

## **“LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SENADO PARA CONVERTIRLO EN UNA CÁMARA AUTONÓMICA”**

*Por Eliseo Aja*  
*Catedrático de Derecho Constitucional,*  
*Universidad de Barcelona*

La composición y funciones del Senado en la Constitución han sido estudiadas con amplitud durante estos años y han recibido numerosas y fundadas críticas, tantas que han posibilitado la elaboración de alguna tesis doctoral dedicada a repasar su entidad y las alternativas formuladas. La propia Cámara fue consciente hace muchos años de sus defectos y en fecha tan lejana como 1987 aprobó una propuesta (presentada por Trías Fargas, de CiU) de reforma del Reglamento parlamentario para reorientar toda su actuación en sentido autonómico. Los intentos posteriores de reforma culminaron en la modificación del Reglamento de 1994 (que creó la Comisión General de las Comunidades Autónomas), pero justamente a partir de esta fecha se impuso la idea de que era necesaria una reforma constitucional para cambiar la composición y funciones del Senado (ésta fue la conclusión del famoso primer debate sobre el Estado autonómico realizado por los Presidentes de 16 autonomías en el seno de la Comisión General citada).

### **1. RAZONES Y ORIENTACIÓN DE LA REFORMA**

Las principales críticas han recaído sobre las deficiencias de representación y composición de la Cámara y sobre la debilidad de su posición en relación al Congreso de los Diputados.

## **A. La composición y representatividad del Senado**

Respecto al primer punto, se considera que la composición del Senado resulta un duplicado de las fuerzas políticas del Congreso, aunque menos representativa, pero sin aportar en todo caso una legitimidad diferente a la que proporciona la Cámara baja. Por otra parte, el sistema electoral mayoritario del Senado implica una dosis menor de representatividad y democracia y, pese a la debilidad de la Cámara, en alguna ocasión ha intentado entorpecer las decisiones del Congreso, introduciendo enmiendas que en el Congreso no prosperaban. Ni siquiera la representación parcial de los Parlamentos autonómicos, en virtud del art. 69.5 CE, aporta novedad alguna porque los aproximadamente 50 senadores designados por esta vía carecen de fuerza y procedimientos para incidir en la dinámica general de la Cámara, que no es autonómica sino de política general, paralela al Congreso. En su composición, por tanto, el Senado responde a los mismos criterios que el Congreso de Diputados, sin introducir una legitimidad adicional, y presentando un grado menor de democracia.

## **B. Las funciones del Senado**

En el segundo aspecto, las funciones, el Senado queda al margen de la investidura y cuestionamiento del Gobierno (no interviene en la investidura, ni en la cuestión de confianza ni en la moción de censura) y resulta muy subordinado en la legislación, porque si discrepa en la aprobación de una ley su voluntad será inmediata y fácilmente superada por el Congreso de los Diputados, de acuerdo con las reglas del art. 90 de la Constitución (CE); tampoco interviene en el control de los Decretos-leyes. Las escasas funciones especiales que la Constitución otorga al Senado en la dinámica autonómica

(como su igualdad con el Congreso en las leyes de armonización y su aprobación exclusiva en la declaración del art. 155 CE) no cambian la situación, porque la representación y funciones generales determinan su debilidad institucional. En conjunto, el Senado actual no aporta ningún elemento adicional al Congreso y en los que coincide con la Cámara baja se encuentra en una posición de clara subordinación.

Es importante subrayar que las sucesivas reformas del Reglamento parlamentario (creación de Subgrupos parlamentarios por Comunidades Autónomas, Comisión General de las Comunidades Autónomas), justificadas siempre en la línea de reforzar la vertiente autonómica, no han logrado una transformación del Senado. Hay que reconocer que la reforma reglamentaria de 1994 fue muy ambiciosa, rozando realmente los límites de la Constitución en su intento de convertir a la Cámara en un foro de las Comunidades Autónomas. En particular, la presencia ordinaria de los Presidentes y Consejeros autonómicos en esta Comisión del Senado y su facultad para participar en la organización del orden del día, sin ser miembros de la Cámara, llegan al límite de las posibilidades del reglamento parlamentario. Seguramente por eso, tras esta reforma reglamentaria tan ambiciosa, se entró en la dinámica de la reforma constitucional.

En efecto, inmediatamente después de la reforma y el debate de 1994 todos los Grupos parlamentarios del Senado aprobaron la creación de una comisión de estudio para la reforma constitucional, que inicialmente trabajó con afán (realizó audiencias con los siete miembros de la Ponencia Constitucional, los sucesivos Presidentes del Tribunal Constitucional y una docena de expertos), pero la disolución de las Cortes y las elecciones de 1996 interrumpieron su labor. Con otro formato, el estudio de la reforma constitucional se continuó en la legislatura siguiente, sin llegar a un acuerdo entre los principales Grupos parlamentarios, e incluso tuvo un amago de

reproducirse en la legislatura que se inició en el 2000, aunque apenas se pasó de una primera reunión.

Puede pues concluirse inicialmente que la vía de las reformas reglamentarias se agotó hace tiempo e incluso que la reforma constitucional, aceptada por todos los Grupos parlamentarios en 1994, se ha retrasado demasiado tiempo.

La razón principal para la reforma del Senado, más allá de las críticas apuntadas, es la necesidad de contar con una institución central del Estado donde estén representadas las Comunidades Autónomas (CCAA). Nadie niega, cuando se habla con seriedad, que la descentralización política realizada durante estos años en España ha sido importante; y sin embargo las CCAA apenas poseen vías de participación en las decisiones generales del Estado. La falta de una instancia central para el diálogo de las CCAA dificulta la solución de controversias políticas y territoriales, que lógicamente aparecen periódicamente, y recorta la colaboración autonómica. De manera más importante, la ausencia de una Cámara autonómica en las Cortes impide que las leyes estatales que afectan a las CCAA tomen en consideración las posiciones autonómicas que en cambio resultarán decisivas en su desarrollo y aplicación. Lógicamente ésta falta de participación influye en la elevada conflictividad competencial y en la menor legitimidad de los Magistrados constitucionales o de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, que adoptan decisiones importantes para las CCAA sin tener ninguna vía de participación de éstas que puedan trasladarles cierta sensibilidad autonómica.

### **C. La posible orientación de la reforma**

El carácter de un órgano constitucional depende tanto de su composición como de sus funciones y es difícil razonar sobre uno de estos elementos sin tener en cuenta el otro. Por eso, antes de tratar cada uno de los

dos elementos que determinarán al futuro Senado me parece conveniente exponer un esbozo general de ambos.

Tras la experiencia del Senado que tenemos, las orientaciones que puede adoptar su reforma constitucional pueden ordenarse en tres grandes líneas. La primera es la elección por los ciudadanos (como ahora es elegida la mayoría de senadores), limitando la influencia autonómica a alguna variante como la realización de las elecciones en la circunscripción de Comunidad Autónoma, o la celebración de la elección en la misma fecha de los comicios autonómicos (para que la dinámica autonómica “contagie” al voto del Senado). La segunda vía sería la elección indirecta de los senadores por los Parlamentos de las CCAA, ampliando el supuesto actual del artículo 69.5 CE a la elección de toda la Cámara. Sin entrar aún a debatir ventajas e inconvenientes de cada fórmula, sí conviene señalar que ambas vías desembocan en una composición de tipo parlamentario, muy parecida entre sí y coincidente además con los Grupos del Congreso (y con la composición actual), porque en ambos casos, el Senado respondería a los partidos políticos que promueven a los senadores y éstos son sustancialmente los mismos que en el Congreso de los Diputados.

La tercera vía, y gran alternativa a este Senado parlamentario sería un Consejo o Cámara integrada por miembros de los gobiernos autonómicos, inspirado a grandes rasgos en el ejemplo del Bundesrat (Consejo Federal) alemán, en cuanto basaría su fuerza en la presencia de los gobiernos que desempeñan un papel dirigente entre las instituciones y poseen además los elementos técnicos necesarios para cumplir mejor las funciones del Estado autonómico. Esta es la línea preferible desde una óptica autonómica y como representa un cambio importante respecto al Senado actual, conviene apuntar su configuración general, antes de entrar en el estudio de sus elementos.

El futuro Senado o Cámara de las Comunidades Autónomas estaría centrado en dos grandes funciones, la función legislativa en las competencias compartidas con el Estado (en desarrollo y ejecución) y el impulso de las relaciones intergubernamentales y la participación en los órganos constitucionales del Estado. Se prescinde, pues, del control parlamentario sobre el gobierno (ya escaso porque se reducía a preguntas, interpelaciones y otros instrumentos que no cuestionaban la confianza parlamentaria) y demás funciones asociadas al carácter parlamentario, porque la futura Cámara no tendría tal naturaleza, ya que los senadores serían miembros de los gobiernos autonómicos.

Efectivamente, la composición del Consejo o Cámara autonómica incluiría un número de miembros de los gobiernos de las CCAA, en proporción ponderada a la población respectiva, designados por los respectivos gobiernos para debatir y votar cada asunto que se incluya en el orden del día. Podemos partir, por ejemplo, del criterio de atribuir a cada CA 3 votos como mínimo, más uno más por cada millón de habitantes. Daría un total de 85 votos en la Cámara, repartidos de la siguiente manera: Andalucía, 10; Aragón, 4; Asturias, 4; Canarias, 4; Cantabria, 3; Castilla-La Mancha, 4; Castilla y León, 5; Cataluña, 9; Comunidad Valenciana, 7; Extremadura, 4; Galicia, 5; Islas Baleares, 3; La Rioja, 3; Madrid, 8; Murcia, 4; Navarra, 3; y País Vasco, 5. En cada asunto incluido en el orden del día, por ejemplo la discusión de un proyecto de ley de educación, cada CA envía los Consejeros y altos cargos que considera más oportuno para intervenir en el debate y votación, en el número que le corresponde. En el siguiente asunto del orden del día, por ejemplo, un proyecto de ley medioambiental, igualmente cada CA esta representada por los Consejeros y altos cargos que considera más idóneos, que probablemente no son los mismos que en el punto anterior, en el número que le corresponde, para intervenir en el debate y votar las enmiendas y el proyecto.

La posición de esta Cámara en el procedimiento legislativo sería prácticamente la misma que corresponde al Congreso de los Diputados, y habría que prever soluciones para los supuestos de diferencias entre las mayorías del Congreso y de la Cámara autonómica.

La idea central de esta propuesta es aunar la orientación política principal de las CCAA con la capacidad técnica de sus gobiernos, que son esenciales en elaboración de las leyes del Estado que han de desarrollar o aplicar las CCAA. La nueva Cámara autonómica debe unir la posición fuerte de los ejecutivos de las CCAA y la capacidad técnica de sus Consejeros con las decisiones políticas principales del Estado que se concretan en las leyes elaboradas por el Congreso de los Diputados, generalmente a propuesta del gobierno. La experiencia alemana avala la viabilidad de esta orientación, uniendo los poderes de los Länder a la fuerza de las políticas federales. Contando con esta primera aproximación, puede resultar más fácil tratar cada uno de los apartados de la reforma, en el bien entendido que no se entrará en detalles cuya concreción sólo es razonable abordar una vez que se haya adoptado las decisiones políticas básicas.

## **2. LAS FUNCIONES DE UNA FUTURA CÁMARA AUTONÓMICA**

Las CCAA tienen poderes legislativos y ejecutivos y organizativos pero en su ejercicio es importante la legislación del Estado, tanto si se trata de una ley básica que debe ser desarrollada y ejecutada por las CCAA, como si es una ley que solo corresponde aplicar a las CCAA o incluso sin tener competencias en el mismo ámbito porque la ley estatal opera como marco del poder autonómico. Hasta ahora, en todos estos supuestos, la elaboración y aprobación de las leyes del Estado se basan en las *fuerzas políticas representadas en el Congreso*, sin atender la mediación y los intereses específicos que las fuerzas políticas representan en las CCAA.

Tras una experiencia de dos décadas largas puede afirmarse que una parte importante de las leyes del Estado precisa la participación de las CCAA para su desarrollo o ejecución, o ambas cosas, y parece evidente que la participación de las CCAA en su elaboración mejoraría notablemente el desarrollo y aplicación de las competencias que afectan a ambas instancias, Estado y CCAA. En este sentido, la participación de los Gobierno –que disponen de un notable aparato administrativo- resulta una aportación de mayor valor que cualquier otro de los Grupos parlamentarios.

#### **A. Participar en la aprobación de las leyes que afecten a las Comunidades Autónomas, en especial en las leyes básicas del Estado**

En la actualidad el Senado esta muy subordinado al Congreso en la aprobación de las leyes que deben ser desarrolladas y aplicadas por las CCAA y éstas no participan en absoluto en la elaboración de las mismas. Sin embargo, la mayoría de estas leyes estatales no son aplicadas por la administración estatal sino por las CCAA, a veces tras un desarrollo legislativo y reglamentario (según la ley estatal sea básica u ordinaria). Es fácil entender que tanto política como técnicamente los gobiernos autonómicos pueden realizar aportaciones decisivas para mejorar la ley y su aplicación, por su experiencia directa en tales tareas. Ciertamente la mayoría política del Congreso y de las CCAA, y por tanto los gobiernos respectivos, pesarán en la orientación general de cada ley pero la situación y los intereses de cada CA puede matizar las posiciones políticas iniciales; seguramente en los puntos clave de las leyes más polémicas se impondrá la disciplina de partido, pero existen otras muchas cuestiones en que puede imponerse una lógica más adecuada a las condiciones de las CCAA.



**a) Leyes que deben contar con la aprobación de la Cámara autonómica**

Pero existe una razón más importante para otorgar a una Cámara autonómica una posición fuerte en la aprobación de algunas categorías de leyes del Estado que afectan a las CCAA, especialmente las leyes básicas, y es contribuir a la delimitación misma de este tipo de competencia estatal y la correspondiente autonómica. Esta función tendría la mayor relevancia porque es uno de los principales problemas (quizás el más importante) de la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA.

Las competencias que atribuyen al Estado la legislación básica, y a las CCAA la legislación de desarrollo y toda la ejecución, en materias tan importantes como educación, economía, sanidad, medio ambiente, etc., resultan el origen de la mayoría de conflictos de competencias (y de los conflictos políticos más enconados), porque las CCAA consideran, a menudo con razón, que el Estado se extralimita al aprobar las bases e invade ámbitos que corresponden a las CCAA. Siempre que la Constitución atribuye al Estado la legislación básica (o bases o normas básicas) implica que las Cortes pueden aprobar una ley regulando las líneas generales o aspectos esenciales de la materia que después las CCAA desarrollarán también por ley, concretarán mediante reglamentos y finalmente aplicarán. Pero a menudo las leyes estatales no se limitan a establecer las grandes líneas dejando el resto a las CCAA sino que reservan parcelas enteras para el Estado, aprueban reglamentos o mantienen actividades de fomento y organización administrativa que no se corresponde con la idea de legislación básica.

El objetivo de este tipo de competencia, que estructuralmente implica la colaboración entre leyes del Estado y de las CCAA, es permitir que las CCAA adopten opciones diversas a partir de ciertas normas generales comunes, y se trata por tanto de un tipo de competencia muy interesante, en el mundo

globalizado actual, al combinar unidad y diversidad. Pero se esta produciendo una enorme dificultad para que el Estado pueda establecer el régimen jurídico general, sin entrar en detalles y concreciones, y para que las CCAA puedan regular estos espacios, porque el TC no ha encontrado, en las numerosas controversias planteadas, una línea clara que separe los campos del Estado y de las CCAA, lo básico y el desarrollo.

La doctrina del TC ha resuelto numerosos conflictos concretos, pero no ha podido construir una teoría general y sus esfuerzos para clarificar el concepto de “básico”, a partir del criterio del mínimo común normativo, resultan superados en la práctica porque acaba aceptando como tal la formulación de directrices concretas e incluso la reserva de algunos ámbitos materiales para el Estado. Tampoco la adición de un elemento formal (STC 69/1988), que obligaba en principio a regular lo básico por ley de las Cortes, ha resuelto el problema, porque se admite (y en parte es lógico) la aprobación de numerosos reglamentos básicos por el Estado. Así pues, los esfuerzos del TC para configurar lo básico, aquí solo apuntados, se han revelado inútiles, y los conflictos continúan porque resulta prácticamente imposible definir jurídicamente qué es denominador común en cada sector jurídico-social y en cada momento.

La intervención de una Cámara autonómica en las leyes básicas podría resolver en gran parte el problema, porque su aprobación significaría el acuerdo de los gobiernos autonómicos con la delimitación de lo básico. Una solución semejante significaría que el contenido de las leyes básicas vendría determinado por el proyecto del gobierno, por la aprobación del Congreso de los Diputados y por la posterior aprobación de la Cámara autonómica, integrada por los gobiernos de las CCAA. El recurso al TC persistiría para los casos extremos, pero la mayor parte de los conflictos desaparecerían porque las propias CCAA participarían en la definición de la legislación básica, de

forma que sería básico aquello que conjuntamente el Congreso y la Cámara autonómica consideran como tal.

Un segundo tipo de competencia que requeriría la intervención decisiva de la Cámara autonómica sería compartido, cuando la legislación corresponde al Estado y la ejecución a las CCAA, competencia que ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional (STC 18/1982) concretando que también corresponde al Estado aprobar el reglamento ejecutivo y a las CCAA queda la aprobación de los reglamentos organizativos y la gestión. Esta competencia existe en materias como legislación laboral, mercantil y penitenciaria, y otras que derivan directamente de los Estatutos de Autonomía, como protección de menores. El sentido de la intervención de las CCAA a través del Senado, en este caso, reside en el planteamiento de los problemas que acompañan a la aplicación de la ley, que el Estado puede tender a ignorar en la medida que no le afectan, prima facie. Por ejemplo, la importante reforma realizada por la Ley Orgánica 5/2000 reguladora de la responsabilidad penal del menor, exige que la mayoría de sus preceptos sean aplicados por las CCAA, que son las encargadas de cumplir las medidas que determinen los Jueces de Menores. La creación, dirección y gestión de nuevos centros, con diferentes tipos de módulos según las medidas de aplicación y la edad de los menores, la formación de equipos de educadores y especialistas, las dotaciones de los Juzgados de Menores, etc. son medidas que la ley impone y las CCAA deben aplicar. Pero la entrada en vigor de la ley situó a las CCAA en una posición muy difícil, porque no se previó la realización de todas esas reformas y tampoco las CCAA pudieron contribuir a su previsión.

Existen otras leyes que por mandato de la Constitución tienen una repercusión directa en las CCAA, con diferente razón e intensidad, y que por tanto merecerían que su aprobación contara con el voto de un Senado autonómico (Fondo de Compensación Interterritorial, Leyes de Armonización, etc.). En todo caso, para evitar inseguridad, convendría que la propia

Constitución determinara las categorías de leyes de participación autonómica (en las que intervendría decisivamente la Cámara autonómica); lo más sencillo sería aludir a categorías como las apuntadas (leyes básicas, leyes de ejecución autonómica) y completar la referencia incluyendo nominalmente a las leyes aludidas en último lugar. Las demás leyes, en cuyo desarrollo o aplicación no intervienen las CCAA serían aprobadas únicamente por el Congreso de los Diputados.

***c) La posición de la nueva Cámara autonómica en el procedimiento legislativo***

En la aprobación de las “leyes del Estado de participación autonómica”, fijadas en el apartado anterior, la posición de la Cámara autonómica sería igual que la del Congreso. Las diferencias entre ambas Cámaras podrían resolverse por una Comisión Mixta paritaria, Congreso-Senado, semejante a la prevista en el actual art. 74.2 CE, y si tampoco se alcanzara un acuerdo, podría decidir el Congreso por mayoría cualificada de 3/5 de la Cámara. Esta solución es conveniente para evitar una situación de colapso legislativo, cuando la nueva ley parece realmente necesaria a una mayoría tan amplia del Congreso.

La existencia de dos tipos de procedimiento legislativo, según las leyes fueran calificadas como ordinarias o de participación autonómica, no plantea mayor problema, porque ya en los procedimientos actuales existen diferencias según las leyes sean ordinarias u orgánicas y también según concluyan en el pleno o se aprueben definitivamente en Comisión. En la práctica actual, muchas leyes son debatidas realmente sólo por el Congreso, sin apenas intervención del Senado, más allá de la mera formalidad. Junto a esta cuestión decisiva, deben preverse otros aspectos procedimentales, como la tramitación de las proposiciones de ley (que también se distinguirían en ordinarios o de participación autonómica), la posibilidad del procedimiento de urgencia (sin que llegue nunca a cuestionar el debate del Senado como en la actualidad), etc.

pero parece prudente dejar aquí el tratamiento de aspectos que sólo podrán abordarse cuando se haya decidido la estrategia general de la reforma.

## **B. Impulsar las relaciones intergubernamentales entre las Comunidades Autónomas y con el Estado**

Las relaciones intergubernamentales revisten una importancia extraordinaria en todos los Estados compuestos, porque, en general, la atribución de competencias viene realizada por la Constitución de forma separada (al Estado o a las CCAA) y en cambio su ejercicio precisa la colaboración de otras instancias para ser eficaz. Las transformaciones económicas y sociales de las últimas décadas otorgan a los problemas importantes una dimensión que supera las posibilidades de una sola Región, Land o CA y la mejor prueba es la evolución del federalismo en el Derecho comparado que ha conducido a la potenciación de las técnicas de colaboración. Pero en España el establecimiento de relaciones entre las CCAA presenta muchas deficiencias y también se presentan algunas debilidades en la participación de las CCAA en la formación de los órganos constitucionales, así como la conveniencia de disminuir el volumen de los conflictos competenciales.

### ***a) En general, el impulso de las relaciones intergubernamentales entre las Comunidades Autónomas y con el Estado.***

Es sabido que la Constitución presta escasa atención a las formas modernas de colaboración entre las CCAA y entre éstas y el Estado. Contempla algunas tradicionales, de tipo parlamentario (como la iniciativa legislativa de los Parlamentos autonómicos respecto a las Cortes), y en cambio dedica un solo artículo, muy restrictivo además, a la regulación de instrumentos intergubernamentales fuertes, como los convenios entre CCAA.

Sin embargo, las propias necesidades prácticas del Estado autonómico han impulsado la aparición de formas nuevas de relación, y lo han hecho principalmente –como es lógico- a través de los Ejecutivos (Conferencias Sectoriales, Convenios Estado-Comunidades Autónomas, procedimientos complejos, participación autonómica en programas estatales...), lo que constituye un argumento de peso para que los gobiernos posean una instancia de previsión y seguimiento de los diferentes instrumentos. Esta necesidad no puede ser colmada por la recién creada Conferencia de Presidentes (aunque puede asumir una cierta dirección), porque requiere una dinámica muy diferente, casi cotidiana, mientras que los Presidentes se reunirán previsiblemente un par de veces al año.

Sin duda este nuevo tipo de Cámara que se propugna, integrado gobiernos autonómicos, podría jugar un papel esencial en el incremento de la colaboración, favoreciendo el intercambio sistemático de información y la comunicación de las experiencias entre CCAA, mejorando las técnicas de asistencia, y promoviendo convenios de cooperación... porque los gobiernos se encuentran en la mejor situación técnica y política para alcanzar resultados tangibles de la colaboración. Esto no elimina la conveniencia de regular mejor, también a nivel constitucional, las relaciones de colaboración, cuyas deficiencias están en la base de los defectos actuales.

Pero especialmente el Senado puede convertirse en la instancia de diálogo entre las CCAA y con el Estado en competencias estatales que afectan decisivamente a las CCAA. Aunque éstas carezcan de una competencia formal en la materia, sus intereses pueden resultar afectados, como sucede casi siempre que se construyen obras públicas de interés general (autopistas, ferrocarriles...), porque la actuación legítima del Estado afecta a las políticas públicas autonómicas; quizás el caso más conflictivo de los últimos años haya sido el trasvase del Ebro incluido en el Plan Hidrológica Nacional: Parece que se trata, al menos en sus puntos principales, de competencia del Estado pero

tampoco habrá dudas respecto al interés de Aragón, Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia... en el contenido del Plan, y por lo tanto en un debate donde las CCAA pudieran participar. Lo mismo puede decirse del trazado de una autopista que atraviesa varias CCAA: recordemos la oposición de Castilla-La Mancha al paso de la autovía Madrid-Valencia por las Hoces de Cabriel, o los diversos conflictos suscitados por el trazado del AVE. Aunque se trate de una competencia estatal, es normal que estos conflictos aparezcan porque afecta a intereses muy importantes de las CCAA, y lo único anormal es que no exista una instancia general de discusión para que los poderes afectados puedan acercar posiciones.

***b) La reducción del número de conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas***

Aunque el volumen de conflictos de competencias entre el Estado y las CCAA planteados ante el Tribunal Constitucional ha disminuido en los últimos años respecto a finales de los ochenta y principio de los noventa (su mantenimiento hubiera colapsado el sistema autonómico), su número actual tampoco debe conducir a despreciar el problema, porque además el Tribunal Constitucional viene dictando sentencia sobre los conflictos con un retraso medio de ocho años desde la presentación del conflicto. Hasta ahora los remedios se han buscado ampliando los plazos para recurrir ante el Tribunal Constitucional, de forma que se posibilitara una negociación tras el anuncio del conflicto Estado-CA (así la reforma introducida por la Ley Orgánica 1/2000), cuando podría dar más resultado la previsión general de negociación sobre la ley, justamente para evitar el conflicto.

La existencia de una Cámara autonómica favorecería la disminución de los conflictos, tanto por la creación de un clima de diálogo que los haría más extraños como por las posibilidades del propio órgano de mediar en la controversia. La reforma del Reglamento del Senado de 1994 fue ya consciente



de estas posibilidades y atribuyó a la Comisión General de las CCAA en su nuevo artículo 56.f) la función de "ser informada por el Gobierno de los procedimientos formalizados ante el TC contra normas o actos de las CCAA, y recibir informe periódico del Gobierno sobre la conflictividad entre el Estado y las CCAA".

***c) La participación en el nombramiento de los miembros de las instituciones principales del Estado***

Conseguir una buena integración de todas las CCAA en el Estado es una tarea larga y compleja, especialmente respecto a las CCAA que más distanciadas se han sentido de los símbolos de España en el último siglo. Es además una tarea que en gran parte se escapa al derecho y es muy difícil de configurar porque a menudo responde a cuestiones culturales e ideológicas sutiles, pero al menos uno de sus elementos generales sí es previsible, la importancia de que las CCAA aparezcan como partícipes de las principales instituciones del Estado. El nuevo Senado autonómico cumpliría en sí mismo esta función pero además, dado que hay 17 CCAA y todas no pueden tener una presencia en otros órganos del Estado de composición más reducida, la Cámara autonómica podría facilitar (de hecho ya le corresponde ahora y el cambio vendría por la reforma de su composición) la designación parcial de los miembros de los organismos estatales más importantes, como el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal de Cuentas y quizás algún otro.

El nombramiento de los miembros de estos órganos suele atribuirse al Senado, ya en la actualidad, a medias con el Congreso (salvo en el Tribunal Constitucional en que les corresponde un tercio a cada Cámara) y por tanto si se realizara la reforma del Senado en un sentido autonómico, automáticamente las CCAA en su conjunto pasarían a designar una parte importante de los miembros de estas instituciones. Esta participación, absolutamente lógica en



un sistema autonómico, vendría a paliar lo que se ha calificado en ocasiones como escasa sensibilidad autonómica de las instituciones del Estado.

### **3. LA COMPOSICIÓN DE LA FUTURA CÁMARA AUTONÓMICA**

#### **A. Criterios básicos**

Al abordar la reforma de la composición del Senado se multiplican los riesgos de arbitrio, porque cada experto o cada político o -¿por qué no?- cada ciudadano consciente puede exponer sus preferencias, trasladando experiencias históricas y comparadas o simplemente extrayendo algunas ideas de la lógica política elemental. No se trata pues de plantear una nueva propuesta, sino más bien de mostrar que es posible un Senado muy distinto al actual, configurado de forma que potencie el autogobierno de las CCAA de forma coherente al conjunto del Estado autonómico.

Parece lógico que el primer criterio para abordar la composición de la futura Cámara autonómica sea que responda a las funciones de la misma que se acaban de apuntar, y esta idea conduce a una primera opción entre un Senado de carácter parlamentario tradicional y una Cámara más orientada hacia las notas de los gobiernos autonómicos. La diferencia principal –otras se apuntan después- consiste en que el Senado tradicional de tipo parlamentario, tanto si es elegido por los ciudadanos como si es designado por los Parlamentos autonómicos reproduce a los partidos políticos que ya están representados en el Congreso y se integra por candidatos propuestos por la dirección de esos partidos, sin intermediación de las instituciones autonómicas y sin preparación técnica especial en las cuestiones autonómicas. En cambio, una Cámara o Consejo integrado por miembros de los gobiernos autonómicos, también seguirá las grandes orientaciones de los partidos pero matizadas por las necesidades y los intereses de las CCAA que gobiernan y, además, serán

expertos en las diferentes materias que deban aprobar, porque son las propias de su departamento en la CA.

## **B. Una propuesta concreta de Cámara autonómica formado por miembros de los gobiernos**

Es razonable la idea de que las funciones de una futura Cámara autonómica, examinadas en el apartado anterior, pueden ser asumidos con la mayor eficacia por los gobiernos autonómicos, y en algunos casos sólo por ellos. Así sucederá en las relaciones intergubernamentales que se establezcan con los demás Ejecutivos autonómicos o con el Gobierno, en la reducción de los conflictos competenciales y muy especialmente en la discusión de los grandes planes del Estado que afectan a varias CCAA (como las obras públicas citadas), pero incluso cuando se trata de participar en funciones legislativas, los miembros de los gobiernos resultan más adecuados que los parlamentarios elegidos por los ciudadanos o propuestos por los propios Parlamentos (en ambos casos por impulso directo de la dirección de los partidos), por dos razones distintas. En primer lugar, porque los parlamentarios tienen una formación y una experiencia “generalista” y aunque posean una formación personal determinada no podrán ser, por definición, muy expertos en todas las materias que deben abordar las leyes del Estado en cuya aprobación participará el Senado autonómico; en cambio, si los miembros de la Cámara autonómica son el Consejero y los altos cargos de los Gobiernos autonómicos en aquella materia, se garantiza su preparación para la discusión de la ley estatal y el conocimiento de la necesidad de las CCAA; en este mismo sentido, los miembros de los gobiernos autonómicos poseen tras ellos una administración para estudiar los diferentes problemas que se planteen con una capacidad técnica muy superior a la que ofrecen los Parlamentos. En segundo lugar, los sistemas políticos actuales se mueven bajo el claro liderazgo de los gobiernos y, aunque los debates parlamentarios son fundamentales para asegurar el pluralismo y la democracia de las decisiones políticas, los

programas legislativos actuales dependen más de los gobiernos que de los propios Parlamentos porque normalmente derivan del compromiso político establecido en la investidura que inicia cada legislatura.

Este modelo de Cámara o Consejo integrado por los miembros de los gobiernos autonómicos presenta muchas ventajas y en realidad tiene su mayor inconveniente en nuestra dificultad para imaginar su funcionamiento. Sería un órgano muy político (integrado por los Consejeros de las CCAA y en ocasiones importantes por los propios Presidentes), pero al mismo tiempo mucho más técnico que un Parlamento, porque el Consejero autonómico sin duda es un buen conocedor del ámbito de su administración. Esta faceta de preparación técnica y de capacidad ejecutiva distingue claramente la dinámica general de este órgano respecto de una Cámara parlamentaria y le sitúa en condiciones no sólo de participar en la aprobación de normas estatales sino también de negociar con otras CCAA y con el gobierno central. La legitimidad del Senado no residiría por tanto en la elección indirecta de sus miembros (que como Consejeros autonómicos podrían ser o no también parlamentarios de su CA) sino en su capacidad para abordar los problemas de las CCAA.

Debe quedar claro que, a diferencia del Senado actual, la nueva Cámara autonómica tendría unos caracteres muy distintos a los del Congreso (carecería del control sobre el gobierno, sería de composición más reducida, tendría carácter permanente y sus miembros variarían según las sesiones, etc.), porque justamente su función no es duplicar a la Cámara baja representativa del conjunto de los ciudadanos de España sino resolver los problemas políticos en un Estado que junto al Parlamento y al Gobierno centrales tiene otros poderes autonómicos.

Inicialmente es posible que un problema importante consista en determinar el número de representantes por cada CA, pero a largo plazo se verá que resulta mucho más importante el equilibrio del conjunto respecto a las

funciones que debe abordar la Cámara autonómica, y se verá también que la atribución de un voto más o menos tampoco será decisiva para las decisiones futuras de las CCAA y que la fuerza de cada CA pasará mas bien por la capacidad de iniciativa y negociación de que sea capaz. En todo caso parece mejor optar por una Cámara de composición reducida, porque las funciones expuestas, e incluso otras semejantes que puedan aparecer, no requieren una Cámara numerosa. Sería lógico que uno de los miembros de cada CA, al menos, se dedicara de forma permanente a la coordinación de los miembros de su CA, tanto en relación con el Estado como con las demás CCAA, desempeñando una función de representación permanente. Por último hay que recordar que los Senados federales comenzaron representando por igual a todos los Estados (Estados Unidos de América y Suiza, por ejemplo), pero progresivamente se ha buscado una fórmula ponderada o intermedia respecto a la población (Alemania y Austria, por ejemplo).

En virtud de todos estos criterios, una fórmula podría ser la atribución a todas las CCAA de tres miembros más uno más por cada millón de habitantes, siguiendo una idea inspirada en el art. 69.5 de la Constitución actual. Con el mínimo de tres se puede hacer frente a las tareas de la Cámara; un número mayor posibilita una influencia superior, pero ésta derivará en realidad del mayor peso de la CA por su población y “*masa crítica*”. De acuerdo con este criterio el número total de miembros de la Cámara sería de 85 y los votos/miembros que correspondería a cada CA en la futura Cámara autonómica, serían los siguientes:

Andalucía,	10	C.Valenciana,	7
Aragón,	4	Extremadura,	4
Asturias,	4	Galicia,	5
Canarias,	4	I.Baleares,	3
Cantabria,	3	La Rioja,	3
Castilla-La Mancha,	4	Madrid,	8

Castilla y León,	5	Murcia,	4
Cataluña,	9	Navarra,	3
		País Vasco,	5

Expuesto de otra manera, para facilitar la búsqueda de equilibrios, el reparto de votos tendría la siguiente explicación, según la población de las CCAA:

*Menos de 1 millón, 3 votos:* Cantabria, Islas Baleares, La Rioja y Navarra

*Más de 1 millón, 4 votos:* Aragón, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura y Murcia .

*Más de 2 millones, 5 votos:* Castilla y León, Galicia i País Vasco

*Más de 4 millones, 7 votos:* Comunitat Valenciana

*Más de 5 millones, 8 votos:* Madrid

*Más de 6 millones, 9 votos:* Cataluña

*Más de 7 millones, 10 votos:* Andalucía.

Lógicamente todos los votos de cada CA tendrían el mismo sentido, porque reflejarían la posición del mismo gobierno, pero convendría regular (para evitar problemas) la posibilidad o no de que se expresara una posición diferente cuando existan gobiernos de coalición, porque se trata de un supuesto relativamente frecuente en CCAA como Navarra, el País Vasco, Cataluña, Aragón, Canarias y otras. Si se admitiera el voto diferente de los partidos minoritarios en los gobiernos de coalición, tomando como referencia las últimas legislatura podría producirse un cambio de voto en una decena de casos, lo que supone una variación importante.

El elemento político que puede resulta más importante para la adopción de este modelo consiste en el equilibrio que se alcance entre la funcionalidad que representa la incorporación de los gobiernos autonómicos a la legislación y las relaciones intergubernamentales del sistema autonómico (con notable efecto positivo) y el peligro de que una composición política diferente de la

mayoría de esta Cámara en relación al Congreso de los Diputados pueda significar un colapso del programa legislativo. El problema no debe ignorarse, ni sobredimensionarse, porque si bien el conjunto de la Cámara representará adecuadamente la orientación de las CCAA, las importantes funciones que asume pueden frustrar la dirección política del Gobierno y del Congreso de los Diputados cuando las mayorías políticas difieran.

Las simulaciones que he realizado aplicando la composición prevista a diferentes legislaturas pasadas parecen apuntar la conclusión (elemental) de que el gobierno que cuenta con la confianza del Congreso por mayoría absoluta también puede contar con una mayoría en la Cámara autonómica, y en cambio será minoritario si la mayoría del Congreso es relativa y no recibe otros apoyos de gobiernos autonómicos gobernados por un partido distinto. Hay que notar que en ocasiones esa diferencia puede ser temporal (algo parecido sucedió entre las elecciones autonómicas de 1995 y el cambio de mayoría en las elecciones generales de 1996) y que casi siempre será importante la posición de los partidos de ámbito autonómico, pero esta es una característica general del sistema español.

#### **4. OTRAS CONSIDERACIONES**

Son numerosas las cuestiones que pueden ampliarse, pero hay que insistir en la inutilidad de construcciones jurídicas más detalladas mientras no se adopten algunas decisiones político-normativas esenciales, o exista al menos una decisión política sobre la orientación que debe seguir la reforma. Convendría sin embargo reflexionar sobre algunos argumentos que han aparecido en los debates realizados, o están muy ligadas a la situación actual, como sería el procedimiento para la reforma constitucional, el debate último sobre el proyecto frustrado de reforma en Alemania, las dificultades que supone la supresión del tipo actual de senador provincial y la conexión entre la

reforma del Senado y las reformas (actuales) de los Estatutos de autonomía, especialmente en la búsqueda de una categorías competenciales más sólidas. Pero estas y otras preocupaciones semejantes pueden abordarse en la sesión de trabajo.

Zaragoza, 4 de marzo de 2005.