

INFORME SOBRE EL DOCUMENTO
"PROPUESTA SOBRE LA REFORMA
DEL SENADO"

=====

Madrid, 5 de junio de 1989

=====

I, SOBRE EL CARACTER DE LA REFORMA.

Cuando se aprobó y promulgó la Constitución el sistema de las Comunidades Autónomas era un proyecto. Hoy es una realidad. La experiencia de estos años de funcionamiento de un complejo conjunto de 17 Comunidades Autónomas no sólo permite sino que obliga a hacer un balance general de todo el sistema autonómico. Y uno de los aspectos básicos de este balance es, precisamente, el del papel realizado por el Senado como Cámara de representación territorial, tal como lo define el art. 69,1 de la Constitución.

La principal justificación del bicameralismo en la Constitución de 1978 fué que el Senado tenía que cumplir un doble papel: en primer lugar, asegurar la representación de las entidades territoriales y, fundamentalmente, de las más nuevas y problemáticas, como iban a ser las Comunidades Autónomas. En segundo lugar, facilitar la concertación y la corresponsabilización de las Comunidades Autónomas y las instituciones centrales del Estado en la toma de las principales decisiones legislativas.

Si el documento sometido a nuestra consideración se titula, precisamente, "Propuesta sobre la reforma del Senado" es porque hoy se constata que, tanto por su configuración constitucional como por el papel concreto que el Senado ha desempeñado en relación con la doble tarea que se le asignaba inicialmente, se han planteado problemas y se han constatado limitaciones que es preciso superar para que el Senado pueda cumplir plenamente su papel de órgano de representación territorial y de corresponsabilización política. Es evidente, pues, que aunque la reforma del Senado plantea importantes problemas jurídicos es, fundamentalmente, un problema político.

Lo es, en primer lugar, porque en el Senado actual coexisten dos sistemas de representación y se superponen dos lógicas distintas: la representación de las provincias y la representación de las Comunidades Autónomas.

En la medida que el Senado representa al sistema provincial, no sólo refleja la lógica de la organización centralista tradicional del Estado sino que, en la práctica, duplica la representación del Congreso de los Diputados, especialmente si se tiene en cuenta que en la mayoría de las circunscripciones provinciales el número de Diputados y de Senadores a elegir es casi el mismo y que, en razón de ello, el modo de escrutinio proporcional con que se elige a los Diputados produce efectos muy parecidos al mayoritario con el que se elige a los Senadores.

A su vez, los Senadores designados por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas son elegidos por sufragio indirecto y su condición de representantes de las Comunidades Autónomas desaparece de hecho en el Senado, en la medida que todos ellos se integran en los Grupos Parlamentarios que corresponden a sus respectivas afinidades políticas e ideológicas y no forman grupos territoriales suprapartidistas.

A esta situación interna del Senado hay que añadir la limitación de las funciones que la propia Constitución le confiere, tanto en el terreno propiamente legislativo como en el de control y en el de impulso político. Cabe decir, incluso, que las funciones más relevantes y singulares que la Constitución le atribuye -- como las de los arts. 145,2, 150,3, 155,1 y 158,2 -- son aspectos residuales de la primera concepción del Senado como Cámara exclusivamente representativa de las Comunidades Autónomas, tal como fué configurada inicialmente por la Ponencia redactora del Anteproyecto de Constitución.

El sistema establecido por la Constitución de 1978 -- y éste es el segundo aspecto político de la cuestión -- carece, pues, de hecho de una institución que pueda servir de punto

de confluencia entre las instituciones centrales del Estado y las Comunidades Autónomas. Esta carencia ha tenido efectos muy negativos en toda la primera fase de construcción del sistema de autonomías y ha sido una de las causas de la conflictividad que la ha presidido. También ha sido una de las causas de que el Tribunal Constitucional haya tenido que asumir en muchos casos la tarea cuasilegislativa de delimitar las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas. Y ahora puede ser un factor de bloqueo del sistema de las autonomías, ante la presión que el proceso de integración europea ejerce ya sobre él y ejercerá cada vez más.

La conclusión de todo ello es que por su composición y por sus funciones el Senado actual difícilmente puede cumplir su papel de Cámara de representación territorial y de corresponsabilización política en un Estado que ha introducido las Comunidades Autónomas como elemento fundamental de su nueva organización territorial. Por ello consideramos que la reforma del Senado es, efectivamente, una tarea necesaria y urgente.

Por todo lo que antecede, compartimos los objetivos generales del documento que ha sido sometido a nuestra consideración. Compartimos también la propuesta metodológica principal, a saber: que es preciso agotar todas las posibilidades de reforma del Reglamento del propio Senado y no abordar hoy por hoy la reforma de la Constitución. En realidad, se trata de poner en marcha una nueva dinámica, de experimentar nuevas posibilidades. Y sólo en la medida que esta nueva dinámica se consolide y que las nuevas posibilidades se materialicen en instituciones y en formas de acción eficaces y operativas se podrá abordar la reforma constitucional sobre bases concretas y no sobre meras especulaciones o sobre intenciones generales no contrastadas con la práctica.

A través de la reforma del Reglamento del Senado se trata, en definitiva, de intentar superar la mezcla de las dos lógicas a que

antes nos referíamos y crear, dentro del propio Senado, una instancia que cumpla el papel de órgano de representación específica de las Comunidades Autónomas. La reforma pasa, pues, por la creación de una Comisión de Autonomías con una composición y unas funciones distintas a la de la Comisión actualmente existente.

Pero una vez expresado nuestro acuerdo con los aspectos más generales del citado documento queremos manifestar nuestras reservas a algunas de las propuestas más específicas y explicitar las posibles alternativas, tanto en lo que se refiere a la composición de la nueva Comisión de Autonomías como a sus funciones

II. LA COMPOSICION DE LA NUEVA COMISION DE AUTONOMIAS.

A nuestro entender, la nueva Comisión de Autonomías debe estar compuesta única y exclusivamente por los Senadores designados por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas. En este punto discrepamos, pues, de la propuesta que se hace en el documento de referencia.

Consideramos que la propuesta de completar la Comisión de Autonomías con un cierto número de Senadores de elección directa en las circunscripciones provinciales tiene un doble y muy serio inconveniente:

1) Mantiene la mezcla de las dos lógicas hasta ahora superpuestas.

2) Elimina el aspecto fundamental de la reforma, a saber: que para cumplir su nuevo papel la Comisión de Autonomías no debe ser un mero trasunto de las mayorías actualmente existentes en el

Senado sino reflejar lo más nitidamente posible las mayorías y minorías que existen en el conjunto de las Comunidades Autónomas. En definitiva, el papel principal de la Comisión ha de consistir en representar la realidad de las Comunidades Autónomas en el seno de una institución central, como es el Senado.

Por este mismo motivo consideramos que carece de sentido intentar controlar las posibles "desviaciones" de la Comisión de Autonomías respecto a las mayorías generales del Senado con el mecanismo de seguridad del voto ponderado.

La Comisión de Autonomías sólo podrá cumplir su auténtico objetivo de convertirse en una especie de tercera Cámara dentro del Senado, que supere en la medida de lo posible la actual mezcla de las dos lógicas, si representa de manera clara y unívoca la realidad de las Comunidades Autónomas, con sus propias mayorías y minorías. De otro modo, la Comisión de Autonomías seguirá la misma dinámica que las demás Comisiones del Senado y perderá el carácter que se le quiere dar con la reforma.

También debemos expresar nuestra discrepancia en relación con la propuesta de incluir en la Comisión de Autonomías, como miembros estables con voz pero sin voto, a diecisiete representantes de los Consejos de gobierno de las Comunidades Autónomas, además de la representación del Gobierno central.

Convenimos en que la presencia de los Ejecutivos autonómicos en la Comisión de Autonomías es muy importante, pero no creemos que el método que se sugiere sea el más adecuado. En primer lugar, porque constituye una deformación de la figura de la comparecencia, tal como está prevista en el art. 76,2 de la Constitución y desarrollada en la L.O. 5/84 de 24 de mayo. En segundo lugar, porque no asegura la obtención del objetivo principal que se quiere alcanzar, a saber, la corresponsabilización formal de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas con las decisiones que tome la Comisión de Autonomías. En la medida que los representantes de los Consejos de Gobierno tendrán voz pero no

voto, porque así lo impone el mecanismo de la comparecencia, su corresponsabilización carecerá de virtualidad jurídica. Por consiguiente, lo más probable es que los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas se limiten a enviar observadores o representantes sin capacidad de alcanzar compromisos sólidos y estables, porque aunque la figura de la comparecencia pueda constreñir a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas a enviar un representante suyo a las reuniones de la Comisión de Autonomías, es evidente que con ello no basta para asegurar el consenso sobre las decisiones de la Comisión. En definitiva, el consenso sólo se puede obtener por la vía del compromiso político y éste depende no sólo de la voluntad general de llegar a acuerdos sino de las contrapartidas concretas que cada parte pueda obtener. Y éste es un problema esencialmente político.

La única posibilidad de corresponsabilización jurídicamente vinculante de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas -- y aún con efectos limitados -- pasaría por asegurar a sus representantes no sólo la voz sino también el voto. Y esto sólo podría conseguirse si estos representantes fuesen miembros de pleno derecho de la Comisión, es decir, si tuviesen la condición de Senadores. Para que esto fuese posible se requerirían dos condiciones; una política y otra jurídica. La primera consistiría en alcanzar un acuerdo con todos los Gobiernos de las Comunidades Autónomas para que éstos se comprometiesen a incluir entre los Senadores designados por los respectivos Parlamentos a un Consejero del Gobierno con capacidad para representar a éste y tomar decisiones en su nombre. La segunda sería la reforma de los sistemas de incompatibilidad actualmente vigentes que impiden que un Consejero de Gobierno de Comunidad Autónoma pueda ejercer, al mismo tiempo, un cargo representativo en el Congreso de los Diputados o en el Senado. Es evidente que esta segunda condición dependería del cumplimiento previo de la primera.

Pero incluso si estas condiciones llegasen a ser efectivas, algunos de los problemas de fondo seguirían sin resolverse y, a la vez, se plantearían otros nuevos. A título de ejemplo, cabe imaginar incluso la posibilidad de que dentro de la Comisión de Autonomías acabasen operando en realidad dos niveles: el de los representantes de los Consejos de Gobierno, por el cual pasarían todas las decisiones significativas, y el de los restantes miembros, cuyo papel acabaría siendo en la práctica el de avalar las decisiones de aquéllos o el de enfrentarse a las mismas y obstaculizar, con ello, la función de corresponsabilidad y de consenso que se quiere atribuir a la nueva Comisión de Autonomías.

En definitiva, éste es uno de los límites más evidentes de una reforma que debe hacerse únicamente por la vía de cambios del Reglamento del Senado. Dentro del estrecho margen de maniobra en que debe efectuarse dicha reforma es prácticamente imposible que la Comisión de Autonomías pueda convertirse, al mismo tiempo, en un embrión de "Bundesrat".

Esto no quiere decir que haya que renunciar totalmente a la presencia de los representantes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas. Pero, a nuestro entender, y teniendo en cuenta las características y los límites exactos de la reforma que se propone, lo más razonable es que se dé a los citados Consejos de Gobierno la posibilidad de acudir siempre que lo deseen, con voz pero sin voto, a las reuniones de la Comisión de Autonomías para expresar su parecer sobre los temas en discusión y que, al mismo tiempo, la Comisión pueda hacer un uso extensivo del mecanismo de la comparecencia para asegurar la presencia de representantes de los Consejos de Gobierno autonómicos no con carácter estable sino en aquellas reuniones que, por su transcendencia, lo hagan conveniente.

En todo caso, se trataría de iniciar una nueva dinámica, una fase transitoria, para poder plantearse luego reformas más

profundas si los resultados obtenidos y las experiencias acumuladas demostrasen su conveniencia y la posibilidad de forjar en torno a ellas un consenso político suficiente.

III, LAS FUNCIONES DE LA COMISION DE AUTONOMIAS.

En lo que se refiere a las funciones de la nueva Comisión estamos de acuerdo, en principio, con algunas de las que sugiere el documento sometido a nuestra consideración, pero discrepamos de otras.

Estamos de acuerdo, en primer lugar, con la función legislativa, tal como la define el citado documento. Pero queremos añadir que esto implica la posibilidad de que se delegue a la Comisión de Autonomías la competencia legislativa plena -- naturalmente reservando en todo momento las facultades del Pleno de la Cámara, en los términos de los arts. 130 a 132 del Reglamento del Senado. En relación con todo ello, consideramos que debería reconocerse a la Mesa de la Comisión de Autonomías la facultad de solicitar a la Mesa del Senado dicha delegación, cuando considere que un proyecto o una proposición de ley afecta a su específica competencia. Y aunque la decisión última debe quedar siempre en manos de la Mesa del Senado, como establece el art. 130 del Reglamento, debe reconocerse a la Comisión la capacidad de elaborar dictámenes o informes adicionales, incluso en el caso de que la Mesa del Senado decida no encargarle el dictamen sobre un proyecto o una proposición de ley determinados.

En segundo lugar no sólo estamos de acuerdo con la función de consulta sino que nos parece especialmente importante, porque permite al Gobierno disponer de un primer pronunciamiento sobre la

posición de las Comunidades Autónomas y, a la vez, permite a éstas discutir y poner en común criterios generales.

También nos parece muy importante la función de elaboración de informes sobre el desarrollo de la política autonómica, con la posibilidad consiguiente de requerir la información necesaria tanto al Gobierno y a la Administración centrales como a las Comunidades Autónomas. Pero entendemos que esto no significa atribuir a la Comisión de Autonomías el carácter de una Comisión de Estudios o de una Comisión de Investigación. Se trata más bien de que, a partir de sus informes, pueda ejercer un papel de impulso político, hacer recomendaciones no vinculantes a las Comunidades Autónomas y al Gobierno central y transformarse, en definitiva, en el principal foro de información y de discusión de la política autonómica y del desarrollo del sistema de autonomías.

Creemos, en cambio, que la Comisión de Autonomías no debe encargarse con carácter exclusivo del control parlamentario de las actuaciones de la Administración central, como propone el documento que estamos discutiendo ni debe realizar, como tarea propia y específica, el seguimiento de los acuerdos y convenios o de las deliberaciones y acuerdos de las Comisiones Bilaterales, las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Mixtas, independientemente de que pueda recabar toda la información que necesite sobre estos aspectos. Y ello no porque no sean temas de interés para la Comisión de Autonomías, sino porque desbordarían su capacidad de actuación y provocarían a corto plazo su parálisis.

La creación de una Comisión de Autonomías como la que se propone resolverá importantes problemas pero creará otros y provocará algunas disfunciones en la acción cotidiana del Senado, tal como ésta se ha desarrollado hasta ahora. Se trata, por consiguiente, de saber elegir las tres o cuatro tareas que no sólo permitirán su puesta en marcha y su asentamiento dentro de la mecánica del Senado sino que le darán prestigio y peso político. La

Comisión de Autonomías sólo será funcional y obtendrá resultados positivos si se convierte ,como antes decíamos, en el foro principal de información y de discusión política abierta de la política autonómica. A partir de aquí se podrá transformar en un instrumento de negociación y de solución corresponsable de algunos de los principales problemas de dicha política autonómica. Y en la medida que se consolide, suministrará los elementos necesarios para emprender en el futuro una reforma más profunda, que pueda pasar por una revisión constitucional con seguridad y responsabilidad, sin saltos en el vacío.

NOTA SOBRE EL CARACTER DE ESTE DOCUMENTO

El presente documento expresa los puntos generales de acuerdo que se alcanzaron en la discusión realizada el día 5 de junio de 1989 en el Centro de Estudios Constitucionales por un grupo de profesores universitarios, a partir del documento titulado "Propuesta sobre la reforma del Senado", de abril de 1989.

Tras la presentación del tema por parte del profesor y Senador, Jordi SOLE TURA, intervinieron en la discusión los siguientes profesores (por orden alfabético):

Luis AGUIAR; Luis AGUILO; Eliseo AJA; Enoch ALBERTI; Javier GARCIA FERNANDEZ; Javier GARCIA ROCA; Pablo LUCAS MURILLO; Isidre MOLAS; Alberto PEREZ CALVO; Pablo PEREZ TREMPES y Pablo SANTOLAYA. Excusaron su asistencia los profesores Francisco LAPORTA, Joaquín TORNOS y Gumersindo TRUJILLO.