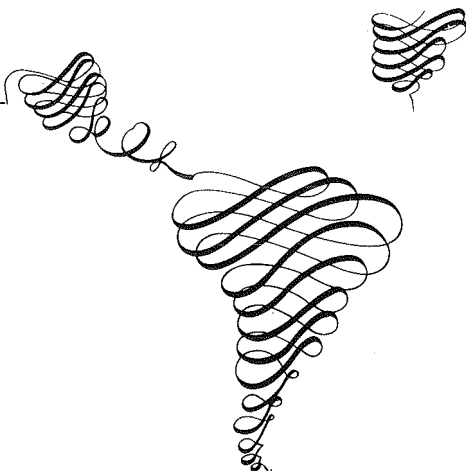




Un Senado autonomizado

Comentario de urgencia a la reciente reforma

Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui *

I. Introducción: Aspectos formales de la reforma

ACASO se precisen pocos datos para comprender su alcance en dicho terreno formal. La reforma del Senado, ya iniciada durante la pasada legislatura, ha culminado por el momento en una modificación de su Reglamento que lleva fecha 11 de enero de 1994, y cuya publicación en el «BOE» es del 19 del propio mes. Un segundo extremo que debe retenerse es el de que en esa reforma no ha participado el Grupo Vasco del PNV. Por último, dentro del presente apartado conviene resaltar que la modificación del Reglamento no implica, por sí misma, ningún otro cambio de índole formal, aunque cabría

* Letrado de las Cortes. Ex secretario general del Senado y del Congreso de los Diputados.

pensar que es un primer paso para plantearse, de cara a un futuro medio, la reforma constitucional. A este respecto, y como es de sobra conocido, quizá no resulte ocioso recordar que el texto de nuestra Constitución de 1978 ya ha sufrido una reforma parcial, aprobada durante la IV Legislatura (la que va de 1989 a 1983), y que supuso una adaptación del artículo 13.2 de la Constitución al texto del Tratado de la Unión Europea.

II. Esencia de la reforma

La gran comisión de las autonomías

EL artículo 69 de la Constitución afirma tajantemente que el Senado es la Cámara de representación territorial. Esta concepción cuasi-federalizante no ha tenido hasta hoy más que atisbos de aplicación o desarrollo. Y durante estos 15 años de vida constitucional se ha pretendido llenar de contenido —con las más dispares propuestas, hasta llegar a la bien conocida como la «Administración única»— ese precepto, lo cual, dicho sea de pasada, topa con dificultades inmanentes al propio texto constitucional, como puede comprobarse con una simple mención: el mantenimiento de la *provincia* como circunscripción electora, que de por sí frustra cualquier intento de convertir al Senado en auténtica Cámara de representación territorial, al menos con la intensidad que sería lógica a la luz del Título VIII de la propia Constitución y de lo dispuesto en el artículo 2 del propio texto fundamental.

La preocupación autonomista es la que ha presidido esta Reforma que comentamos. Es cierto que la reforma abarca también otros extremos; pero no es menos verdad que no tienen el interés que suscita la cuestión principal.

La esencia de la Reforma estriba en la creación de un mini-parlamento interno dentro del Senado, órgano dotado de una composición y facultades relacionadas con las Administraciones territoriales. En este apartado procede, pues, ocuparse de estas cuestiones que acabamos de enunciar.

1. Creación de la Gran Comisión Territorial de las Autonomías

EN puridad, como afirma el texto del nuevo Reglamento del Senado, se denomina *Comisión General de las Co-*

munidades Autónomas, aunque por lo que luego iremos viendo estimo que es acertado el título que le hemos dado en este primer epígrafe. Es de nueva creación y ya ha empezado a funcionar (1). Su composición (en número es muy superior a cualquier otra Comisión del Senado) es la siguiente:

- 62 miembros elegidos en representación de los diversos grupos parlamentarios del Senado. La asignación inicial de escaños (que estará sujeta a cambios según pueda variar la composición de los Grupos) es la siguiente: 28 para el Partido Socialista Obrero Español; 24 para el Popular; 4 para Convergencia i Unió; 2 para el Nacionalista Vasco; otros 2 para Coalición Canaria y, finalmente, 2 para el Grupo Mixto.
- 17 miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas (uno por cada uno de éstas), que podrá ser el presidente de la Comunidad o bien un consejero, admitiéndose que por cada sesión la Comunidad designe a personas diversas para intervenir en los distintos puntos del Orden del Día.
- 1 miembro del Gobierno, con lo cual se asegura también la presencia del Jefe del Gobierno o de uno de sus ministros, de manera que se haga presente el punto de vista nacional.

Como puede verse, es una composición numerosa y compleja y ello plantea una primera dificultad, cual es la de funcionalidad de este amplio órgano. La lógica impondrá una paulatina y necesaria delegación en otras subdivisiones internas, pues de lo contrario la eficacia sufrirá.

2. Competencias encomendadas

AUNQUE el magma común sea la preocupación territorial o autonomista, creo que pueden agruparse en cuatro bloques diversos, sin negar, desde luego, la gran conexión que existe entre unos y otros en las facultades concretas que asignamos a cada bloque.

a) *Legislativas*. Básicamente pueden resumirse en dos: la Gran Comi-

(1) Celebró su sesión constitutiva el miércoles 2 de febrero de 1994, en la cual se procedió a elegir a los miembros de La Mesa, compuesta —igual que la de la Cámara— por siete miembros, y que ya desde ese comienzo planteó dificultades como la ausencia del representante de un señalado partido nacionalista (el vasco), que de momento no participará en las tareas de la Comisión.

sión Territorial del Senado tendrá, dentro de esta Cámara Alta, la competencia de realizar un informe en relación con cualquier Proyecto o Proposición de Ley de contenido autonómico, y ello con antelación a la intervención de otra Ponencia de otra Comisión, que es trámite preceptivo en el procedimiento legislativo. Y de otro lado —y ello puede suponer a mi juicio una auténtica mutación constitucional— se le asigna también a esa Gran Comisión la facultad de iniciativa legislativa.

b) *De control e información.* En este apartado podrían mencionarse las siguientes: ser informada de los acuerdos que el Gobierno logre con las Comunidades Autónomas, de los procedimientos formalizados ante el Tribunal Constitucional contra normas o actos de dicha Comunidad, de los procesos de adaptación normativa o de actos de la Unión Europea que tengan trascendencia regional o autonómica; formular al Gobierno criterios respecto a la representación española en foros internacionales donde haya participación territorial; y, por último, conocer la cuantía y distribución de los Fondos de la Unión Europea para la corrección de los desequilibrios regionales o interterritoriales en España, así como seguir los proyectos de inversión que se financien con cargo a dichos fondos.

c) *Estrictamente territoriales.* Tienen una formulación muy genérica, lo cual permite aventurar que estas competencias, bien utilizadas, carecerán casi de límite material. Muy en resumen serían las que ahora enunciarnos: iniciar trámites informativos, de estudio o seguimiento respecto a materias de naturaleza autonómica; informar acerca del posible contenido autonómico de cualquier iniciativa a tramitar en el Senado; conocer o pronunciarse acerca de los Convenios y acuerdos de cooperación entre Comunidades; informar en torno a las delegaciones que el Gobierno se proponga realizar de competencias en favor de las Comunidades al amparo de lo dispuesto en el artículo 150 de la Constitución; informar también las propuestas referentes al Fondo de Compensación Interterritorial, de la disolución de Corporaciones locales, de las Secciones de los Presupuestos Generales del Estado que afecten al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y, por último, informar igualmente acerca de las medidas a adoptar por el Gobierno cuando una Comunidad incumple sus obligaciones o pueda conculcar los intereses generales. También en este apartado, como puede comprobarse, son amplísimas las facultades que se atribuyen a esta Gran Comisión.

d) *Varias*. Englobemos aquí a las restantes atribuidas por la reforma a la citada Comisión General de las Autonomías: promover la cooperación entre las diversas Administraciones públicas en materias de su competencia; proponer recomendaciones a los poderes públicos en dicho ámbito; elevar al Pleno del Senado un informe anual acerca de las actividades y deliberaciones de la propia Comisión; proponer a la Cámara Alta mociones sobre acuerdos de su competencia; y, además y como cajón residual, todas aquellas funciones de carácter no legislativo que en general atribuye el Reglamento a cualquier comisión, siempre dentro del ámbito de lo autonómico.

3. *Convocatoria de las sesiones*

DEBE asimismo destacarse el amplio margen que la norma da a esta cuestión: la Gran Comisión se reunirá siempre que lo solicite el Presidente del Senado, el Presidente de la Gran Comisión, el Gobierno, el Consejo de Gobierno de una Comunidad o una tercera parte de los miembros de la Comisión.

III. Instrumentos de especial consideración

COMO tales consideramos dos, esbozados en el nuevo Reglamento de la Cámara Alta. Por una parte, el uso de las *lenguas nacionales*, previsto de forma tímida y que tendrá lugar bien en el discurso del Presidente del Senado al acceder al cargo, bien en el debate anual que dicha Gran Comisión celebrará para hacer *balance de la situación del Estado de las Autonomías*, extremo que debe convertirse en el segundo gran instrumento de que va a disponer la recién creada Comisión General de las Autonomías.

Acaso podrá argüirse, y no sin cierta parte de razón, que en ambos aspectos la reforma no tiene aún calado suficiente. Pero me atrevo a decir que la inercia inicial está lograda, y que el futuro incrementará sin duda el activo pequeño que desde un comienzo parece asegurado. Conste, además, que a ello se sumará el otro debate (este en el Pleno) que el Senado celebrará para ocuparse del Estado de las Autonomías y que será un reme-

do del que programa también anualmente el Congreso sobre el estado de la Nación.

IV. Nuevo individualismo

QUIERO destacar otro extremo, que acaso pueda inicialmente pasar desapercibido cuando se hagan las exégesis y comentarios de esta Reforma del Senado. Vivimos, como es bien conocido, en un sistema de partidos; hasta los más conspicuos pensadores (desde KELSEN, al menos) han afirmado que hoy día es impensable una democracia sin partidos políticos. Y ello, dentro del Parlamento, se traduce en una casi agobiante primacía de los *grupos* parlamentarios, expediente útil para la expresión, en los debates y en las iniciativas, de la pluralidad ideológica: el individuo queda así, en gran medida, postergado o capitidismuido. Viejos aforismos o afirmaciones tratan de subrayar, no obstante, el valor de lo personal y la muchas veces sinrazón de lo colectivo: «Senatores boni vires, Senatusque mala bestia» es la primera de la que tengo memoria; pero hay también versión popular española: «canoniga buena, cabilda mala»; aún podríamos bucear un poco más y decir con Ganivet (a manera de teorema de Arquímedes) que «cada hombre, sumergido en la atmósfera de sus semejantes, pierde una cantidad de peso específico que está en razón directa con el número de los que lo rodean». Y, apurando las citas, podríamos traer a colación una última, esta vez de Maurois, para el cual «la horde est stupide, bien que l'individu est divin» (2).

Pues bien, esa preocupación late en la Reforma del Senado que nos ocupa, pues en dos ocasiones (en los artículos 60 y 141 del Reglamento, redactados de nuevo con tal motivo) se hace especial hincapié en abrir un turno de oradores a título individual, queriendo —a mi juicio— poner así de manifiesto que los Senadores podrán intervenir con cierta independencia respecto a las posturas oficiales de los partidos, de los grupos o de los demás sujetos parlamentarios que intervienen en los debates de la Gran Comisión. Bienvenido sea, pues, este complemento, al que deseamos que sirva para atemperar la posiciones de esas personas jurídicas.

(2) La cita pertenece a un delicioso ensayito de André Maurois, *Dos fragmentos de una Historia Universal del año 1992*. Nausica, Barcelona, 1943, págs. 18-19.

V. Posibles disfunciones

MENCIÓN aparte merece el capítulo de posibles disfunciones que la Reforma puede crear. Vaya por delante una pequeña advertencia, a manera de excusa: como el rodaje está aún por producirse, es posible que la práctica supere aquellas que vamos a enumerar, o que produzca otras distintas. En todo caso, me parece que es prudente hacer un elenco de las que nos sugiere el texto del nuevo Reglamento del Senado, para posible aviso de navegantes.

La primera se refiere a la superposición de trámites. Ello puede resultar particularmente relevante en el procedimiento legislativo, al obligar a que intervenga, además de la ponencia ordinaria propia de todo proyecto o proposición de ley que verse sobre materia territorial, la Gran Comisión, y que acaso dé lugar a informes no coincidentes, o muy divergentes o incluso contradictorios, situación para la que no se atisba ni solución reglamentaria prevista, ni compromiso político fácil. A este respecto, se me ocurre también pensar que no va a resultar sencillo —y ello puede convertirse en regla general— proponer fórmulas que estén en contradicción con lo informado por la Gran Comisión, cuyo valor específico en cuestiones autonómicas tenderá a adquirir casi carta de naturaleza.

De otro lado, y aunque sea un matiz adicional a lo ya dicho, estimo que va a ser compleja la tarea de discernir qué pertenece al ámbito de lo legislativo y qué excede del mismo. La Gran Comisión Territorial tiene una cierta naturaleza híbrida y va a resultar complicado separar sus tareas, lo cual puede redundar en un incipiente confusionismo entre lo legislativo, lo político *stricto sensu*, lo relativo al control, lo informativo... No hay, además, en el texto del nuevo Reglamento voluntad específica que incline la balanza en uno u otro sentido.

En tercer lugar, la dificultad mayor con que acaso deba enfrentarse la Reforma sea (y ya lo señalábamos antes de refilón) la pervivencia constitucional de estructuras provinciales —Javier de Burgos, autor en noviembre de 1833 de la actual división provincial española, sigue vivo— que pueden hacer que el efecto de la creación y posterior actividad de esta Gran Comisión Territorial se diluya ante el pie forzado de algunos preceptos de la Constitución de 1978. En este aspecto, especialmente, conviene ser muy pragmático y pensar que la práctica impondrá criterios de solución.

Acaso de menor índole pueden resultar otros inconvenientes que nos permitimos dejar simplemente esbozados: entendimiento o no con cuantos asuntos puedan estar reservados al conocimiento de la Diputación Permanente, la necesidad de delegar en otros órganos menores que se creen dentro de la propia Comisión General de las Autonomías...

VI. Conclusión

OCURRIRÁ, como tantas veces, que los más críticos verán el vaso medio vacío. Los optimistas, por contra, pensarán que está medio lleno. Por mi parte, y a modo de conclusión, me arriesgaré a apuntar unas cuantas necesidades: ante todo, necesidad de pragmatismo en el enfoque de las cuestiones (incluidas las procedimentales, tan condicionantes muchas veces); de buscar fórmulas que abaraten y simplifiquen el proceso autonómico, su desarrollo y funcionamiento; de armonizar y pacificar las relaciones recíprocas de todos los sujetos implicados, Estado, Comunidades, Corporaciones Locales y demás órganos constitucionales; de profundizar en la integración de Estado y Comunidades, Corporaciones Locales y demás órganos constitucionales; de profundizar en la integración de Estado y Comunidades en la Europa de nuestros días y del futuro; de consolidar la conjugación armónica entre lo supranacional, lo estatal y lo autonómico; de superar los síndromes de los que podríamos denominar los proto-nacionales y los proto-nacionalistas.

Creo que las competencias asumidas por la Gran Comisión de las Autonomías dan suficiente de sí para avanzar en ese mismo camino. Ojalá que, con las necesarias renunciias mutuas, se acierte y devolvamos a la sociedad el espíritu de trabajo ilusionado que presidió las tareas de la transición política.