma de los Estatutos o delegación de competencias del Estado por la vía del artículo 150.2 de la Constitución.

Desde un punto de vista funcional es indudable que la vía del artículo 150.2 ofrece grandes ventajas. En primer lugar, puede ser, en sí misma, la solución al hecho diferencial que reclaman los nacionalismos históricos.

En segundo término, hay que tener en cuenta que la ampliación competencial que se debate, se refiere esencialmente a competencias de gestión o al menos a materias en relación a las cuales las decisiones legislativas esenciales para establecer políticas, corresponde al Estado. En este sentido, la vía del art. 150.2, permite que la ampliación competencial se haga en función de las características de cada sector de actividad y no de cada territorio. Ello permitiría una transferencia por bloques unitarios y homogéneos dentro de una planificación de prioridades y ritmos para que el traspaso de los medios personales y materiales no perjudicase la prestación de los servicios a los ciudadanos.

Este proceso es, a la vez, más rápido. La vía de reforma estatutaria, requeriría modificar primero los Estatutos y luego proceder diferenciadamente con cada Comunidad al proceso de traspasos, lo cual puede dilatar la asunción de nuevas competencias a cuatro o cinco años. La vía del art. 150.2 permitiría empezar a gestionar las primeras nuevas competencias en un plazo de un año.

Finalmente, la vía del art. 150.2 permite concentrar el nuevo impulso autonómico en el debate competencial y de racionalización de la prestación de los servicios públicos, evitando que por la vía de la reforma estatutaria, ésta se abra a otros temas más polémicos como pueden ser problemas de relación entre los Gobiernos y los Parlamentos autonómicos, la organización territorial de la Comunidad Autónoma o los intentos de modificación del mapa territorial autonómico mediante el cambio de unas provincias o de determinados municipios, de una Comunidad a otra.

Frente a todos estos argumentos de funcionalidad, se contrapone, obviamente, la voluntad autonómica que pueda existir en determinadas Comunidades de equiparación política a todos los efectos con los nacionalismos históricos, lo cual es un derecho que como ha dicho algún autor, «tienen igual quienes se amparan en ciertas tradiciones que les interese mantener y afirmar que aquellos otros que han venido al mundo sin antecedentes tan ilustres y provienen del común de la estirpe».

3. LA ADMINISTRACION AUTONOMICA

A lo largo de la primera legislatura, todas las Comunidades Autónomas han establecido la legislación reguladora de sus Administraciones Públicas.

La observación más generalizada ha consistido en denunciar el mimetismo que se ha producido con relación a la Administración del Estado.

Hay razones que justifican, sin embargo, esta transposición organizativa. La principal ha sido el proceso de transferencias. Este se ha producido siguiendo la sectorialización existente en la Administración del Estado, lo que ha inducido a la creación paralela de la misma estructura sectorial en el seno de las Comunidades Autónomas.

Este fenómeno inicial no justifica, en cambio, que no se produzca en un futuro una reorganización de las funciones asumidas de acuerdo a nuevos criterios que tengan en cuenta las peculiaridades de cada territorio autonómico. Posiblemente, este mimetismo ha sido el que ha permitido que los servicios públicos no se resintieran por el traspaso de una Administración a otra. Los funcionarios han seguido haciendo lo mismo que antes, cambiando rótulos y membretes, lo cual no solo no es negativo, sino que puede considerarse un acierto para un período de transición. Ahora bien, *desde el momento en que tal período puede darse por concluido ya no debe bastar, con la justificación anterior de no haber introducido nuevas disfunciones, sino que deben demostrarse las ventajas del acercamiento de la Administración al administrado.* El menor volumen de la Administración autonómica debe permitir organizarla con criterios de mayor agilidad y economía de órganos. Esta reflexión tiene también su importancia referida al proceso que se avecina de ampliación de techos autonómicos. Aquí se ponen de manifiesto, una vez más, las ventajas de la fórmula del artículo 150.2, que puede permitir una nueva concepción de las transferencias más funcionalizada y que incorporase elementos de atenuación de las inercias burocráticas.

Otro de los rasgos destacables de la Administración Autonómica ha sido el rechazo a la utilización de los aparatos administrativos locales para el ejercicio de sus competencias, creando, en cambio, una administración territorial propia. Junto a ello, se ha denunciado la tendencia a la creación de nuevos centralismos autonómicos respecto de los poderes locales. También en este ámbito hay razones poderosas que justifican lo que se ha realizado. Las Comunidades Autónomas han necesitado estar presentes en su propio territorio con entidades propias por un problema de mera identidad y asentamiento institucional, para ser conocidas y reconocidas por los ciudadanos. Además, en muchos casos los poderes locales no obedecieron a la misma opción política que el poder autonómico, lo que constituía una base débil para pretender el funcionamiento de las políticas autonómicas a través de un aparato administrativo extraño. Incluso dentro de un mismo partido político se ha tenido que producir el asentamiento de una nueva clase política que es la última —tras la estatal y la local— que accede al poder, y este asentamiento ha provocado un alto grado de falta de generosidad en la delegación y desconcentración de competencias. Sin embargo, tras esta reflexión, debemos reproducir la anterior consideración: si ello ha sido justificable en un período de acomodación institucional, no lo es a partir del momento en que se ha producido el pleno asentamiento de las instituciones autonómicas.

Es cierto que no es sencillo un proceso de reforma de las Administraciones autonómicas, que no sea paralelo a las respectivas adaptaciones de la Administración estatal y local. Mientras se mantenga a nivel estatal una organización dirigida a la gestión y no a la planificación y programación, será difícil evitar el mimetismo en el nivel autonómico aunque sólo sea por la defensa fronteriza de la competencia. Al mismo tiempo, mientras no se creen aparatos administrativos locales con suficiente capacidad de gestión, especialmente en áreas rurales, no será posible una descentralización administrativa que aproxime aún más la Administración a los ciudadanos.

Pero el que no sea sencillo no aminora la importancia del problema. Ya hemos visto, en el apartado relativo a los Parlamentos autonómicos, la dificultad que se produce al cabo de un tiempo para generar nuevas políticas legislativas. Por ello *es indispensable*

crear un aparato administrativo autonómico eficaz y eficiente que justifique la descentralización política de nuestro modelo constitucional. Ello es más acuciante desde la perspectiva socialista, pues la lógica de la ampliación de techos competenciales va a poner en manos de las Comunidades Autónomas la realización de las funciones más características del Estado del bienestar.

La clase política autonómica se ha visto muy condicionada por sus burocracias debido a la necesidad de apoyarse en ellas para poner en marcha las instituciones territoriales. Nunca será posible una reforma *en la que los intereses del aparato administrativo sean las predominantes. Los políticos responden ante los ciudadanos y deben ser los intereses de los ciudadanos los que induzcan las reformas que aseguren un funcionamiento coordinado y eficaz de los servicios públicos. El diálogo debe ser esencialmente entre políticos* —estatales, autonómicos y locales— y lo más alejado posible de los celos burocráticos en la defensa de las competencias de cada nivel.

4. LOS MECANISMOS DE COLABORACION

Pese a que es muy común oír continuas reclamaciones de competencias exclusivas por parte de diversas Comunidades Autónomas, lo cierto es que ello no significa el monopolio de ninguna materia o sector de actividad. Tener una competencia exclusiva sólo significa poder adoptar libremente una decisión y responsabilizarse de la misma.

El problema no lo constituyen, pues, las competencias sino las materias o los sectores de actividad, ya que la responsabilidad sobre cada uno de ellos se halla normalmente repartida entre el Estado, las Comunidades Autónomas y, en muchos casos, también las entidades locales. Así ocurre en carreteras, tendidos eléctricos, localización de industrias, sanidad, educación, vivienda, etcétera.

La característica esencial pues del reparto de competencias, es que sobre la misma actividad pública concurren varias administraciones. Este hecho puede ser analizado desde una doble perspectiva. La perspectiva del ciudadano que recibe el resultado final de la actuación de las distintas administraciones y que exige o espera que tal resultado sea el mejor posible. El ciudadano hace pues una valoración global del servicio, percibe, en suma, si tiene una buena asistencia sanitaria o no, al margen de quien deba construir los hospitales, quien deba formar y contratar a los médicos, quien organice el servicio de ambulancias, etcétera.

Esta perspectiva o exigencia del ciudadano no es desconocida por la Constitución que, desde la perspectiva de los principios del Estado social, postula una intervención de los poderes públicos para satisfacer las necesidades de bienestar de los ciudadanos de una forma eficaz.

Sin embargo, desde la perspectiva de cada Administración se reclama un ámbito de actuación que se pueda identificar como propio y sobre el que proyecte su responsabilidad y orientación política específica.

Cuando nos planteamos, pues, la necesidad de actuación conjunta de varias administraciones debemos pensar en un debate que analice mecanismos que den satisfacción a ambas exigencias: que los servicios funcionen bien y que se sepa la parte de responsabilidad que a cada Administración corresponde en el funcionamiento de tal servicio.

Estos mecanismos son conocidos en su planteamiento teórico y en cómo funcionan en otros países.

Igualmente en España estos mecanismos han aparecido en una gran variedad de niveles y circunstancias, no es un fenómeno desconocido pues, tanto en la legislación como por la vía de convenios, se han establecido este tipo de instrumentos que van desde los meros contactos informales a las grandes conferencias sectoriales.

Sin embargo, lo que se denuncia por la mayoría de los estudiosos de este tema es el clima de desconfianza política que presiden estas relaciones de colaboración. *El debate no se refiere, así, a la creación de mecanismos de colaboración, sino a los medios que deben utilizarse para superar la desconfianza que reina entre las distintas administraciones.*

En apoyo de la superación de esta desconfianza en otros países, como en Alemania Federal, se formuló el principio de fidelidad federal, que aboga en favor de que todas las Administraciones actúen con criterios constructivos, amistosos y de colaboración en las relaciones que se derivan del ejercicio de sus competencias.

Posiblemente en España, el asentamiento de cada institución en el nuevo papel que les corresponda tras la descentralización política del Estado de las Autonomías, *posibilite la paulatina eliminación de los recelos ahora existentes.*

Sin embargo, este es un proceso que seguramente se facilitaría mediante la interiorización de los cambios que el modelo autonómico ha supuesto. Ni caben ya las órdenes ni la sumisión jerárquica, ni cabe «vencer» a una administración. Se trata *de actuar mediante el incentivo, el diálogo, la persuasión y el convencimiento. El convencimiento, en suma de que todas las Administraciones ganan algo en un funcionamiento coordinado y dialogante.*

II. EL FUTURO DEL SENADO

1. LA DISCUSION EN TORNO AL BICAMERALISMO

Tras la Revolución francesa, la organización unicameral parece una consecuencia necesaria de la concepción de la existencia de una única soberanía popular, que debe expresar una única voluntad, la voluntad general.

Sin embargo, la propia práctica revolucionaria pone de manifiesto el peligro de una «dictadura de la Asamblea» y se abre así paso la idea, derivada del principio de separación de poderes, de repartir el poder legislativo entre dos Asambleas, una que represente la soberanía popular, otra que exprese determinados intereses que se consideren especialmente relevantes para el funcionamiento del Estado.

Estos intereses son fundamentalmente de dos tipos. Los relativos a determinados grupos privilegiados de la sociedad (Senado aristocrático-tradicional), y los que se refieren a la posición de los distintos territorios que conforman, en su caso, al propio Estado en los sistemas federales (Senado territorial).

Es indudable que los argumentos a favor del bicameralismo, a excepción del que se refiere a la organización federal, resultan en gran medida incompatibles con el avance democrático y obedecen a un presupuesto claramente conservador cuando no reaccionario, que se podría resumir en un puro temor a la libre excepción de la voluntad del pueblo. Por ello, la tendencia del Derecho Constitucional comparado, tras la II guerra mundial, ha sido la de la eliminación de las segundas cámaras, con excepción de los Estados federales o regionales.

2. EL SENADO EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978

Nuestra Cámara Alta oscila en al Constitución entre los dos modelos antes aludidos, al configurarse como Senado territorial y ser, de facto, una Cámara de caracteres aristocrático-tradicionales. Tal dualidad se pone de manifiesto en los documentos de la discusión que tuvo lugar cuando se redactó la Constitución.

Así, de un lado, la indefinición de la estructura territorial del Estado, con la renuncia a dibujar el mapa autonómico en el propio texto constitucional, impulsó la concepción del Senado como una segunda Cámara conservadora, de freno de los resutados electorales que pudieran producirse en el Congreso. De otro, en el sistema de elección de sus miembros priman las zonas rurales sobre las urbanas e industrializadas, de forma tal que el voto en Barcelona «vale» 43,85 veces menos que el emitido en Soria a la hora de obtener un escaño en la Cámara Alta.

Sin embargo, esta minusvaloración de la representación ha provocado, a su vez, una minusvaloración de sus competencias, tanto en relación al Congreso, al cual está subordinado en cuanto al proceso legislativo, como al Gobierno al carecer de cualquier mecanismo de control-responsabilidad sobre la labor de éste.

Junto a ello se ha producido inevitablemente otro fenómeno político: a tan escasas funciones ha correspondido una ausencia de líderes políticos entre sus miembros.

Todo lo anterior hace que se hayan abierto serias dudas sobre la necesidad de una segunda cámara de este tipo, que duplica la acción del Congreso, ralentizando su acción parlamentaria, sin aportar claramente ninguna ventaja ni para el proceso legislativo, ni para la función presupuestaria.

Ante esta situación se plantea una doble opción:

a) no actuar y dejar que la degradación del Senado siga su curso, lo que implica una opción por el unicameralismo, que se produciría cuando concurriesen las circunstancias adecuadas para su supresión como órgano constitucional.

b) intentar acentuar el papel tendencialmente federal que está implícito en nuestro Senado.

En tanto que la primera opción entraña una modificación constitucional el debate debe discurrir indudablemente, por la segunda vía, esto es, acerca de las posibilidades que existen para permitir al Senado cumplir las funciones propias de una Cámara territorial.

3. EL SENADO COMO CAMARA TENDENCIALMENTE FEDERAL

En la Constitución existen, al menos, tres elementos que hacen lícita y parcialmente posible una interpretación tendencialmente federal del papel del Senado.

En primer lugar su propia definición constitucional como «Cámara de representación territorial» —tras la generalización de las Comunidades Autónomas en todo el territorio nacional— debe estar hoy referida a su función de representación de los territorios autonómicos.

En segundo lugar la atribución a las Asambleas autonómicas de la designación de un grupo de senadores que alcanza hoy día al veinte por ciento del total.

Por último, la constatación de una posición de paridad con el Congreso en materias claramente relacionadas con el Estado de las Autonomías (autorización de acuerdos de cooperación, reparto del Fondo de Compensación Interterritorial, Leyes de armonización) e, incluso, un supuesto de actuación exclusiva del Senado relativo al caso en el que una Comunidad Autónoma incumpla gravemente sus obligaciones constitucionales.

De otro lado, los tres rasgos teóricos de un Senado federal no son cumplidos por ninguno de los dos modelos federales más conocidos, el de los Estados Unidos y el de la República Federal Alemana. Así, en el primero no se da una representación directa de los Estados miembros; mientras que en Alemania no se cumple la regla de idéntico número de representantes por cada Estado, ni tampoco la regla de la posición paritaria entre ambas Cámaras.

Lo esencial será comprobar si nuestro Senado puede servir de plataforma institucional para lograr la cooperación entre las distintas instancias territoriales que conforman nuestro Estado de las Autonomías.

Es evidente que la sustitución de la actual provincialización del Senado por una representación auténticamente autonómica, así como un radical aumento de sus competencias, sólo podría lograrse mediante una reforma constitucional.

En esta propuesta se obvia, sin embargo, esta perspectiva debido a que con toda seguridad, una reforma constitucional del Senado abriría otros numerosos frentes de polémica que pudieran dar al traste con el valor fundamental de nuestro texto constitucional que es el de su aceptación indiscutida.

Dentro de estas ordenadas hay todo un debate abierto sobre la viabilidad de dar una mayor representatividad política al Senado, adecuando su composición a la idea de una territorialización autonómica y funcionalizando al máximo su labor política como foro de debate de la integración de las voluntades autonómicas en la posición final del Estado español.

Así, en cuanto a la composición de la Cámara, existen algunas propuestas.

— Unas son de carácter oganizativo, centradas en la posibilidad de transformar la composición de los actuales grupos políticos en grupos territoriales, o en la posibilidad de que la actual Comisión legislativa permanente de Autonomías esté formada exclusivamente por los senadores elegidos por las Asambleas autonómicas. Estas propuestas son quizás excesivamente técnicas para un debate generalizado. Pero se debe ser consciente del hecho de que no es posible simplemente no hacer nada porque no sea recomendable la reforma constitucional.

— Otras propuestas, de contenido más político, se refieren a la necesidad de elevar el peso político de los senadores, especialmente los de representación autonómica a través de su relación directa con los órganos de Poder regional; o la posibilidad de otorgar a los diecisiete Presidentes de Comunidad Autonóma un estatuto personal ante el Senado similar al que tienen ante las Cortes los ministros no parlamentarios: posibilidad de asistencia e intervención.

— Una última fórmula que ayudaría a territorializar políticamente el Senado sería, sin duda, la de celebrar las elecciones a esta Cámara de forma conjunta a la de las Asambleas autonómicas.

Desde la perspectiva de acentuación de sus funciones podría pensarse en la posibilidad de que, en relación a aquellas materias que afecten de forma especial a las Comunidades Autónomas, el Gobierno articulase su iniciativa legislativa mediante proposiciones de Ley de su grupo parlamentario en el Senado.

Asimismo, debería valorarse la funcionalidad que tendrían los «Debates sobre el Estado de las Autonomías» con un Senado potenciado personal y funcionalmente.

Finalmente, otro punto de debate sería la conveniencia de especializar al Senado en Cámara de estudio y reflexión del tema autonómico, que ayude de un lado a la elevación de la cualificación técnica de la Cámara y la convierta en un foco de integración de voluntades políticas a través de proyectos que no estén sometidos al día a día de la política.

La propuesta esencial de debate, es pues, la necesidad de ir a un nuevo Senado, no adminitiendo como buena la actual situación.

IX. LA ACTITUD DE LA IZQUIERDA ANTE EL FENOMENO NACIONALISTA EN LA TRANSICION

En este apartado se intenta analizar las causas que provocaron en los partidos de la izquierda española un entusiasmo filonacionalista y las consecuencias que esto tuvo en la transición.

Hay que recordar la explícita y rotunda defensa del derecho de autodeterminación de los pueblos de España que el PSOE sostuvo en las resoluciones de los Congresos de 1974 y 1976, al igual que el PSP en su Programa ideológico político del Congreso de 1975, y la aceptación de los nacionalismos históricos contenido en el Manifiesto-Programa del PCE de septiembre de 1975.

En descargo de estos partidos políticos es también necesario recordar que, en la producción teórica de aquellos años, especialmente en la publicada fuera de España, se observa un exceso nacionalista que impulsa hasta reinterpretar en ocasiones la guerra civil española de 1936 y la posterior represión franquista, como fruto sustancial de las tensiones entre centro y periferia.

Las causas de estas reacciones no están alejadas de una actitud «neo-romántica» ante unos movimientos nacionalistas europeos que, en los años setenta, pudieran contemplarse como una renovación de la llama revolucionaria que no podía protagonizar ya la social-democracia europea y que cuadraba mal con los nuevos eurocomunistas. Frente a la institucionalización de estos partidos, los movimientos nacionalistas en el Ulster, en Escocia, en Bélgica, en Córcega, en Bretaña, en Quebecq o en el País Vasco eran algo vivo, y pese a los oscuros orígenes ideológicos de estos movimientos, su conversión al marxismo y la invocación a los procesos de liberación del Tercer Mundo ayudaran a superar las reticencias de la izquierda frente a los mismos.

En el caso de España, sin embargo, fueron esencialmente razones tácticas las que ayudaron a que se produjese una fácil adaptación por la izquierda del recrudecimiento de las pretensiones nacionalistas.

Así, en primer lugar, los nacionalismos vasco y catalán fueron unos eficaces dinamizadores de la lucha política contra la dictadura de Franco, capaces de protagonizar acciones de masas y, muy especialmente, acciones de fuerza contra un régimen represivo. La postura en ese tiempo del PCE fue decisiva y arrastró al resto de las fuerzas políticas de izquierda. Datos de aquella época (1979) reflejan como la independencia vasca o catalana era asumida como una solución por el 11 por 100 de los comunistas, superando en mucho el 6 por 100 de los partidarios de CiU y el 5 por 100 de los socialistas. Igualmente el 31 por 100 de comunistas se muestran favorables a una negociación política con ETA, frente al 21 por 100 de socialistas y al 5 por 100 de CiU.

La utilización de esa fuerza, obliga a la izquierda a estar presente entre los propios sectores nacionalistas no dejando a éstos el monopolio de la defensa de unas reivindicaciones que se habían demostrado altamente movilizadoras, lo que no dejaba de ser una contradicción con la pretensión de los partidos de izquierda de ser una opción representativa de la globalidad del Estado. Así, cuando el derecho de autodeterminación se reivindica por los partidos nacionales de la izquierda, sólo el 13 por 100 del electorado nacional estaba a favor de dicha política.

También es cierto, sin embargo, que el agudo centralismo de la dictadura obligaba a una reconsideración en profundidad de la actitud del conjunto de España ante el País Vasco y Cataluña. Dos factores principales influyen en ello, de un lado el hecho de la represión linguística otorga un carácter específico a la opresión nacional que la dictadura impuso en todo el país. Esta especificidad genera, a su vez, una cierta «mala conciencia», incrementada con las sucesivas incorporaciones a la oposición de personas y segmentos sociales fuertemente comprometidos en el pasado con el Régimen de Franco, lo que posibilitaba una actitud receptiva respecto a las demandas nacionalistas y regionalistas.

Esta actitud fue especialmente significativa en relación a la evolución del País Vasco y el papel de ETA. La irrelevancia del papel de ETA con relación a la obtención de la democracia y el grave obstáculo que ha supuesto para su desarrollo, no pueden ocultar su funcionalidad para el desarrollo del nacionalismo vasco.

Las consecuencias de todo este proceso han tenido una doble dimensión. De una parte la asunción del fenómeno nacionalista por la izquierda española supuso una excitación y acicate a los postulados auténticamente nacionalistas. Reivindicaciones que muy pocos años antes habían sido considerados objetivos satisfactorios para los nacionalismos vasco y catalán, quedaron rápidamente desbordados por la dinámica de los hechos. La necesidad de los partidos nacionalistas de singularizarse de los partidos estatalistas en relación a la política autonómica y la cuestión nacional obligó a los primeros a radicalizar y exagerar sus pretensiones como modo de garantizar un espacio político.

De otro lado, cuando se intenta reconducir este proceso por UCD y el PSOE, los partidos nacionalistas no aceptan un súbito «cambio de línea» y se produce una tensión política que llegará a su culmen con la LOAPA y que la decisión del Tribunal Constitucional contribuirá a paliar.

La izquierda contribuyó, pues, en buena medida a alentar unos nacionalismos cuya dinámica interna los ha alejado de los planteamientos actuales de la izquierda estatal.

Planteamos, así, tesis según la cual en la actualidad la fuerza de los nacionalismos y la clave de su dinámica interna estriba en que distintos grupos sociales ven en ellos la posibilidad de acceso a un poder político propio y una vía eficaz de presión sobre otras instancias políticas de ámbito territorial más amplio.

El debate que se plantea estriba en determinar cual debe ser el tratamiento que en un futuro debe desarrollar la izquierda con relación a los nacionalismos periféricos.

Para este debate la *primera propuesta* consiste en cuestionar que un aumento cuantitativo de competencias —la asunción sin más del federalismo o la reforma del Senado— pueda atenuar significativamente la presión nacionalista. La meta a conseguir sería, en cambio, que los nacionalismos decidan abandonar la actitud victimista y la siembra de frustración en sus respectivas comunidades.

En *segundo lugar* el Estado debería evidenciar su porosidad a una España periférica que tiene todo el derecho a disfrutar las cuotas de poder político que le corresponden no solamente en las Comunidades Autónomas sino en el propio Estado central.

En *tercer lugar* se lanza el reto de que todos los partidos políticos estatales consiguieran una seria implantación en el conjunto de España, bien desarrollando su capacidad organizativa, bien articulando en torno a ellos fuerzas políticas nacionalistas y regionalistas interesadas también en el juego político estatal.

Por último se lanza la propuesta, como telón de fondo, de la desacralización del problema nacional-regional español, superando los mitos y la sobrecarga ideológica que ha rodeado esta cuestión.

Programa 2000

EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS

Alberto Pérez Calvo
Enoch Alberti Rovira

EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS

INTRODUCCION

1. BREVE DESCRIPCION DEL MODELO

2. EL OBJETO DEL DEBATE

   2.1. **En torno al modelo mismo: dos concepciones en presencia**

   a) La concepción nacionalista

   b) La concepción democrática del Estado de las Autonomías

   2.2. **La distribución de poderes: el marco competencial**

   a) Diversidad y homogeneidad en el sistema de reparto de competencias

   b) La determinación del papel o posición general de cada parte en el conjunto

   c) El proceso de ampliación y racionalización de los niveles competenciales

   d) Algunos problemas de la tipología competencial: bases y ejecución de la legislación estatal

   2.3. **Relaciones interinstitucionales**

   a) El Senado

   b) La colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas

   c) La coooperación entre Comunidades Autónomas

   2.4. **Reforma de la Administración del Estado**

   2.5. **El Estado de las Autonomías, las Comunidades Europeas y las relaciones internacionales**

   2.6. **El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas**

INTRODUCCION

La Constitución española, aprobada por el pueblo español mediante referéndum el día 6 de diciembre de 1978 supuso la introducción en la vida política y jurídica de este país de un esquema de valores y de organización política radicalmente distinto de la organización y valores imperantes en la época de la dictadura.

La profunda descentralización política operada, en virtud de la cual existen en España diecisiete Comunidades Autónomas, con sus respectivos órganos democráticos y dotadas de amplios poderes es una manifestación de la puesta en práctica de los nuevos principios organizativos del Estado, contenidos en la Constitución.

Para una comprensión cabal del actual proceso autonómico es preciso tener en cuenta que con el Estado de las Autonomías se pretende dar solución a un problema que se ha planteado reiteradamente a lo largo de la Historia de nuestro país y que nunca había sido resuelto satisfactoriamente.

Especial relevancia para los españoles de hoy tiene el proyecto descentralizador de la II República con el cual se emparenta directamente la construcción del Estado de las Autonomías.

El impulso autonomista surgió con notable fuerza en España después de la muerte de Franco como un componente más del amplio y pujante movimiento democratizador que nos llevó a la Constitución actual de 1978.

Incluso antes de aprobarse la Constitución, el Gobierno surgido de las primeras elecciones democráticas de 1977 trató de dar respuesta a las urgentes demandas de autonomía mediante la publicación de Reales Decretos-Leyes que establecieron regímenes provisionales de autonomía en las distintas regiones que así lo pedían. Estos regímenes preautonómicos, así se les llamaba, tenían escaso contenido competencial pero tuvieron la virtud de, en general, delimitar el mapa autonómico que había de consolidarse después de la Constitución.

La Constitución ofrece un modelo de descentralización política abierto a partir del cual eran posibles diferentes soluciones tanto desde el punto de vista de delimitación territorial, como de organización interna de las Comunidades Autónomas, como de ritmos en la asunción de competencias por parte de aquéllas. Esta amplitud de la Constitución a la hora de fijar el modelo de descentralización fué calificada peyorativamente como de indeterminación en un primer momento y dió origen a duras críticas hacia la misma. Hoy, sin embargo, la flexibilidad de la Constitución en este terreno se considera como una virtud que ha permitido la construcción del Estado de las Autonomías adaptándolo a las necesidades políticas que el incierto período de la transición democrática imponía.

El modelo de descentralización se ha hecho realidad con singular rapidez y puede decirse que junto con la propia transición democrática, constituyen dos aspectos de un mismo proceso que puede llenarnos de satisfacción a los españoles.

Por último, antes de introducirnos en el objeto concreto de este cuaderno, quisiéramos señalar al lector la disposición del trabajo. El primer capítulo va a estar dedicado a la descripción del modelo autonómico en su conjunto. Evidentemente se hará de forma muy escueta pero, de todas formas, se considera necesario para, a partir de una concepción global del Estado de las Autonomías, ir abordando en los capítulos siguientes aquellos aspectos que los autores consideramos que deben constituir en este momento objeto fundamental de debate.

1.- BREVE DESCRIPCION DEL MODELO

Cuando hoy hablamos de modelo autonómico nos referimos evidentemente a los caracteres fundamentales, básicos, del actual Estado de las Autonomías. Por tanto partimos de la realidad social actual que se ha ido configurando como hoy la vemos a partir de la propia Constitución, de los Estatutos de Autonomía, de la legislación directa o in-

directamente relacionada con las Comunidades Autónomas y de la práctica autonómica que se extiende ya a lo largo de diez años.

El primer dato que aparece cuando observamos la realidad autonómica española es la existencia de diecisiete Comunidades Autónomas en -- funcionamiento. En términos generales han podido constituirse en Comunidades Autónomas "las provincias, limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica" (art. 143.1).

A partir de esta afirmación general puede decirse que existen fundamentalmente dos modalidades de acceso a la autonomía que determinan una velocidad distinta en la asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas.

Veamos el caso de las que han accedido a la autonomía por la vía -- "lenta". Es el caso de Asturias, Cantabria, La Rioja. Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla-León. En estos casos, una Asamblea compuesta principalmente por los diputados y senadores electos en cada uno de estos territorios elaboró un proyecto de Estatuto que fué -- tramitado como Ley Orgánica en las Cortes Generales.

Han accedido a la autonomía por la llamada vía rápida el País Vasco, Cataluña y Galicia en la medida en que en el pasado, es decir en el período de la II República, plebiscitaron un proyecto de Estatuto de Autonomía. En este caso, el proyecto de Estatuto, fué remitido a la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados para, de común acuerdo con una representación de la Asamblea Territorial proponente del proyecto, establecer su formulación definitiva. A continuación el proyecto fué aprobado por referéndum en cada uno de los territorios correspondientes y ratificado por los plenos de ambas Cámaras de las Cortes. Este mismo procedimiento, con caracteres singulares por no haber ratificado en el pasado un Estatuto de Autonomía, fué seguido por Andalucía.

Finalmente, al margen de estos cauces que han dado origen a uno u - otro tipo de Comunidades, existe una vía, que no se puede llamar de acceso a la autonomía sino de actualización de la misma mediante -- pacto que es la que ha seguido Navarra en virtud de su régimen fo-- ral, que tiene su origen en el antiguo reino de Navarra y que ha so brevivido a las vicisitudes de la vida española de los últimos cuatro siglos.

El haber seguido la llamada vía "lenta" o vía "rápida" en el acceso a la autonomía ha condicionado inicialmente la asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas. Los que lo han hecho - por la vía rápida han podido asumir en sus Estatutos, desde el mo-- mento mismo de su formación, la práctica totalidad de competencias que la Consitución pone a su disposición. Lo mismo ha sucedido en - el caso de Navarra.

Por el contrario, los que han optado por la vía "lenta" han podido asumir un número menor de competencias en el momento inicial, aunque, una vez que hayan transcurrido cinco años a partir de su constitución y de acuerdo con las Cortes Generales, pueden acceder al mismo contenido competencial que las que han seguido la vía rápida.

Por otro lado, las Comunidades Autónomas de Canarias y Valenciana han podido asumir desde el primer momento un nivel de competencias similar a las de la vía rápida merced a sendas leyes orgánicas de transferencias de competencias (art. 150.2 de la Constitución) aprobadas al mismo tiempo que los Estatutos respectivos.

Como se ha visto, los Estatutos de Autonomía presentan la forma jurídica de una Ley Orgánica de las Cortes Generales. Sin embargo, a los efectos que aquí interesa, un Estatuto de Autonomía, cualquiera de - ellos, no puede modificarse por otra Ley Orgánica posterior que sea únicamente expresión de la voluntad de las Cortes. La Constitución garantiza que los Estatutos de Autonomía sólo podrán modificarse mediante el procedimiento establecido en los mismos. Y para esta operación, todos los Estatutos exigen, además de la voluntad de las Cor-- tes, expresada mediante ley orgánica, el previo pronunciamiento de

la Asamblea Autonómica respectiva por mayorías cualificadas y, en el caso de las cuatro Comunidades que optaron por la vía rápida, la ratificación de la Ley orgánica de reforma por parte de los electores de la Comunidad afectada mediante referendum.

Uno de los aspectos que también quedaban abiertos en el texto constitucional era el de la posible organización de Parlamentos en todas las Comunidades Autónomas. La Constitución sólo preveía la existencia de una "Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal" en las Comunidades que accedieran a la autonomía por la vía "rápida". Pero, como es bien sabido, a partir de los respectivos Estatutos de Autonomía, todas las Comunidades Autónomas cuentan hoy con su propio Parlamento con la trascendencia jurídica y política que conlleva. Cada Comunidad tiene además su propio Gobierno formado a partir de la mayoría política del Parlamento y responsable ante éste. Bajo la dirección de cada Gobierno existe también una amplia Administración Pública que se organiza de acuerdo con pautas distintas.

Los órganos de las Comunidades Autónomas legislan y actúan a partir de las competencias asumidas en sus respectivos Estatutos.

En definitiva, el Estado de las Autonomías ha hecho posible que el poder político institucional haya pasado de residir en un único centro a estar situado en diferentes núcleos. De esa manera, se abren las puertas al desarrollo de políticas propias en el seno de cada Comunidad. Pero también, en virtud de ello, resulta posible la expresión de intereses territoriales que podrían resultar contrapuestos y disfuncionales. Ante esa eventualidad perturbadora, la Constitución trata, por encima de todo, de salvaguardar una serie de valores conexos con la idea de equilibrio y unidad que se desprenden de la existencia de un único Estado. Así, se dispone que el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y

justo entre las diversas partes del territorio español, para lo que se prevén los consiguientes mecanismos presupuestarios como, por ejemplo, el Fondo de Compensación Interterritorial. La Constitución afirma también la igualdad de derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio y proclama la unidad del mercado nacional prohibiendo la adopción de medidas por parte de cualquier autoridad que directa o indirectamente obstaculicen la libertad y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

Para salvaguardar estos u otros principios constitucionales y la integridad de los Estatutos de Autonomía así como la distribución de competencias frente a las actuaciones tanto de los órganos centrales del Estado como de los de las Comunidades Autónomas, la -- Constitución establece un órgano neutral, que adopta sus decisiones en base a razonamientos de lógica jurídica y que constituye - una instancia decisoria última y, por hipótesis, objetiva: el Tribunal Constitucional.

El funcionamiento de los órganos de las Comunidades Autónomas, -- la actuación de las competencias asumidas y el desarrollo de políticas propias necesita, como es obvio, de una financiación. Esta se produce en su mayor parte bajo la forma de recursos que llegan a las Comunidades Autónomas procedentes de transferencias desde -- los órganos centrales del Estado (participación en ingresos procedentes de impuestos del Estado, subvenciones con cargo a los presupuestos del Estado, producto de impuestos cedidos por el Estado ..). También hay que considerar los recursos procedentes del sistema financiero y tributario autónomo (sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, emisiones de deuda pública, etc.).

El régimen de financiación descrito es el general, que se aplica a quince Comunidades Autónomas. Existe además un régimen especial de Convenio (Navarra) o de Concierto (País Vasco) que se basa en que son estas Comunidades las que recaudan la mayor parte de los impuestos en su territorio para después, mediante el oportuno acuerdo

con los órganos centrales del Estado, contribuir al sostenimiento de las cargas generales del Estado mediante la aportación de una cantidad anual llamada "cupo".

He aquí las líneas fundamentales que caracterizan nuestro modelo de organización del Estado que llamamos de las Autonomías. Un modelo que, como el Estado democrático español en su conjunto, está consolidado y funcionando pero que, al mismo tiempo, como vamos a ver, está sometido a tensiones conceptuales e ideológicas que dificultan su desarrollo armónico; un modelo que, igualmente, presenta deficiencias de organización y de funcionamiento, problemas, en suma, que es necesario abordar con todo rigor, con el fin de mejorarlo de modo que pueda dar una mayor satisfacción a las demandas de los ciudadanos.

2.- EL OBJETO DEL DEBATE

2.1. En torno al modelo mismo: dos concepciones en presencia.

En estos momentos, con varios años de experiencia ya en la construcción del Estado de las Autonomías, cuando se reflexiona sobre el proceso aparecen en todos los foros de debate cuestiones concretas como el reparto competencial y la dimensión de las Administraciones Públicas, la coordinación y la cooperación entre Administraciones, el Senado... etc. Todas esas cuestiones van a ser tratadas también en este cuaderno. Pero comenzamos la propuesta de debate con un punto que no suele ser habitual en las discusiones jurídicas pero que está en la base de muchas de las diferencias de criterio en el proceso autonómico y de los problemas con que tropieza hoy el Estado de las Autonomías. Se trata de que en la construcción del Estado de las Autonomías confluyen y a veces se enfrentan dos concepciones diferentes: la concepción nacionalista, propia de los nacionalismos locales como el del País Vasco o Cataluña y otra concepción no localista, que considera al Estado en su conjunto y que concibe a la autonomía como medio de expresión de los valores propios de los distintos pueblos de España y como factor decisivo de la democracia y que, por todo ello, denominamos democrática.

a.- La concepción nacionalista.

En los primeros momentos de la transición a la democracia, caracterizados, entre otros factores, por el desprestigio alcanzado por el concepto totalitario de España, propio de la dictadura franquista, se produce en el país una verdadera eclosión nacionalista que alcanza su mayor intensidad en Cataluña y en el País Vasco. En estas dos zonas en especial el nacionalismo goza de gran pujanza y acaba tomando la iniciativa política e imponiéndose como modo de pensar hegemónico en el conjunto de esas sociedades.

Las líneas que siguen, referidas en general a los nacionalismos vasco o catalán, no tratan de ocultar las diferencias reales que existen entre ellos o el hecho de que, por ejemplo, dentro del nacionalismo vasco, desde 1975 hasta hoy se han ido rompiendo los hilos que unían a las formaciones nacionalistas democráticas con las surgidas en torno a los violentos de ETA. Esas diferencias existen pero, en relación con las cuestiones que aquí interesa destacar pueden apreciarse similitudes y paralelismos entre todos esos modos de ser nacionalista.

.../..

Como es lógico, el núcleo central en torno al cual se organizan las diferentes formaciones políticas nacionalistas, elaboran sus propuestas ideológicas o marcan sus planteamientos estratégicos es la nación, ya sea vasca o catalana. Los nacionalismos aíslan y tratan con preferencia a cualquier otra cuestión los problemas relativos a ese núcleo que constituye el motor fundamental de todos sus movimientos. Los demás problemas, por muy graves que sean —crisis económica, paro, etc.— quedan en segundo plano.

En general, no suele existir acuerdo entre los diferentes grupos nacionalistas, y tampoco entre los vascos y catalanes, sobre los caracteres que conforman con precisión el ser nacional. En todo caso, existe la tendencia a definir la nación vasca o catalana, de tal manera que muchos de los individuos que conforman ambas sociedades quedan excluidos de la misma. Al mismo tiempo, los movimientos nacionalistas tienden a monopolizar de modo exclusivo la legitimidad política para actuar en nombre de la nación por la que luchan. De ahí la tendencia a considerar que sólo las formaciones nacionalistas están legitimadas para trabajar políticamente en Cataluña o en el País Vasco, mientras que las demás pueden ser descalificadas con diversos apelativos como "sucursalistas", "españolistas", etc. Esta división de las formaciones políticas en nacionalistas (abertzales, en el caso vasco) y "sucursalistas", "españolistas", "estatalistas", etc. ... resulta sumamente útil para los nacionalistas puesto que constituye una manera simple y plástica de descalificación de partidos y representantes no nacionalistas, aunque estén avalados y legitimados por los votos populares, sin necesidad de complicados discursos teóricos. Por otra parte, el uso ordinario de estas categorías antidemocráticas en los medios de comunicación y lenguaje de la calle de las sociedades vasca y catalana no hace sino reflejar la capacidad hegemónica de imponer sus ideas que los nacionalistas han demostrado en esas dos Comunidades.

La independencia de la nación vasca o catalana es, de hecho, el objetivo central y manifiesto de algunas formaciones nacionalistas en presencia. En otros casos, el concepto de la indepedencia puede incluso no aparecer como objetivo político sino pasar a ser un elemento ideológico, voluntariamente envuelto en una atmósfera de ambigüedad, de manera que pueda ser manejado como instrumento de presión, como ultima ratio en los momentos oportunos.

.../..

Las formaciones políticas nacionalistas, organizadas y armadas ideológicamente en torno a la nación construyen la justificación y necesidad de su propia existencia a partir de reales o supuestas agresiones a esa misma nación. A partir de ahí, tanto la historia pasada como el presente van a ser interpretados y valorados desde la escala de valores que proporciona esa perspectiva. Así, por ejemplo, todo el proceso descentralizador se concibe, desde el punto de vista nacionalista, no como un proyecto modernizador del concepto mismo de España y de las arcáicas estructuras centralistas del Estado, sino como una lucha por la conquista de derechos usurpados y debidos por razones históricas. Del mismo modo, a la hora de negociar la asunción de competencias en los Estatutos de Autonomía y, posteriormente, los traspasos de medios y servicios, se tiende a considerar como el objetivo óptimo a alcanzar el de acaparar cuanto se pueda en favor de la Comunidad Autónoma sin que en el pensamiento nacionalista tengan demasiado eco los planteamientos lógicos de una distribución racional de funciones y medios entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas en aras de unos objetivos de racionalidad política y administrativa y de servicios eficaces a los ciudadanos.

Igualmente, existe la tentación de considerar cualquier actuación o normativa por parte de los órganos centrales del Estado como una agresión a las competencias conquistadas a través de los Estatutos, con el consiguiente abuso en la utilización de las acciones ante el Tribunal Constitucional y, al contrario, se trata de mantener la supuesta creencia de que el Gobierno de la Nación impugna ante el mismo Tribunal y obstaculiza la mayor parte de las actuaciones de la Comunidad Autónoma atentando con ello contra su autonomía.

Por otro lado, aunque es en las dos Comunidades mencionadas, Cataluña y País Vasco, donde tiene su desarrollo principal lo que aquí hemos llamado concepción nacionalista del Estado de las Autonomías, lo cierto es que por toda la geografía española han surgido a lo largo de toda la transición fenómenos similares. Son los llamados partidos regionalistas. En este caso ocurre también que cada partido tiene su origen y características concretos pero ofrecen, asimismo, aspectos similares que interesa destacar desde el punto de vista del objeto de este cuaderno.

En general, en el discurso de estos partidos faltan contenidos sustantivos en orden a la formulación de políticas sectoriales concretas y, en cambio, abundan las quejas referidas a problemas reales o supuestos en

torno al Estado de las Autonomías. En este sentido, el arma fundamental utilizada es la que se ha llamado del "agravio comparativo" y que se refiere a una pretendida postura regresiva del Gobierno de la Nación en materia autonómica en relación con las Comunidades Autónomas en las que -- existen estos partidos o, también, a la real desigualdad en el desarro-- llo económico de las distintas regiones de España.

A partir de esas premisas el partido regionalista se concibe como - necesario e imprescindible para garantizar el justo desarrollo autonómico y económico de la región de que se trate. En tanto que los partidos de ámbito nacional quedan también deslegitimados por no poder ser fieles intérpretes de los verdaderos intereses de la Comunidad.

De todas formas, puede afirmarse que en los últimos tiempos el desarrollo y crecimiento de estos partidos se ha producido fundamentalmente - como instrumento de determinados sectores sociales conservadores en contra del Gobierno socialista ante la incapacidad de los partidos nacionales - de la derecha por articular en torno a ellos a todos esos sectores.

En lo que respecta a los partidos políticos de ámbito nacional, puede decirse que en todos ellos han tenido eco, con mayor o menor intensi-- dad y durante un lapso de tiempo más o menos prolongado, elementos de la/ concepción nacionalista. De esta manera, frente a la pujanza de las tesis nacionalistas o regionalistas ha habido momentos de desorientación ideológica acerca de sus propios postulados como tales partidos políticos.

Cuando se está o se ha estado en la oposición al Gobierno de la Na-- ción ha habido tentaciones de utilizar las dificultades autonómicas del - mismo modo que los nacionalistas o regionalistas. Lo mismo se ha hecho -- desde determinados Gobiernos autónomos dominados por partidos de ámbito - nacional en relación con el Gobierno de la Nación. Y en las Comunidades - Autónomas de mayoría nacionalista los partidos de ámbito nacional, desde/ la oposición, han mantenido a veces un discurso ambiguo y lleno de concesiones a las posturas ideológicas nacionalistas.

Quizás, con el mantenimiento de esas posiciones miméticas respecto de los nacionalistas, se pensaba o se piensa en la obtención de beneficios políticos. No obstante, cabe señalar la cortedad de miras de un cálculo de - ese tipo. En efecto, llevar la discusión política a ese terreno, en detri-

.../..

mento de otro género de discusión, favorece evidentemente a los movimientos nacionalistas y regionalistas ya que, precisamente, tanto el modo de/ organización de estos partidos como su contenido ideológico está dirigido a provocar ese tipo de discusiones, a darles la respuesta que mejor les - pueda convenir y a obtener un beneficio político de la situación de enfrentamiento. En cambio, en ese terreno los partidos nacionales resultan disfuncionales. Estos partidos están preparados ideológicamente para discutir fundamentalmente desde la izquierda o desde la derecha, pero, en todo/ caso, en ese eje derecha-izquierda. En cambio la discusión política centrada en las dificultades entre una Comunidad y el Gobierno de la Nación/ escapa a ese esquema y, en cambio, entra dentro del modo de pensar nacionalista. Lo mismo puede decirse de la estructura del partido. Si de lo -- que se trata es de discutir con "Madrid" quien mejor puede realizar esa - tarea no son los partidos integrados en una estructura de ámbito nacional que, a la hora de formular sus propuestas deben tener en cuenta los intereses del conjunto de España, sino, evidentemente, los partidos nacionalistas o regionalistas.

b.- La concepción democrática del Estado de las Autonomías.

De todas formas, el impulso fundamental y decisivamente conformador/ para la construcción del Estado de las Autonomías se ha debido a las fuerzas políticas que manejaban y manejar una concepción democrática del mismo. Desde los primeros momentos de la transición democrática aparecieron/ elementos ideológicos de este tipo que después quedaron plasmados en el - sistema establecido por la Constitución y por los sucesivos Estatutos de/ Autonomía. En este momento, se trata de exponer sucitamente los rasgos básicos de esta concepción que, como se trata de la que sirve de base a la/ Constitución y a los Estatutos de Autonomía, todo el cuaderno está elaborado desde esa perspectiva.

El artículo segundo de la Constitución, piedra angular del Estado de las Autonomías, proclama: "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas". Muchas son las vías de reflexión que suscita este precepto. Vamos a detenernos brevemente en dos de ellas. En primer lugar, hay que destacar, -- frente a concepciones autocráticas anteriores, que la Nación española deja de ser un concepto uniformista en cuya virtud se ignora la existencia/

.../..

de una pluralidad de pueblos en el seno de España y se proscriben las manifestaciones culturales de los mismos, para pasar a constituir un concepto plural e integrador de las "nacionalidades y regiones que conforman -- esa misma Nación española".

En segundo lugar, es preciso destacar que los conceptos de Nación, - nacionalidad o región no se imponen a sus miembros sino que resultan ser/ productos de la voluntad de la mayoría de las personas concretas que los/ integran. La Nación española queda conformada del modo previsto en la - - Constitución después de que ésta hubiera sido elaborada por los representantes del pueblo español y de que la mayoría de los electores españoles/ la hubieron ratificado mediante referéndum. De modo similar, la Constitución no define ni los contornos ni el contenido de las nacionalidades o - regiones que habrán de constituirse en Comunidades Autónomas, sino que -- son los respectivos pueblos que se consideran partícipes de una u otra nacionalidad o región quienes deciden el contenido y los límites de la misma. Expresión jurídica de todo ello fueron los Proyectos de Estatutos de/ Autonomía, y en los casos del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía,/ los mismos Estatutos fueron ratificados mediante referéndum. De esta manera, la Nación, las nacionalidades o regiones se forman democráticamente - en un proceso de abajo hacia arriba.

Contrasta esta concepción democrática de la Nación o de las nacionalidades con la tendencia que ha podido observarse en algunos movimientos/ y formaciones nacionalistas vascos y catalanes que conciben a la nación - como un absoluto que se define con independencia de la voluntad de sus -- componentes y que se impone sobre ellos de la misma manera.

Así pueden entenderse determinadas actitudes nacionalistas que sur-- gen como consecuencia de una definición atemporal de la nacionalidad, que pretenden establecer, con independencia de la voluntad de los ciudadanos/ afectados, los pretendidos caracteres esenciales de la nacionalidad o los límites geográficos de su asentamiento. Es el caso de determinados intentos minoritarios de imposición de la lengua vasca o catalana de que dan - muestra algunas formaciones sociales y políticas nacionalistas, ya que la consideran como una manifestación esencial de esa nacionalidad que forzosamente ha de verse encarnada en cada uno de los pertenecientes a la co-- lectividad nacional. O también, las pretensiones territoriales de algunos grupos nacionalistas, sobre Navarra y otras Comunidades Autónomas que des

.../..

conocen lisa y llanamente la voluntad mayoritaria de los ciudadanos de -- esas Comunidades.

De ese mismo hecho deriva también la radical diferencia existente entre los mecanismos legitimadores propios de una y otra concepción. Como - ya se apuntaba antes, el valor que suele aceptarse entre los nacionalis-- tas como elemento de referencia para legitimar o deslegitimar una idea, - una formación social o un partido político es la Nación. De ahí que quien no tome como punto central de referencia esa Nación, puede ser tachado de sucursalista. En cambio para los demócratas la única fuente de legitimi-- dad y, por ello, el único punto de referencia con arreglo al cual pueda - medirse esta cualidad, es el voto popular.

A partir de esos fundamentos ideológicos de carácter democrático, el panorama del Estado de las Autonomías adquiere otra perspectiva que la -- que se deducía de la concepción nacionalista.

En un primer plano aparece de inmediato la posibilidad de que los caracteres que democráticamente pueden predicarse de las distintas nacionalidades o regiones españolas (lengua propia y otros), puedan alcanzar un/ desarrollo óptimo en virtud de las garantías establecidas por la Constitución y por los Estatutos.

En segundo lugar, la autonomía adquiere también el valor de constituir un factor fundamental de profundización de la democracia en la medida en que el poder público queda más cerca de los ciudadanos, lo que indudablemente ha de repercutir tanto en la participación de éstos en la dirección de los asuntos públicos que más inmediatamente les afecten como/ en que el mismo poder público ha de estar más atento a las necesidades - de esos mismos ciudadanos.

Y a continuación, en base a esos datos fundamentales, los problemas que puedan originarse en el funcionamiento diario del Estado de las Autonomías (financiación, transferencias, conflictos jurisdiccionales, etc. ...) pasan a tener un carácter fundamentalmente técnico. O, incluso, aunque puedan ser objeto de debate político, éste deja de tener como resultado la puesta en tela de juicio constante del sistema para pasar a ser/ un instrumento necesario que conduzca a la perfección de ese mismo sistema bajo la garantía que presta el Tribunal Constitucional. La distribución de competencias deja de ser motivo de una batalla constante buscan-

.../..

do su acaparamiento para convertirse en objeto de reparto racional en función de la capacidad de cada Administración para atender mejor los intereses ciudadanos que se le encomiendan. La práctica de la confrontación sistemática no tiene encaje en esta concepción y sí, en cambio, la política/ de colaboración entre las distintas Administraciones Públicas para, entre otros objetivos, conseguir de la acción administrativa la eficacia que -- los servicios propios del Estado social buscado por la Constitución exige o que el artículo 103 de la misma proclama.

Además, desde la perspectiva democrática, una vez puestos en marcha/ los mecanismos capaces de dar satisfacción a las aspiraciones de carácter nacional o regional, la discusión política se centra fundamentalmente en/ las políticas económicas y sectoriales, es decir en aquellos contenidos - que encajan con naturalidad en la disputa política entre la derecha y la/ izquierda con predominio sobre los conflictos que puedan tener una traducción territorial aunque éstos siempre vayan a estar presentes por razo-- nes de desigualdad económica u otros motivos. Con todo lo anterior, parte de la doctrina de los partidos nacionalistas, no la predominantemente conservadora o progresista que pueda haber en ellos, que seguirá siendo útil, sino precisamente la nacionalista, podría llegar a ser disfuncional.

En todo caso, este nuevo escenario político basado en la legitimidad democrática no es algo que vaya a surgir automáticamente por el hecho de/ que existan unos textos como la Constitución o los Estatutos de Autonomía. La nueva situación se impondrá nítidamente en base a la expansión social - de estas ideas, es decir, cuando quienes compartimos todos estos valores democráticos seamos capaces de imponerlos de modo inteligente.

De todas formas, las necesidades de una exposición lógica, sistemática de estas dos concepciones en presencia, no debe llevarnos a engaño. No sería justo extraer la conclusión de que la oposición entre estas dos concepciones lleva a una fatal y constante oposición política entre los partidos portavoces de una y otra. Es cierto que muchos de los problemas que han aquejado desde el primer momento al Estado de las Autonomías ha procedido de este enfrentamiento. Es decir, a los problemas técnicos que lógicamente han debido producirse en un proceso de la envergadura que ha ad-- quirido la construcción del Estado de las Autonomías, se han añadido problemas no de origen técnico sino ideológico, surgidos de esta oposición - entre los dos conceptos nacionalistas y democrático a que se acaba de ha-

cer referencia. Pero también es cierto que en la práctica política ha habido acercamiento de posiciones. La Constitución y los Estatutos de Autonomía han incorporado muchos de los valores nacionalistas o regionalistas que podrían tener una expresión democrática. Como ejemplo ilustrativo puede citarse el diseño territorial de las Comunidades Autónomas que, hecho/ desde luego a partir de la voluntad mayoritaria de los ciudadanos de cada región, ha dado como resultado un mapa autonómico basado en criterios históricos, culturales, lingüísticos y no en criterios racionalistas de base económica u otra. Lo mismo puede decirse de las regulaciones constitucional y estatutarias de las distintas lenguas de España que han fructificado en diferentes leyes autonómicas sobre la materia.

El carácter democrático de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía ha permitido, por otra parte, la progresiva integración de los nacionalismos en general en el sistema democrático español. La Constitución fue mayoritariamente aprobada por todas las fuerzas políticas españolas,/ salvo por los nacionalistas vascos. Los Estatutos de Autonomía han sido - aprobados, en general, por todas las fuerzas políticas. En el caso del -- País Vasco, sólo los nacionalistas violentos quedaron fuera del marco estatutario. Por lo demás, aunque todavía subsistan problemas y pueda hablarse aún de un cierto déficit de integración política en el Estado democrático, ésta se va produciendo progresivamente con el ritmo de los grandes -- acontecimientos sociales que, a veces, es imperceptible para el observador que sigue la realidad día a día. Así, por ejemplo, el trecho recorrido en/ el País Vasco por parte de los distintos partidos nacionalistas democráticos en el camino de la integración democrática frente a la esclerotización arcaica del binomio ETA-Herri Batasuna, es gigantesco.

2.2 La distribución de poderes: el marco competencial.

a. Diversidad y homogeneidad en el sistema de reparto de competencias.

Como se ha indicado, la Constitución de 1978 no creó directamente las CCAA, atribuyéndoles consiguientemente un nivel determinado de poderes o competencias. La Constitución se limitó a establecer las diversas vías por las que las nacionalidades y regiones, en ejercicio del derecho a la autonomía que se les reconocía, podían constituirse en CCAA y a determinar el marco general dentro del cual tales CCAA podían asumir competencias en su respectivo Estatuto. De este modo, las CCAA nacían con niveles competenciales diversos, fruto tanto del propio sistema de reparto "a la carta" que contenía la Constitución como de los límites iniciales que la misma establecía en función de la vía de acceso a la autonomía.

Es importante señalar sin embargo que estas diferencias iniciales no dan lugar a dos tipos o categorías de CCAA, sino simplemente a dos ritmos diversos de acceso al máximo nivel de competencia que permite la Constitución, más rápido en el caso del primer grupo y más lento en el segundo, pues estas CCAA deben esperar durante un plazo de 5 años desde la aprobación de su Estatuto para poder asumir el nivel superior de competencias. La Constitución establece -- por tanto, una desigualdad inicial, un punto de partida distinto en función de la vía de acceso a la autonomía, pero no en cambio una desigualdad final, en el punto de llegada. La diversidad competencial así, que se justifica por las distintas condiciones que concurren en los diversos territorios que acceden a la autonomía, no se constituye en un elemento esencial del modelo final de reparto de poderes, sino sólo en una característica, importante, del proceso de implantación de dicho modelo, destinada a proporcionarle la necesaria flexibilidad.

Cumplidos los 5 años del plazo de espera establecido en la Constitución, se ha iniciado ya el debate sobre la ampliación de competencias, habiéndose producido incluso algunas iniciativas al respecto por parte de ciertas CCAA. Procede -- examinar pues la cuestión de la diversidad competencial, a la luz tanto de la experiencia adquirida hasta el momento como de las necesidades futuras del desarrollo autonómico, con vistas a lograr la mayor armonía y eficacia en el funcionamiento - del Estado de las Autonomías.

En primer lugar, hay que constatar que la actual situación de diversidad competencial resulta insatisfactoria, tanto para las CCAA como para el propio Estado. Para las CCAA de menor nivel de competencias, porque aspiran, legítimamente, a alcanzar el máximo techo permitido por la Constitución. Para el Estado, porque el hecho de disponer de un nivel distinto de competencia en cada territorio conlleva notables inconvenientes para su actuación y añade a la misma una gran complejidad. Resulta evidente además, que algunas grandes cuestiones pendientes aún, como la reforma de la Administración del Estado para adaptarla definitivamente a la nueva organización que se deriva del Estado de las Autonomías, o incluso el diseño de un - modelo general y también propiamente definitivo de financiación, no podrán abordarse en profundidad hasta que el Estado no disponga de un nivel homogéneo de compe-- tencias en todo su territorio.

La situación de diversidad competencial, propia y necesaria en la fase - de implantación del nuevo modelo de organización territorial del Estado, debe dar - paso pues a una situación de sustancial igualdad u homogeneidad, que caracterizaría lo que podemos llamar el "modelo final" y que resolvería algunas importantes disfunciones que se producen en la actualidad. Ello no significa destruir la pluralidad, imponer el unoformismo o atentar contra la propia y diferenciada personalidad de - las CCAA, sino establecer el mismo marco competencial básico para todas las Comuni

dades (y para el mismo Estado en todo su territorio), dando a todas las mismas posibilidades de actuación. El pluralismo, la diversidad y la defensa de la propia personalidad se manifiesta en el ejercicio de los poderes, en la orientación que cada instancia da a su actuación, y no en el hecho de disponer de mayor o menor cantidad de los mismos. Naturalemente, dicha nivelación o igualación no tendría por qué ser exactamente uniforme, pudiendo mantenerse algunas diferencias o particularidades propias de algunas CCAA (por ejemplo, en materia de lengua, policía y otras).

b. La determinación del papel o posición general de cada parte en el conjunto.

El proceso de ampliación competencial que dada su envergadura forzosamente habrá de ser prolongado en el tiempo, no debería servir sólo para dar satisfacción a las legítimas aspiraciones de las Comunidades de "vía lenta", sino que debería aprovecharse también para introducir, a partir siempre del marco previsto en la Constitución, una mayor racionalidad en el sistema de distribución de competencias, resolviendo las disfunciones que ha mostrado la experiencia generada hasta el momento y que lastran el desarrollo del modelo autonómico.

Para ello, hay que partir de una reflexión global y previa sobre el papel que corresponde jugar a cada parte en el conjunto estrechamente trabado que forman las tres instancias en que se organiza territorialmente el Estado: el Estado-poder central, las CCAA y las Administraciones locales. Aún cuando aquí sólo puedan apuntarse algunas notas, y ello deba ser considerado sólo como líneas de tendencia, esta reflexión podría girar sobre los siguientes extremos:

a) El Estado debería convertirse en una instancia esencialmente programadora de las grandes políticas públicas, que asumiera la garantía de la unidad económica y de las condiciones sociales de vida y que canalizara los esfuerzos para el reequilibrio regional, dando satisfacción al principio de solidaridad, en su vertiente territorial. Desde este punto de vista, al Estado corresponderían primordialmente funciones de planificación y coordinación, más la gestión de algunos grandes servicios, los que la Constitución le reserva, que sólo pueden prestarse con alcance nacional.

b) A las CCAA correspondería básicamente el desarrollo de las políticas adoptadas a nivel central, sin perjuicio de su posible y deseable participación en el diseño de las mismas, y su ejecución, convirtiéndose así en las instancias generales de gestión administrativa.

c) Los entes locales deberían tener un entronque claro y sólido en el desarrollo de las tareas de gestión de las CCAA, convirtiéndose en la base de prestación de todos aquellos servicios que puedan tener ámbito o interés local.

c. El proceso de ampliación y racionalización de los niveles competenciales.

Desde esta clarificación de la posición de cada instancia en el conjunto, debería determinarse el "nivel óptimo" de competencia que debe corresponder al Estado para cumplir con su función, a partir, naturalmente, del ámbito de competencia que el artículo 149.1 de la Constitución reserva al Estado, pero sin perder de vista la posibilidad de utilizar los mecanismos de flexibilización del reparto competencial que también prevé la Constitución, para reordenar con criterios de mayor racionalidad (en la línea de un mayor ajuste entre nivel de competencias y papel general a desempeñar) las funciones que sobre los diversos sectores o materias ostentan el Estado y las CCAA.

Sobre el modo o procedimiento para llevar a cabo el proceso de ampliación competencial (proceso al que debería añadirse también el objetivo de racionalización indicado) se ha desatado ya una polémica, que entendemos se ha planteado en términos falsos, o al menos, entre alternativas u opciones que no resultan absolutas y excluyentes: por un lado, la reforma de los Estatutos de Autonomía y por otro la utilización del instrumento de las leyes orgánicas de transferencia y delegación del art. 150.2 CE.

Sostenemos que dicha alternativa, presentada en términos excluyentes, resulta falsa porque, en todo caso, el proceso debe fundamentarse en un pacto político general entre todas las partes en presencia (entre Estado y CCAA, por un lado, y entre partidos políticos, por otro). Es obvio, en efecto, que la ampliación y nivelación competenciales no pueden realizarse por la vía de la imposición ni tampoco pueden presentarse como zarpazos que pretendan desgajar del Estado sus actuales competencias. Este proceso debe estar guiado por unos objetivos claros y prefijados de común acuerdo y debe conducir a unos resultados ciertos - que respondan a un modelo final previamente acordado. A partir de dicha necesidad ineludible de acuerdo, el instrumento a utilizar se relativiza, y es posible pensar en múltiples soluciones y variantes, que podrían combinar ambos mecanismos en modos diversos, en función de los objetivos perseguidos (por ejemplo, reforma de los Estatutos de menor nivel para alcanzar los techos máximos comunes, leyes orgánicas del 150.2 para racionalizar la distribución de funciones por sectores en todas las CCAA y consolidación posterior, después de un período de rodaje, a través de una nueva reforma estatutaria).

En todo caso, las condiciones mínimas que entendemos deberían cumplirse para proceder con éxito a esta operación de ampliación y ralionalización competenciales son las siguientes:

a) Como se ha dicho ya, el proceso debería basarse en un pacto político global a doble nivel: entre el Estado y las CCAA, y entre los partidos políticos.

b) El proceso debería diseñarse por bloques sectoriales, de modo que se delimitaran las funciones que corresponden a cada parte en cada sector o materia. Este diseño tendría valor general, es decir, determinaría un nivel homogéneo de competencias para todas las CCAA, y consiguientemente, para el Estado en todo su territorio.

c) La transferencia competencial debería realizarse con criterios claros y preestablecidos, por sectores, y, en la medida de lo posible, con carácter general (y no puramente bilateral).

d. Algunos problemas de la tipología competencial: bases y ejecución de la legislación estatal.

El proceso de ampliación y racionalización competenciales constituye una excelente ocasión para revisar algunos problemas en torno a las diversas clases de competencias en manos del Estado y de las CCAA, la delimitación precisa de su contenido funcional y su relación con la competencia correlativa de la otra parte, en las zonas donde ambos poderes entran en un contacto más estrecho. Entendemos que son principalmente dos las cuestiones que destacan de modo principal: la "competencia básica" del Estado y su relación con la "competencia de desarrollo" de las CCAA, y la competencia autonómica de ejecución de la legislación estatal.

En relación al tema de las "bases", entendemos que debería precisarse lo más nítidamente posible y desde parámetros generales el contenido de la fun

ción que tal competencia otorga al Estado, para así, y en virtud de la distinta naturaleza y objetivos que puede tener la intervención estatal básica en los diversos campos donde se le reconoce tal competencia, intentar determinar su exacto alcance: establecimiento de un denominador normativo común, en algunas materias, con amplias posibilidades de desarrollo normativo de las CCAA; intervención normativa mucho más detallada del Estado, en aspectos básicos de las mismas; y, finalmente, posibilidad de realizar directamente actuaciones singulares consideradas como básicas.

Por otro lado, el ejercicio por parte del Estado de tal competencia básica, en sus distintas manifestaciones, debería encontrar el mayor grado de formalización posible, en aras de la seguridad jurídica y de la necesidad, ya imperiosa, de "descomplejizar" el ordenamiento. Por ello, las actuaciones básicas del Estado deberían, como regla general, y en la línea de la última jurisprudencia constitucional, adoptar la forma de ley y, además, señalarse expresamente como tales. En caso de no ser posible, por la propia naturaleza de la actuación, ésta debería ampararse en una ley formal que la habilitara y la señalara como básica.

Estas consideraciones conducen a la conclusión de que es necesaria una nueva forma de legislar (al menos en relación a las "materias básicas"), ajustada a una concepción más formal de las bases, que implicaría:

a) El tratamiento expreso por ley de todas las materias básicas, y

b) La adaptación de la estructura de la ley (o de las normas) a la función (básica) que ésta debe cumplir.

Dado que, como se ha expresado antes y como se desprende de la propia Constitución, las CCAA van a convertirse en instancias generales de gestión administrativa, cobra especial importancia delimitar con nitidez las facultades de ejecución de la legislación estatal a cargo de las CCAA y las relaciones que en tal régimen competencial deben entablarse entre las partes.

2.3. Relaciones interinstitucionales

Elemento consustancial a todo Estado compuesto es que los miembros, o las diversas instancias territoriales, participen de algún modo en la formación de la voluntad de la instancia central o general del poder. Ello es así no sólo por el objetivo fundamental de integración que persigue tal tipo de organización del Estado, sino también, y de modo muy importante, por la imposibilidad de acotar con nitidez los espacios sobre los que las diversas partes proyectan sus poderes y por la estrecha interrelación, cuando no mutuo condicionamiento, de todas las acciones públicas. Esta circunstancia da lugar a que cada instancia tenga un legítimo interés en las actuaciones de las demás, y tal interés se vehicula normalmente a través de diversas formas de participación en el ejercicio de los poderes de las otras partes. Del adecuado diseño de los mecanismos de participación depende así en gran parte el correcto y eficaz funcionamiento del conjunto.

a) El Senado

La existencia de una segunda cámara parlamentaria general se ha considerado tradicionalmente como un importante mecanismo de integración de las instancias territoriales en el proceso de formación de la voluntad estatal, que posibilita su participación en las decisiones generales que van a afectar el ejercicio de sus competencias. Aún cuando la forma y la intensidad con que se prevé tal participación varía mucho en los distintos sistemas compuestos, puede afirmarse que dicha segunda cámara resulta tanto más funcional y operativa desde la perspectiva compuesta del Estado cuanto mejor cumpla con la indicada función de integración.

Nuestra Constitución atribuye al Senado el carácter de cámara de representación territorial (artº 69.1). Sin embargo, dicho carácter general, que en abstracto implicaría que el Senado desempeñara una eficaz función de integración de las CCAA en los procesos parlamentarios, muy especialmente en materia legislativa, no se corresponde después satisfactoriamente con el propio diseño institucional que de esta cámara realiza la misma Constitución: Ni por su composición ni por sus funciones puede afirmarse que el Senado se encuentre en las mejores condiciones para cumplir eficazmente el papel que en abstracto cabe asignarle.

No obstante, y sin entrar en su reforma constitucional, hipótesis que no se contempla para un futuro previsible, es posible introducir algunos cambios en su funcionamiento y en su posición de hecho que le acerquen más a la función de integración y participación que idealmente se le debe atribuir. Tales cambios, descartada de entrada la reforma constitucional, -

requerirían algunas modificaciones en su reglamento, pero sobre todo, sólo serían posibles a partir de una decidida voluntad política de todos los agentes (Estado y CCAA) para reforzar esta dimensión de la Cámara y mediante la cual se diera paso a algunas nuevas prácticas políticas.

Sin ánimo exhaustivo, y entre las muchas alternativas posibles, pueden aportarse algunas ideas que, siempre a partir de la indicada voluntad política, contribuirían notablemente a acentuar la función de integración del Senado:

- En cuanto a su composición, sería conveniente que los Senadores -- especialmente aquellos que son designados por los Parlamentos -- autonómicos - fueran personalidades vinculadas políticamente a su Comunidad, que estuvieran en situación de representar a sus Gobiernos. Desde este punto de vista, entendemos que resultaría muy útil que los propios Presidentes de las CCAA tuvieran la condición de Senador, o, en su defecto, ostentara tal condición algún miembro de su Gobierno respectivo.

- En cuanto a sus funciones, deberían potenciarse aquellas que se relacionan específicamente con las CCAA, convirtiéndose el Senado en el foro ordinario a través del cual el conjunto de las CCAA se expresan en los asuntos generales del Estado, y muy en especial, aquéllos que las afectan directamente. Esta labor de canalización y de hacer presente la posición de las CCAA en las decisiones parlamentarias generales se vería notablemente reforzada si a las competencias propias del Senado en relación a las mismas (en materia de Fondo de Compensación Interterritorial, Leyes de armonización, ejecución estatal forzosa, convenios entre CCAA...), se añadieran otras funciones que, dentro perfectamente del marco constitucional y con total respeto a los límites de la posición del Senado, ampliaran e intensificaran la presencia de las Comunidades, llevando al Senado e institucionalizando en él lo que hoy se realiza en otras sedes, menos transparentes y con regularidad variable. Este es el caso, principalmente, de las consultas sobre legislación proyectada por el Estado. Nada impide por ejemplo, que el Gobierno de la Nación remita sus anteproyectos de Ley al Senado en materias que afectan a las CCAA, para que éstas puedan pronunciarse sobre los mismos con tiempo suficiente, en un trámite de consulta que hoy se realiza, en su caso, a través de las conferencias sectoriales o a través de procedimientos informales. Del mismo modo, el Senado podría convertirse en el foro desde el que

las CCAA promovieran la adopción de legislación estatal.

En todos estos casos, debería articularse esta intervención parlamentaria de las CCAA con la colaboración que ineludiblemente, pero con otro carácter e intensidad, debe producirse a nivel gubernamental.

- Y finalmente, el Senado debería adaptar internamente su organización y su funcionamiento para asumir con eficacia este nuevo papel institucional. En especial, debería reforzarse la presencia de los Senadores de designación autonómica, por ejemplo, a través de la creación de una Comisión específica que dictaminara aquellos asuntos de interés para las CCAA, con los efectos que cupieran en cada caso, y sin perjuicio de respetar en las decisiones de la Cámara su propia composición política.

b) La colaboración entre el Estado y las CCAA.

Para un armónico y eficaz funcionamiento de un Estado tan complejo como es el Estado de las Autonomías resulta imprescindible que las diversas partes mantengan entre sí una actitud de colaboración en sus relaciones mutuas. - Esta colaboración, que, al igual que en otros sistemas comparados, debe expresarse en términos de lealtad recíproca y de espíritu constructivo en -- las relaciones, constituye esencialmente una cuestión de voluntad política, que debe exigirse desde la perspectiva de los beneficiarios últimos de toda acción pública, los ciudadanos. No se trata pues de una mera cuestión - técnica, sino de un elemento político de primera magnitud, en cuya base debe encontrarse el consenso de todas las partes sobre el modelo y la aceptación sin reservas de las reglas de juego del mismo.

Sin embargo, y a pesar de consistir esencialmente en una cuestión de voluntad política, la incorporación de la exigencia de colaboración a las estructuras y reglas de funcionamiento del propio modelo puede coadyurar notablemente a asentar y extender dicha actitud política. La colaboración presenta así una no despreciable dimensión técnica, pues el diseño más o menos formalizado de las relaciones cooperativas debe hacerse de tal modo que posibilite, facilite y ofrezca un cauce adecuado a esta necesidad política de colaboración. Que ésta se produzca en grado satisfactorio depende así también - en gran parte del acierto con el que se realice el diseño técnico-jurídico de los mecanismos a través de los cuales deba expresarse.

Existe ya en la actualidad una amplísima previsión de técnicas e instrumentos de colaboración, especialmente en la legislación sectorial del Estado y en los Decretos de Traspasos. Además, una parte muy importante de la colaboración entre el Estado y las CCAA se desarrolla a través de medios informales, al margen o de modo superpuesto a los cauces normativamente establecidos, que, a su vez, muchas veces no funcionan o funcionan de modo distinto a las previsiones legales o reglamentarias.

El resultado de todo ello es que el desarrollo entre nosostros de las prácticas cooperativas hasta el momento es enormemente prolijo y casuístico, y ofrece un panorama excesivamente complejo. Hay una extraordinaria inflación de previsiones de colaboración, especialmente en el escalón reglamentario, cuya operatividad en muchos casos es más que discutible, mientras que por otra parte se mantienen relaciones cooperativas fructíferas fuera de los cauces previstos normativamente. En general, puede dicirse que este desarrollo, al igual que en otros sistemas compuestos en los momentos iniciales de introducción de prácticas cooperativas, se caracteriza por el casuismo, la informalidad y la bilateralidad, lo que da lugar al establecimiento de relaciones poco transparentes, donde facilmente se diluye la responsabilidad de las partes en la toma de decisiones.

Ante esta situación, parece que lo más apropiado sería "limpiar" y reordenar la red de relaciones de colaboración, eliminando aquellas que se muestran poco o nada eficaces o que fueron pensadas en circunstancias y con finalidades distintas y reconduciendo la necesaria cooperación que debe darse entre las diversas instancias a unos mecanismos claros, lo más generales posible y suficientemente institucionalizados, que salven la competencia de las partes y la correspondiente responsabilidad política en el ejercicio de sus poderes.

En este sentido, entendemos que las diversas actuaciones cooperativas (de auxilio o apoyo instrumental recíproco, de coordinación y de acción conjunta y especialmente de planificación de interés común deberían canalizarse esencialmente a través de dos grandes instrumentos: Las conferencias sectoriales, como plataformas generales de encuentro de los Gobiernos del Estado y de las CCAA en los diversos sectores de común interés, y las comisiones bilaterales de cooperación, como instancias donde debatir problemas específicos de alcance puramente bilateral entre las dos partes, debiendo pivotar la colaboración entre el Estado y las CCAA fundamentalmente sobre las primeras.

Las Conferencias Sectoriales, que deberían asumir la totalidad (o al menos, y la mayor parte posible) de la colaboración a desarrollar entre el Estado y

las CCAA en el sector correspondiente, deberían dotarse de la estructura organizativa adecuada para cumplir su función, que podría llegar a resultar bastante amplia y compleja: Secretaría permanente, comisiones y subcomisiones, grupos de trabajo, etc... De este modo, se trataría de relacionar directamente la instancia política general de cada sector de colaboración (la Conferencia, o su Pleno, propiamente, integrada por el Ministro del ramo y los correlativos Consejeros de las CCAA) y las instancias técnicas, órganos de colaboración de segundo nivel, que se integrarían en la estructura de la Conferencia.

Con ello se simplificaría notablemente la red cooperativa existente, y, lo que es más importante aún, todas las actuaciones de colaboración tendrían un centro claro y único de imputación política. Así se ganaría mucho en transparencia y resultaría más fácil mantener con nitidez la responsabilidad de cada parte en estos procesos de por sí complejos y opacos.

c) La cooperación entre Comunidades Autónomas

A pesar de contar con una explícita autorización constitucional (art. 145.2 CE), las CCAA apenas han desarrollado relaciones de colaboración entre ellas. Tales relaciones podrían tener sin embargo una amplia virtualidad en nuestro sistema, sobre todo en cuestión de prestación de servicios eventualmente comunes y de auxilio o apoyo instrumental recíproco.

La realización común de ciertas tareas, bajo las fórmulas de prestación que resulten más adecuadas a cada caso, sin duda contribuiría a evitar duplicidades innecesarias y costosas y reportaría considerables beneficios a la eficacia y calidad de ciertos servicios, sobre todo para aquellas CCAA más pequeñas y con menor capacidad financiera y de gestión. Piénsese a modo de ejemplo en las ventajas que en este sentido reportarían fórmulas de explotación y gestión conjuntas (total o parcialmente) de los canales "institucionales" de radio y televisión, de creación de escuelas conjuntas de función política, etc. En esta perspectiva, las numerosas e imaginativas experiencias que se han desarrollado en Derecho Comparado pueden resultar un punto útil de referencia para potenciar entre nosotros este tipo de cooperación.

La implantación de una sólida colaboración horizontal entre CCAA puede constituir en el futuro un elemento capaz de corregir posibles desequilibrios resultantes del mapa autonómico, con CCAA de muy distinto tamaño y

.../..

capacidad. Este tipo de cooperación puede también convertirse en un factor de homogeneización de ciertos sectores (por ejemplo, mediante la elaboración de proyectos modelo de regulación), donde es conveniente un cierto grado de uniformidad pero donde no alcanza la competencia estatal, al menos con carácter ordinario, y puede servir también para la coordinación de las actuaciones de las CCAA en aquellas materias de su competencia, obviando de este modo una innecesaria intervención estatal.

La sede desde la que se impulse y mediante la que se canalice en general esta clase de colaboración podría ser también la plataforma de las Conferencias Sectoriales (en este caso sin intervención estatal, o con participación de otra naturaleza) o bien un tipo de órgano semejante de encuentro entre todas las CCAA, con funciones generales y dotada de la estructura organizativa adecuada.

orgánico se integraran igualmente en la Delegación del Gobierno correspondiente.

Además de las cuestiones organizativas, la reforma administrativa debe contemplar también la adecuación de la función pública a la estructura autonómica -- del Estado, profundizando y avanzando en las líneas ya abiertas por la Ley del Proceso Autonómico y la Ley 30/1984. Es necesario, en este aspecto, cerrar el diseño definitivo del modelo de función pública que se debe corresponder al Estado de las Autonomías, para posibilitar los objetivos de máxima eficacia, racionalidad y profesionalización que deben alcanzarse.

En este sentido, y naturalmente desde una perspectiva muy general, como corresponde a este cuaderno, se proponen los criterios fundamentales sobre los que entendemos debería girar el modelo final:

a) El establecimiento de un sistema común de acceso a la función pública, por grandes cuerpos o áreas de carácter nacional. El proceso de selección debería encomendarse a un organismo independiente y de composición mixta, -- participado por todas las Administraciones públicas.

b) La adscripción de los funcionarios a las diversas Administraciones, una -- vez realizado el ingreso en la carrera administrativa común, y con previ-- sión de un sistema general de movilidad.

Se trataría así de distinguir claramente entre la profesión administrativa (que necesita, al menos en cierto grado, una formación común) y el puesto de trabajo que se ocupa en un momento determinado, que depende ya de cada Administración. Con este sistema, que admite múltiples variantes para su concreción, se posibilitaría la existencia de una función pública perfectamente profesionalizada, -- que respondería al mismo grado de exigencia y rigor en la selección (base esencial para permitir la movilidad), al tiempo que dejaría perfectamente a salvo - las potestades de organización interna de cada Administración.

comunitarias. Es decir, los Ministros españoles llevan una postura, la española, al seno del Consejo de Ministros. En la medida en que esa postura española, que se integrará en la decisión final comunitaria, afecte a materias contempladas por los Estatutos de Autonomía, parece oportuno que las Comunidades Autónomas participen en la formación de la voluntad española al respecto. He ahí la primera cuestión cuya solución más idónea parece residir en el intercambio de información y opiniones entre el Ministro y los Consejeros Autonómicos en el seno de la respectiva Conferencia sectorial.

Otra cuestión que se plantea es a quién corresponde dentro de España el desarrollo y ejecución del derecho comunitario pero, por lo general, se está de acuerdo en que corresponderá al Estado o a las Comunidades Autónomas en función de sus respectivas competencias. También en este aspecto las Conferencias sectoriales deben resultar el marco idóneo de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Por otro lado, según el Tratado de Adhesión y el art. 93 de la Constitución, los órganos centrales del Estado garantizan el cumplimiento de los compromisos comunitarios de España y del propio derecho comunitario. A este respecto, a veces se ha hablado de la utilización por parte del Gobierno del instrumento extraordinario de cumplimiento forzoso de obligaciones por parte de las Comunidades Autónomas que prevé el art. 155 de la Constitución. Se trata de un instrumento previsto por la Constitución, o sea legítimo, pero excepcional y por tanto, antes de su utilización sería preciso que se agotaran las oportunas instancias judiciales, incluída normalmente la del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

En todo caso, parece necesario que los distintos supuestos de relación que se plantean en torno a las Comunidades Europeas deberían ser objeto de acuerdoentre el Estado y las Comunidades Autónomas mediante el oportuno convenio. A este respecto, es preciso señalar que el Gobierno de la Nación ha ofrecido a las Comunidades Autónomas un Proyecto de Convenio que contempla los anteriores supuestos de modo coherente con una posición de colaboración entre las Administraciones Públicas.

En lo que se refiere a las relaciones internacionales en general y más concretamente a los tratados o convenios internacionales - celebrados por España, habría de tenderse, tanto en lo que se refiere a la formación de la voluntad del Estado como a la ejecución de los tratados, hacia una solución similar a la anterior - que, salvaguardando la unidad de acción exterior, tuviera en cuenta los intereses propios de las Comunidades Autónomas.

Queda por considerar finalmente las posibles actuaciones en el exterior de las Comunidades Autónomas.

No podemos referirnos aquí a actuaciones como podrían ser la apertura de oficinas públicas, es decir, dependientes directamente de la Administración Autónomica, o a la firma de acuerdos internacionales, etc.... por considerar que no encajan en nuestra Constitución ya que implicarían el reconocimiento de una capacidad jurídica internacional de las Comunidades Autónomas. Y, ya se ha dicho, esta capacidad reside únicamente en el Estado.

Por tanto, tan sólo se consideran aquí dos tipos de actuaciones posibles como son la apertura de oficinas de carácter privado en el exterior y a contactos informales con entes públicos extranjeros. Se considera que ambas pueden ser posibles siempre que se produzcan dentro del marco de la política exterior del Estado y reservándose el Gobierno la capacidad de autorizar uno u otro tipo de actuaciones o de impedir en un momento dado el mantenimiento de una oficina. Como ejemplo puede aducirse la situación a que podría llegarse en el supuesto de la ruptura de relaciones de España con un Estado con cuyas autoridades una Comunidad Autónoma pretendiera sostener algún tipo de contacto o mantener una oficina de las señaladas anteriormente. Se trata, en definitiva de sostener con vigor y coherencia la unidad de acción exterior.

En este sentido, parece conveniente la regulación de esta materia. No se trataría de hacerlo mediante convenio ya que en este terreno no sería oportuno supeditar la voluntad del Estado a un acuerdo con

las Comunidades Autónomas. Sería, por tanto, a través de una norma unilateral del Estado que quizás fuera conveniente elaborarla tras la previa consulta con las Comunidades Autónomas.

2.6. El sistema de financiación de las CCAA.

Hasta 1987, y en el marco del modelo abierto que establece la Constitución y de las previsiones de la LOFCA, las CCAA. han financiado el ejercicio de sus poderes fundamentalmente (a excepción de las Comunidades Autónomas vasca y navarra, que, como se ha indicado ya, cuentan con un sistema propio y especial) a través de transferencias estatales vinculadas al coste efectivo de los servicios traspasados, con lo cual un importante volumen del dinero disponible por las CCAA resultaba afecto a unas finalidades preestablecidas, lo que reducía considerablemente su margen de autonomía para decidir el gasto. y por tanto, su capacidad para establecer políticas propias.

A partir del Acuerdo sobre la aplicación del sistema de financiación logrado en noviembre de 1986 en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, con una validez hasta 1991, se ha incrementado notablemente la financiación incondicionada, hasta alcanzar en 1987 un 76% del total, ampliándose así el grado de libertad de las CCAA en la aplicación de sus recursos, que además, a partir del nuevo Acuerdo, han incrementado significativamente su volumen (más de un 50%) respecto a la etapa anterior, calificada como provisional.

El nuevo Acuerdo ha supuesto pues una importante mejora en la financiación de las CCAA., tanto por el crecimiento de los fondos como por la calidad con la que son recibidos por las CCAA., al permitir a éstas una mayor libertad de disposición sobre los mismos.

El nuevo sistema, sin embargo, y a pesar de denominarse "definitivo", no está pensado como tal (debe renegociarse antes de 1992), y, sobre todo, no resulta adecuado para resolver las necesidades de financiación que se deriva-

rían de un nuevo proceso de ampliación de competencias a las CCAA de vía lenta. Y aún cuando entendemos que resulta conveniente que pueda revisarse periódicamente el sistema de financiación, que nunca podrá darse definitivamente por cerrado, creemos también que, en función de las perspectivas de desarrollo del Estado de las Autonomías que se abren ya desde este momento, debería avanzarse en el diseño de una estructura básica y estable de la financiación de las CCAA y cuyo modelo, al menos en sus principales elementos, no estuviera sometido a la necesidad de una casi permanente negociación política entre las partes.

No se trata aquí naturalmente de intentar diseñar de forma concreta dicho modelo general de financiación, sino de someter a debate alguno de los principios sobre los que deberían asentarse, para después hallar su instrumentación técnica más adecuada. En este sentido, nos parece que el Acuerdo de 1986 apunta en la dirección correcta y que es necesario partir de él para definir los pilares que deberían sostener el nuevo y estable modelo de financiación, en el contexto del nuevo mapa de la distribución de competencias que también se apunta. Al respecto es posible señalar las siguientes ideas:

a) El sistema de financiación debe garantizar la suficiencia de los recursos de las CCAA para el correcto cumplimiento de sus funciones. El reparto de fondos financieros entre el Estado y las CCAA debe operarse de modo primario en razón de las cargas asumidas por cada instancia.

b) El sistema de distribución de fondos debe garantizar la autonomía financiera de las partes, en la dimensión del gasto. Por ello, debe primar la financiación incondicionada, obtenida a partir de tributos propios y cedidos y de porcentajes de participación en los ingresos generales del Estado, determinados mediante parámetros objetivos y preesta

blecidos. Las transferencias condicionadas no vinculadas directamente a objetivos de solidaridad deberían reducirse al mínimo nivel posible y destinarse a finalidades y programas elaborados con la participación de las CCAA, que deberían además aportar fondos porpios a dichos proyectos, en el marco de corresponsabilidad que también se pretende establecer.

c) Además de la corresponsabilidad en el gasto, para aquellas acciones que requieran la colaboración financiera del Estado, y que pasarían a ser financiadas conjuntamente, deberían establecerse mecanismos de corresponsabilidad fiscal, esto es, hacer partícipes a las CCAA en la recaudación de los ingresos necesarios para su propia financiación. Las CCAA no pueden pretender alimentarse exclusivamente (o al menos, en la parte más significativa de sus ingresos) de transferencias estatales, apareciendo como simples receptoras de fondos en cuya obtención no tienen ninguna o muy escasa responsabilidad.

Existen múltiples alternativas para articular técnicamente la cuota de responsabilidad que deben asumir las CCAA en las tareas recaudatorias, y éstas deben determinarse con el acuerdo de todas las partes implicadas, pero en todo caso debería realzarse claramente el principio esencial de que la corresponsabilidad fiscal es elemento básico de la responsabilidad política que incumbe a las CCAA como centros de gobierno que son.

d) El sistema de financiación debería asegurar eficazmente el principio de solidaridad interterritorial. El Fondo de Compensación Interterritorial, al que deberían conectarse eficazmente los fondos estructurales europeos, especialmente el FEDER, debería convertirse en el principal instrumento

de este objetivo esencial, una vez desprendidos definitivamente de él - otros cometidos que se le asignaron en la primera fase de la implanta-- ción.

Dentro del mismo gran objetivo de solidaridad, aunque en otra dimensión, debería ponerse en marcha también el mecanismo de asignaciones complementarias para la prestación mínima de servicios públicos fundamentales -- que prevé el art. 158.1 CE.

e) Finalmente, debería respetarse el principio de igualdad entre las CCAA, de modo que la existencia actual de dos sistemas de financiación (de -- cupo y de régimen común), a pesar de sus notables diferencias técnicas y políticas, no impidiera aproximar al máximo los resultados a los que conducen, en cuanto al volumen de financiación disponible para las diversas CCAA y la calidad o naturaleza de ésta.

Senado

SENADO
COMISION DE
REGLAMENTO
25 mayo 1988
ENTRADA N.º 6

PSOE
1988
157

EXCMO. SR. PRESIDENTE DE LA COMISION DE REGLAMENTO

De acuerdo con el Acta de la reunión celebrada el pasado día 6 de abril de 1.988 por la Ponencia de la Comisión de Reglamento, Los Portavoces de los Grupos Parlamentarios y Agrupaciones Electorales, nos comprometimos a remitir a su señoría, para que sirviese de ordenamiento en las próximas reuniones de la citada ponencia, la posición de nuestros respectivos Grupos y Agrupaciones, acerca de "cual es el ámbito de la reforma (del Reglamento del Senado), cuales son las prioridades temáticas... y cual es el procedimiento de estudio de la reforma" (Acta mecanografiada de la reunión de la ponencia de la Comisión de Reglamento, de 6 de abril de 1988, pág. 49).

Con este marco, señor Presidente de la Comisión de Reglamento, el Grupo Parlamentario Socialista del Senado, quiere realizar las siguientes manifestaciones :

AMBITO : Tal y como fue manifiesto en la reunión de la Ponencia de la Comisión de Reglamento a que nos venimos refiriendo, asi como en la celebrada por la misma el día 8 de marzo de 1.988, todos los Portavoces de los Grupos Parlamentarios y Agrupaciones Electorales, estamos en condiciones de acordar que el ámbito de la reforma engloba dos grandes campos de cuestión :

.../...

a) De una parte, la precisión reglamentaria del compromiso colectivo, asumido con motivo de las Mociones aprobadas en el último Debate sobre el Estado de las Autonomías, celebrado en el Senado, los días 1 y 2 de diciembre de 1.987, acerca de la potenciación de las funciones territoriales de la Cámara.

b) De otra, la consideración del Reglamento como instrumento de ordenación de la tarea ordinaria del Senado, debiendo estudiarse que aspectos del mismo podrían modificarse para hacer ésta más eficaz o fructífera.

PRIORIDADES : Definido así pues, el ámbito de la reforma, procede, de acuerdo con el "cuestionario" acordado, establecer prioridades de tratamiento. Al respecto, el Grupo Parlamentario Socialista, se inclina por sostener como prioritaria la meditación sobre la formalización reglamentaria de la voluntad de potenciar las funciones territoriales del Senado.

En primer lugar, por la mayor densidad política de esta parte de la cuestión, por cuanto afecta no sólo al funcionamiento de la Institución, sino también, a uno de los aspectos más relevantes de su identidad constitucional.

En segundo lugar, porque es la manifestación del problema que más expectativas abrió y abre, política, social y hasta académicamente sobre el Senado, que sería de todo punto desaconsejable considerar con postergación.

En tercer lugar, porque nos induce a ello el tenor de las Mociones aprobadas en el último Debate sobre el Estado de las Autonomías, a pesar de que no contuviesen cláusula temporal alguna.

En cuarto lugar, porque en este momento se dan circunstancias políticas y parlamentarias que dificultan sobremanera la posibilidad de avanzar por el camino de la reforma reglamentaria en el campo operativo, dada la inexistencia de consenso respecto de las diferentes propuestas, cuestión que para el Grupo Parlamentario Socialista recoge el carácter de necesidad.

Es necesario precisar ahora mismo que las discrepancias a que nos venimos refiriendo, se pusieron de manifiesto formalmente en el mismo proceso de reforma reglamentaria abierto en el Congreso de los Diputados. Sin embargo, y en tanto algunos Grupos Parlamentarios y Agrupaciones Electorales, trasladen al Senado propuestas sutantivamente similares a las presentadas en la Cámara Baja, no por subordinación del Senado a ésta, sino por mor de la unidad de acción de los socialistas en ambas, en lo que se refiere a los marcos y pautas generales de la relación política e interparlamentaria, parece que los proponentes no resultarán sorprendidos de que también en la Cámara Alta nos declaremos los socialistas contrarios a sus proposiciones.

.../...

Consideramos, sí , que esta última discrepancia no debe impedir que prosigamos nuestro trabajo respecto de la plasmación reglamentaria de la voluntad de potenciar las funciones territoriales del Senado.

CUESTIONARIO : En este punto, los socialistas, planteamos la conveniencia de atender a las siguientes demandas de interés :

a) ¿ Es posible precisar de manera más satisfactoria la función específica - si han de tenerla -, de los senadores designados por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, tanto en relación con el Senado como con la misma Cámara Autonómica ?.

   Convendría conocer todas las normas legales que, en el ámbito general y autonómico, afectan a estos senadores.

b) ¿ Basta la presencia de los senadores designados por los Parlamentos Autonómicos, para considerar a las Comunidades Autónomas suficiente o satisfactoriamente "representadas" en el Senado ?.

c) ¿ Son los Grupos Territoriales que se puedan constituir en el seno de los Grupos Parlamentarios, instrumento eficaz de traslación al Senado de la problemática territorial del Estado ?.

Senado

Teniendo en cuenta que, en la práctica, sólo pueden constituirse en los grupos Parlamentarios de mayor dimensión y, previsiblemente, siempre de implantación estatal, tienen una evidente homogeneidad, que reduce a algo mas que formal su pronunciamiento.

d) ¿ Si los Grupos Territoriales quedasen reducidos a opciones estrictamente de orden interno de los grupos Parlamentarios, se mermaría en algo la funcionalidad territorial - de la Cámara ?.

e) ¿ Conviene seguir fomentando la presencia frecuente o cotidiana de los responsables de las Instituciones Autonómicas (Consejos de Gobierno y Parlamentos) en el Senado ?.

Esta pregunta, en caso de merecer una respuesta afirmativa, genera, a su vez, otra larga serie de preguntas derivadas.

Si han de hacerlo.

¿ Con qué objeto ?. ¿Cuales podrían o deberían ser los temas objeto de tratamiento en su comparecencia?. ¿ La preparación de grandes debates en la Cámara, al modo del actual Debate sobre el Estado de las Autonomías?. ¿ La preparación de debates monográficos, pero que conserven el interés plenamente autonómico ?. ¿ La preparación de debates estrictamente sectoriales tengan o no interés autonómico claro ? . ¿ Pueden aportar su opinión a los trámites legislativos ordinarios, aun no gozando de la condición de representantes senatoriales de la soberanía nacional?. ¿ Podemos saber con nitidez cuales son las "leyes con incidencia autonómica",- para ponderar en torno a ellas la conveniencia de su aportación?.

.../...

¿ Qué sujeto ? . ¿ Parece acertado considerar que para expresar ante el Senado la voz unitaria de la voluntad política de las Instituciones Autonómicas, son sujetos idóneos los Presidentes de sus Consejos de Gobierno?. Aun siendo así, no han de oponerse peros a la presencia de los Consejeros ante las Comisiones Sectoriales de la Cámara, precisamente para la consideración de aspectos particulares de la acción de gobierno nacional o autonómico que los afecten o interesen .

¿ Con qué carácter ? . Dado que los Presidentes de los Consejos de Gobierno, o cuales quiera representantes de las Instituciones Autonómicas cuya presencia en el Senado se anime, no tienen necesariamente la condición de senadores, o en todo caso, no es por ella, caso de que la tuviesen, que se produciría su comparecencia. ¿ Es adecuado advertir que el acto parlamentario a que diese lugar la misma, debería tener un carácter estrictamente informativo ?.

¿ A iniciativa de quien ?. Hoy, los responsables de las Instituciones Autonómicas pueden comparecer en el Senado, ante una de sus comisiones, ordinaria o especial, a petición de la propia Cámara, según las previsiones reglamentarias vigentes. Es claro que se trata de una prerrogativa senatorial irrenunciable. Pero. ¿ Es acertado reconocerles la capacidad de promover también a iniciativa propia el proceso de convocatoria de su comparecencia?. ¿ De qué manera y ante que órgano de la Cámara habría de tramitarse su solicitud?. ¿ Tendría que estar justificada, con precisión de su objeto concreto e incluso orden del tratamiento ?.

¿ Ante que órgano ?. La presencia de los responsables de las Instituciones Autonómicas en el Senado. ¿ Se produciría ante la Comisión correspondiente, según el tema que se proponga como objeto de su comparecencia ?. Por el contrario. ¿ Sería - mejor proponer la creación de un órgano específico, cuya función fuese exclusivamente la de virtualizar las audiencias - informativas de que se trate ?. Si fuese así, ¿ Cuál tendría que ser su composición, procedimiento de convocatoria, carácter - ordinario, especial, permanente - ?. ¿ Pueden tener cabida en ella todos los senadores designados por los Parlamentos Autonómicos, sin que se permita por ello diferenciar sus prerrogativas de las generales del Senado ?.

¿ Cuales tendrían que ser los procedimientos, momentos o formas de su comparecencia ?.

He ahí, expuesto sin exceso de orden, un cuestionario cuya - complementación, a juicio del Grupo Parlamentario Socialista del Senado, resultaría de todo punto indispensable para prólogo de las propuestas de modificación del Reglamento de la Cámara, si se considerase al final oportuno hacerlas, a fin - de potenciar su función territorial.

Queda claro, otra pregunta, que si no integrable directamente en el bloque anterior, las condiciona a todas. ¿ Cuál es el interés de las Instituciones Autonómicas por disponer de la posibilidad de acudir al Senado, en búsqueda de la expresión pública de sus posiciones, en un marco de la envergadura institucional que corresponde a una Cámara que da sede a la representación de la soberanía nacional ?. ¿ Qué ideas prácticas pueden aportarnos al respecto ?.

Senado

Por fin, en cuanto al procedimiento de trabajo, el Grupo Parlamentario Socialista del Senado, se ratifica en su apoyo al que tiene ya aprobado para sí esta Ponencia. Sus conclusiones, si las hubiese, habrían de gozar del apoyo mu ámplio de los Grupos Parlamentarios y Agrupaciones Electorales y su traslación como iniciativa parlamentaria definitiva, será viable por suscripción colectiva de todos ellos.

Palacio del Senado, a 25 de Mayo de 1.988.

Fdo.: Manuel Jaime Barreiro Gil
Portavoz Grupo Socialista Senado

SENADO
COMISION DE REGLAMENTO
17 mayo 1988
ENTRADA Nº 4

El Portavoz del Grupo Parlamentario de Coalición Popular en el Senado

Saluda

al Excmo. Sr. Presidente de la Comisión de Reglamento y, en cumplimiento del acuerdo adoptado en su día por la ponencia de dicha Comisión para la Reforma del Reglamento, se complace en adjuntarle, en forma de enmiendas al Anteproyecto elaborado por los servicios de la Cámara, el trabajo al efecto realizado por este Grupo.

José Miguel Ortí Bordás

aprovecha gustoso esta ocasión para expresarle la seguridad de su más distinguida consideración.

Madrid, 17 *de* Mayo *de* 1988

GRUPO PARLAMENTARIO DE COALICION POPULAR DEL SENADO

ENMIENDAS AL ANTEPROYECTO DE REFORMA DEL REGLAMENTO

16.mayo.1988

PREAMBULO

Superada ya la etapa en que el desarrollo de la Constitución impuso a las Cámaras la necesidad de otorgar a su función legislativa la mayor parte de su actividad, cobra realce e importancia el ejercicio parlamentario, no menos importante y trascendente, de la función de control del Gobierno.

El Senado, en cuanto a función legislativa, es Cámara de segunda lectura; resulta por tanto lógico que las prescripciones reglamentarias reguladoras del ejercicio de tal función difieran restrictivamente, hasta cierto punto, de las correspondientes del Congreso de los Diputados. No se aprecia, en cambio, razón objetiva alguna para diferenciar reglamentariamente la actividad de una y otra Cámara en la función de control del Poder Ejecutivo. Y, por supuesto, ambas actividades parlamentarias -legislativa y de control- han de ser ejercidas en el Senado con la particular matización que a éste le es exigible como específica Cámara de representación Territorial.

El actual Reglamento del Senado coarta e impide un más profundo y riguroso desarrollo de las funciones legislativa y de control -muy en particular de esta última- y practicamente ignora el carácter territorial de la Cámara.

No es por todo ello extraño que el Senado siga un preocupante proceso de alejamiento de la Sociedad española, puesto de manifiesto a través de una evidente falta de sintonía con la opinión pública y de la desatención y desinterés creciente que su labor produce en dicha opinión.

La reforma del Reglamento, cuya necesidad y conveniencia ha sido unanimemente apreciada por todos los Grupos Parlamentarios, puede y debe ser la vía de más inmediata eficacia para potenciar la actividad de la Cámara, instrumentar procesal y efectivamente su carácter peculiar de representación Territorial y elevar la proyección y la apreciación pública de sus trabajos.

Tomando como base referencia el anteproyecto de reforma del Re-

.../...

glamento elaborado por los servicios jurídicos de la Cámara, el Grupo de Coalición Popular formula las propuestas de modificación y adición que se acompañan.

Entre tales propuestas destaca la de creación de Comisiones Territoriales, coherente con nuestra opinión -reiteradamente manifestada- sobre la necesidad de desarrollar las funciones del Senado patentizando la específica naturaleza de su representatividad territorial.

Para este fin resulta precisa la existencia de unidades orgánicas parlamentarias que desarrollen su trabajo desde un aspecto estrictamente territorial, posibilitando que las singularidades y los intereses particulares de cada Comunidad Autónoma tengan un cauce de expresión adecuado en las tareas de la Cámara. Estas unidades orgánicas no son otras, en la estructura actual de parlamento español (tanto en el Congreso como en el Senado) que las Comisiones; por ello es mediante la creación de Comisiones Territoriales, de cada una de las Comunidades Autónomas, como se puede hacer efectivo el cauce funcional y orgánico que posibilite ese perspectivismo diferenciado que el pluralismo autonómico exige.

Hasta ahora el trabajo del Senado ha sido una mímesis de segundo orden del trabajo Legislativo del Congreso; esa labor legislativa de la Cámara Alta se potenciaría mediante la emisión de la "expresión de parecer" por las Comisiones Territoriales, que sin duda incorporaria a dicha labor el singularismo de cada Comunidad Autónoma, haciendo efectiva la naturaleza territorial de esta Cámara predicada en nuestro Constitución.

Igual importancia tiene la labor de seguimiento e información, que a través de las Comisiones Territoriales, podría realizarse de las Comunidades Autónomas.

Existen analogías en Parlamentos de otros países, en concreto en el Parlamento Británico (Cámara de los Comunes) existen: La Comisión Prin-

.../...

cipal para Escocia (art. 71 R. Cámara Comunes "Scottish Grand Committee") y la Comisión Principal para Gales (art. 75 RCC. "Welsh Grand Committee"), así como la Comisión para Irlanda del Norte (art. 76 "Northem Ireland - Committee").

Las funciones de estas comisiones son complejas; y fundamentalmente conocen las leyes especiales para esos territorios, o bien el examen de proyectos ya informados en comisiones Legislativas. En nuestro Senado no sería aconsejable la existencia de una duplicidad consecutiva de trabajos por dos Comisiones, dada la limitación temporal de los trabajos de la Cámara; y además la nuestra es una Cámara de segundo lectura. Por ello parece idóneo para el trabajo Legislativo de estas Comisiones el atribuirles un trabajo de carácter coétano al trabajo de las Comisiones Legislativas, como una función no tanto deliberante como consultiva. Creemos por ello que el procedimiento más adecuado es el llamado "expresión de parecer" que regula el Reglamento del Senado italiano (Art. 38 "Paresi sui disegni di legge"), procedimiento que consiste en elaborar un informe por la comisión de que se trate, que se une al dictamen de la Comisión Legislativa competente, publicándose conjuntamente, y es defendido en el pleno de la Cámara, sin que tenga carácter vinculante, teniendo tan solo fuerza de autoridad.

Artículo 12

1.- Sin modificación.

2.- Sin modificación.

Enmienda de adición de un nuevo punto:

"3.- En caso de fallecimiento, incompatibilidad o renuncia de un Senador, el escaño será atribuído al candidato o, en su caso, al suplente de la misma lista a quien corresponda, atendiendo a su orden de colocación."

Artículo 16

1.- Sin modificación.

Enmienda de adición de un nuevo punto:

"2.- Al comienzo y al final de las sesiones del Pleno y de las Comisiones, bajo la custodia de un miembro de la Mesa respectiva, se expondrá la lista de la asistencia que deberá ser firmada por los Senadores. Dicha lista será objeto de publicación mensual en el Boletín Oficial de la Cámara."

Artículo 17

Enmienda de modificación al punto 2:

"2.- La solicitud se dirigirá por conducto de la Presidencia del Senado y la Administración requerida deberá facilitar la documentación solicitada o manifestar al Presidente del Senado, en plazo no superior a quince días y para su traslado al solicitante, las razones fundadas en Derecho que lo impidan."

3.- Sin modificación.

../..

Artículo 20

Enmienda de modificación al punto 1:

"1.- Los Senadores deberán observar en todo momento las normas sobre incompatibilidades establecidas en la Constitución y en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General."

Artículo 22

1.- Sin modificación.

2.- Sin modificación.

Enmienda de adición de un nuevo punto 3:

"3.- Los Senadores no podrán invocar o hacer uso de su condición de parlamentario para el ejercicio de actividades de terceros, mediante la gestión de negocios ante las Administraciones Públicas."

Artículo 33

1.- Sin modificación.

2.- Sin modificación.

Enmienda de modificación al punto 3:

"3.- Las vacantes que se produjeran en la Mesa del Senado serán cubiertas por el Pleno de la Cámara a propuesta del Grupo Parlamentario al que perteneciera el miembro cesante. En todo caso, se respetarán los criterios de proporcionalidad entre Grupos Parlamentarios que existieran con anterioridad a la vacante."

Enmienda de adición de un nuevo punto 4:

"4.- El cambio de Grupo Parlamentario llevará aparejada la pérdida de la condición de miembro de la Mesa o de cualquier otro cargo representativo de la Cámara, por parte del Senador que lo hubiera realizado."

Artículo 40

Enmienda de adición de 3 nuevas claúsulas:

"f).- Para determinar o alterar el número y composición de las Comisiones de la Cámara.

g).- Para celebrar sesiones en días distintos a los reglamentarios.

h).- Para cualquier otra determinación que afecte a la organización y funcionamiento de la Cámara o esté prevista en este Reglamento."

Artículo 50

Enmienda de adición de dos nuevos puntos: 3 y 4.

"3.- Los Presidentes de los supremos órganos ejecutivo y legislativo de las Comunidades Autónomas podrán solicitar la celebración de sesiones de la Comisión de Autonomías y de Organización y Administración Territorial para comparecer ante ella e informar sobre cuestiones de su competencia, indicando previamente los puntos o temas a tratar.

La fecha de celebración de tales audiencias será acordada por la Mesa de la Comisión."

"4.- La presencia de miembros del Gobierno, de autoridades, funcionarios públicos u otras personas a que se refieren los apartados b) y c) del punto 2 anterior, habrá de tener lugar en plazo no superior a treinta días contados desde la fecha en que dicha presencia fue reclamada o solicitada formalmente.

En cualquier caso, la convocatoria de la Comisión habrá de indicar expresamente a instancia de quién se produce la comparecencia y los puntos o cuestiones sobre los que tal comparecencia versará."

Artículo 52

Se adiciona un punto 5:

"5.- Para evacuar el trámite eventual de la expresión de parecer al que se refieren y regulan los Artículos 108, 115 bis y 115.2 de este Reglamento, existirá una Comisión Territorial por cada Comunidad Autónoma, estando integrada cada una de ellas, automáticamente, por todos los Senadores elegidos en el territorio de la Comunidad Autónoma correspondiente. Los Senadores de Ceuta y Melilla estarán integrados, de forma provisional, en la Comisión Territorial correspondiente a la Comunidad Autónoma de Andalucía."

"Cada Comisión Territorial, en su sesión constitutiva, elegirá a sus Presidente, Vicepresidente, Secretario Primero y Secretario Segundo, comunicando las designaciones al Presidente del Senado."

Artículo 59

2 y 3.- Sin modificación.

Enmienda de modificación al punto 1:

"1.- El Pleno del Senado, a propuesta del Gobierno, de la Mesa, de un Grupo Parlamentario o de veinticinco Senadores de distintos Grupos Parlamentarios, acordará la creación de una comisión especial o de investigación sobre cualquier asunto de interés público, siempre que la propuesta obtenga al menos un tercio de los votos de la Cámara."

Artículo 63

El apartado 1º, párrafo primero, tendrá la siguiente redacción:

"1.- El Senado, fuera de los periodos ordinarios de sesiones, podrá celebrar sesiones extraordinarias a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de un tercio de los miembros de la Cámara."

Artículo 81

Se añadirá un nuevo apartado con el siguiente texto:

"4.- Cuando las alusiones afecten al decoro o dignidad de un Grupo Parlamentario o de un Grupo Territorial, el Presidente autorizará a un representante de aquellos para que puedan contestar a las manifestaciones vertidas sobre aquellos aspectos en las mismas condiciones y tiempo que se establecen en los apartados 1 y 2."

Artículo 83

El apartado 1 quedará redactado en los siguientes términos:

"1.- Las intervenciones de los Portavoces, tanto en los Plenos como en las Comisiones de la Cámara, se efectuará en orden de mayor o menor según el número de componentes de los respectivos Grupos Parlamentarios, actuando siempre en el último lugar el Grupo o Grupos Parlamentarios que sustenten al Gobierno."

Artículo 84

El apartado 3 quedará redactado en los términos siguientes:

"3.- Además de los turnos previstos en cada caso, el Presidente concederá la palabra a los Senadores que fueran contradichos en sus argumentaciones por una sola vez y por tiempo que no exceda de cinco minutos."

Artículo 106

El último párrafo del apartado 1 quedará redactado en los términos siguientes:

"Deberán ir suscritas por un Grupo Parlamentario, 25 Senadores, o un Grupo Territorial cuando la materia sobre la que versa la proposición afecte a su respectiva Comunidad Autónoma."

Artículo 108

Debe añadir un punto 5 que contemple la posibilidad de la expresión de pareceres de la siguiente manera:

"La Mesa, o el Presidente, aún cuando aquella no tuviera previsto reunirse en los tres días siguientes a la recepción del texto legislativo, podrá disponer que sobre un proyecto o proposición de Ley adscrito a una Comisión se exprese el parecer de una o varias Comisiones Territoriales, cuando el asunto se refiera de modo específico a una o varias Comunidades Autónomas. Si una Comisión Territorial considera útil oir el parecer de otra Comisión, o expresar el suyo propio, sobre proyectos de Ley o proposiciones de Ley adscritos a otra Comisión, lo solicitará así de la Mesa del Senado."

Artículo 115 bis

"1.- La Comisión encargada de expresar el parecer deberá comunicarlo, dentro del plazo no superior a 15 días, o a ocho para los proyectos de Ley declarados urgentes, dejando a salvo la facultad del Presidente del Senado de fijar, apreciadas las circunstancias, un término más reducido.

2.- Si dichos plazos se agotan sin que la Comisión formule su propio parecer, se entiende que la Comisión estima que no debe producir parecer alguno, a menos que, a petición del Presidente del órgano consultado, haya sido concedida por la Comisión competente una prórroga del plazo por un tiempo no superior al término inicial.

3.- El parecer debe ser expresado por escrito y habrá de ser publicado impreso como anejo al Informe de la correspondiente Ponencia."

Artículo 115.2

Debe modificar el punto 2, quedando de esta manera:

"2.- Dentro de los quince días siguientes a aquel en que finalice el plazo de la ponencia para emitir su informe, la Comisión competente, antes de dictaminar sobre el texto legislativo, deberá pronunciarse sobre su conformidad o disconformidad con los posibles pareceres de las distintas Comisiones Territoriales."

Artículo 123

El 123 del proyecto deberá quedar configurado de este modo, en su punto 2:

"2.- El debate comenzará por la presentación del dictamen por parte del representante desginado por la Comisión correspondiente, que deberá limitarse a dar cuenta a la Cámara, para su debido conocimiento e ilustración, de las actuaciones y de los motivos inspirados del dictamen formulado, así como, en su caso, de los pareceres que se hubiesen formulado. En el supuesto de que el dictamen fuese disconforme con estos, podrá hacer uso de la palabra el representante designado por la correspondiente Comisión Territorial para que exponga por tiempo máximo de cinco minutos el parecer expresado."

Artículo 144

Enmienda de modificación del punto:

"1.- Los Grupos Parlamentarios dispondrán, para presentar enmiendas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, de un plazo mínimo de diez días. Si una enmienda implicase la impugnación completa de una sección o de un programa se tramitará como propuesta de veto."

2.- Sin modificación.

Enmienda de modificación del punto:

"3.- Las enmiendas al Proyecto de Ley de Presupuestos que dispongan disminución de ingresos requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación, salvo que se propongan bajas iguales en las secciones de gastos."

Artículo 162

Enmienda de modificación del punto:

"1.- Las preguntas respecto de las que se pretende respuesta oral en Comisión estarán en condiciones de ser incluidas en el orden del día, una vez calificadas por la Mesa quien dispondrá para tal calificación de un plazo máximo de siete días contados a partir de la fecha de presentación de las preguntas en el Registro de la Cámara."

Artículo 163

Enmienda de modificación al punto:

"1.- El Gobierno deberá remitir la respuesta correspondiente a las preguntas de contestación escrita dentro de los treinta días siguientes a su presentación en el Registro de la Cámara. El texto integro de la pregunta se insertará junto a la respuesta del Gobierno en la publicación oficial de la Cámara."

2 y 3.- Sin modificación.

Artículo 167

El apartado 1º se redactará en los siguientes términos:

"1.- Las interpelaciones que no revistan carácter de urgencia estarán en condiciones de ser incluídas en el orden del día del Pleno una vez transcurrida una semana desde la fecha de su presentación."

Artículo 169

Este artículo quedará redactado en los siguientes términos:

"Las interpelaciones se debatirán ante el pleno de la Cámara. Primero intervendrá el Senador interpelante y a continuación contestará un miembro del Gobierno. Cada una de estas intervenciones no podrá exceder de quince minutos. Acto seguido podrá replicar el interpelante por un tiempo no superior a cinco minutos. A continuación podrán intervenir los Portavoces de los Grupos Parlamentarios que lo soliciten por un tiempo máximo de cinco minutos cada uno de ellos."

Artículo 172

Se añade un nuevo apartado 5 con el siguiente texto:

"5.- Serán enmiendas las que pretendan modificar, añadiendo, suprimiendo o sustituyendo los términos en que aquella se encuentre redactada. En cualquier caso, solo se aceptarán aquellas enmiendas que sean congruentes con el objeto de la moción."

GRUP PARLAMENTARI AL SENAT DE CONVERGÈNCIA I UNIÓ



Al Presidente de la Comisión de Reglamento

Adjunto le remito propuesta de sugerencias y enmiendas para la reforma del Reglamento del Senado y potenciación de la Cámara.

RAMON TRIAS I FARGAS
Portavoz de CIU.

Notas sobre el Proyecto de Reforma del Reglamento del Senado (PRRS).

1. Introducción

El Estado que surge de la Constitución Española (CE) de 1978 se fundamenta en tres decisiones básicas:

- La decisión en pro de un Estado social y democrático de Derecho (Art. 1.1).

- La decisión en pro de un Estado cuya forma política es la Monarquíaparlamentaria (Art. I.3).

- La decisión en pro de un Estado que reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran (Art. 2).

Dejando ahora al margen lo primero -Estado social y democrático de Derecho-, que se refiere sobre todo a las relaciones entre los poderes públicos y el ciudadano, tenemos que, en el plano organizativo, esto es, configuración e interrelación de los referidos poderes públicos, las cosas se explican por los principios axiales de Monarquía parlamentaria y Estado de las Autonomías. Pues bien, en uno y otro sentido la posición del Senado es rigurosamente esencial; para lo primero, en cuanto órgano, junto con el Congreso, de las Cortes Generales (Art. 66.1); y, para lo segundo, en cuanto Cámara de representación territorial (Art. 69.1).

Es lo cierto, sin embargo, que la propia CE no acompaña esas declaraciones de los instrumentos necesarios para su mejor realización; en concreto, ni dota al Senado de una posición relevante en las funciones legislativas o de control o, en general, en las que son propias de los Parlamentos, ni arbitra

los mecanismos hábiles para que ese sea el cauce por el que las Comunidades Autónomas (CCAA) participan en las decisiones del Estado.

Las indicadas carencias de la CE, y hasta tanto su texto se mantenga como está, obligan a las normas de desarrollo y a la práctica política a un redoblado esfuerzo de imaginación, esfuerzo en el cual, dicho sea de paso, las palabras y los hechos no parecen ir acompasados. Parece ser voluntad unánime la de revitalizar al Senado, pero algunas importantes -- iniciativas legislativas recientes no han encontrado precisamente entusiasmo en todos los Grupos.

En ese marco general debe situarse el Reglamento del Senado (RS); una norma que quizá no sea quien para operar por sí - misma un cambio sustancial de la actual situación de las cosas, pero a la que al menos sí cabe pedirle que no sea un - obstáculo para el indicado cambio.

II. El PRRS

El PRRS que nos ha sido presentado es, sin duda, una norma que toma buena nota de los defectos del RS vigente, pero -- que desde el punto de vista de la Monarquía parlamentaria y sobre todo desde el del Estado de las Autonomías no es nada avanzada. No es este el momento de hacer, claro es, una crítica global al Proyecto, ni tampoco el de exponer sus dis-- funciones de una manera particularizada, labor ésta última que por lo demás se desprende de las enmiendas presentadas por este Grupo. Antes de seguir por ahí, por lo tanto, interesa hacer una reflexión de orden más general y que, por referirse a cuestiones que anidan en lo más profundo del sistema político, es resistente a los cambios puramente normativos. Se trata, en efecto, del tema de los partidos políticos.

III. Excursus sobre los partidos políticos en España.

Es sabido que un Estado compuesto se articula o se vertebra en base a dos criterios: el político-ideológico y el territorial. Esos dos criterios coexisten, sea de manera pacífica, sea en tensión, pero de forma que ninguno de ellos llegue a ahogar al otro y más bien debiendo señalarse que, dentro de los Parlamentos, en las Cámaras bajas suele predominar el criterio político-ideológico y en las altas el territorial, sin que, se insiste, predominio signifique exclusión. Ese dato es perfectamente constatable en los Estados federales clásicos, donde, si bien es cierto que existen Partidos -que son los más importantes- que cubren todo el territorio, también lo es que los Senadores de los EEUU o los miembros del Bundesrat alemán se guían en lo esencial por los intereses de su territorio; tal es una realidad indiscutible y de más importancia, por supuesto, que la meramente formal relativa a la organización de la segunda Cámara de Bonn, en la que, como es conocido, no existen Fraktionen o Grupos parlamentarios político-ideológicos.

En España las cosas son muy otras, y tenemos bien Partidos con implantación en todo el territorio nacional -que son los más importantes, y entre los que está el que hoy sustenta al Gobierno-, bien Partidos, como el de este Grupo, con implantación en una parte de ese territorio, esto es, en una, o excepcionalmente en varias, CCAA. Pero la vida política, en lo esencial, se basa en los primeros, y, en todo caso, falta en ellos la que pudiesemos llamar "sensibilidad territorial", dicho sea, como es obvio, con todo respeto, y tan sólo como mera constatación de la rigidez de la disciplina de voto y la absoluta prevalencia del vínculo de lealtad de partido frente a cualquier otra consideración. Prueba de ello está en que el diseño realizado por el todavía vigente RS de los Grupos Territoriales (GGTT), aun siendo muy tímido y quizá, a nuestro juicio, infeliz, ni siquiera ha servido para aquello para lo

que pensó y configuró; de hecho la figura ha tenido una vida languideciente sólo despertada, tal vez, con ocasión del debate presupuestario sobre la localización territorial de - - ciertos gastos de inversión.

La realidad existente, que sin ningún dramatismo se ha pre-- tendido sintetizar, hace que de hecho deban verse con escepticismo la regulación que el PRRS hace de los GGTT, lo cual, dicho sea de paso, de ninguna manera puede servir para justificar lo extraordinariamente timorato de la norma. Algo se - cambia, a lo mejor, en lo que hace a su composición y estructura, pero sin la menor duda los GGTT son los grandes ausentes de la vida de la Cámara; por supuesto no se preven me--- dios para ellos (Art. 31), y, a lo largo de todo el Proyecto, el funcionamiento del Senado se piensa únicamente en función de los Grupos políticos (Nota: vid. relación de Arts. con potestades de los Grupos Parlamentarios), o, en segundo lugar, de los Senadores uti singuli.

IV. Las enmiendas presentadas

Así fijado este punto de principio, veamos cuales son las enmiendas que hemos presentado:

- Las hay que se refieren al status (derechos y deberes) de los Senadores (Arts. 2, 8, 9, 11, 20, 23 y 96).

- Otras aluden a los órganos rectores de la Cámara (Art. 36)

- La enmienda al Art. 59 entra en el capital tema de las Comisiones de Investigación.

- No faltan las que se dedican al procedimiento legislativo (Art. 106.1)

Pero debe señalarse que, como es lógico, el tema de más importancia es el que alude a la condición del Senado de Cámara de

representación territorial, y que merece un análisis más detallado.

V. En singular, las enmiendas tendentes a reforzar el Senado como Cámara territorial.

Es claro que, para que el Senado sea una auténtica Cámara de representación territorial con un papel sustantivo en el sistema político se han de reunir, como mínimo, dos requisitos:

- Que los miembros del Senado sean representativos de las CCAA, en cuanto entes territoriales básicos.

- Que la Cámara tenga peso específico en el proceso de adopción de las decisiones del Estado.

Veamos cada una de las dos materias.

A) Sobre la primera se ha señalado en numerosas ocasiones por diferentes Grupos que deberían arbitrarse mecanismos en orden a dotar de la condición de Senadores a los Presidentes y miembros del Gobierno de las CCAA. No obstante, tal materia es objeto de los Estatutos de Autonomía, y no es este el momento de debatirla. También se ha dicho que la solución podría venir por los GGTT. El diseño del vigente RS parte de su consideración como una suerte de Subgrupos parlamentarios, con rígida sumisión al Portavoz, y además entiende que sus intervenciones se jsutifican por el criterio de la "afectación especial" a una concreta nacionalidad o región. El PRRS nada sustancial innova sobre este segundo punto y lo que modifica del primero quedará, pensamos, relativado a causa del dato real de los partidos políticos a que se ha aludido más arriba. Es bien cierto que ese dato real podría relativizar cualquier enmienda o propuesta, pese a lo cual se han formulado algunas que intentan ir más allá del tímido tenor del PRRS.

B) En torno a la segunda cuestión, nos encontramos con el formidable escollo del art. 90 CE, que limita drásticamente las posibilidades de actuación del Senado en el procedimiento legislativo; un tema capital, porque sin duda las grandes decisiones del Estado adoptan la veste de leyes, de manera que no es correcto hablar de temas legislativos versus temas territoriales como si fueran dos cosas distintas y más bien habría que decir que lo propio del Senado sería encarnar el aspecto -o la vertiente- territorial de las leyes. Para esta materia tampoco el Reglamento es el lugar adecuado -pues se trata de una norma procesal, esto es, ordena como se han de ejercer las funciones que ya se tienen y no puede añadir otras nuevas-, aunque se han presentado algunas enmiendas que deben entenderse paralelas con ciertas iniciativas legislativas de reciente presentación.

Por otro lado, el mismo fundamento del art. 90 CE ha aconsejado algunas modificaciones sistemáticas. En fin, se ha considerado conveniente formalizar la practica del debate sobre el Estado de las Autonomías y remitir otras cuestiones al Reglamento de las Cortes Generales para las sesiones conjuntas.

En todo caso, se quiere hace notar que, aun dentro de las limitaciones propias de una norma de procedimiento, el nuevo Reglamento del Senado debe aspirar a apurar todas las posibilidades políticas y de fondo que exigen el mandato constitucional de Cámaras de representación territorial dentro del Estado Autonómico. En ésta línea, las enmiendas presentadas no pueden ser agotadoras de la problemática planteada.

No parece ocioso, en fin insistir en el carácter estrictamente procedimental de la norma que ahora debatimos, de manera que quedan fuera de su objeto materias cuyo perfeccionamiento es indispensable y que encuentran su asiento en Leyes Orgánicas o, en su caso, en una hipotética reforma de la Constitución, de cuya consideración quizá textos de rango inferior saldrán enriquecidos.

Debe entenderse que la reforma ha de ser considerada en su conjunto y que las propuestas que entre todos aportamos no tendrían ningún sentido sino se materializan en un proyecto global que pueda ser suscrito por todas las partes, ya que la aprobación de propuestas aisladas no cubrirían el objetivo que se propone.

Nuestra aportación, sobre todo en aquellas enmiendas de más marcado carácter político no significa sino unas sugerencias que en modo alguno deben considerarse como exhaustivas y que se aporta a manera de ejemplo.

Nota sobre papel de GGPP/GGTT

Hay dos criterios tradicionales de organización de las Cámaras: por afinidades político-ideológicas (GGPP) o por afinidades territoriales (GGTT). El proyecto de RS parece basarse en la coexistencia de ambos, aunque en general las funciones sustantivas recaen en los GGPP:

- Art. 31: medios
- Art. 33.2: petición de remodelación de la Mesa
- Art. 33.3: vacantes en la Mesa
- Art. 34.2: "recurso de reposición"
- Art. 39.1: Portavoces
- Art. 41: Composición de Diputación Permanente (ojo Art. 78.1 CE)
- Art. 44.1: reunión de Diputación Permanente
- Art. 46 y Art. 47: Composición de Comisiones
- Art. 54: Traslado de Peticiones y mociones
- Art. 59: Creación de Comisiones de Investigación
- Art. 65: Convocatoria de Pleno
- Art. 68.2: Orden del Día
- Art. 70: Asiento en Pleno
- Art. 72.1 y Art. 76: Sesiones secretas
- Art. 80.3: Sustitución en intervención
- Art. 81.3: Sustitución en alusión
- Art. 83: Orden de intervenciones
- Art. 84: Toma de posición

- Art. 87: Comprobación de quórum
- Art. 91: Votación nominal o secreta
- Art. 92: Cómputo de votación a mano alzada
- Art. 102: Entrega de documentos
- Art. 106: Iniciativa legislativa
- Art. 108.4: Comisión competente
- Art. 110: Enmiendas o veto
- Art. 114.1: Ponencias
- Art. 118.2: Enmiendas transaccionales
- Art. 123.3: Toma de posición en Pleno
- Art. 124.2: Orden de votos particulares
- Art. 125.1.a): Modificaciones sistemáticas
- Art. 126.2: Votaciones
- Art. 128.2: Lectura única
- Art. 129.1: Delegación de competencia en Comisión
- Art. 131.1: Reducción de plazos
- Art. 132.2: CCAA
- Art. 133.5: Comisión mixta
- Art. 138.4: Estatutos de Autonomía
- Art. 142: Tratados /TC
- Art. 146: Iniciativa de reforma constitucional
- Art. 152.2: Reforma total de la CE
- Art. 166.6: Preferencia en interpelaciones
- Art. 172, Art. 174 y Art. 176.1: Mociones
- Art. 177: Mociones en Comisión
- Art. 179.2: Mociones tras informe del Gobierno
- Art. 180.3: Debate de comunicaciones del Gobierno

- Art. 182.2: Memoria del Poder Judicial
- Art. 183.2: Memoria del Defensor del Pueblo
- Art. 186.2: Informes del Gobierno
- Art. 188: Conflicto de atribuciones TC
- Art. 190: Nombramiento de Magistrados del TC

Si los GGTT son los grandes ausentes en todo ello, no algo diferente ocurre en las iniciativas que se configuran como individuales: son los Senadores los que pueden formular preguntas (Art. 154) e interpelaciones (Art. 165).

En fin, en el Art. 134 se preve la comunicación con las CCAA para ciertas cuestiones y la alusión a los GGTT de nuevo brilla por su ausencia.

Al Art. 1.1

De modificación

Donde dice "el órgano correspondiente", debe decir "la Asamblea Legislativa".

Justificación

Adecuación a la realidad y a la terminología del Art. 152 CE.

Al Art. 2.3

De modificación

Se propone el siguiente texto:

"A continuación, se procederá al juramento o promesa de acatamiento de la Constitución por los Senadores y a la elección de la Mesa del Senado, conforme a lo dispuesto en los artículos siguientes".

Justificación

Tiene sentido que sea el Presidente electo el que tome el juramento o la promesa, pero pueden darse situaciones patológicas (participación en la elección de quienes luego no juran o prometen o incluso elección como Presidente de quien se niega a ello), lo que aconseja invertir el orden de actuaciones. -- Por otra parte, el criterio postulado se deriva de lo que, -- con toda lógica, señala el Art. 10.2 y el Art. 16.

Al Art. 2 bis

De adición

1. El Presidente de la Mesa de Edad prestará juramento o promesa de acatamiento a la Constitución, y lo solicitará a su vez de los restantes Senadores, comenzando por los Secretarios y continuando los restantes por orden alfabética.

2. A tales efectos, se leerá la fórmula siguiente: "¿Jurais o prometeis acatar la Constitución?". Los Senadores se acercarán sucesivamente a la Presidencia para hacer la declaración contestando "Sí, juro" o "Sí, prometo".

Justificación

Vid. enmienda al Art. 2.3.

Al Art. 8

De supresión

Justificación

Vid. enmienda al Art. 2.3.

Al Art. 9

De modificación

Se propone el siguiente texto:

"Tras la prestación de juramento o promesa de acatamiento a la Constitución por los Senadores y la elección de la Mesa del Senado, y dentro de la sesión constitutiva, se dará lectura a la dación de cuentas aprobada por la Diputación Permanente. Seguidamente el Presidente declarará constituído el Senado y levantará la sesión. La constitución del Senado será comunicada por su Presidente al Rey, al Congreso de los Diputados, al Gobierno y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas".

Justificación

Vid. enmienda al Art. 2.3

Vid. enmienda al Art. 1.1

Al Art. 10.1.a)

De modificación

Donde dice "el órgano correspondiente", debe decir "la Asamblea Legislativa".

Justificación

Vid. enmienda al Art. 1.1.

Al Art. 11.1.c)

De supresión

Justificación

El Art. 3.1.c) de la LOREG está pensando en otro supuesto (sufragio activo) y además se encuentra formulado en términos mucho más precisos.

Al Art. 20.4

De modificación

Se propone el siguiente texto:

"Para facilitar el cumplimiento de esta obligación, el Letrado Mayor de la Cámara elaborará y suministrará a los Senadores un modelo-cuestionario de declaración".

Justificación

Sólo la personalización de una obligación hace posible, de hecho, la exigencia de su cumplimiento.

Al Art. 23.1

De modificación

Donde dice "de los derechos", debe decir "de todos o algunos de los derechos".

Justificación

No establecer como necesaria la sanción de privación de todos los derechos o, en todo caso, expresarlo con más claridad.

Al Art. 23.1.3º

De supresión

Supresión de la palabra: "reiteradamente"

Justificación

El mantenimiento de tal exigencia presupone un margen de tolerancia que parece poco justificable.

Al Art. 29.1

De supresión

Supresión de la expresión: "u órganos colegiados superiores"

Justificación

Vid. enmienda al Art. 1.1

Al Art. 29.3

De modificación

Se propone el siguiente texto:

Los Grupos territoriales podrán intervenir en las sesiones y actividades del Senado en los casos y en la forma establecidos en este Reglamento o en las resoluciones de sus órganos.

Justificación

No limitar las posibilidades de los Grupos territoriales a lo que dispone el Art. 39 (Junta de Portavoces) y el Art. 85 (Pleno).

Al Art. 36.1.ñ)

De supresión

Supresión de la expresión: "así como todas aquellas que no estuvieran expresamente atribuídas a otro órgano".

Justificación

Vid. enmienda al Art. 34.1

Al Art. 36.2

De adición

Se propone la adición de lo siguiente: "En la misma, la Mesa podrá pronunciarse sobre las decisiones tomadas por el Presidente; de no existir pronunciamiento al respecto, se considerará, a todos los efectos, que aquellas han sido acordadas por la Mesa".

Justificación

Precisar el alcance de las traslaciones competenciales debidas a razones de urgencia.

Al Art. 39.2

De modificación

Se propone el siguiente texto:

"El Presidente convocará también a los protavoces de los Grupos territoriales".

Justificación

El criterio de la "afectación especial" es inadecuado para una Cámara territorial. La Cámara se sigue organizando sobre la base de Grupos Parlamentarios, de manera que el diseño de los Grupos Territoriales sigue siendo impreciso, por lo que quizá la mejor solución sea dejar este punto abierto al desarrollo futuro.

Al Art. 52.2

De adición

Añadir a la lista de Comisiones Permanentes: Asuntos de la Comunidad Europea.

Justificación

Importancia objetiva y previsión paralela a iniciativa legislativa presentada.

Al Art. 59.1

De modificación

Se propone el siguiente texto:

"La creación de una Comisión especial o de Investigación sobre cualquier asunto de interés público requeriía el acuerdo de dos Grupos parlamentarios o de la tercera parte de los -- miembros de la Cámara, a propuesta de la Mesa, del Gobierno, de un Grupo parlamentario, de un Grupo territorial o de la - quinta parte de los miembros de la Cámara".

Justificación

No dejar las decisiones de control en manos de la mayoría de la Cámara que, en condiciones normales y desde luego en la actualidad, es del mismo partido que el Gobierno.

Al Art. 96

De modificación

Donde dice "podrá" debe decir "deberá"

Justificación

La subsistencia de irregularidades en la votación no debe - quedar al albur del Presidente.

Al Art. 106.1

De modificación

Se propone el siguiente texto:

"Las proposiciones de Ley que se deban a la iniciativa de los Senadores deberán ser formuladas en texto articulado, acompañado de una exposición justificativa y, en su caso, de una Memoria en la que se evalúe su coste económico. Deberán ir suscritas por un Grupo Parlamentario o veinticinco Senadores".

Justificación

La Memoria sobre coste económico impide o al menos hace más difícil la presentación de iniciativas demagógicas. Por otra parte, la inexistencia de tal Memoria deja en las manos exclusivas del Gobierno el cálculo del coste económico (Art. 134.6 CE). En fin, se ha de tener en cuenta que es posible que los efectos de la norma vayan a cargarse a la Hacienda de las CCAA.

Al Art. 113

De modificación

Donde dice: "una Ponencia", deberá decir "un Ponenete".

Justificación

La Ponencia, como órgano colegiado, se constituye en una Comisión bis, con facultades de Dictamen, y más allá de ello, en la auténtica dueña del Proyecto. El Derecho comparado es del criterio de que sus funciones las realice un órgano unipersonal.

Al Art. 114

De modificación

Se propone el siguiente texto:

"1. El Ponente será designado para cada Proyecto de Ley por el Presidente de la Comisión de entre los miembros de ésta por riguroso orden rotatorio.

2. El Ponente presentará a la Comisión un Informe sobre el texto sometido a su consideración y las propuestas de veto y enmiendas presentadas, incluyendose en el mismo las propuestas - que estime convenientes, acompañadas de su justificación".

Justificación

Vid. enmienda al Art. 113

Al Art. 115.1 y 2

De modificación

Donde dice "una Ponencia" debe decir "un Ponente".

Justificación

Vid. enmienda al Art. 113

Al Art. 116.1

De modificación

Se propone el siguiente texto:

"El debate en Comisión se iniciará con el debate de las propuestas de veto, que serán sometidas a votación".

Justificación

Vid. enmienda al Art. 113

Al Art. 119

De modificación

Se propone el siguiente texto:

"Concluído el debate o aprobado el cierre conforme al artículo 84.4 se someterá a votación el texto del Proyecto o la propuesta transaccional que en ese momento, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 118, se formule. Si la misma fuera aprobada, quedará incorporada al Dictamen; si fuera rechazada, se someterán a votación las enmiendas mantenidas por su orden de discusión, y en el supuesto de que ninguna obtuviera la aprobación, el Presidente podrá suspender la sesión para que por los enmendantes se proceda a la redacción de un nuevo texto, que se someterá a votación".

Justificación

Vid. enmienda al Art. 113

Al Art. 129.1

De modificación

Se propone el siguiente texto:

"El acuerdo del Pleno por el que se delega la competencia legislativa plena en las Comisiones, se presumirá para todos los proyectos y proposiciones de ley que sean constitucionalmente delegables, excluyendose el debate y votación de toma en consideración".

Justificación

Concordancia con el Art. 148.1 RC, sobre todo a la vista del riguroso plazo del Art. 90 CE.

Al Art. 180 bis

De adición

El procedimiento previsto en el artículo anterior será aplicable en el debate sobre el Estado de las Autonomías a celebrar en el segundo período de sesiones de cada año.

Justificación

Formalizar la práctica del debate sobre el Estado de las Autonomías.

Al Art. 181 bis

De adición

El procedimiento previsto en el artículo anterior será aplicable en el debate sobre anteproyectos de ley sobre los que sea requerido el pronunciamiento de la Cámara.

Justificación

Previsión paralela a iniciativa legislativa presentada.

Al Art. 181 ter

De adición

"1. El mismo procedimiento será también aplicable en el debate sobre los proyectos de actos de la Comunidad Europea sobre los que sea requerido el pronunciamiento de la Cámara.

2. A tal efecto se considerá que es competente la Comisión para los Asuntos de la Comunidad Europea".

Justificación

Previsión paralela a iniciativa legislativa presentada.

A la D.A. 3ª

De adición

Si en el futuro accedieran a la autonomía territorios de cuya organización no formara parte una Asamblea Legislativa, las referencias que en este Reglamento se contienen a las indicadas Asambleas se entenderán hechas a los órganos colegiados superiores.

Justificación

Previsión para Ceuta y Melilla y, en su caso, para Gibraltar.

Enmienda de sistemática

De supresión de:

- Secciones cuarta, quinta y séptima del Capítulo Segundo del Título Cuarto.

- Capítulo Tercero del Título Séptimo.

De adición de un nuevo Título (Sexto bis): "Del otorgamiento de autorizaciones y otros actos del Senado con eficacia jurídica directa", con el siguiente contenido:

- Capítulo Primero: "De la intervención del Senado en los convenios y acuerdos entre las Comunidades Autónomas y en la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial", con el texto de los actuales Arts. 132 a 135.

- Capítulo Segundo: "De la apreciación del interés general para dictar leyes de armonización de disposiciones de las Comunidades Autónomas", con el texto del actual Art. 136.

- Capítulo Tercero: "De los Tratados y Convenios internacionales", con el texto de los actuales Arts. 139 a 142.

- Capítulo Cuarto: "Del supuesto previsto en el artículo 155 de la Constitución", con el texto del actual Art. 189.

SENADORE JELTZALEEN LEGEBILTZAR TALDEA
SENADORES NACIONALISTAS VASCOS
GRUPO PARLAMENTARIO

247 02 31
TELEFS. 248 57 80
446 10 13

SENADO
COMISION DE
REGLAMENTO
5 - X - 88
ENTRADA N.º 8

SUMARIO

I.- EL SENADO COMO CAMARA DE REPRESENTACION TERRITORIAL

1.-Carácter actual del Senado.

2.-Necesidad de una reforma.

3.-Vias para la reforma.

II.- ASPECTOS CONCRETOS DE LA PROPUESTA DE REFORMA

1.-Postura de los Grupos Parlamentarios ante la reforma.

2.-Posibilidades de actuación.

III.-CONCLUSIONES

SENADORE JELTZALEEN LEGEBILTZAR TALDEA
SENADORES NACIONALISTAS VASCOS
GRUPO PARLAMENTARIO

247 02 31
TELEFS. 248 57 80
446 10 13

I.-EL SENADO COMO CAMARA DE REPRESENTACION TERRITORIAL

El artículo 69.1 de la Constitución Española define al Senado como una Cámara de representación territorial. Parece, por tanto, que su función consiste en expresar la naturaleza sin embargo, a pesar de este precepto la realidad que se desprende es distinta tanto por su composición como por sus funciones.

a) En primer término, el Senado, al ser Cámara de representación territorial, no encuentra su finalidad en representar a los ciudadanos aisladamente sino a las colectividades definidas en función de un criterio territorial. Estas colectividades territoriales, son a la hora de elegir los senadores en nuestra Constitución las Provincias (69.2). Y es justamente aquí donde surge nuestro primer problema, porque la segunda Cámara ha de acoger a las representaciones de las Comunidades Autónomas y nos parece una desviación notable de la práctica constitucionalista el hecho de que al Senado se llegue a través de circunscripciones provinciales. En este caso el Senado no representa los intereses de las CC.AA. como tales sino los intereses provinciales.

SENADORE JELTZALEEN LEGEBILTZAR TALDEA
SENADORES NACIONALISTAS VASCOS
GRUPO PARLAMENTARIO

247 02 31
TELEFS. 248 57 80
446 10 13

Se podrá argumentar contra el enunciado de este problema la existencia de los senadores representantes de las CC.AA. pero lo cierto es que estos senadores lo son por elección indirecta de las respectivas asambleas legislativas y su número es notablemente inferior al colectivo de senadores provinciales . Sin olvidar que el sistema establecido para la asignación del número de senadores por C.A. rompe con la práctica habitual de la paridad jurídica de las comunidades en orden a su representación en las Cámaras Altas, dejándose esta paridad para las provincias, con lo que de atentado supone al principio de proporcionalidad.

b) En segundo término, la regulación constitucional del Senado como Cámara de representación territorial presenta lagunas de importancia por lo que hace a sus facultades legislativas.

Si bien el artículo 66.2 de la Constitución Española nos dice de forma genérica que "las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa", y el artículo 87.1 otorga la iniciativa legislativa también al Senado , además de al Congreso y al Gobierno, es lo cierto que no se puede concluir con ello que el Senado ostenta un papel importante en nuestro poder legislativo ; es más ni siquiera juega un papel fundamental en materia autonómica o territorial ya que en las funciones capitales para el establecvimiento y el desarrollo del sistema autonómico, la primacía correponde al Congreso de los Diputados.: así en

SENADORE JELTZALEEN LEGEBILTZAR TALDEA
SENADORES NACIONALISTAS VASCOS
GRUPO PARLAMENTARIO

247 02 31
TELEFS. 248 57 90
446 10 13

los Estatutos de Autonomía, Leyes Orgánicas, y en general en todos los casos en que la Constitución atribuye competencias relacionadas con las Comunidades Autónomas a las Cortes Generales , pues en el procedimiento legislativo ordinario, el Senado sólo posee un poder de veto que puede ser superado por el Congreso.

Poner en contra de esta aseveración el texto de los artículos 74.2, 145.2, y 158.2 no nos hace cambiar de opinión, ya que la prioridad del Senado en la tramitación de ciertos acuerdos de cooperación entre CC.AA y del Fondo de Compensación Interterritorial no debe llevarnos a catalogar a la Cámara Alta como Cámara de representación territorial. La primacía de la intervención senatorial es relativa,en realidad sólo se traduce en que es la primera en pronunciarse. En efecto si de la posterior intervención del Congreso surgiera una decisión discrepante quien en última instancia resolverá el conflicto será la mayoría absoluta de los Diputados.

En definitiva, el Senado en cuanto a su composición tiende a duplicar la del Congreso, con las distorsiones derivadas de un distinto sistema electoral y en cuanto a sus funciones esta subordinado al Congreso, en la mayoría de las atribuciones , sólo en la potestad de control autonómico extraordinario prevista en el artículo 155 tiene el Senado una relevancia decisoria.

SENADORE JELTZALEEN LEGEBILTZAR TALDEA
SENADORES NACIONALISTAS VASCOS
GRUPO PARLAMENTARIO

247 02 31
TELEFS. 248 57 80
446 10 13

2.- Necesidad de una reforma

A la vista de estas consideraciones , hay que afirmar que la segunda Cámara sólo "expresa" relativamente el principio autonómico.En consecuencia habría que admitir que la característica fundamental del conmetido de la segunda Cámara, en el bicameralismo que consagra la Constitución , consiste en servir de elemento de moderación y reflexión, que sirva para corregir posibles radicalismos del Congreso de los Diputados y llevar a cabo una tarea de perfeccionamiento de las decisiones que éste adopte. En el caso de que así fuera , no obstante, este beneficio no compensa el retardo temporal y el consumo de recursos que significa mantener una Cámara para esta sola función. Por lo tanto el Senado, en su configuración actual, juega un papel de Cámara de facultades restringidas ya que ese papel de "freno", de "enfriamiento" es el típico de las segundas Cámaras en los Estados Unitarios y no corresponde al que deben tener en un Estado de las Autonomías.

Hasta ahora el Senado no ha cumplido función alguna de integración de las CC.AA. en los procesos de adopción de decisiones generales pero podría convertirse en el eje central de la misma si se sustituyera su actual ambigüedad por una dinámica claramente orientada hacia las CC.AA., si se centrara su actuación en contribuir a la configuración del Estado autonómico.

En esta linea, un Senado de las Autonomías podría contribuir a trasladar a las Cortes y al Gobierno las posiciones de las CC.AA., aproximaría sus diferentes posiciones ante los problemas generales y favorecería unas mayores relaciones entre las mismas Comunidades y entre ellas y el Estado,jugaría en definitiva una función de integración entre las CC.AA y de todas éstas en el nuevo tipo de Estado autonómico.

SENADORE JELTZALEEN LEGEBILTZAR TALDEA
SENADORES NACIONALISTAS VASCOS
GRUPO PARLAMENTARIO

247 02 31
TELEFS. 248 57 80
446 10 13

Desearíamos evitar que se considerase esta propuesta de convertir al Senado en Cámara de las Autonomías como una panacea.Ni es solución para todos los problemas. ni su realización representaría una mejora autonómica de la situación .Esta propuesta sólo puede verse como un elemento más para proporcionar mayor funcionalidad a la institución y para contribuir a una mejor integración del estado autonómico.

3.-Vias para la reforma

Para convertir al Senado en la Cámara de las Comunidades Autónomas son posibles dos estrategias diferentes.

a) La primera, obviamente, es la reforma constitucional : proceder a una configuración global del Senado comenzando por su composición acorde con la función que se le quiere atribuir. La reforma del Senado, de acuerdo con los artículos 167 y 168, es ordinaria, por lo que se puede seguir el procedimiento más sencillo del artículo 167, que no exige disolución de las Cortes. Para llevarlo a cabo es condición inexcusable contar con el soporte político necesario de la mayoría de las fuerzas políticas.

b) La segunda estrategia consiste en modificar el Reglamento del Senado, sin tocar la Constitución. No precisa requisitos tan dificiles como la reforma constitucional, pero precisa también cierto grado de voluntad política en los partidos mayoritarios para transformar la actual orientación. Su base constitucional estriba en una interpretación del Senado a partir de la definición que encabeza el artículo 69 de la Constitución Española ("Cámara de Representación Territorial"), aplicando al método de la "living Constitution", es decir la interpretación de la Constitución como algo vivo, que debe adaptarse en cada momento a las necesidades que surgen de su propia aplicación.

SENADORE JELTZALEEN LEGEBILTZAR TALDEA
SENADORES NACIONALISTAS VASCOS
GRUPO PARLAMENTARIO

247 02 31
TELEFS. 248 57 80
446 10 13

Desde este enfoque es evidente que la regulación Constitucional de las Autonomías en 1978 y en la actualidad merece una opinión diferente. Hoy se han despejado la mayor parte de las incógnitas de 1978 (si todas las provincias estarían integradas en una C.A., si todas las C.A. dispondrían de Asamblea legislativa...) hasta el punto de convertir su estructura en algo dependiente de la propia existencia de las Autonomías. Como ha dicho T.C.: El artículo 2 de la Constitución "determina implícitamente la forma compuesta del Estado en congruencia con la cual han de interpretarse todos los preceptos constitucionales" (STC 14 de junio de 1982).

Así pues , desarrollando el principio de Autonomía es preciso adaptar al mismo todas las instituciones del Estado que lo precisen . Las connotaciones autonómicas del Senado deben impulsarse para que la propia Constitución responda a las necesidades actuales.En la actualidad , una interpretación viva de la Constitución exige convertir al Senado en la instancia central de consideración, debate y resolución de los problemas de las CC.AA.

II.- ASPECTOS CONCRETOS DE LA PROPUESTA DE REFORMA

1.- Postura de los grupos parlamentarios ante la reforma.

Ante la evidencia, anteriormente citada, de la necesidad de modificar el carácter del Senado para otorgarle una naturaleza territorial se ha optado por la reforma de su Reglamento.De acuerdo con la decisión tomada en la reunión celebrada el día 6 de abril de 1988 por la Ponencia de la Comisión de Reglamento. Los Portavoces de los Grupos Parlamentarios y Agrupaciones Electorales han remitido al Presidente de la Comisión su posición respecto a la reforma del Reglamento del senado y la potenciación de la Cámara Alta como Cámara Territorial, que fundamentalmente son:

SENADORE JELTZALEEN LEGEBILTZAR TALDEA
SENADORES NACIONALISTAS VASCOS
GRUPO PARLAMENTARIO

247 02 31
TELEFS. 248 57 80
446 10 13

a)P.S.O.E: Aporta a la Comisión sus reflexiones puesta en interrogante. En el cuestionario se afirma que "El Grupo Socialista se inclina por sostener como prioritaria la meditación sobre la formalización reglamentaria de la voluntad de potenciar las funciones territoriales del Senado".

b)Coalición Popular: Propugna como modificación sustancial para "desarrollar las funciones del Senado patentizando la específica naturaleza de su representatividad territorial "la creación de una Comisión territorial para cada C.A. asi mismo propone que los Presidentes de los órganos Legislativo y Ejecutivo de las Comunidades Autónomas puedan solicitar la celebración de Sesiones de la Comisión de Autonomías y de Organización y Administración Territorial "para comparecer ante ella o informar sobre cuestiones de su competencia indicando previamente los puntos o temas a tratar".

c)Convergència i Unió:Ha realizado un trabajo muy completo al presentar un nuevo texto al Reglamento perfectamente articulado . Para que el Senado sea una auténtica Cámara de representación territorial se considera conveniente la reunión como mínimo de dos requisitos:

1) que los miembros del Senado sean representativos de las CC.AA,.Para ello es necesario dotar de la condición de Senadores a los Presidentes y miembros del Gobierno de las CC.AA.

2) que la Cámara tenga peso específico en el proceso de adopción de las decisiones del Estado, formalizando la práctica del debate sobre el Estado de las Autonomías entre otras medidas.

SENADORE JELTZALEEN LEGEBILTZAR TALDEA
SENADORES NACIONALISTAS VASCOS
GRUPO PARLAMENTARIO

247 02 31
TELEFS. 248 57 80
446 10 13

d)Centro Democrático y Social:También defiende la creación de Comisiones Territoriales con las más amplias delegaciones del Pleno en sus cometidos. La Comisión de las CC.AA (compuesta por senadores designados por las CC.AA) y la Comisión de las Entidades Locales . La de Comunidades Autónomas "será competente para conocer las cuestiones o iniciativas legislativas que afecten de modo específico a una o varias comunidades autónomas"

e)Democracia Cristiana:afirma que procede suprimir los grupos territoriales "por la sencilla razón de que la práctica ha demostrado que la correspondiente previsión es dificil práctica en el normal desarrollo de la actividad encomendada". También creen conveniente la institucionalización del debate autonómico.

f)Partido Liberal: dice que la adecuada conjunción del Senado como auténtica Cámara de representación territorial exigiría una reforma constitucional. Para evitar esta via, consideran que lo que podría intentarse es la "conjunción de una Comisión de Autonomías como una composición más amplia que las comisiones ordinarias , a fin de que dentro de tal Comisión estuviesen específicamente representados las 17 Comunidades Autónomas, mediante grupos territoriales y con competencias específicas.

En definitiva, a pesar de que en las propuestas de algunos Grupos Parlamentarios (CiU,CDS) se reflejan esfuerzos notables para dotar de contenido y funcionalidad al Senado como Cámara de representación territorial, hemos de afirmar que estas iniciativas inciden exclusivamente en aspectos formales: forma de agrupar a los senadores, la Presencia de los Presidentes de las CC.AA, de los miembros de los Consejoss de Gobiernos Autónomos etc. Todas estas modificaciones reglamentarias parecen unicamente soluciones superficiales en relación con el problema de fondo de la reforma del Senado como Cámara Territorial.

SENADORE JELTZALEEN LEGEBILTZAR TALDEA
SENADORES NACIONALISTAS VASCOS
GRUPO PARLAMENTARIO

247 02 31
TELEFS. 248 57 80
446 10 13

2.-Posibilidades de actuación

de las consideraciones anteriores se opta por no presentar una propuesta articulada de modificación del Reglamento del Senado, justificándose esta postura por no considerarse este procedimiento -propuestas de enmiendas sobre el Reglamento del senado- el adecuado para conseguir la potenciación del Senado como Cámara Territorial.

A nuestro parecer la solución deseable consiste en la realización de un gran acuerdo político entre todos los partidos, ya que una tarea como esta no puede ser obra de un solo partido , o de unos pocos que formen mayoría. El contenido de este acuerdo consistiría en:

- un compromiso de llevar al Senado personas con mayor valía política, con mayor respaldo de sus Grupos a la hora de tomar decisiones en el Senado.

- el establecimiento de una serie de convenciones de usos que en la práctica de al Senado el carácter territorial que debe tener.

No obstante , tenemos que tener en cuenta que existe un gran condicionante de este consenso , ese gran acuerdo político se va a tener que materializar con un sistema de partidos que difiera bastante del que dio lugar a la Constitución tanto en el ámbito autonómico como en el estatal, por lo que el compromiso no consiste en recuperar un acuerdo previo sino en hacerlo de nuevo.

SENADORE JELTZALEEN LEGEBILTZAR TALDEA
SENADORES NACIONALISTAS VASCOS
GRUPO PARLAMENTARIO

247 02 31
TELEFS. 248 57 80
446 10 13

III.-CONCLUSIONES

1.-No se rechaza la modificación del Reglamento del Senado para dotar a éste de un carácter territorial aplicando las propuestas presentadas por algunos Grupos Políticos, realmente innovadoras, mediante acuerdos parciales de detalle.

2.-Sin embargo no parece suficiente puesto que se tiene el convencimiento de que para revitalizar con efectividad el Senado como Cámara Territorial es necesario un consenso que sea asumido por todos los partidos políticos.

3.-Entendemos que este consenso es un paso previo que debe llevar a una posterior reforma constitucional en la que se de al Senado el verdadero carácter de "expresión del principio autonómico". Para lo cual existen diversos modelos en el derecho constitucional comparado que pueden servir de ejemplo.

Senado

Grupo Parlamentario C. D. S.

SENADO
COMISION DE REGLAMENTO
17-V-88
ENTRADA N.º 3

PRESIDENTE DE LA COMISION DE REGLAMENTO

EXCMO. SR. D. JOSE LUIS RODRIGUEZ PARDO

Adjunto remito propuesta de modificación de adaptación del Senado a Cámara de Representación Territorial.

Palacio del Senado, 17 de Mayo de 1988

Fdo. Alberto Dorrego González

Senado

SECCION QUINTA

"DE LAS COMISIONES TERRITORIALES"

Senado

ARTICULO 61 BIS

1. Son Comisiones Territoriales la Comisión de las Comunidades Autónomas y la Comisión de las Entidades Locales. Ambas Comisiones tienen carácter de Comisiones Permanentes Legislativas.

2. Las Comisiones Territoriales tendrán delegada del Pleno, con carácter general, la competencia de aprobación de los proyectos o proposiciones de Ley que se le encomienden a propuesta de la Mesa y por acuerdo de la Junta de Portavoces, sin perjuicio de que el Pleno pueda recabar en cualquier momento la observación del procedimiento ordinario.

3. Las Comisiones Territoriales podrán interesar, por conducto de la Presidencia del Senado, del Congreso de los Diputados y del Gobierno de la Nación, le sean cedidas las posibles iniciativas legislativas para su formulación como proposiciones de Ley del Senado y para su tramitación delegada en dichas Comisiones.

ARTICULO 61 TER

1. La Comisión de las Comunidades Autónomas estará compuesta por los Senadores de designación por las Comunidades Autónomas, agrupados por Grupos Territoriales, computando cada Grupo Territorial un voto igual, independientemente del número de Senadores que lo compongan.

2.1 Tendrán derecho a participar en las reuniones de la Comisión, sin voto, los Presidentes de las CC.AA. y los de las correspondientes Asambleas Legislativas, pudiendo hacerse representar por un Vicepresidente o Consejero Delegado a tal efecto.

2.2 Los anteriores miembros, invitados permanentes en la Comisión, podrán proponer cuestiones para su debate y deliberación, así como comparecencias para informar.

3. La Comisión de las Comunidades Autónomas será competente para conocer las cuestiones e iniciativas legislativas que afecten de modo específico a una o varias Comunidades Autónomas.

Senado

ARTICULO 61 QUATUOR

1. La Comisión de las Entidades Locales estará compuesta por un Senador designado de entre los electos por cada circunscripción Provincial o Insular así como las de Ceuta o Melilla y por un Senador designado por cada uno de los Grupos Parlamentarios y por cada uno de los Grupos Territoriales de la Cámara, ejerciendo cada Senador su voto individual.

2. Tendrá derecho a participar en las reuniones de la Comisión, sin voto, hasta veinte Alcaldes y diez Presidentes de Diputación, Cabildo, Consell, insular o de otras agrupaciones de municipios que designe la Federación Española de Municipios y Provincias teniendo en cuenta criterios de representación en función del tamaño, composición política y ubicación territorial de las entidades locales a los que representen.

3. Cualquier Alcalde o Presidente de Diputación, Cabildo COnsejero Insular o agrupación de Municipios, podrá solicitar, mediante escrito razonado, comparecer ante la Comisión para suscitar cuestiones o informar, si es aceptado por la Mesa; y así como ésta podrá interesar su comparecencia a iniciativa de la Comisión.

4. La Comisión de las Entidades Locales será competente para conocer las cuestiones e iniciativas legislativas que afecten de modo específico a las Entidades Locales

Senado

Esta sería una nueva sección del Capítulo IV "De las Comisiones" del proyecto de Reglamento del Estado.

En el artículo 46 del Proyecto habría que incluir un terc

párrafo que dijera

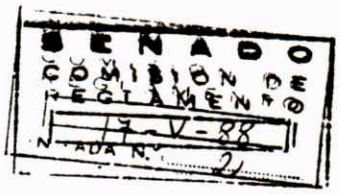
"3. Las Comisiones Territoriales se rigen por las normas especiales de los Artículos".

Del artículo 52 habría que suprimir entre las Comisiones relacionadas la de "Autonomías y Administración Territorial"

SENADO

Agrupación Parlamentaria del Partido Liberal

SILVA, 2 - 9.º G
28013 MADRID



EXCMO. SR. VICEPRESIDENTE PRIMERO DEL SENADO

PRESIDENTE DE LA PONENCIA ESPECIAL SOBRE LA REFORMA DEL REGLAMENTO

En relación con la posible reforma del Reglamento del Senado, la Agrupación de Senadores del Partido Liberal, estima que las modificaciones más urgentes de la norma actual son aquellas que están sugeridas por las lagunas o defectos observados en el funcionamiento diario.

Por esta razón, consideramos que en el momento actual resulta más operativo realizar las reformas puntuales y muy localizadas en algunos artículos, que abordar una amplia y general alteración de dicho Reglamento.

Los defectos principales de más alto calado obedecen a las limitaciones y condicionamientos impuestos por la Constitución a la Cámara Alta. Como no parece oportuno intentar, por ahora, la reforma de nuestra Ley Suprema, consideramos aconsejable realizar solamente aquellas reformas concretas que la práctica demanda, aunque naturalmente estamos abiertos a cualquier otra modificación que mejore la situación actual y sea postulada por otros Grupos.
A nuestro juicio las principales modificaciones que habría que introducir son las siguientes:

A) Incorporar al texto del Reglamento las interpretaciones y normas supletorias realizadas por el Presidente del Senado que se considere conveniente.

B) Posibilidad de constituir Comisiones de Investigación o Especiales con el simple voto favorable de 1/4 de la Cámara, pudiendo limitar el número de Comisiones en cada periodo de sesiones, así como poner plazo a su funcionamiento y formulación de conclusiones. El texto del artículo 59, podría ser el siguiente:

SENADO

Agrupación Parlamentaria del
Partido Liberal

SILVA, 2 - 9.º G
28013 MADRID

"Artículo 59. El Senado con el voto favorable de 1/4 al menos de sus miembros, y a propuesta del Gobierno o de veinticinco Senadores que no pertenezcan al mismo Grupo Parlamentario, podrá establecer Comisiones de Investigación o Especiales para realizar encuestas o estudios sobre cualquier asunto de interés público. Estas Comisiones estarán compuestas por dos Senadores de cada Grupo Parlamentario, sin perjuicio de que las votaciones se realizarán por voto ponderado, otorgando a cada Grupo el peso que le corresponda por la cuota representativa que tenga en el Pleno de la Cámara.

La petición de constitución de una Comisión de Investigación o Especial determinará el objeto de la misma, así como el plazo durante el cual habrá de realizar sus trabajos y formular sus conclusiones, que nunca será superior a diez meses. Durante el mismo período de sesiones no podrán funcionar más de dos Comisiones de Investigación o Especiales, salvo que el Pleno de la Cámara decida lo contrario para cada caso concreto."

El párrafo 2. del actual artículo 59 puede mantener el mismo texto.

El artículo 60.2 deberá tener la redacción siguiente:

"Artículo 60.2. Las Comisiones de Investigación podrán requerir la presencia de cualquier persona para declarar ante las mismas con los efectos previstos en la Ley que desarrolla lo dispuesto en el artículo 76.2 de la Constitución.

Todo Grupo Parlamentario tendrá derecho a incluir en los requerimientos de comparecencia hasta dos personas o representantes de Entidades cuyas actividades estén relacionadas con el objeto de la investigación."

C) Parece conveniente extender la posibilidad de que las Comisiones celebren audiencias para escuchar la opinión y recibir la información que puedan proporcionar entidades y sectores sociales interesados, así como la cualificada aportación de expertos en materias propias de la competencia de cada Comisión. Por esta razón estimamos que el párrafo segundo del artículo 67 debería quedar redactado del siguiente modo:

SENADO

Agrupación Parlamentaria del Partido Liberal

SILVA, 2 - 9.º G
28013 MADRID

"Asimismo cualquier Grupo Parlamentario podrá solicitar la presencia de otras personas, representantes de entidades o asociaciones, cuya opinión se considere conveniente conocer en relación con cualquier asunto estudiado por la Comisión o proyecto de ley que haya de ser sometido a su conocimiento. En este último caso bastará que el proyecto de Ley haya entrado en el Congreso de los Diputados."

D) En cuanto al uso de la palabra por parte de los Senadores, se considera que la posibilidad de que un Senador pueda aclarar sus argumentos expuestos en el debate, no debe quedar reducido a una concesión graciosa por el Presidente, sino que debe ser un derecho. Por esta razón se estima que el artículo 87 debería quedar redactado del siguiente modo:

"Artículo 87. Además de los turnos previstos en cada caso por el Reglamento, el Presidente deberá conceder la palabra a los Senadores que lo soliciten, cuando lo argumentos de éstos hayan sido discutidos. El presidente dará en este caso la palabra por una sóla vez en cada turno y por tiempo que no exceda de cinco minutos."

E) En el caso de las preguntas orales que constituye el medio más vivo y actualizado de control parlamentario, nos parece exiguo el tiempo que cada Senador dispone para las preguntas. Asímismo, creemos que cada pregunta debe concluir con la intervención del Senador, si lo desea.

Por esta razón la redacción del artículo 167.2 podría ser la siguiente:

"Artículo 167.2. Tras la escueta formulación de la pregunta por el Senador, contestará el Gobierno, aquél podrá intervenir a continuación para réplica y éste para dúplica. El Senador interrogante y el Ministro afectado dispondrán, cada uno, de cinco minutos como máximo para los dos turnos que les corresponden, sin que resulte de aplicación lo dispuesto en los artículos 84 y 4."

F) La participación en la composición de las Comisiones deberá ser

SENADO

Agrupación Parlamentaria del Partido Liberal

SILVA, 2 - 9.º G
28013 MADRID

proporcional a la importancia numérica de cada Grupo dentro de la Cámara, pero no se debe impedir la presencia de todos los Grupos, por pequeños que estos sean. Por esta razón la redacción del artículo 51 podría ser la siguiente:

"Artículo 51. Las Comisiones se compondrán de veinticinco miembros y en ellas habrá una participación de todos los Grupos Parlamentarios proporcional a su importancia numérica dentro del Senado. Cuando en virtud de las dimensiones de un Grupo, este no pudiera estar presente en todas las Comisiones, su portavoz o quien le represente podrá asistir con voz y voto a las sesiones de las Comisiones donde no posea escaño."

G) La representación territorial del Senado, invocada como característica esencial de esta Cámara en el artículo 69 de la Constitución, debe reflejarse en el Reglamento y en la organización y funcionamiento del Senado.

La adecuada configuración de este como auténtica Cámara de representación territorial exigiría una reforma constitucional, que como ya se ha indicado anteriormente no parece conveniente en estos momentos.

Por esta razón, consideramos que lo que podría intentarse dentro de los estrechos límites que la Constitución establece, es la configuración de una Comisión de Autonomías con una composición más amplia que las Comisiones ordinarias, a fin de que dentro de tal Comisión estuviesen especificamente representadas las 17 Comunidades Autónomas, mediante grupos territoriales y con competencias específicas.

Siendo esta la cuestión de mayor consideración y de más alto relieve institucional respecto a la reforma del Reglamento, creemos que no puede abordarse sin un texto básico preparado por la mayoría parlamentaria de la Cámara para ser sometido a debate y posibles enmiendas del resto de los Grupos.

Madrid, 10 de Mayo de 1.988.

SENADO
COMISION DE REGLAMENTO
17-V-88
ENTRADA Nº 5

Agrupación de Senadores

DEMOCRACIA CRISTIANA

A LA COMISION DE REGLAMENTO.-

Propuestas de modificación de la Agrupación de Senadores de la Democracia Cristiana al Reglamento del Senado.-

AL TITULO I "DE LA CONSTITUCION DEL SENADO".-

La actual redacción del Reglamento del Senado relativa a este Título Primero es, en ocasiones, excesivamente prolija. Por ello, convendría simplificarla.

. Con respecto a la constitución del Senado, sería conveniente que se pasase directamente a la presidencia de edad, eliminando el trámite previsto en el apartado 2 del artº 2º del texto actual. También conviene evitar el defecto del vigente Reglamento, según el cúal, el juramento o promesa de los Senadores se verifica después de la elección de la Mesa, con lo que resulta que un primer e importantísimo acto de manifestación de voluntad de los parlamentarios se lleva a cabo cuando aún no han perfeccionado su condición de tales.

. Convendría precisar cuando comienza y cuando finaliza el mandato de los Senadores designados por las Comunidades Autónomas.

. Igualmente se debería exigir un control de asistencia, como mínimo a Plenos y Comisiones.

AL TITULO II "DE LOS SENADORES Y DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS".-

. Es necesario adaptar a la legislaicón vigente electoral las previsiones reglamentarias sobre obligación de declaración de actividad, bienes, etc.

. La regulación de los Grupos Parlamentarios debe modificarse. Dado el sistema mayoritario por el que se elige el Senado, parecería lógico rebajar a cinco el número de Senadores necesario para constituir Grupo Parlamentario, quedando

C/ Jacometrezo. 4, 9º 1, 28013 Madrid. Telef. 5216975-5219715

Agrupación de Senadores

DEMOCRACIA CRISTIANA

.../...

disuelto el Grupo si dicho número se redujese a tres.

Por otra parte, no tiene sentido prohibir que Senadores pertenecientes a un mismo partido pero que hayan concurrido a unas elecciones en coalición con otras fuerzas políticas, puedan constituirse en Grupo Parlamentario separado y, con mayor razón, en una Cámara como el Senado en el que el sistema mayoritario/ imperante propicia la formación de coaliciones electorales.

. Procede suprimir los grupos territoriales por la sencilla razón de - que la práctica ha demostrado que la correspondiente previsión es de difícil -- práctica en el normal desarrollo de la actividad encomendada.

AL TITUTLO III "DE LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SENADO".-

. La figura del Presidente de la Cámara debe ser reforzada, con objeto de aproximar el sistema español al británico.

Pensamos que un reforzamiento de la Presidencia es más una garantía de neutralidad que un riesgo de discrecionalidad, ya que al fin y al cabo, la Mesa y la Junta de Portavoces, como órganos colegiados que son, están, inevitablemente condenados a la concreta correlación de fuerzas que exista en un momento determinado.

. El número de Comisiones Legislativas en el Senado es excesivo. No -- tiene ningún sentido que una Cámara de segunda lectura y con un número de miembros relativamente reducido, mantenga el número actual de Comisiones, sobre todo las legislativas. Convendría reducir el número de éstas a no más de seis con mayor número de miembros y, distribuídos en función de agrupaciones ministeriales o secoriales, teniendo en cuenta también la expresión y el volúmen de trabajo de los últimos años.

C/ Jacometrezo. 4, 9.º 1, 28013 Madrid. Telef. 5216975-5219715

.../...

. La constitución de las Comisiones de investigación no debe estar supeditada, en todo caso, a la voluntad del Grupo mayoritario. Por ello, debería introducirse un precepto del siguiente tenor que exceptúase el principio general del previo acuerdo de la Cámara:

"No se exigirá acuerdo del Pleno para constituir una Comisión de investigación cuando lo solicite una cuarta parte de los Senadores que componen la Cámara. Cada Senador sólo podrá apoyar una iniciativa de este carácter en cada periodo de Sesiones."

. Intimamente relacionado con el aumento de las facultades de la Presidencia está la necesidad de flexibilizar los debates. No todos los debates son cualitativamente iguales y, por tanto, parece ilógico que se les mida siempre con el mismo rasero. Por ello, habría que aplicar mayor flexibilidad en el artº 87, facultando a la Presidencia de la Cámara para que, en función de la importancia del tema objeto de discusión, amplíe, en su caso, los tiempos de los turnos de intervenciones.

AL TITULO IV "DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO".-

La regulación de las proposiciones de ley de iniciativa de los Senadores, contenida en el artº 108, es complicada y cercena, en gran medida, las posibilidades de que la Cámara ejerza la capacidad constitutiva de iniciativa legislativa. Por ello, convendría introducir una modificación en el Reglamento que permitiese que antes de que la proposición de ley saliese del Senado, hubiera la posibilidad de un trámite en Comisión con objeto de ponderar y perfeccionar, en su caso, el texto originario.

. Con respecto al procedimiento presupuestario, parece imprescindible eliminar, de una vez por todas, la injustificada restricción contenida en el artº 149 del Reglamento, apartado 2, sobre las enmiendas que impide un aumento de crédito en algún concepto, circunscribiendo la baja a la misma Sección, lo cual parece un

Agrupación de Senadores

DEMOCRACIA CRISTIANA

.../...

requisito excesivo. En nuestra opinión, el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado no está incluído en las restricciones previstas en el apartado 6 del artº 134 de la Constitución.

Igualmente, durante el debate de Presupuestos en el Senado, se debería dotar de competencia legislativa plena a la Comisión correspondiente, dejando para su debate en Pleno, exclusivamente, los vetos al articulado, a las Secciones o a los Anexos.

AL TITULO VI "DE LAS PREGUNTAS E INTERPELACIONES".-

Con respecto a las preguntas orales, convendria modificar las previsiones reglamentarias con objeto de que aquellas que se formularan ante el Presidente de la Cámara, respondieran verdaderamente a asuntos actuales. Por ello, bastaría que mediasen dos o tres días entre la fecha de la presentación y la de su formulación. Igualmente, sería conveniente que el Presidente del Gobierno compareciera como mínimo, una vez en cada periodo de sesiones, con objeto de someterse a las preguntas que le formularan los parlamentarios.

También con las interpelaciones sucede exactamente lo mismo. Es un acto de control parlamentario que va indisolublemente unido a los conceptos de actualidad, urgencia y necesidad. Por ello, habría que flexibilizar los plazos y conseguir del mismo modo que su tramitación fuese lo más ágil posible.

Las interpelaciones deben despacharse entre el interpelante y el Ministro interpelado, sin necesidad de intervención del resto de los portavoces, ya que no han sido parte en la interpelación formulada.

Institucionalizar el debate autonómico, arrancando de un informe remiti-

C. Jacometrezo. 4, 9.ª 1, 28013 Madrid. Telef. 5216975-5219715

Agrupación de Senadores

DEMOCRACIA CRISTIANA

.../...

do por el Gobierno y sobre el que se presentaran Mociones derivadas del mismo.

Madrid, 16 de Mayo de 1.988

Fdo.:José María García Royo
Representante de la Agrupación de Senadores
de la D.C.

C/ Jacometrezo 4 9ª1 28013 Madrid Telef 5216975-5219715

Las cámaras legislativas de los Estados plurilingües utilizan normalmente las lenguas habladas en sus territorios

Los parlamentos no son Babel

En el Senado ondean las banderas de las autonomías pero no se usan sus lenguas

En el Parlamento Europeo se utilizan oficialmente nueve idiomas



En el Senado, que es el órgano legislativo de representación territorial, no se permite la utilización de las lenguas oficiales en las autonomías, salvo el castellano.

Los parlamentos de los Estados plurilingües utilizan normalmente, de hecho y de derecho, las lenguas habladas en sus territorios. Estas cámaras legislativas, sin embargo, no se convierten en una confusa Babel. Y no son una babel, gracias al creciente conocimiento idiomático de unos parlamentarios cada vez más políglotas y gracias también a un invento muy antiguo, utilizado cada vez más en el mundo moderno y civilizado, como es la traducción simultánea.

Así ocurre en países que algunos podrían considerar tercermundistas y situados en el furgón de cola, como Camerún, Cabo Verde, China, las islas Fiji, India, Pakistán, Kenia, Malta, Filipinas, Ruanda, Senegal, Somalia, Sri Lanka, Tanzania, Zaire, Zimbaue y tantos otros. Pero es que también así ocurre en los Estados europeos y occidentales, del este y del oeste, y entre los países que son locomotoras del progreso.

Si José Federico de Carvajal, en lugar de ser presidente del Senado español, fuera presidente del Parlamento de Estrasburgo –eso es, del Parlamento de la Europa del futuro– presidiría una cámara en que no se impone el monolingüismo, sino en la que, como fruto de la unidad europea, conviven y dialogan hasta nueve lenguas, nueve: alemán, castellano, danés, francés, griego, holandés, inglés, italiano y portugués. Y si Carvajal no fuera ciudadano español, sino belga, canadiense, checoslovaco, finlandés, irlandés, israelí, luxemburgués, suizo, yugoslavo, rumano, o soviético... el presidente del Senado español tendría que variar sus registros conceptuales y auditivos, porque debería presidir una cámara que es más una coral polifónica que un solista monolingüe.

Porque en Bélgica, las lenguas oficiales empleadas en su Parlamento son el flamenco, el francés y, ocasionalmente, el alemán. En Canadá; el francés y el inglés. En Finlandia, el finlandés y el sueco. En Irlanda, el irlandés y el inglés. En Luxemburgo, el luxemburgués y el francés. En Suiza, el alemán, el francés y el italiano. En Israel, el hebreo y el árabe. En Checoslovaquia, el checo y el eslovaco. En Yugoslavia, el serbo-croata, el esloveno y el macedonio. En Rumania, los parlamentarios se expresan generalmente en rumano, aunque los representantes de minorías nacionales pueden hacerlo en su propia lengua. En la Unión Soviética no hay lengua oficial, pero el ruso es la comúnmente utilizada en el Soviet Supremo, aunque los parlamentarios hablan en su lengua nativa.

Y en el Estado español... España es diferente. Sólo el castellano es empleado en las Cortes Generales, aunque en su territorio se hablan varias lenguas que son oficiales y que, como en el caso de Cataluña, constituyen el nervio de su personalidad colectiva. La Ley de Normalización Lingüística, aprobada unánimemente en el Parlament, comienza precisamente con la afirmación de que la lengua catalana es "elemento fundamental de la formación de Cataluña".

Para resolver esta situación, para poner en sintonía la realidad plurilingüe estatal con sus Cámaras representativas, para avanzar en la configuración del Senado como una auténtica Cámara de representación territorial y reforzarlo como cauce más idóneo para la expresión y participación de las autonomías en las tareas del Estado, y para acercar este país a lo que es normal en otros estados con situaciones sociolingüísticas similares, ha habido desde septiembre tres iniciativas parlamentarias.

El Partido Nacionalista Vasco presentó el 23 de septiembre en el Congreso una proposición de ley sobre la participación de la Administración del Estado en la normalización de las lenguas de las nacionalidades y regiones. Su artículo 8 indica que "en las Cortes Generales del Estado, en tanto que instituciones de representación de todos los ciudadanos del Estado, se establecerán servicios permanentes de traducción que atiendan tanto los debates parlamentarios como los trabajos y publicaciones de las cámaras".

Esta proposición ha pasado desapercibida. Todo lo contrario ha ocurrido con la moción presentada el 10 de octubre en el Senado por Convergència i Unió, quizá debido a que su resolución debía producirse de inmediato. En dicha moción se expone que el Senado "como Cámara de representación territorial" debe asumir "el honor y la responsabilidad de integrar en un proyecto común la realidad plural y diversa del Estado" y "la realidad plurilingüística de España". Y se pide: "1) En todas las actividades parlamentarias de la Cámara, los senadores y grupos parlamentarios en que se integran podrán usar indistintamente cualesquiera de las lenguas oficiales en España, de acuerdo con lo que dispone el artículo 3º de la Constitución y los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas. 2) Por la Mesa de la Cámara se adoptarán las medidas necesarias para la aplicación progresiva del precedente acuerdo".

Pero la Mesa del Senado acordó el 18 de octubre no admitir a trámite esta moción, alegando que, según la Constitución, "al ser el Senado un órgano constitucional, sólo el castellano puede ser usado como lengua oficial". Tal acuerdo provocó dos iniciativas parlamentarias. Eusko Alkartasuna contestó con la presentación de una moción idéntica a la catalana. Y CiU solicitó a la Mesa, el 21 de octubre, que reconsiderase su acuerdo. Pero la Mesa se ratificó de forma definitiva, el 15 de noviembre, en su primera decisión, de manera que, en primer lugar, establece que está prohibido usar el catalán, el vasco y el gallego en la Cámara y, en segundo lugar, impide incluso que la cuestión pueda ser ni tan siquiera debatida en la Cámara.

El senador Joaquim Ferrer, que presentó la moción, considera, en contra de la interpretación de la Mesa, que la Constitución permite y avala el uso de cualesquiera de las lenguas oficiales en España, además del castellano, en el Senado, y ha anunciado el estudio de medidas legales para lograr que la decisión de la Mesa no sea el punto final de esta historia.

La historia afecta personalmente a 78 de los 255 senadores de la Cámara alta. Estos 78 senadores, que ocupan escaño por elección directa o como representantes de los Parlamentos de las correspondientes autonomías, han sido elegidos en Cataluña, Islas Baleares, Comunidad Valenciana, Galicia y País Vasco, en cuyos territorios viven 15.456.813 personas de los 38.726.054 ciudadanos del Estado español. Pero, de momento, está prohibido que el catalán, el gallego y el vasco, aunque sean lenguas oficiales y propias de estas comunidades autónomas, se usen en el Senado. Eso sí, en la calle, a las puertas mismas de la sede de la Cámara Alta, ondean, con la española, las 17 banderas autonómicas, puesto que, según el artículo 69 de la Constitución, "el Senado es la Cámara de representación territorial".

ORIOL DOMINGO

EL SENADO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Por **José María GIL ROBLES y GIL DELGADO**
Letrado de las Cortes Generales
Abogado

1. DEFINICIÓN DEL SENADO: UNA FÓRMULA QUE NO SE CORRESPONDE CON LA REALIDAD

Sabido es que el artículo 69.1 de la Constitución define al Senado como *la Cámara de representación territorial.*

También es un lugar común entre los muchos tratadistas que se han ocupado de esta Asamblea, afirmar que esa definición no se corresponde con su composición (así lo dicen PUNSET, AJA, etc.) en la que la representación de las Comunidades Autónomas apenas si supera la sexta parte del número total de Senadores, ni con sus funciones, que no se distinguen por una especial relevancia en orden a la participación de las Comunidades Autónomas en la legislación y control del Gobierno o a las relaciones entre aquéllas y el Estado central (como ha puesto de manifiesto entre otros APARICIO PÉREZ).

Ciertamente existen voces discrepantes que intentan realzar el papel del Senado como Cámara de integración territorial (entre los más destacados cabe citar a GARCÍA ESCUDERO y PENDÁS), pero no sólo constituyen auténticas excepciones en el conjunto de quienes se han ocupado del tema, sino que a lo más que llegan es a afirmar que los Senadores designados por las Comunidades Autónomas y los elegidos en otras circunscripciones introducen factores de indudable representación territorial. Ahora bien, el problema no estriba en la existencia de esos factores —que nadie niega— sino en su escasa relevancia en cuanto a la composición total de la Cámara, que no permite calificar a ésta como de representación territorial.

En efecto, ¿qué significa «Cámara de representación territorial»? Obviamente no cabe entender esa representación como representación de circunscripciones territoriales; también los Diputados se eligen por circunscripciones territoriales (las provincias) de tal forma que el artículo 68.2 de la Constitución puede decir que «la ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción...». Representación territorial, si ha de tener un significado distinto —y, si no, huelga la definición del Senado como Cámara de esa específica representación—, ha de entenderse como *representación de entidades territoriales.* Que no está ausente del Senado, pero que constituye una mínima parte de su composición, como queda dicho.

2. CONSECUENCIAS DE ESA DISFUNCIÓN

La primera es la provisionalidad o transitoriedad de la composición del Sendo, pues como ha puesto de relieve RECODER, el legislador constituyente, ante las varias posibilidades de articulación que en aquel momento permitía la fórmula de Estado de las Autonomías, optó por:

> Una fórmula de compromiso que, partiendo de la realidad territorial existente contuviera elementos de la Organización Territorial proyectada. Cuando ésta sea una realidad actuante será, sin embargo, necesario reformar el precepto que analizamos, si se desea que el Senado sea auténticamente la Cámara de representación territorial... Resulta, pues claro que la regulación de la Constitución en este punto ha nacido provisional.

Una vez concretada la forma del Estado de las Autonomías, esa provisionalidad se traduce en imperfección, pues una vez articulada toda España en Comunidades Autónomas, la conexión entre esta configuración del Estado y la composición y papel del Senado, son mínimos. De ahí la constante referencia, tanto en la doctrina científica como en los órganos de opinión, a que el Senado no realiza de hecho la función que constitucionalmente tiene asignado de ser la Cámara de representación.

Existe, por tanto, una generalizada conciencia de fracaso, frustración, en definitiva, de inutilidad. Nada sorprendente, puesto que, como se ha puesto entre otros de manifiesto por APARICIO PÉREZ:

> La primera y principal condición para la existencia de un bicameralismo es que no presenten ambas Cámaras como una mera dúplica una de la otra. Para que esto no suceda es requisito necesario que ambas Cámaras tengan una base diversa de representación, lo que va a permitir enfocar de diferente forma las funciones parlamentarias correspondientes a cada una.

Una Cámara que, por su composición y por las funciones que tiene asignadas, no puede cumplir el papel que la Constitución le asigna, y que tampoco ha encontrado el modo de realizar otro rol político relevante, es una Cámara inútil; un lujo innecesario y, como tal, carísimo, excesivamente oneroso.

De ahí que menudeen cada vez más las voces que, desde los más diversos ángulos y perspectivas, preconizan la reforma de la Alta Cámara, reforma de la que se han ocupado extensamente.

3. LA REFORMA DEL SENADO

Reformar el Senado es una medida imprescindible si se desea que tenga una utilidad en consonancia con el gasto que supone. De lo contrario irán tomando creciente fuerza y audiencia en la opinión pública las voces que abogan por su supresión pura y simple.

Ahora bien, la reforma del Senado tropieza con un doble obstáculo, hasta ahora infranqueable: de una parte, el fantasma de la inestabilidad constitucional, que lleva a ver con prevención cualquier intento de tocar al texto de 1978; y de otra, el recelo de amplios sectores frente a todo lo que signifique reforzar o consolidar la distribución del poder entre el Estado central y las Comunidades Autónomas. Sean cuales sean las manifestaciones programáticas de federalismo, nacionalismo o autonomismo, la realidad es que hoy por hoy no existe el consenso necesario para abordar la reforma de los preceptos

• JOSÉ MARÍA GIL ROBLES Y GIL DELGADO

constitucionales relativos a la Alta Cámara.

Vuelvo a repetir que considero imprescindible esa reforma. Nuestro Estado tiene como uno de sus principios básicos el reconocimiento y garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 1 de la Constitución); ello conlleva la necesidad de reforzar los instrumentos de participación de las Comunidades Autónomas en la acción del Estado, y los de control de aquéllas sobre la Administración central. El Senado puede asumir un papel muy importante en ambos sentidos.

Desde ese convencimiento, se proponen a continuación una serie de medidas dirigidas al reforzamiento del papel del Senado en distintos campos, distinguiendo en cada uno de ellos dos aspectos:

— medidas que pueden adoptarse sin necesidad de reformar la Constitución.
— medidas que requerirían una reforma constitucional.

4. REFORMAS EN RELACIÓN CON LA COMPOSICIÓN DEL SENADO

A) La composición que la Constitución de 1978 establece para el Senado lleva a que sólo 46 de los 254 Senadores, es decir un 18 por 100, representen efectivamente a las Comunidades Autónomas.

La elección de los 209 Senadores correspondientes a las circunscripciones provinciales, insulares y de Ceuta y Melilla viene tan condicionada por los apartados 2, 3 y 4 del artículo 69 de la Constitución, que resulta imposible mediante la simple reforma de las leyes electorales convertirlos en representantes de las Comunidades Autónomas. A mayor abundamiento, esa elección viene llevándose a efecto simultáneamente con la del Congreso, es decir, en el contexto de unas elecciones dirigidas a determinar qué partido ha de gobernar España. El voto pierde así toda posibilidad de emitirse con vistas a consideraciones de representación territorial.

B) Para que el Senado se convirtiese, efectivamente, en Cámara de representación territorial *sería necesario,* por tanto, *reformar* el citado *artículo 69 de la Constitución,* de forma que los Senadores resultasen elegidos por alguno de estos sistemas:

a) Por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, bien en la forma actualmente establecida por el artículo 69, apartado 5, de la Constitución, bien mediante cualquiera otro de los sistemas utilizados en el Derecho constitucional comparado (en número igual para todas las Comunidades Autónomas o proporcional a su población; por sufragio mayoritario de la Asamblea legislativa autonómica, con o sin correcciones, o en proporción al número de miembros de cada grupo parlamentario, etc.).

b) Por los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, en número igual para todas, o en proporción a su población, con correcciones o sin ellas.

La opción entre uno u otro sistema dependerá, básicamente, de si se pretende que los representantes de cada Comunidad Autónoma en el Senado actúen como un bloque, o si se prefiere que representen la pluralidad de tendencias políticas existentes en aquélla. Este último criterio es el que ha seguido la Constitución en el apartado 5 del tan repetido artículo 69.

Otra posibilidad sería combinar ambos sistemas, de forma que unos Senadores se eligiesen por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, y otros por sus Parlamentos.

C) En tanto se llega a una reforma constitucional, cabe dar pasos en el sentido de aumentar la vinculación entre la mayoría de los Senadores —los 208 antes mencionados— y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

a) La propia Constitución permite acumular el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de Senador, y de hecho esa acumulación se ha dado no sólo en los Senadores del artículo 69.5, sino en los elegidos directamente.

Pues bien, nada impide que, mediante la reforma de los Estatutos de las Comunidades Autónomas que lo juzguen conveniente, los Senadores elegidos directamente en las provincias o islas de la Comunidad Autónoma pasasen a formar parte automáticamente de la Asamblea Legislativa de la Comunidad. Esa doble condición de Senador y Diputado autonómico llevaría, sin duda, a los Senadores no elegidos por las Asambleas de las Comunidades Autónomas a sentirse más vinculados con éstas.

b) Hay que tener en cuenta que, sin llegar a a la reforma del Estatuto, tres Comunidades Autónomas han avanzado en esa dirección. Los Reglamentos de la Asamblea de la Región de Murcia (art. 63) y de las Cortes de Castilla-La Mancha (art. 68) permiten a los Senadores el uso de la palabra siempre que lo soliciten «en lo que suponga información sobre cuestiones tramitadas o tramitables en el Senado». En cuanto al Reglamento del Parlamento Vasco dispone en su artículo 127:

«1. El Pleno de la Cámara podrá solicitar, a través de la Mesa, de los Senadores representantes del País Vasco, nombrados con arreglo a la Ley 4/1981, de 18 de marzo, cuantos informes pudiesen interesar a la Comunidad a la que representan, en relación con su gestión en el Senado de las Cortes Generales del Estado.

2. La Mesa arbitrará la posibilidad de que a los citados Senadores les sean notificados cuantos asuntos sean tratados en el Parlamento y que pudieran interesar al mejor cumplimiento de su mandato en las Cortes Generales del Estado, así como su presencia en los debates de la Cámara a los mismos fines.»

c) En esa vía de una mayor relación entre Senado y Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas debería hacerse extensiva a los miembros de esas Asambleas la facultad de asistir, sin voz ni voto, a las sesiones del Pleno y de las Comisiones del Senado que no tengan carácter secreto, facultad que el artículo 83 del Reglamento del Senado reconoce ya a los Diputados del Congreso.

d) La vinculación de que hablamos se reforzaría también si la renovación del Senado se hiciese coincidir con la elección de la mayor parte de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Hay que tener en cuenta que el artículo 115 de la Constitución permite que la disolución afecte sólo al Senado o al Congreso. Luego es constitucionalmente posible disolver la Cámara Alta y fijar la fecha de las elecciones el mismo día en que se eligen las Corporaciones Locales y la mayoría de los Parlamentos autonómicos.

De este modo, la elección de los Senadores pasaría a formar parte del bloque de elecciones de representación territorial, en el que priman las consideraciones de representatividad y gobernabilidad locales y autonómicas, sobre las estatales.

e) En cualquier caso, el pluralismo del Senado habría de reforzarse, procediendo a la elección de los cuatro Senadores correspondientes a cada provincia

• JOSÉ MARÍA GIL ROBLES Y GIL DELGADO

por sufragio proporcional puro con listas abiertas. El actual sistema mayoritario no viene exigido por la Constitución y no presenta ventaja alguna.

5. POTENCIACIÓN DE LAS FUNCIONES DEL SENADO

A) El reforzamiento de las funciones del Senado podría realizarse desde dos ópticas distintas, a saber:

a) Atribuir al Senado las mismas funciones que al Congreso de los Diputados, eliminando la exclusividad de éste en cuanto a la designación y censura del Presidente del Gobierno, a la recepción de los proyectos de ley, etc.; y suprimiendo, también, su primacía en la decisión final sobre las leyes, ratificación de tratados, etc.

b) Orientar el reforzamiento en el sentido de diferenciar las funciones de ambas Cámaras, evitando en lo posible duplicidades.

Esta propuesta se inclina por la segunda opción, por entender que es más funcional y acorde con el Estado de las Autonomías, configurar el Senado como órgano de participación y control de las Comunidades Autónomas respecto a nombramientos importantes, acuerdos y mecanismos de cooperación, que como una Cámara colegisladora.

B) Siguiendo esa orientación, sería conveniente *reformar los siguientes artículos de la Constitución:*

a) El 74.2, para que en las decisiones de las Cortes Generales sobre tratados o convenios (art. 94.1 de la Constitución), autorización de acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas (art. 145.2 de la Constitución), y distribución del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158.2 de la Constitución), la decisión final corresponda al Senado.

b) Los artículos 87.2, 88, 89.2 y 90, para que la tramitación de los proyectos y proposiciones de ley se inicie en el Senado, éste tenga un plazo algo más dilatado para estudiarlos, y luego se remitan al Congreso de los Diputados, para que sea éste el que en definitiva los apruebe, rechace o modifique.

c) El artículo 116, para que las facultades que actualmente tiene el Congreso de los Diputados respecto de los estados de alarma, de excepción y de sitio, pasen al Senado.

C) *Sin necesidad de modificar la Constitución cabe aumentar sustancialmente las facultades e intervención del Senado* respecto de aquellos órganos constitucionales o de relevancia constitucional que ejercen algún tipo de control sobre las Comunidades Autónomas.

a) En la elección del Defensor del Pueblo podría invertirse el papel que actualmente desempeñan el Congreso y el Senado, de tal forma que la Comisión conjunta que ha de proponer el candidato o candidatos estuviese compuesta por el mismo número de miembros de cada Cámara, que se reuniese en el Senado presidida por el Presidente de la Alta Cámara, que ésta eligiese y el Congreso ratificase, y que en caso de discrepancia prevaleciese la elección del Senado.

b) La elección de los Consejeros de Cuentas, en vez de hacerse por mitad en cada Cámara, podría realizarse en su totalidad por el Senado, o bien seguir el mismo sistema sugerido anteriormente: elección por el Senado con ratificación por el Congreso, y decisión última de aquél. Otro tanto cabría hacer con los miembros del Consejo de Administración de RTVE.

c) Los doce Vocales del Consejo General del Poder Judicial que han de ser Jueces y Magistrados de todas las categorías y que ahora se eligen seis por el Congreso y seis por el Senado, podrían ser elegidos en su totalidad por este último entre los candidatos propuestos por las Asociaciones de Jueces y Magistrados (en el supuesto de que no se optase por volver al sistema de elección directa, que parece preferible).

d) También podría exigirse la ratificación del Senado por mayoría de 3/5 a las propuestas del Gobierno de nombramiento de los siguientes cargos:

— Presidente y Consejeros Permanentes de Estado.
— Embajadores de España (en especial, los embajadores ante la Comunidad Europea y demás organismos internacionales).
— Presidente de la Comisión General de Codificación.
— Director del Centro de Estudios Constitucionales.
— Director del Instituto de Estudios de la Administración Local.
— Director del Instituto de Cooperación Iberoamericana.
— Director del Instituto Nacional de Estadística.
— Director General de RTVE.
— Presidente y Consejeros del Consejo de Seguridad Nuclear (que actualmente son aceptados o vetados por el Congreso por esa mayoría).

D) Sería, asimismo, conveniente —y no requeriría modificación constitucional alguna— que los múltiples órganos de cooperación de la Administración Central y las Administraciones de las Comunidades Autónomas se residenciasen en el Senado, y sus reuniones estuviesen presididas por un Senador. En este caso estarían las siguientes comisiones, consejos o conferencias:

— Consejo de Política Fiscal y Financiera.
— Consejo Superior de la Función Pública.
— Comisión de Coordinación para la Función Pública.
— Junta Nacional Asesora de Cultivos Marinos.
— Consejo Nacional del Agua.
— Consejo del Patrimonio Histórico.
— Comisión Nacional de Administración Local.
— Consejo Superior de Metrología.
— Comisión Nacional de Protección Civil.
— Conferencia de Consejeros titulares de educación de los Consejos de Gobierno de la Comunidades Autónomas.
— Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de la Salud.
— Consejo General de la Ciencia y la Tecnología.
— Consejo Superior Geográfico.
— Consejo de Política de Seguridad.
— Consejo de Universidades.

E) Asimismo, cabe aumentar las facultades de control del Senado, sin tocar ni una coma de la Constitución, en los siguientes campos:

a) El artículo 82.6 de la Constitución dispone que «sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control». Nada impide, por tanto, que se encomiende al Senado el control del uso que haga el Gobierno de las delegaciones legislativas que se le confieran; bastaría con incluir la correspondiente cláusula en las leyes de delegación.

b) Otro tanto cabe decir del control previsto en el artículo 150.1 de la Constitución sobre las normas legislativas que dicten las Comunidades Autónomas en virtud de leyes marco, así como del control que cabe establecer sobre el uso de facultades transferidas por las leyes previstas en el artículo 150.2 de la Constitución (no así de las facultades delegadas, cuyo control ya está previsto en el artículo 153 b).

c) Asimismo podría encomendarse al Senado el control de las facultades previstas en el artículo 60 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, para imponer a las Corporaciones Locales el cumplimiento de sus obligaciones.

d) Ya tiene encomendado el Senado el seguimiento permanente de los proyectos de inversión financiados con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial; otro tanto podría hacer con los que se realizan al amparo de la Ley 50/1985, de 23 de diciembre, de Incentivos Regionales para la Corrección de Desequilibrios Económicos Interterritoriales, y con las ayudas a la prensa reguladas por la Ley 29/1984, de 2 de agosto.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Las posibilidades de conferir al Senado un papel más activo como Cámara de representación territorial son, como queda expresado, bastante amplias, incluso sin modificar la Constitución. Se trata, básicamente de un problema de voluntad política, de querer que la Alta Cámara sea verdaderamente útil y funcional, en lugar de continuar por el camino actual, erosionando su prestigio de día en día.

No basta, para ello, que exista en algunas Comunidades Autónomas la conciencia de una voluntad política diferenciada; es necesario que se generalice a todas o a la mayor parte, si el Senado ha de representar algo distinto a la voluntad política global del pueblo español en su conjunto. Y es, asimismo, imprescindible que exista en la opinión pública y en las fuerzas políticas el convencimiento de que el reparto territorial del poder y la participación de las Comunidades Autónomas es tan importante para la democracia como el pluralismo de los partidos. Sin ese convencimiento, el doble suceso de que antes hablaba seguirá siendo infranqueable.

EL ESTADO AUTONOMICO Y LA REFORMA DEL SENADO

Iñigo Cavero Lataillade

I. Introducción-delimitación del tema

Es frecuente establecer una relación entre las dificultades de progresión de un «Estado de Autonomías» hacia un «Estado Autónomo» (siguiendo la distinción nominal que establece el Profesor Ferrando Badía[1]), y las reflexiones sobre la naturaleza y limitadas funciones del Senado calificado prometedoramente, por el artículo 69 de la Constitución de 1978, como «Cámara de representación territorial».

Sin embargo, los problemas políticos que se acusan en el proceso autonómico no se pueden atribuir a la heterogénea composición del Senado, ni a lo limitado de sus competencias.

El análisis de la metodología para la realización del modelo de Estado que va resultando de nuestra Constitución, así como las tensiones y sus disfuncionalidades, se pueden conectar con la idea que, en la medida que se perfeccione el Estado Autonómico, alejándose del «unitario» de origen, se posibilite la incorporación real en una de las Cámaras de las Cortes Generales, y concretamente en el Senado, del principio de representación «especializada», con la subsiguiente influencia en un órgano de las Cortes Generales de las pretensiones e intereses de las Comunidades Autónomas, ello contribuirá a mejorar la funcionalidad del Estado y a la integración de las instituciones que soportan ciertas inercias centrífugas.

Paralelamente con el examen limitado a la problemática del proceso autonómico, parece oportuno considerar hasta qué punto las actuales funciones del Senado justifican un modelo de Parlamento bicameralista y en qué medida resulta, más semántico que real, el carácter de la designación del Senado como «Cámara de representación territorial».

[1] Juan Ferrando Badía: *El Estado unitario, el federal y el Estado Autonómico*. Tecnos, Madrid 1986, pág. 278.

Las conexiones entre ambos temas nos conducirán a considerar que la posible reforma del Senado estará condicionada por la medida en que el proceso autonómico se asiente y el modelo de Estado se consolide, ante actuales demandas minoritarias «federalizantes», unas por medio de la reforma de la Constitución realizante de un Estado Federal y otras por vía de una imaginativa aplicación de la norma fundamental que pueda conducir a un «federalismo cooperativo».

En todo caso, está justificado que analicemos hasta qué punto el actual Senado es susceptible de cumplir su función de Cámara políticamente útil para un Estado Autónomo o sí la única solución pasa por la reforma constitucional.

La extensión limitada de este trabajo, por exigencias del espacio disponible y la lógica armonía con el carácter informativo de las otras colaboraciones que se incluyen en este libro, nos excusa de señalar que abordamos un tema que exigiría la exposición más profunda, con una orientación más informativa que estrictamente científica.

II. *Algunas reflexiones sobre la situación actual del proceso de realización del Estado Autonómico*

Las diecisiete Comunidades Autónomas que funcionan actualmente no acusan un homogéneo nivel de desarrollo, tanto por las diferencias derivadas del «quantum» originario (cuatro del modelo especial del artículo 151, y trece del común, más restringuido competencialmente), como por la propia dinámica que sus propios órganos estaturarios les han imprimido.

El proceso autonómico va adquiriendo un mayor arraigo, con intensidades diferenciadas entre unas Comunidades y otras, como, en cierta medida, lo acreditan las elecciones para Asambleas Autonómicas que, con excepción de Cataluña, País Vasco, Andalucía y Galicia, se han celebrado en junio de 1987, junto con «europeas» y «municipales», y que han alcanzado un satisfactorio porcentaje de participación de electores.

Las Asambleas Legislativas se han constituido en todas las Comunidades, vienen funcionando y acreditan que la «descentralización política» es un fenómeno irreversible que va transformando un «Estado Unitario» en un «Estado de Comunidades Autónomas».

El marco competencial resultante de las materias incorporadas a los Estatutos va consiguiendo un traspaso paulatino por la Administración General del Estado, con las dificultades derivadas de su valoración económica y las transferencias de medios de personal e instalaciones. A ello hay que añadir el problema, que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional irá resolviendo de deslindar las que son competencias exclusivas, compartidas y concurrentes.

La operación de digerir las nuevas competencias y asegurar una estructura organizativa adecuada para su funcionamiento ha venido silenciando, en las trece

Comunidades de alcance más limitado, las demandas de transferencias que caracterizaba a los años anteriores.

Los Estatutos de todas las Comunidades Autónomas, incluso de las que accedieron por la vía del 151, es el elemento institucional de referencia. Pero no puede aceptarse, jurídicamente, la magnificación en que, a veces, se incurre al designarlos como «mini-constituciones», pues en realidad constituyen, como señala el Profesor Tomás Ramón Fernández[2] una «norma constitucional básica», orientada a la «auto-organización».

Ello nos permite salir al paso de quienes manifiestan que estamos inmersos en un proceso muy próximo al modelo federal, pues los Estatutos han sido aprobados por órganos institucionales estatales, (por las Cortes Generales y, en algunas supuestos, por el Congreso de los Diputados) y no, exclusivamente, por órganos propios autónomicos como ocurre en los Estados integrantes de una federación. Además, es preciso dejar aclarado que, como precisa el Profesor de Otto y Pardo, «las estructuras jurídicas del Estado Federal y del Estado Regional son radicalmente distintas».

Abundando en esta idea lo que suele constituir la parte dogmática de una Constitución, como son las declaraciones de derechos y deberes y sus mecanismos de eficacia y garantía, son únicamente materia propia de la Constitución de 1978 y no de los Estatutos aprobados. Los derechos y deberes de los españoles han de ser idénticos, según resulta de los artículos 14, 139 y 149-1 de la Constitución, siendo materia reservada a las Cortes Generales.

En esta misma línea, alguno de los conflictos o tensiones que aseguran un trabajo intenso al Tribunal Constitucional, tienen su origen en lo que el Profesor Martín Mateo designa como límites principales que «disciplinan y acotan el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus propios poderes» y entre ellos el respeto a los principios generales del ordenamiento jurídico estatal, considerado «como un todo».

No son excesivos los conflictos, inevitables en un proceso de progresiva acomodación competencial, que se vienen dilucidando por la vía del recurso de inconstitucionalidad o por los recursos positivos de competencia. Suelen tener su origen en el caso de las Autonomías de régimen «especial» o «privilegiadas», en una discrepante interpretación de cuáles son los intereses propios de cada Comunidad y, en consecuencia, al acotamiento de su ámbito de gestión, según se deduce del artículo 137 de la Constitución, al no poder conculcar los intereses generales de la comunidad estatal.

Los gobiernos catalán y vasco y los más notorios líderes nacionalistas vienen quejándose reiteradamente que el Gobierno del PSOE tiene ahora una posición restrictiva en la interpretación del espíritu de sus Estatutos, sin que, generalmente, concreten cuáles son las materias específicas de disenso, aunque, respecto al País

[2] Tomás Ramón Fernández: *Entre el Derecho y la Política.* Abella, Madrid 1982, pág. 82 y sig.

Vasco, se ha notado una cierta suavización en quejas, críticas y reivindicaciones desde que el PSOE ha entrado a formar parte del gobierno de coalición que gestiona a Euzkadi.

Buena parte del recelo autonómico, en orden a los deslindes competenciales, deriva de la necesidad por parte de los órganos centrales del Estado de cumplir sus compromisos y obligaciones como miembro de las Comunidades Europeas. Si bien el artículo 149-3 establece una reserva expresa como competencia de los órganos centrales del Estado, de otra parte, como consecuencia de ello, se tiene la sensación de ciertos recortes de algunas competencias transferidas, como síntoma de una renaciente tendencia estatalizadora. No puede dejar de recordarse que la sentencia 76/83 de 5 de agoto del Tribunal Constitucional sobre la «LOAPA» pacificó ciertas tensiones y dejó sin efectos la posibilidad de «recortes».

Además, el tan reiterado principio de «solidaridad interregional» resultante del principio superior de «unidad» que intenta realizarse a través del Fondo de Compensación Interterritorial, plantea algunas diferencias que se han ido resolviendo en el seno del Senado.

Parte sustancial de las dificultades del proceso «autonomizador» del Estado se explican y hasta a veces pueden justificarse por el desmesurado ritmo del dinamismo del proceso español, si lo comparamos con el seguido en Italia, que tardó casi veintitrés años en enfrentarse con la regionalización generalizada, o el de la República Federal que, como consecuencia del rodaje de veinte años, se orientó hacia un «federalismo cooperativo».

La responsabilidad de gestión política en algunas Comunidades ha experimentado en 1987, con relación a años anteriores, algunos cambios debido a problemas o crisis de los partidos que les gobernaban como son los casos de Euzkadi, en la que el PNV ha tenido que compartir el gobierno con el PSOE o el de Galicia, en la que la crisis y cambio de mayoría se ha llevado a cabo con un serio desgaste de la clase política y con detrimento del prestigio de las Instituciones. Como consecuencia de los resultados de las elecciones regionales, el PSOE ha perdido los gobiernos de Aragón, Canarias, Castilla-León y Rioja y ha debilitado su hegemonía en la Comunidad de Madrid, mientras que AP y CDS han accedido, respectivamente, a los Gobiernos de Castilla-León, Rioja y Canarias.

Particularmente interesante resulta el acceso al Gobierno de Aragón de un partido regionalista como el «PAR», en la medida que refleja un fenómeno que puede extenderse en el futuro a otras Comunidades.

Este interés nuestro por los cambios de mayorías de Gobierno en algunas Comunidades se fundamenta en poner de relieve un nuevo contrapeso o «balance», en los procesos políticos del poder en España, en la medida que, paralelamente con la progresiva transferencia de competencias por el Gobierno Central a los Autonómicos, se produce un debilitamiento del poder regional del PSOE, agravado por pérdidas en los marcos provincial y municipal. Con ello, el modelo de Estado Autonómico propicia un reequilibrio que viene a atenuar prepotencias hegemónicas. Sin embargo, dada la composición híbrida del Senado y la mayoría de cinco a uno de los Senadores «provinciales», no obstante algunos cambios en los Senadores «autonómicos», el PSOE sigue disfrutando de una confortable mayoría absoluta en ambas Cámaras.

Parece aconsejable seguir con atención si el PSOE, en el marco de la necesaria cooperación entre el Gobierno Central y los Autonómicos, presta un trato privilegiado a los de aquellas Comunidades gobernadas por miembros del partido, que aún es hegemónico a nivel estatal.

Uno de los temas que suele producir más tensiones y disfuncionalidades en el proceso autonómico es el relativo a la financiación de las Comunidades Autónomas, materia en la que también se va avanzando, pues se ha llegado, al parecer, a un acuerdo aceptable que permitirá que las Comunidades reciban para su financiación, según resulta del Proyecto de Presupuetos Generales del Estado para 1988, de orden de 785.780 millones de pesetas, lo que supone un aumento del 20,6% respecto al ejercicio presupuestario anterior.

Como es bien conocido, Navarra y el País Vasco tendrán que negociar próximamente la actualización de sus convenios. Las cesiones recaudatorias de Impuestos a las quince Comunidades de «Régimen Común» (Actos Jurídicos Documentados, Transmisiones Patrimoniales, Sucesiones e Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio) junto con el aumento presupuestario, ha determinado que las Comisiones Mixtas hayan funcionado y concluido sus acuerdos sin especiales tensiones, facilitada, además, por la cesión reciente del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados.

El panorama de las relaciones entre los poderes central y autonómico se ve enrarecido en el ámbito del País Vasco por el tráuma contínuo de la acción criminal de la organización terrorista ETA y por la presencia de un partido como HB, de sólida implantación, y que mantiene un justificación permanente a la estrategia terrorista de ETA.

La aceptación por el Gobierno de don Felipe González de contactar con miembros de ETA a efectos de su abandono de la lucha terrorista ha desatado en el País Vasco una toma de posiciones de los partidos nacionalistas de la que se deduce que, si bien se rechaza inequívocamente las acciones terroristas, hay una cierta coincidencia con algunos postulados de la llamada alternativa «KAS», que propugna «ETA» y, muy concretamente, con la anexión de Navarra y Euzkadi y el reconocimiento del derecho de autodeterminación.

En Cataluña la tensión Gobierno Central-Generalitat se enmarca en interpretaciones de algunos contenidos del Estatuto y, principalmente, en la valoración de las transferencias, ante la prestación de servicios que le han sido transferidos y, muy especialmente, la Sanidad. Es desde el PSC-PSOE donde ha surgido una propuesta de «federalización» del proceso autonómico que se mueve con formas imprecisas y que acusa un cierto desconocimiento de la complejidad del tema y de las diferencias de grado entre un modelo de Estado Regional o de Autonomías y un Estado Federal.

Algunos socialistas catalanes postulan reformas constitucionales que incidirían, evidentemente, con nuestro tema del Senado; otros reclaman una federalización homogeneizante y finalmente, desde posiciones de buen conocimiento de la materia, como el Profesor Solé Tura, se propugna un «federalismo cooperativo» que es la versión más moderna del federalismo armónico. El tema es complejo en cuanto el «federalismo» no es un término unívoco y, como ha señalado recientemente el Profesor Raul Morodo, «ni histórica ni doctrinalmente es válido afirmar que el federalismo sea simplemente una técnica organizativa a la que se puede aislar en sus contenidos ideológicos[3]».

La «inconsistencia ideológica» o «incoherencia política» que concurren en posiciones federalistas, según resalta un especialista del tema como el Profesor Gumersindo Trujillo, se manifiestan en algunas declaraciones procedentes del socialismo catalán que en el fondo acusan un propósito de «sacudirse» públicamente de la acusación de sucursalismo político que no resulta difícil de utilizar a sus competidores políticos[4].

Parece un tanto precipitado e irresponsable que, antes de completar el proceso de implantación del Estado de las Autonomías, se propugne un modelo «federal» que por su equivocidad puede abrir una polémica sobre temas como la autodeterminación, soberanía originaria, autorregulación estatutaria, monarquía-república, etcétera, y una exigencia de profundas reformas constitucionales y hasta, pensando en el efecto expansivo de las polémicas políticas, la crisis del consenso conseguido en 1978.

Concluiremos estas variadas consideraciones sobre la situación actual del proceso autonómico, insistiendo que se trata de algo muy complejo y cuya implantación inevitablemente crea tensiones y ha de superar dificultades inherentes a un modelo como el español que es netamente atípico en Derecho Constitucional Comparado, ya que ni se le puede identificar como un federalismo «descafeinado» ni es homologable al Estado Regional que resulta de la Constitución italiana de 1947. Al respecto, no es ocioso recordar que en Italia se esperó veintitrés años para realizar la instauración del Estado Regional.

En el próximo año, transcurrido ya el período inicial de cinco años para las Comunidades Autónomas que han accedido por la vía del artículo 143 de la Constitución de 1978, conforme a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 148, mediante la reforma de sus Estatutos se podrán ampliar sucesivamente las competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.

Desde el Gobierno Estatal se ha anticipado el criterio poco favorable a esta ampliación del marco competencial autonómico, pero al haberse debilitado el poder

[3] Raul Morodo: *Federalismo español, unas reflexiones críticas*. Diario "El País" de 22 de septiembre de 1987, pág. 11 «Opinión».

[4] El Profesor Ignacio de Otto y Pardo critica la tendencia de la Ciencia Jurídica Española a utilizar los conceptos del Estado Federal para el análisis de nuestro sistema. *Estudios sobre Derecho Estatal y Autonómico*. Cuadernos Civitas 1986, pág. 46.

comunitario del PSOE, la demanda de revisión estatutaria, que iniciarán de seguro alguna de las trece Comunidades, pensamos que va a resultar imparable y al que se incorporarán, a título de ejemplo, autonomías como la Valenciana, la Asturiana o la Murciana, gobernadas por el PSOE. El mimetismo o «espejismo» político operará orientados a tomar, como modelo competencial y de techo, el catalán o vasco, es decir las cotas máximas.

Es muy posible que ello cree ciertas «disfuncionalidades» en la operatividad de las Administraciones Central y Autonómicas hasta que se completen las transferencias y se llegue a un acuerdo sobre su valoración. Tal vez, la proximidad de esta fase del proceso próxima a las elecciones europeas y generales preocupe a la actual mayoría política.

El conjunto de temas expuestos acredita que en los problemas y tensiones que se producen en el proceso autonómico, que proceden de la propia dificultad del cambio de modelo de Estado y de la excesiva flexibidad e indefinición del Título VIII, poco tienen que ver la actual composición y competencias del Senado, si bien una auténtica Cámara de representación territorial o autonómica facilitaría la relación con los poderes Comunitarios y la integración de intereses a las veces son concurrentes y, en otros casos, competidores.

En todo caso, nos ocuparemos a continuación del Senado, de su limitada relación con el proceso autonómico y las posibilidades de potenciar el protagonismo de esa Cámara en la consolidación del Estado de las Autonomías.

III. El Senado ante el proceso autonómico

El Senado ha sido objeto de estudio de numerosos artículos de revistas, ensayos, o capítulos de libros dedicados a analizar la Constitución de 1978 y puede señalarse como nota predominante en los estudios doctrinales una valoración negativa de su posición en el Ordenamiento Constitucional español, desestimándose incluso la justificación de un bicameralismo de estas características. En un artículo de los Profesores García-Escudero Márquez y Pendás García[5] como causas de esta valoración negativa del Senado se señalan: 1) su falta de encaje con lo estereotipos doctrinales o académicos, que imposibilita identificarlo o asimilarlo con un modelo de Senado rural y conservador, ni con el modelo de cámara federal, ni tampoco con los modelos europeos de Senado de bicameralismo próximo a la perfección como el italiano o el belga y 2) la frustración producida por el contraste entre la función que pudo asumir como Cámara de integración y las limitaciones que le han sido impuestas constitucionalmente.

[5] Piedad García-Escudero Márquez y Benigno Pendés García: *El Senado en el sistema constitucional español, realidades y prespectivas*. Revista de las Cortes Generales nº 2, segundo cuatrimestre 1984, pág. 52.

Antes de adentrarnos en la función o relación del Senado con el tema autonómico parece oportuno recordar, muy brevemente, el «iter» de cangrejo que siguió su configuración durante la etapa constituyente. Comenzó, tanto en el borrador de la Ponencia como en el Anteproyecto, diseñado como una verdadera «Cámara Autonómica» representativa de los territorios autónomos. Pasó, en el informe de la Ponencia, por decisión de ésta y no por vía de enmienda, a convertirse en Cámara de representación de las entidades territoriales, remitiéndose su diseño a «los términos que determine la Ley Orgánica». Empieza ya a ponerse de manifiesto, como resalta el Profesor Sánchez Agesta[6], las dudas o falta de un criterio coincidente sobre la composición de esta Cámara. Pero las conversaciones y negociaciones que vienen manteniendo UCD y el PSOE en junio de 1978, se plasman en una enmienda «in voce» de los Diputados de UCD en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso, y el Diputado Sr. Alzaga precisó la indudable influencia que se derivaba de los perfiles del Senado en funcionamiento, producto de la Ley de Reforma Política. La «representación territorial» se tradujo en la elección de cuatro senadores por provincia y la propuesta para su nombramiento por el Rey de dos senadores por las Comunidades Autónomas que se constituyan, con un senador para las uniprovinciales, y uno de Ceuta y otro de Melilla. El tema comenzó a ser polémico y su composición fue cuestionada. Finalmente, al pasar el texto del Congreso al Senado fue ampliamente enmendado, pero el texto sólo fue ligeramente modificado y numerado como artículo 68, con una redacción muy semejante a la ya definitiva, previos algunos retoques técnico-jurídicos procedentes de la Comisión Mixta Congreso-Senado. Las alteraciones entre el modelo inicial del Senado y el que resultó finalmente pueden seguirse en un minucioso artículo del Profesor Fernández Segado[7].

Del examen del artículo 69 y demás artículos del Capítulo I del Título II de nuestra Constitución, la primera impresión es de cierta perplejidad ante la composición heterogénea del Senado en una concepción bivalente de lo que puede entenderse por «representación territorial».

Si se avanza en la lectura del texto constitucional y se examinan las diversas funciones del Senado, conjuntas en equilibrio con el Congreso (artículos 57, 72-2, 59-3, 56-4 y 63-5); comunes con el Congreso, en materia legislativa, presupuestaria y de control aparece aquí el notorio predominio del Congreso, que sólo se compensa ligeramente con el veto y participación del Senado en la autorización para suscribir tratados internacionales y en la elección de miembros del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional y del Tribunal de Cuentas, así como de Defensor del Pueblo. De las funciones específicas del Senado sólo son destacables, y de ellas nos ocuparemos en el apartado siguiente, las relativas a temas autonómicos,

[6] Luis Sánchez Agesta: *Constitución Española.* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid. Edición de 1979, pág. 174.

[7] Francisco Fernández Segado: *La Construcción del Senado en el proceso constituyente.* Revista de Estudios Políticos - Centro de Estudios Constitucionales nº 38 (nueva época). Marzo-abril, 1984.

tales como las resultantes de los artículos 155, 145-2, 158-2 y 150-3 de nuestra ley fundamental.

Aunque ya lo hemos anticipado, respecto al modelo «sui generis» del Senado español, tanto por su composición como por sus competencias, podríamos, después de recoger diversas opiniones doctrinales y de parlamentarios, esbozar algunas características o adjetivaciones:

1º Cámara aparentemente de *representación territorial* como la define el artículo 69, aunque como el Título VIII se refiere a la organización territorial del Estado incluyendo municipios, provincias y comunidades autónomas. Ello permite que el Senado represente a una o varias de ellas.

2º Cámara de representación *especial* o «*híbrida*», en cuanto no viene representada al conjunto de una Comunidad, sino a unos intereses determinados de la misma. De una parte, comprende en el artículo 69 a una representación provincial cuyos electores eligen 4/5 de los Senadores de la Cámara y de otra parte, mínimamente, una «autonómica» al designar las Asambleas Legislativas de las Comunidades solamente 1/5 de los Senadores. En el reclutamiento diversificado de estos dos tipos de Senadores consiste su «especificidad».

3º Cámara de composición «*compleja*», dado que la elección de los Senadores «provinciales» es de primer grado y la de los «autonómicos» de segundo, lo que ha motivado que el Profesor Aguiló lo haya calificado de «extraño Senado».

4º Cámara de «*segunda lectura*» o de «*duplicación*» (Senador Mateo Navarro) o «*reduplicativa*» (Senador Villar Arregui) si examinamos su intervención en la función legislativa ordinaria.

5º Cámara de «*reflexión*», que permite incorporar algunas correcciones técnicas o mejoras de redacción después de un posible debate político del Proyecto de Ley en el Congreso que, en todo caso, tiene la posibilidad de aceptar o rechazar las encomiendas del Senado.

6º Cámara de *influencia política reducida* y de *protagonismo atenuado.* Lo acredita una doble realidad. De una parte, que los actos básicos de control político como la investidura, votación de confianza, o moción de censura, sólo son de competencia del Congreso. De otra parte, su propia composición pone de manifiesto que, salvo la legislatura constituyente, las principales figuras políticas no son Senadores, sino Diputados y que los miembros del Gobierno proceden del Congreso o no son parlamentarios, pero que no se recolectan entre los Senadores. Finalmente, las actuaciones de esta Cámara tienen mucho menor relieve informativo y de atención por la opinión pública y la presencia limitadísima de Ministros, es aún mínima si consideramos la de los Presidentes de Gobierno, hasta tal punto que el Presidente Suarez, si no recuerdo mal, en la primera legislatura entre 1979

y su dimisión en 1981 no se personó en el Senado. Unicamente en la fase constituyente, por la intervención que tuvo la Cámara en el perfeccionamiento de la Constitución y por la relevante actuación de algunos Senadores Reales, entre los que se incluían miembros del Gobierno, puede decirse que se equilibró, en cierta medida, su situación o valoración respecto a la llamada «Cámara Baja».

Además, otro aspecto singular de la composición del Senado resulta del análisis del texto del artículo 69. El contenido de los apartados 2, 3 y 4 hace referencia que los Senadores provinciales, insulares y de Ceuta y Melilla no son elegidos «por» la población de estos territorios, sino «*en*» ellos, lo que significa a juicio del Profesor Punset que estamos en presencia de meras circunscripciones del cuerpo electoral nacional y no de representantes claramente diferenciados de la base electoral del Congreso de los Diputados. En la equiparación del número de Senadores a las provincias, a pesar de sus espectaculares diferencias de población (compárese Soria con Barcelona o Teruel con Madrid) no hay una voluntad «federalista» sino una combinación entre mimetismo con el modelo establecido en la Ley de Reforma Política, el propósito político de potenciar el valor del voto de las provincias rurales en detrimento de las urbanas y, finalmente, una reflexión, consensuada entre los dos principales partidos constituyentes, que los resultados electorales favorecen en el Senado, salvo en el ámbito de «las nacionalidades», a los dos partidos de mayor implantación.

Si pasamos a valorar las funciones diversas que la Constitución atribuye al Senado, está justificada la afirmación del Profesor Ramón Punset que asegura que existe «desconexión entre representatividad y funciones» y que «la pobreza de competencias especiales atribuídas a la Cámara Territorial pone de manifiesto que nuestro sistema bicameral no gira en torno a la dualidad de representación»[8].

No disponemos de espacio suficiente para profundizar sobre la posición en que se sitúa el Senado respecto al Congreso, en los diferentes trámites del proceso de producción legislativa, pero sí resaltar su subordinación ya que el veto suspensivo del Senado a un proyecto aprobado por el Congreso, es fácilmente superable por éste; las enmiendas que frecuentemente introduce el Senado están condicionadas en cuanto a su efectividad por la decisión posterior del Congreso y en la práctica, dada la reiterada coincidencia de mayorías en ambas Cámaras, tiene excesiva habitualidad la práctica de aprobar sin enmendar el texto que viene del Congreso. La iniciativa legislativa es otra extereorización de la posición subordinada del Senado. En cuanto a la reforma constitucional, la rigidez que caracteriza el procedimiento de modificación constitucional ha potenciado la influencia y relevancia del Senado, pues si bien es superior en el supuesto de reforma ordinaria a la que concurre en el proceso

[8] Ramón Punset: *El concepto de representación territorial en la Constitución Española de 1978.* Revista del Departamento de Derecho Político - UNED - Madrid, nº 7, Otoño 1980, pág. 112 y sig.

legislativo, adquiere su plenitud en la reforma extraordinaria en la que la equiparación de ambas Cámaras es total.

El Senado puede examinarse, como lo venimos haciendo, desde un análisis funcional, como Cámara integrante de un sistema bicamerical y como Cámara de «representación territorial» que puede cumplir una función representativa de los intereses autonómicos.

Respecto al primer aspecto de esta disección, la conclusión es que el Senado tiene una función relegada y secundaria en su actividad parlamentaria legislativa y de control y que puede tener alguna base en las argumentaciones de quienes ponen en duda su justificación y que se incluyó en la Ley Fundamental por inercia de la Ley de Reforma Política y por conveniencia de los partidos que han venido protagonizando el bipartidismo, inicialmente imperfecto (UCD-PSOE), y posteriormente hegemónico (PSOE-AP), para consolidar su mayoría en una segunda Cámara, menos tensionada políticamente y en la que es posible situar a un sector de su militancia de la organización del número territorial a la que no podrá incorporarse al Congreso, dado lo reducido del número de escaños.

Examinemos a continuación hasta qué punto se justifica la existencia del Senado como Cámara de «representación territorial» y su utilidad para la consolidación del Estado de las Autonomías.

Anteriormente, se ha puesto ya de relieve que la composición del Senado, con su débil conexión con las Comunidades Autónomas, que sólo intervienen en la designación de un quinto de sus miembros (45 frente a los 208 de elección provincial, insular y de Ceuta y Melilla), no es precisamente un argumento favorable para quien pretendiera argumentar que con su equívoca denominación de Cámara de «representación territorial», el Senado es una institución parlamentaria que cumple, con eficacia, una función integradora y participativa de las Comunidades en los mecanismos centrales de producción legislativa, distribución presupuestaria y de recursos, y control político. Si examinamos los sistemas previstos para el cese de los Senadores «autonómicos» nos encontraríamos con una confusa diversidad de soluciones estatutarias, llegando, en algunos supuestos, a ligar la conclusión del mandato con la terminación de la Legislatura de las Cortes Generales (Canarias, Castilla-La Mancha y Galicia) lo que implica, de una parte, desconocer que las Cámaras pueden ser disueltas por separado y de otra, implica ligar la duración de la representación autonómica a la prerrogativa del Presidente del Gobierno Estatal de disolución anticipada.

Hay algunos analistas del tema que han querido ver en la posibilidad de doble mandato que concurre en algunos Senadores «autonómicos», miembros de la Cámara Alta y de la Asamblea de la Comunidad Autónoma. García-Escudero y Pendás[9] destacan la excepción que esto supone ante la prohibición, expresa, del

[9] Obra ya citada en nota (4), págs. 69 y 70.

artículo 67-1 y subrayan que el proceso de designación de los Senadores Autonómicos, como recuerda el Tribunal Constitucional, «es un aspecto de la autonomía». En realidad, la prohibición del ejercicio del mandato imperativo por parte de la Comunidad que les nombra y la dificultad de atender eficazmente a sus asistencias a la Cámara Estatal y Autonómica, complementada con la limitación del Reglamento del Senado (art. 32-1), que sólo permite agrupaciones regionales dentro del seno de los Grupos de procedencia electoral, en su gran mayoría de origen partidista, nos parece que son argumentos consistentes que dificultan sostener el carácter autonómico del Senado. Un pequeño portillo para la agrupación territorial de Senadores resultaría del artículo 137 del mencionado Reglamento del Senado para el supuesto examen en Comisión de los Convenios que las Comunidades Autónomas celebren entre sí, orientados a la prestación y gestión de sus propios servicios, en que se permite una cierta participación colectiva de estos Senadores, pero con voz y sin voto, si no lo tuvieran por ser miembros de la Comisión.

Dentro del bicameralismo imperfecto que se da como consecuencia del desequilibrio entre Senado y Congreso, hay excepcionalmente una inversión de posiciones favorable al Senado en algunos asuntos que afectan al ámbito comunitario.

Destaca entre estas materias la competencia exclusiva del Senado para los supuestos excepcionales que contempla el artículo 155, cuando una Comunidad incumpliera «las obligaciones que la Constitución y otras Leyes le impongan o actuara de forma que atente gravemente al interés general de España» y no atendiese al requerimiento hecho al efecto al Presidente de dicha Comunidad, en cuyo caso el Senado podría adoptar medidas extraordinarias resultantes de acuerdo adoptado por mayoría absoluta de los Senadores. Otro supuesto, inédito hasta el momento de la redacción de este trabajo, sería el del protagonismo del Senado al iniciarse el procedimiento legislativo de aprobación de los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas que no afecten a la mera gestión y prestación de servicios propios tal como resulta del artículo 145-2. Tales acuerdos no podrán implicar una federación entre Comunidades. En términos más expresivos el 155 viene a situar al Senado como un «retén de bomberos». Para corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, la Constitución ha previsto la constitución de un Fondo de Compensación, destinado únicamente a gastos de inversión, cuyos recursos van aumentando sustancialmente en los presupuestos anuales, atribuyendo la Constitución la inevitablemente polémica función de su distribución entre las Comunidades a las Cortes Generales. Está regulado por la Ley 7/1984. El artículo 140-1 del Reglamento del Senado prevé que los proyectos de distribución de este Fondo se presenten ante el Senado, tramitándose previamente en esta Cámara, como procedimiento legislativo ordinario y con intervención de la Comisión de Autonomías y de Organización y Administración Territorial, que se regula en el artículo 138-2 del mismo Reglamento, junto con la Comisión de Presupuestos. Posteriormente, pasan a la aprobación definitiva por el Congreso. No obstante, el Senado ha constituido una Comisión para el seguimiento

permanente de este tema, lo que implica un intento de refuerzo del «rol» del Senado en la realización del principio de solidaridad interregional.

Hay, finalmente, otro tema en el que el Senado reequilibra su posición respecto al Congreso de Diputados y es el contemplado en el artículo 150.3 de la Constitución, para el supuesto de que por exigencias de «interés general» el Estado puede dictar Leyes «que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún en el caso de materias atribuidas a las competencias de éstas». El buen fin de estas normas armonizadoras requieren mayoría absoluta entre ambas, por lo que aquí el Senado queda plenamente equiparado al Congreso.

Es cierto que algunas materias específicamente autonómicas, como las expuestas, adquieren excepcionalmente más relevancia en el Senado. Pero, es oportuno destacar que los intereses autonómicos no se limitan a conflictos excepcionales (155), al Fondo de Compensación (158) y a Leyes armonizadoras (150-3).

Para que el Senado pudiera ser considerado justificadamente como una Cámara cuya función constitucional realmente supusiera un imbricación de los intereses autonómicos en el Parlamento Estatal, se requeriría una modificación sustancial en la forma de elegir a los Senadores y un reequilibrio de las funciones ordinarias del Senado respecto al Congreso en materias de actuación conjunta y una primacía del Senado en los de carácter «autonómico».

El problema radica en establecer una valoración política, en función de la experiencia de los nueve años de aprobación de la Constitución de 1978, sobre la utilidad del Senado y la posible necesidad de reestructurar esta Cámara en cuanto a su composición y funcionalidad.

IV. Las posibilidades de reforma del Senado

Como subraya el Profesor Sánchez Agesta, referido al momento constituyente, «no hubo ningún debate general ni en el Congreso ni en el Senado que permita afirmar que ha habido una construcción consciente del Senado en una orientación determinada».

Podría decirse que desde el momento en que se abandonó el diseño que se trazaba en el Anteproyecto de Constitución, se transformó la impropiamente llamada «Cámara Alta» en una institución de perfiles imprecisos y atípica.

Coinciden en esta valoración crítica del Senado casi todos los comentaristas de la Constitución. Andrea Manzella[10] que ve el Senado como «Cámara de garantía»; Enrique Alvarez Conde que afirma que «de ningún modo (es) justificable la compo-

[10] Andrea Manzella: «Las Cortes y la Constitución», trabajo incluido en *La Constitución Española de 1978* (dirigida por los Profesores García de Enterría y Predieri) - Civitas, Madrid, 1980, pág. 461.

sición disfuncional del Senado»[11]; Torres del Moral es claro en su valoración: «al final se constituyó uno en el que la representación de las Comunidades Autónomas se redujo notablemente, desapareciendo los senadores cooptados y se potenció el carácter conservador de la Cámara mediante la constitucionalización de algunos elementos del sistema electoral»[12].

Como recuerda el Profesor R. Chueca «...la preocupación territorial iba intensamente vinculada al reparto de poder resultante dentro del parlamento». La opinión de O. Alzaga es que el Senado es «una fórmula de compromiso» y M. Caciagli señala que la territorialidad del Senado es un «mero apéndice retórico».

Andrea Manzella, a mayor abundamiento, destaca respecto a las insuficiencias del Senado que «quedan por inventar fórmulas de vinculación entre la actividad del Parlamento y la actividad de las Comunidades Autónomas y por precisar el papel específico del Senado en esta vinculación» y, añade más adelante el Profesor italiano: «la función de garantía (autonómica) que desempeña el Senado se manifiesta más en términos procedimentales que estructurales»[13].

Mas descalificadora es aún la opinión del Profesor Torres del Moral que afirma, respecto al procedimiento electoral del Senado, que éste viene a asegurar a los partidos pactantes «el duopolio de la representación», recordando además, la tesis de J. Capó, que en lo relativo a las relaciones Cortes-Gobierno el bicameralismo constitucionalizado se construyó para beneficiar al Gobierno y al bipartidismo centrípeto, y del Profesor Jordi Solé Tura, que descalifica la utilidad de la institución, pues «no resuelve ningún problema y los complica todos». Concluye el Profesor Torres del Moral con una afirmación que justifica aún más si cabe nuestras reflexiones: «desde la misma aprobación de la Constitución muchos autores abogan por una futura reforma del Senado»[14].

El problema que se plantea es cómo potenciar la imbricación autonómica del Senado y hacer realidad que la Cámara de «representación territorial» sea cauce de representación de los intereses más políticamente territoriales, que no son, con todas sus matizaciones, las de las Provincias o sus Diputaciones, o de los Ayuntamientos, sino de las Comunidades Autónomas.

Cabe considerar, ante esta necesidad, dos posibles estrategias: potenciar al Senado sin reforma constitucional o realizar una reforma constitucional, limitada a los artículos relativos a la composición del Senado o ensamblada más ambiciosamente en la reforma del Título VIII de la Constitución.

[11] Enrique Alvarez Conde: *El régimen político español*. Tecnos - Madrid, 1983, pág. 129.

[12] Antonio Torres del Moral: *Principios de Derecho Constitucional Español*. Tomo 2 - Atomo Ediciones - Madrid, 1986, pág. 80.

[13] Obra ya citada en nota (11), pág. 81.

[14] Obra ya citada en nota (12).

A) Potenciación del Senado sin reformar la Constitución

De la composición del Senado el artículo 69 constitucionaliza los siguientes aspectos: el tipo de sufragio y que se elegirán cuatro Senadores en cada provincia; tres y uno en las islas según su división poblacional y dos en Ceuta y otro en Melilla. Nada dice la Constitución sobre que la circunscripción ha de ser la provincial, aunque sí instaura la insular. Tampoco concreta la fórmula electoral, aunque la limitación de cuatro en cada provincia implica resultados en la práctica mayoritarios.

Pudo haberse «regionalizado» o «autonomizado» esta Cámara en 1985, con ocasión de la reforma de la Ley Electoral, en la que se podría establecer respetando el marco provincial de las candidaturas senatoriales, que éstas fueran presentadas a través de la Asamblea Regional, con participación exclusiva de los partidos o formaciones con representación en la Asamblea de la Comunidad.

Y en las seis regiones uniprovinciales (Asturias, Cantabria, Madrid, Murcia, Navarra y Rioja), (dejado como supuesto diferente a Baleares por su representación insular), haber simultaneado elecciones y considerar como elegidos para el Senado a los cuatro más votados en las elecciones para la Asamblea Autonómica. Cabían fórmulas imaginativas, pero en el consenso alcanzado en la Ley Orgánica Electoral 1/1985 entre los dos principales partidos (PSOE-AP) parece ser que no interesó modificar una situación que se había acreditado electoralmente rentable para que en el Senado se reflejara por medio de los Senadores de procedencia provincial, prácticamente una composición semejante a la del Congreso de los Diputados.

Tal vez no se haya tenido en cuenta el análisis constitucional de Mario Caciagli, que después de poner de manifiesto que entre las provincias «la desproporcionalidad es fortísima, la disrepresentación resulta favorable, de modo acentuado, a las provincias menos pobladas», deja el tema aclarado con palabras tan significativas como éstas: «En cuanto al Senado el método de elección era secundario: un instrumento subordinado a fines bien diversos de los del Congreso»[15].

En cuanto a la ampliación de competencias, sin violentar el texto constitucional, lo mismo que para la tramitación del Fondo de Solidaridad Regional se consiguió una equiparación de ambas Cámaras, hay un limitado marco de posibilidades de modificación de los Reglamentos Parlamentarios, por acuerdo político de ambas Cámaras, o por una interpretación «senatorial» de algunas actividades conjuntas de ambas Cámaras.

El actual Presidente del Senado, tratando de obtener la colaboración del Gobierno, intenta potenciar la imagen de la Institución y por la vía de algunas actuaciones expandir la actuación del Senado en materia autonómica. Es ejemplo de

[15] Mario Caciagli: *Sistema electoral de las Cortes*. Obra colectiva señalada en la nota (10), págs. 511 y 512.

estos instantes el programado debate autonómico, con participación del Gobierno y del que es precedente el celebrado en enero de 1985.

El Senado podría intentar intensificar sus actividades y dar una progresiva interpretación extensiva de sus facultades, cuidando, por ejemplo, que: sus enmiendas fueran siendo cada vez más apreciadas por el Congreso por su capacidad de compromiso, calidad semántica y técnica; del Senado emanaran iniciativas legislativas oportunas políticamente; se dedicase una especial atención, y si se quiere movilización de toda la Cámara, a los temas autonómicos y muy singularmente al control del Fondo de Compensación Interterritorial y, finalmente, con dosis de imaginación, que se suscitara una mayor atención y una más respetuosa consideración de las actividades del Senado.

El problema del Senado no es el de ampliar el edificio, sino de conquistar cada día mayores cotas de competencias por la vía de una interpretación expansiva del ordenamiento vigente y del juego de los «usos y prácticas, que tanta tradición tienen en la vida parlamentaria».

Todo ello estará, lógicamente, muy condicionado por el nivel de voluntad política de los principales partidos parlamentarios y el dinamismo de los Senadores «autonómicos». Probablemente, si desde 1977 la mayoría política del Senado hubiera sido diferente de la del Congreso de los Diputados, la valoración del Senado se habría potenciado, pero los mecanismos del Sistema Electoral han determinado que el Senado no preocupe políticamente a los Gobiernos resultantes de la mayoría obtenida, asimismo, en la Cámara de Diputados.

B) Reforma Constitucional

La reforma constitucional es bastante más que un acto de mejora técnica de unas normas; es un problema fundamentalmente político que tiene numerosas implicaciones. En el supuesto que contemplamos el objetivo sería el primero de los que el Profesor Pedro Vega considera que operan en la reforma de la moderna organización constitucional: «como instrumento de la adecuación en la realidad jurídica y la realidad política». Y añade más adelante el Profesor de la Universidad Complutense, «en la medida en que, a través de la reforma, se produce el acoplamiento de la Constitución con su propia realidad, y se impide que la normativa fundamental quede reducida a un conjunto de fórmulas de proyección histórica y práctica, la revisión de la Constitución, lejos de interpretarse como un deterioro del ordenamiento fundamental, debe entenderse como su primera y más significativa defensa» [16].

Al llegar a este punto, es necesario dilucidar cual es el objetivo de esta pretendida reforma. ¿Alcanzaría únicamente al artículo 69 y a los relativos a las competencias de las Cámaras o sería paralela con una reforma del Título VIII de la Constitución?

[16] Pedro de Vega: *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Tecnos-Madrid, 1985, págs. 67 y sig.

De asumir la posición del Profesor Ferrando Badía la reforma se extenderá al Título VIII al que critica el Profesor valenciano por su mala técnica y por ser «una fuente permanente de conflictos», e inmersa en esta reforma estaría la conversión del Senado en una auténtica Cámara de las Autonomías».

En el supuesto teórico que la reforma se limitara únicamente al Senado se trataría de reparar y, en lo posible, alcanzar lo que Mario Caciagli consideró, en el proceso constituyente como «una ocasión histórica de contar con una Cámara Alta original, un órgano activo y válido». El objetivo sería, siguiendo al Profesor italiano, una Cámara española de las Autonomías que tuviera «una dignidad y una fuerza políticas bien distintas a las de un Senado réplica opaca del Congreso» [17].

No resulta fácil precisar ahora cuál sería el contenido y alcance concreto de la reforma del Senado, tema, por cierto, con gran tradición histórica en el constitucionalismo español del siglo XIX, como lo fue la reforma del Senado (Bravo Murillo) de la Constitución de 1845. La relación entre el Senado y el Título VIII de la Constitución hace difícil separar ambas materias, por lo que sería necesario conocer si con la reforma del Título Autonómico se pretende la «federalización» del Estado o bien el perfeccionamiento y potenciación del modelo de Estado de las Autonomías.

En el supuesto de reforma amplia y «federalizante» ante la diversidad de experiencias europeas de Cámaras Altas, personalmente, me inclinaría más por un modelo inspirado en el Consejo Regional o Bundesrat de la República Federal de Alemania, con similares competencias, reparto de 5 a 10 Senadores, en función de la población de las Comunidades y con mandato imperativo de los gobiernos regionales, que tendrían la competencia de designar a los que aproximadamente llegarían a ser un total de cien Senadores.

Si la reforma se orientara a una mera distribución clarificadora de las competencias que corresponderían al órgano central del Estado y a las Comunidades Autónomas, las modificaciones del Senado, que sólo pueden diseñarse a grandes trazos, habrá que orientarlas hacia que los Senadores fueran, únicamente, elegidos por las Asambleas Comunitarias, con criterios de proporcionalidad, con un posible mandato imperativo y autorización reglamentaria para agruparse por procedencias autonómicas, institucionalizando, paralelamente, la participación del Senado en la elaboración legislativa y presupuestaria y en todo aquello que pudiera afectar al funcionamiento de la estructura autonómica.

En mayo de 1986 el Diario «Ya» realizó una encuesta sobre la posible modificación del Senado. La titulación del artículo era suficientemente expresiva como para limitarnos a reproducirla: «Todos insatisfechos con el Senado, pero nadie propone

[17] Obra ya citada en la nota (15), págs. 547 y 548.

su reforma». «PSOE y Coalición Popular se oponen a la modificación del artículo 69 de la Constitución».

Sería interesante a este respecto examinar los proyectos de reforma que Italia contempló —la Comisión Bozzi[18]— y estudiar lo que los italianos han designado como la «transformación del bicameralismo diferenciado» y que un grupo de expertos estudiaran posibles orientaciones y concurrencias de una reforma de la Constitución que afectara al Senado y otra más ambiciosa respecto al Título VIII.

El procedimiento de reforma parcial de la Constitución, dentro de la dificultad de perfilar su alcance y de la rigidez con que se ampara nuestra Constitución, se desarrollaría por la vía del artículo 167, que se complementa por los Reglamentos del Congreso (art. 146) y del Senado (art. 152 al 157), requiriéndose la aprobación por mayoría de tres quintos por ambas Cámaras, en el supuesto de acuerdo entre ambas, y pudiendo ser sometida a referendum de ratificación si así lo solicitara una décima parte de los Diputados o de los Senadores.

Al llegar a esta materia se plantea un problema político, que habrá acudido de seguro a la mente del lector. ¿Realmente es necesaria esta reforma constitucional? ¿Es oportuna políticamente?

A estos interrogantes habría que contestar con una referencia general a los riesgos que comporta toda reforma constitucional en la medida en que, aceptada su posibilidad, se produce un efecto expansivo de los contenidos en la reforma. En lo que concierne a la Constitución de 1978 no puede dejarse de recordar que fue producto de un difícil equilibrio, resultado de un consenso conseguido por una buena disposición de las fuerzas políticas que tenían memoria histórica, consecuencia de una circunstancia o coyuntura especial y del deseo de aprovechar una actitud política que permitiera hacer realidad, mediante el compromiso, el logro de una Constitución con vocación de permanencia. Estos antecedentes gravitan y condicionan cualquier intento de reforma, cuya iniciativa por el juego de los artículos 166 y 87 correspondería a una pluralidad de órganos tales como el Gobierno, el Congreso (por 75 Diputados), el Senado (por 50 Senadores) y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, explicable diversidad, como recuerda el Profesor Pedro de Vega, citando a Clermont-Tornerre: «Es evidente que si un sólo poder recibiese el derecho a promover la revisión y de fijar sus puntos, sólo en su ventaja haría uso de él».

Para concluir, simplificaríamos nuestra opinión en los siguientes términos:

1º Sólo por la vía de una reforma constitucional se puede conseguir un Senado que pueda llegar a considerarse como una auténtica Cámara de representación de intereses autonómicos y que cumpla, al tiempo, una función integradora. Con la actual Constitución se puede potenciar y mejorar las características actuales del Senado, pero no transformarlo.

[18] Juan Peman Gavin: *El parlamento italiano ante los proyectos de reforma constitucional.* Revista de las Cortes Generales nº 6, cuarto trimestre de 1985, págs. 125 a 165.

2º La reforma del Senado no aparece objetivamente como una necesidad política urgente que justifique abrir un proceso de esta naturaleza con los riesgos que comporta su onda expansiva.

3º El alcance de la reforma constitucional del Senado estaría muy condicionado por el supuesto y momento en que, en su caso, se llevara a cabo y dependiente de si se limitaba a transformarlo en Cámara Autonómica o se conectaba con una amplia reforma del Título VIII de la Constitución.

4º No parece que, por el momento, ni el partido hegemónico (PSOE) ni los de mayor relieve del arco parlamentario, propicien una reforma constitucional promovida por cualquiera de los órganos a los que puede corresponder constitucionalmente la iniciativa.

Como subraya muy oportunamente el Profesor Lucas Verdú «el derecho constitucional no se agota en los aspectos normativos e institucionales; es menester tener muy en cuenta la realidad constitucional» y añade el mismo Profesor «la realidad constitucional es un conjunto de factores sociopolíticos que influyen sobre la Constitución, condicionándola, manteniéndola, modelándola y, a veces, sustituyéndola»[19].

[19] Pablo Lucas Verdú: *Curso de Derecho Político.* Volumen IV. Tecnos - 1984, pág. 620.