

El Senat com a Consell territorial

Cada vegada que es parla de la reforma de la Constitució reapareix com a lloc comú la reforma del Senat. Tots els partits polítics han inclòs aquesta reforma en els seus programes electorals en algun moment; s'han constituït comissions parlamentàries amb aquest objecte en diverses legislatures; i fins i tot en una ocasió el Govern ha sol·licitat informe al Consell d'Estat. I és que des de molt aviat es va comprovar que el Senat no havia estat dissenyat per complir la funció que la mateixa Constitució li assignava: la representació dels territoris en l'organització constitucional de l'Estat. Després, els intents de reconduir la seva funció a través de la modificació del reglament del Senat no han tingut cap èxit pel que resulta lògica la referència recurrent a la reforma constitucional.

Habitualment es planteja la reforma de les seves funcions o la seva composició per millorar l'actual Senat. No obstant això, perquè sigui una "cambra de representació territorial" cal transformar-lo en un Consell territorial. Ho expliquem al fil de la resposta a les dues qüestions basilers: ¿per què ha de servir al Senat en el nostre sistema institucional i qui ha de compondre-per complir adequadament la seva funció? En el primer sentit, el Senat ha de garantir la participació de les Comunitats en les decisions sobre el funcionament del conjunt de l'Estat. Quan analitzem els problemes funcionals de l'Estat autonòmic en els darrers decennis advertim que en molts supòsits es vinculen a la no participació dels territoris afectats.

Ocupa un lloc preferent en la relació d'assumptes problemàtics la qüestió de les competències compartides; en concret, la relació entre les bases que estableix l'Estat i el desenvolupament que correspon a les Comunitats. Ha estat una qüestió mal resolta a Espanya que ha de ser replantejada. Tot i que es millori constitucionalment el repartiment de competències entre l'Estat i les comunitats perquè cadascú conegui el seu espai d'actuació i assumeixi la seva responsabilitat, sempre hi haurà matèries compartides en les que sigui necessària una regulació mínima comuna, establerta per l'Estat, per garantir unes condicions equivalents de vida a tot Espanya, la unitat econòmica o la unitat jurídica.

Però aquesta regulació comuna no pot establir-se de forma unilateral per l'Estat sinó amb la participació d'un òrgan constitucional en el qual estiguin representades les comunitats, als que competeix el desenvolupament d'aquest mínim comú. També en les relacions intergovernamentals resulta precís aclarir l'entramat actual d'institucions i procediments de relació. L'absència d'un òrgan constitucional de trobada ha estat suplerta en la pràctica amb el sorgiment de diversos fòrums de caràcter sectorial i naturalesa diversa; des de la Conferència per a Assumptes Relacionats amb la Unió Europea al Consell de Política Fiscal i Financera passant per les diverses conferències sectorials. Tots ells sense la condició d'òrgan constitucional i sense poder exigir, per tant, responsabilitat política. D'altra banda, és evident la importància de la participació de les Comunitats en l'aprovació d'altres lleis com les de finançament autonòmic o en la designació dels membres dels diversos òrgans constitucionals. Fins i tot la no

participació de les Comunitats en el procediment de reforma constitucional, una altra de les evidents falles del nostre sistema, quedaria coberta si, malgrat no intervenir directament les regions en el procés, la reforma hagués de ser aprovada també en una cambra dels territoris.

Però aquest òrgan constitucional de representació territorial només ho serà en la pràctica si està compost pels òrgans de direcció política d'aquests territoris, és a dir, pels seus governs. Si els seus membres són elegits pels respectius parlaments territorials, com passa a Àustria, aquest òrgan ha de respondre a la lògica partidista. No obstant això, quan està compost pels governs territorials aquesta lògica partidista resulta modulada per la lògica territorial ja que cada govern haurà de conciliar l'obediència partidària que, lògicament, juga un paper principal amb els interessos del seu territori. És el que passa a Alemanya.

Per tant, no es tracta de reformar el Senat per donar-li més funcions o apropar la seva composició a les comunitats autònomes sinó de substituir-lo per un Consell territorial. És important destacar aquesta idea ja que en el debat sobre la reforma constitucional ha el risc de conformar-nos amb una reforma cosmètica del Senat que li doni aparença de cambra de representació territorial a través d'un reforç de les seves funcions territorials però no serveixi per resoldre els problemes funcionals mitjançant una efectiva participació de les Comunitats, amb els efectes integradors que això comporta.