

3. EL SENADO AUTONÓMICO, ENTRE LA REFORMA REGLAMENTARIA Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Eliseo Aja

El 11 de enero de 1994 el Senado aprobaba la reforma de su Reglamento parlamentario «en lo que atiende a la potenciación de su función territorial», es decir, para asumir un papel como Cámara de representación de las Comunidades Autónomas en el seno de las Cortes, o en expresión más fácil y más exacta por su ambigüedad, como Cámara autonómica.

Esta reforma constituye la culminación momentánea de un largo proceso, iniciado hace bastantes años, como el propio Preámbulo reconoce. Pero probablemente este importante paso sea únicamente una fase del proceso que conduzca a la reforma de la Constitución, dentro de pocos años, porque así lo han asumido la mayoría de los partidos políticos en las últimas elecciones y lo han repetido los Portavoces de todos los Grupos parlamentarios en la propia discusión de la reforma reglamentaria.

Las ideas que siguen no suponen, por tanto, minusvalorar la reforma realizada, que resulta prometedora para la solución de muchos problemas pendientes, y tiene mucho mérito a la vista de las dificultades surgidas durante estos años para llevarla a cabo, sino iniciar una reflexión que permita ligar las posibilidades de la reforma reglamentaria realizada con la futura reforma de la Constitución, a fin de conseguir que una y otra se refuercen mutuamente, y la futura reforma constitucional consolide plenamente la orientación del Senado autonómico que ha iniciado la presente reforma reglamentaria.

Esta relación entre la actual reforma del Reglamento parlamentario y la futura reforma constitucional es posible porque las razones de ambas son en gran parte las mismas; para comprobar esa continuidad conviene comenzar por resumirlas.

1. Las razones de la reforma del Senado

Nadie ha planteado la reforma del Senado en abstracto, por la simple mejora de la funcionalidad de la Cámara, sino pensando en potenciarla como Cámara autonómica. El razonamiento elemental puede formularse así: el Senado actual resulta poco útil, porque repite las funciones del Congreso, subordinado a él, y en cambio, las Comunidades Autónomas carecen de una instancia central para participar en la elaboración de las normas y las decisiones generales del Estado, especialmente las que afectan a las Comunidades Autónomas (CCAA). La con-

clusión es evidente: convirtamos al Senado en la Cámara de las Comunidades Autónomas.

El gran argumento a favor de realizar ahora una reforma autonómica del Senado deriva de la importancia que han adquirido las CCAA como instancia del Estado en estos años. En 1978 nadie sabía muy bien cómo se desarrollaría el Estado de las Autonomías, ni siquiera si se extendería a todo el territorio o si todas las CCAA tendrían poder legislativo (la propia Constitución admitía estas alternativas). Pero en la actualidad, es evidente que las CCAA desarrollan funciones importantes y son una parte decisiva del Estado, entendido como conjunto, de tal manera que estamos en presencia no sólo de unas cuantas CCAA sino de un tipo de Estado totalmente diferente al unitario, de un Estado cuya estructura política depende en buena parte de las CCAA. La reforma del Senado se plantea, por tanto, para mejorar la participación de las CCAA en las instituciones centrales del Estado y a través de ello, para perfeccionar el funcionamiento del conjunto del Estado autonómico.

A) Composición y funciones del Senado actual: los dos modelos presentes en la Constitución

A lo largo del debate constituyente aparecieron dos tipos opuestos de Senado, que podemos denominar «conservador» y «autonómico». Los dos estuvieron presentes desde el inicio en la Ponencia Constitucional, que llegó a sostener sucesivamente ambos, y cuando el consenso se inclinó en favor del Senado conservador, múltiples enmiendas, tanto en el Congreso como en el Senado constituyentes, mantuvieron la otra posición, llegando a introducir algunos rasgos propios de una Cámara autonómica en el texto final de la Constitución.

A primera vista, el Senado aparece en los preceptos constitucionales como una Cámara diferente al Congreso, por el sistema de elección y por las funciones. En la constituyente se creyó que el sistema electoral, que prima a las provincias rurales, produciría una composición más conservadora, lo que se ha desmentido en la práctica porque el Senado presenta pocas diferencias políticas con el Congreso; en esta situación, ha pasado a primer plano la diferencia de funciones con el Congreso, de forma que el Senado se ha convertido esencialmente en una Cámara de segunda lectura.

Pero la segunda opción presente en la Constituyente, favorable a configurar un Senado que representara a las CCAA también dejó algunas improntas en la Constitución, de manera que ciertas especialidades del Senado podrían justificar su orientación desde este punto de vista autonómico.

En primer lugar, el art. 69.1 CE realiza una afirmación solemne de este carácter: «El Senado es la Cámara de representación territorial», que sólo puede entenderse referida a las Comunidades Autónomas. Después, su composición y forma de elección resulta diferente de la Cámara baja: la mayoría de Senadores son elegidos directamente por los ciudadanos de forma individual (sin figurar en listas de partidos), por un sistema mayoritario, pero una parte de los Sena-

dores son designados por las CCAA; también aparecen diferencias parciales en sus funciones: el Senado no participa en las relaciones de formación o cese de la confianza parlamentaria del Gobierno (investidura del Presidente, cuestión de confianza, moción de censura) y se limita por tanto al control ordinario del Gobierno. En la legislación su posición está subordinada al Congreso. Pero en ambas facetas, corresponde al Senado alguna función específica en garantía de las Comunidades Autónomas, como enseguida se expone.

Pero realmente, en la práctica, no ha sido así: el Senado, en lo esencial, ha duplicado la representación y las funciones del Congreso pero con una posición muy subordinada.

En el *sistema de elección* del Senado es teóricamente diferente al Congreso (mayoritario, 4 Senadores por provincia, listas no bloqueadas), pero el electorado se comporta al escoger senadores de la misma manera que al votar los diputados para el Congreso y por ello no se producen diferencias notables en la composición del Congreso y de la parte mayoritaria del Senado.

La parte minoritaria del Senado (unos 50 senadores) se elige por los Parlamentos de las CCAA, en proporción a la fuerza que tienen los Grupos parlamentarios de las Cámaras autonómicas, y de acuerdo con las reglas que fijan los Estatutos de Autonomía. También formalmente esta parte presenta una gran originalidad, porque el número de estos Senadores es relativamente proporcional a la población de las diferentes CCAA (actualmente se mueve entre el máximo de 7 para Andalucía y el mínimo de 1 para Cantabria, Baleares, La Rioja y Navarra), porque representa a las mayorías políticas de las CCAA, no siempre coincidentes con las del Congreso y porque el estatuto parlamentario de estos Senadores deriva decisivamente de las normas autonómicas respectivas, hasta el punto que la mayor parte de las reglas contenidas en los artículos 69 y 70 CE para el resto de senadores no se les aplica, como expresamente ha reconocido en Tribunal Constitucional en la STC de 18 de diciembre de 1981.

Pero de nuevo la práctica ha desmentido la peculiaridad que posibilitaban estas previsiones constitucionales, porque una vez elegidos, los Senadores autonómicos se inscriben en los Grupos parlamentarios generales del Senado (Socialista, Popular, de Convergencia i Unió, Nacionalista Vasco y Coalición Canaria), y no mantienen especiales relaciones con los Parlamentos que los eligieron, es decir, actúan exactamente igual que el resto de senadores.

Por otra parte, la organización interna y el funcionamiento del Senado ha carecido de diferencias relevantes respecto a las propias del Congreso, como no sea una cierta dedicación superior de algunas Comisiones al estudio monográfico de problemas político-sociales (violencia en el deporte, relaciones con Hispanoamérica, etc).

Se impone, pues una primera conclusión. La diferencia del Senado respecto al Congreso de los Diputados en la composición y forma de elección de la Cámara no se ha realizado por el predominio en la práctica de los mismos partidos políticos y Grupos parlamentarios que en el Congreso, de forma que se ha frustrado la posible especialidad del Senado por su composición. Esta conclusión es

una mera constatación, sin ningún matiz crítico, porque en las democracias actuales resulta perfectamente normal que la dinámica de los partidos políticos se acabe imponiendo a las posibles especialidades de la formación de las Cámaras parlamentarias, salvo que éstas cuenten con elementos muy claros de una orientación diferente.

Las *funciones* del Senado presentan un panorama semejante. Ya sabemos que el control parlamentario del Senado sobre el Gobierno se reduce a las preguntas, interpelaciones y mociones, dado que las relaciones generadoras de la confianza parlamentaria son exclusivas del Congreso. Algunos estudios muestran que tampoco en aquella función de control ordinario, los senadores han mostrado diferencias con los diputados. Las preguntas, interpelaciones y mociones son muy parecidas a las planteadas en la Cámara baja y ni siquiera los Senadores autonómicos han mostrado una especial preocupación por plantear los problemas específicos de sus CCAA.

En la legislación, el Senado repite las funciones del Congreso, pero con una posición considerablemente más débil, por las reglas del art. 90 CE, y por algunas previsiones específicas. La Constitución ha querido que el Senado actual no pudiera frenar la legislación elaborada por el Congreso.

En la posición subordinada del Senado podemos incluir su total ausencia en la convalidación de los Decretos-leyes (art. 86), su menor capacidad de iniciativa legislativa (las proposiciones han de ser aprobadas por toda la Cámara antes de pasar al Congreso, mientras que en éste cualquier Grupo parlamentario puede presentar una proposición de ley) y su intervención se produce en segunda instancia en la inmensa mayoría de los proyectos y proposiciones de ley, que deben ser discutidos en primer lugar por el Congreso (art. 88 y 89.2 CE).

Pero el punto decisivo resulta de su posición subordinada en la elaboración de las leyes (sólo dos meses para su tramitación y 20 días en caso de proyectos declarados urgentes), cuando el Congreso puede tomarse prácticamente el tiempo que desee, y su casi automática desautorización en caso de que presente enmiendas a las leyes aprobadas por el Congreso, y éste mantenga su texto inicial. Las reglas del art. 90 CE reducen la función legislativa del Senado a una eventual propuesta de corrección del texto aprobado por el Congreso que éste puede aceptar o no aceptar.

Sólo en ciertos casos, relacionados con las CCAA, el Senado posee una posición más fuerte, equivalente o superior a la del Congreso. Es Cámara de primera lectura para la aprobación del Fondo de Compensación Interterritorial y para la autorización de los Convenios y, además, en caso de discrepancia con el Congreso se forma una Comisión paritaria mixta (74.2 CE) que le sitúa en una posición de práctica igualdad. También ocupa una posición equiparable en las Leyes de Armonización (art. 150.3 CE) y juega un papel decisivo en el caso extremo de la ejecución forzosa sobre una Comunidad Autónoma (art. 155 CE).

Pero ninguno de estos supuestos ha significado el aumento de las potestades del Senado, por diferentes razones. Algunos implican situaciones de excepcionalidad, mayor (155 CE) o menor (150.3 CE), que afortunadamente casi no ha

existido (sólo una ley de armonización). Observamos, pues, que la posición relativamente más favorable del Senado se produce mayoritariamente en una función garantista de las CCAA (arts. 155 y 150.3 CE), que no se corresponde con el funcionamiento ordinario del Estado autonómico.

Por último, la posición del Senado sí resulta perfectamente equiparable al Congreso en los designaciones de miembros para la formación de los órganos colectivos superiores del Estado (Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, etc). Pero esta facultad ha sido insuficiente para mostrar ninguna especialidad de la Cámara, ni en relación con las CCAA —que en teoría podría haberse dado— ni en cualquier otra dirección, y las informaciones de la prensa dejan entrever que de nuevo se ha impuesto la dinámica de los partidos políticos, de forma que el Senado de igual forma que el Congreso para el reparto de los nombramientos que le corresponden.

Una segunda conclusión, por tanto, nos indica que las funciones del Senado tampoco expresan una especialidad, en parte porque la Constitución le ha otorgado una posición subordinada al Congreso en la actividad ordinaria y sólo equiparable en supuestos extraordinarios de garantía de la autonomía, en parte porque la Cámara no ha querido o no ha sabido sacar fruto de unas posibles relaciones privilegiadas con las Comunidades Autónomas a través de los senadores designados por éstas.

2. La alternativa entre la reforma del Reglamento parlamentario y la reforma de la Constitución

Las razones y la orientación a seguir para convertir al Senado en Cámara autonómica son semejantes en la reforma del Reglamento parlamentario y de la Constitución. La diferencia, importante, se encuentra en los límites; mientras la reforma de la Constitución permitiría configurar la composición y la funciones del Senado con toda libertad para que desempeñe el papel de Cámara autonómica, la reforma del Reglamento parlamentario tiene los límites fijados por la Constitución a su composición y funciones. Pero a su vez la reforma del Reglamento posee algunas ventajas. Es más fácil de realizar, porque en teoría basta la mayoría absoluta de la Cámara, aunque en la práctica el consenso resulta imprescindible, como se ha producido.

Entre ambas posibilidades, no existe una diferencia de principio, una vez que se acepte la posibilidad de la reforma constitucional. Durante algunos años éste ha sido un tema tabú, por temor a que se desestabilizara la democracia. Pero tras 15 años de experiencia constitucional la situación es diferente. La reforma constitucional está prevista en la propia Constitución y no debe descartarse, toda vez que la democracia está plenamente consolidada, y que incluso se ha realizado ya una primera reforma, aunque mínima, como consecuencia del Tratado de Maastricht. Por tanto, el miedo a la reforma de la Constitución no debe ser un argumento.

La dificultad para la reforma de la Constitución es diferente y estriba en la

falta de orientación sobre el modelo de Senado que debe introducirse y sobre los mecanismos necesarios para alcanzar un consenso en torno a él. Es muy significativo que los defensores de la reforma constitucional inmediata no hayan presentado hasta la fecha ninguna propuesta concreta coherente ¿Cómo se configuraría el nuevo Senado para suscitar el consenso? ¿Al estilo alemán, al americano, al austriaco ...? Todos ellos pretenden una representación de los diferentes poderes territoriales en las instituciones centrales, pero lo realizan por vías muy diferentes. Cabe cuestionarse, además, la conveniencia de trasladar un modelo extraño, que se inscribe en un marco institucional diferente y responde a una tradición política diversa.

Por otra parte, la reforma reglamentaria y la reforma constitucional no son antagónicas, y podrían complementarse. Se puede realizar, como se ha hecho, la reforma del Reglamento parlamentario y a la vista de los resultados y de las limitaciones, plantear la reforma constitucional; porque en ese proceso pueden clarificarse los objetivos y formarse una opinión más concreta sobre las necesidades reales del Estado autonómico que el Senado debe atender, sin inferirlas en abstracto de otros modelos del Derecho Comparado. A mi me parece que éste es el mejor enfoque: situar la reforma del Senado en el marco de las necesidades principales del Estado autonómico, para que contribuya a su solución.

Esta es la gran ventaja de la reforma reglamentaria recién aprobada. Permite iniciar un funcionamiento del Senado como Cámara autonómica que ayude a definir la configuración definitiva que consagrará la reforma constitucional. Desde este enfoque las cuestiones que se plantean son dos: ¿Resulta suficiente la reforma actual para experimentar ese nuevo carácter del Senado? ¿Qué dirección debe aplicarse al Senado reformado para avanzar en la vía de la reforma constitucional? Abordémoslas.

3. La potencialidad de la reforma reglamentaria para transformar al Senado en Cámara Autonómica

En la forma que ha sido aprobada, la reforma del Reglamento del Senado parece prometedor, aunque el resultado final dependerá en gran parte de la voluntad de las fuerzas políticas, y de su actitud no sólo en esta Cámara sino especialmente en el Congreso de los Diputados y en los Gobiernos central y autonómicos, por las razones que enseguida veremos.

La clave de la reforma consiste en crear una *Comisión General de las Comunidades Autónomas* que, sin variar la proporción de los Grupos parlamentarios del pleno, presenta novedades suficientes en su composición y en sus funciones para afirmar *que puede llegar a funcionar como un Senado dentro del propio Senado*.

En la *composición* se ha descartado la opción más radical de formar esa Comisión exclusivamente con los Senadores designados por los Parlamentos de las CCAA, porque hubiera modificado la relación de fuerzas políticas respecto al pleno de la Cámara y hubiera dificultado la relación de la Comisión con el ple-

no. Pero el número de senadores de la Comisión General de las CCAA (62 senadores), es doble que en las demás Comisiones (art. 51.3 RS) y ello ha permitido que la mayoría de los senadores designados por los Parlamentos autonómicos formen parte de esta Comisión, por designación del respectivo portavoz; de manera que sin romper con la proporcionalidad de los Grupos parlamentarios en el pleno se integra en la Comisión a la mayor parte de senadores designados por las CCAA. Además, el resto de senadores autonómicos que no son miembros de la Comisión General de las CCAA (en la actualidad, unos 15), pueden intervenir, sin derecho de voto, en las deliberaciones de la Comisión (art. 57 RS), igual que los representantes de los Gobiernos autonómicos y del Gobierno central (art. 58 RS). Es decir, en caso de asistencia a un debate de todos los posibles intervinientes, la Comisión se aproximaría al centenar de miembros y entre ellos estarían todos los senadores designados por las CCAA y los representantes del Gobierno central y de los Gobiernos de las CCAA. Por su número, deja de ser una Comisión y por su composición tiene un peso considerable la representación autonómica, aunque no toda sea en sentido estricto parte de pleno derecho de la Comisión.

En cuanto a su *organización y funcionamiento*, la Comisión tiene una Mesa (Presidente, dos Vicepresidentes y cuatro Secretarios, art. 55 RS) y una Junta de Portavoces (art. 60 RS), de igual dimensión que el pleno de la Cámara, lo que contribuye a configurarla como un Senado dentro del Senado. Este carácter es además acentuado porque la convocatoria de sesiones de la Comisión no sólo responde a los criterios generales del pleno sino que puede ser requerida por los Gobiernos de las CCAA (art. 59 RS). Este resulta un elemento significativo del papel general que corresponderá desempeñar a los Gobiernos autonómicos en la Comisión.

Otras especialidades del funcionamiento de la Comisión son la posibilidad de utilizar lenguas oficiales de las CCAA diferentes del castellano en algunas ocasiones, sobre lo que después volveremos, la posibilidad de crear una Ponencia sobre el problema específico de una CA en la que se integren todos los senadores designados por el Parlamento de esa CA y la celebración anual de un debate sobre el funcionamiento del Estado autonómico.

La conclusión respecto a la composición y el funcionamiento de la Comisión General de CCAA debe resaltar la continuidad formal del criterio general de formación de Comisiones en la Cámara en cuanto a los miembros de pleno derecho, con voz y voto (designación por los Grupos parlamentarios y mantenimiento de la proporcionalidad respecto al pleno), pero con tantas modificaciones que bien puede hablarse del cambio de carácter sustancial de la Comisión. Sin que pueda decirse que la Comisión representa a las CCAA porque en sentido estricto no es así, su composición y funcionamiento, junto con las funciones específicas que examinamos después, le permiten una gran aproximación a los problemas autonómicos; este sentido tiene la amplitud de su composición, la existencia de una Mesa y una Junta de Portavoces como si fuera una Cámara diferente, la intervenciones de los demás senadores autonómicos que no son miembros, la representación de los Gobiernos central y autonómicos, la posibi-

lidad de éstos de solicitar la reunión de la Comisión, el debate anual sobre el Estado de las Autonomías, el uso en este caso de las lenguas cooficiales en las CCAA, etc.

Las funciones de la Comisión se contienen en el nuevo artículo 56 del Reglamento, ordenadas en tantos apartados que casi agotan las letras del abecedario. Ello se explica porque deben figurar todas las actuales funciones atribuidas por la Constitución y seguramente por cierto afán de multiplicar las atribuciones de la nueva Comisión, pero si nos fijamos en las que pueden resultar decisivas en el futuro de la Comisión, seguramente podrían sistematizarse en cuatro o cinco grandes funciones: la participación en las leyes del Estado de interés para las CCAA y la iniciativa legislativa propia, el control ordinario del Gobierno sobre problemas autonómicos, la formulación de criterios para la representación del Estado en organismos internacionales con participación territorial y la promoción del debate y la colaboración entre las CCAA y entre éstas y el Estado. Veamos los aspectos más importantes.

La Comisión informará o dictaminará los proyectos y proposiciones de ley de contenido autonómico (letra b). Por tanto, los Parlamentos, a través de los senadores designados por ellos, y los Gobiernos de las CCAA, mediante la presencia de sus representantes, podrán trasladar a las Cortes sus opiniones sobre todas aquellas leyes del Estado que afecten de forma importante a las CCAA. Por ejemplo, ésta puede ser una vía excelente para incidir en la legislación básica del Estado, que tantas veces se ha criticado por ser demasiado expansiva. Alguien puede preguntarse por qué las CCAA han de intervenir justamente en las leyes que son competencia estatal, pero la respuesta no es difícil y viene avalada por la experiencia positiva de los federalismos europeos, especialmente del alemán: las leyes del Estado que han de ser desarrolladas o aplicadas por las CCAA pueden ganar en calidad y eficacia si toman en cuenta las observaciones de las CCAA, porque la actitud posterior de éstas, que serán en último extremo las aplicadoras de la ley, resulta importante en los efectos reales que las normas lleguen a tener. Recordemos casos recientes como la Ley de Costas, impugnada por gran número de CCAA, o la Ley 30/1992, poco o mal desarrollada por muchas CCAA. ¿No puede confiarse en que hubieran mejorado si el Congreso de los Diputados hubiera atendido algunas opiniones de las CCAA, preocupadas por el desarrollo que después les debería corresponder?

Esta función legislativa puede ser decisiva en el futuro Senado autonómico, pero encontrará problemas de diferente intensidad por la regulación actual de la Constitución. La primera dificultad estriba en fijar la regla para decidir en concreto qué leyes serán objeto de esta consideración y cuales no. En primer lugar, como es lógico y se reconoce explícitamente en varios apartados del art. 56 RS, la Comisión será competente para informar sobre las leyes que tienen una relación expresa con las CCAA, por mandato constitucional, como son las leyes modificativas de competencias del art. 150 CE (ley marco, ley orgánica de transferencia o delegación y ley de armonización, letras j),k),y l) del art. 56 RS), la ley del Fondo de Compensación Interterritorial (letra ñ) y las secciones de la Ley de Presupuestos que afecten a la financiación de las CCAA (letra o). Las demás

leyes objeto de atención de la Comisión vienen definidas en la reforma del Reglamento de una forma muy amplia («leyes de contenido autonómico»), de forma que parece incluir todas aquellas en las que deban participar las CCAA para su desarrollo legislativo (leyes básicas del Estado) o para su ejecución. Dicho de otra manera, todas las leyes del Estado salvo las que correspondan a la competencia exclusiva de éste.

Una cuestión distinta, en la práctica muy importante, estriba en superar la limitación de plazos que tiene el Senado para votar la ley, dos meses o veinte días si es declarada urgente. Con un término tan breve resultará muy difícil para la Comisión de las CCAA estudiar bien la ley y aún más realizar consultas con los respectivos Parlamentos. Siendo éste uno de los puntos más evidentes de reforma constitucional, mientras no se realice la solución puede consistir en que la Comisión inicie su estudio desde el momento en que se publica en el Boletín del Congreso, sin esperar su envío al Senado.

Otra fuente de problemas puede encontrarse en la forma de resolver las diferencias de opinión entre la Comisión de las CCAA y el pleno del Senado, por una parte, y el Congreso de los Diputados, por otra. Probablemente resulte fácil resolver la relación de la Comisión con el pleno de la Cámara, porque la Comisión mantiene la proporcionalidad de las fuerzas políticas con el conjunto de la Cámara, lo que en todo caso trasladará los problemas al seno de los Grupos parlamentarios, si algún Senador vota de forma diferente en la Comisión y en el pleno.

En cambio, el problema más difícil puede ser la relación con el Congreso, porque ya hemos visto que si éste sostiene una posición diferente se acaba imponiendo con facilidad, en virtud de la reglas del art. 90 CE. Sería lógico pensar que el Congreso prestará toda su atención a unas enmiendas surgidas de la Comisión de las CCAA si ésta consigue convertirse en la representación de las CCAA, pero éste es uno de los puntos que requerirá una convención de la mayor trascendencia, en el sentido que también se expone después.

La iniciativa legislativa que se atribuye a la Comisión (letra s) del art.56), puede servir para canalizar legislativamente, con la máxima legitimidad, los problemas que afecten a las CCAA y no reciban la atención adecuada del Gobierno o del Congreso de los Diputados. De nuevo el principal problema será la relación con el Congreso, igual que en el supuesto anterior.

El control del Gobierno por el Senado no puede implicar nunca la confianza parlamentaria, como ya hemos recordado. Pero en los Estados modernos las formas ordinarias de control e impulso del Gobierno (interpelación, moción, proposición no de ley, debates y preguntas escritas y orales, en Comisión o en pleno) pueden alcanzar una gran importancia si logran incidir realmente en la actuación del Gobierno y la Administración por el protagonismo que corresponde a éstos. Por diferentes causas, la capacidad de control y orientación del Senado hasta el presente no ha sido muy brillante, pero la situación puede cambiar, pese a las limitaciones aparentes de la Comisión en esta función de control e impulso.

A primera vista, la interpelación, la moción y la proposición no de ley corresponden al pleno, de forma que la Comisión podrá realizar el control del Gobierno mediante los debates y las preguntas en Comisión. Pero la aparente modestia de esta forma puede resultar engañosa, porque la fuerza de la Comisión residirá principalmente en su legitimidad como foro de las CCAA, e incluso cabría la posibilidad de que la Comisión, o una parte de ella, en virtud de los mecanismos generales de la Cámara, pasara al pleno la iniciativa que formalmente no puede desarrollar como tal Comisión. Así deriva expresamente del apartado u) de sus funciones «proponer al Pleno del Senado mociones respecto a asuntos de su competencia». Junto a la especial legitimidad, el funcionamiento de la Comisión presenta otra novedad; para cada punto del orden del día, los oradores que deseen intervenir pueden inscribirse hasta media hora antes del inicio de la sesión (art. 60 RS). Si recordamos que los oradores pueden ser incluso los Presidentes de las CCAA, la agilidad que permite este precepto puede dar un relieve inesperado a la función de control e impulso del Gobierno.

Un tercer grupo de funciones de la Comisión puede calificarse como promoción del diálogo y la colaboración entre las CCAA, y entre éstas y el Gobierno central. La importancia de esta tarea proviene de las graves deficiencias que existen en la actualidad. Hoy apenas existen relaciones entre CCAA, cuando en todos los federalismos modernos constituyen un apartado básico de la actividad de los Länder o las Regiones, y en el Estado autonómico predomina el bilateralismo de las relaciones entre el Gobierno central y los Gobiernos autonómicos, siempre de uno en uno. La precariedad de las Conferencias Sectoriales, la inexistencia de una Conferencia de Presidentes, la práctica inexistencia de convenios entre CCAA ... convierte al bilateralismo en un problema endémico del Estado de las Autonomías; naturalmente, sin perjuicio de que los problemas que efectivamente son bilaterales sean tratados de esta manera.

Hasta ahora, cada CA ha ignorado a sus vecinas, con las que generalmente comparte problemas que pudieran tener soluciones comunes, buscando únicamente la relación más beneficiosa posible con el Gobierno central. Cambiar esta tendencia será uno de los grandes retos de la Comisión General de las CCAA. Una de las facultades que se atribuye a la Comisión, derivada directamente de la Constitución (art. 145), resulta bien significativa: la Comisión conocerá los convenios celebrados entre las CCAA para la gestión de servicios de su competencia (letra c) y se pronunciará sobre la autorización de las Cortes para la celebración de acuerdos de cooperación entre CCAA (letra d). Hasta el presente tales facultades están reducidas al mínimo, no sólo porque las CCAA apenas celebran estos convenios y acuerdos sino también porque cuando lo hacen tienden darles otras denominaciones («protocolos», «declaración de intenciones» ...) para hurtarlos al conocimiento de un Senado que no consideran representativo. ¿Será capaz la Comisión de cambiar esta dinámica? Inicialmente seguramente será más sencillo facilitar el intercambio de puntos de vista e iniciativas informales sobre problemas comunes. Por esta vía las posibilidades son inmensas porque la Comisión General de las CCAA tiene atribuida en general «promover la cooperación y la coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas ...» (art. 56.h)

Por último, una de las funciones más interesantes de la Comisión General de las CCAA puede surgir a partir de dos apartados del art. 56, letras p) y q), aparentemente modestos, pero que pueden convertirse en pieza decisiva de su posición, por la propia fuerza de los hechos. Me refiero al papel que pueda desempeñar en la relación de las CCAA con las Comunidades Europeas.

Las Comunidades Europeas han asumido parte de las competencias que corresponden a las CCAA, igual que ha sucedido en Alemania respecto a los Länder o en Bélgica con las Regiones. Formalmente la distribución de competencias entre la Federación y los Länder o el Estado y las Regiones no ha variado, pero Länder o Regiones han perdido de hecho importantes competencias, que han pasado a Bruselas, y a veces el Estado central ha ganado posiciones respecto a Länder o CCAA porque la Comunidad Europea toma sus decisiones sin distinguir la estructura interna de sus miembros. Ante esta nueva situación suele distinguirse la posible participación de los Länder o Regiones en el Derecho comunitario, entre la fase ascendente y descendente.

En la fase descendente, las CCAA tienen la aplicación de las normas europeas cuando éstas recaigan en competencias propias, pero queda por resolver su participación cuando la decisión comunitaria sea de tal tenor que exija la presencia del Estado para asignar la parte correspondiente de cada CA; tratándose de competencias autonómicas no parece lógico que el Estado actúe como árbitro único cuando carece de competencias.

Por otra parte, la formación de las decisiones comunitarias, o fase ascendente, que a diferencia de la anterior no está prevista en los Estatutos de Autonomía, exige lógicamente la participación de las CCAA cuando se trate de elaborar normas que afectan a sus competencias, porque si no estaríamos ante el supuesto paradójico, y hoy frecuente, de que en las instituciones comunitarias participa únicamente el Estado, que carece de competencias, y no las CCAA que sí las tienen. Ante esta situación, varios países han promovido reformas constitucionales para conseguir la participación de los Länder o las Regiones en las decisiones de los organismos comunitarios. La reforma de la Constitución de la República Federal Alemana de fines de 1992 (que comentamos ya en el Informe del año pasado), recoge, entre otras novedades, una clarísima potenciación del Senado (Bundesrat) en las decisiones sobre la participación de los Länder en la delegación alemana ante las Comunidades Europeas cuando las decisiones comunitarias puedan afectar los intereses de los Länder.

La Comisión General de las CCAA podría desempeñar un papel semejante a partir de lo apuntado en dos apartados del art. 56, el primero aplicable a la fase descendente y el segundo a la ascendente. Estos son: «p) Ser informada, por el Gobierno y la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Comunidades Europeas sobre los procesos de adaptación normativa o actos de los órganos de la Unión Europea con trascendencia regional o autonómica. q) Formular al Gobierno sus criterios respecto a la representación española en todos aquellos foros internacionales donde haya una participación territorial»

Además de estas cuatro grandes funciones, la Comisión de las CCAA tiene

encomendadas otras cuyo desarrollo es difícil prever, como es su posible mediación en los conflictos que el Estado promueva ante el Tribunal Constitucional contra normas autonómicas.

El verdadero alcance de la nueva Comisión General de las CCAA consiste en que se trata de la única instancia conectada de forma potencialmente importante con las CCAA que puede desarrollar casi cualquier iniciativa que tenga relación con las CCAA, además de las citadas expresamente. Así se deduce de varios apartados del artículo 56, cuando se le atribuyen como funciones:

a) Iniciar cuantos trámites informativos, de estudio o de seguimiento, considere oportunos sobre materias de naturaleza autonómica ...

b) Informar acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado ...

i) Proponer a los poderes públicos recomendaciones sobre cuestiones de su competencia.

u) Proponer al Pleno del Senado mociones respecto a asuntos de su competencia.

Por si no quedara clara la universalidad de intervención que corresponde a la Comisión, la última letra del art. 56 RS dice: «v) Sin perjuicio de las funciones recogidas en los apartados anteriores, la Comisión General de las Comunidades Autónomas ejercerá todas aquellas de carácter no legislativo que el Reglamento atribuye de modo genérico a las Comisiones de la Cámara o las que le encomiende la Mesa del Senado, siempre que estén relacionadas con cuestiones autonómicas».

En definitiva, las funciones atribuidas a la Comisión General de las Comunidades Autónomas pueden llegar a ser verdaderamente importantes, pero eso dependerá de cómo se decanten los factores opuestos que la caracterizan, poseer escasos poderes formales, especialmente si el Congreso no acepta un cambio de su posición, y gozar en cambio de la mayor legitimidad en cuanto representación de los intereses de las CCAA, aunque también en este aspecto resultará decisiva la posición de los gobiernos central y autonómicos.

En este plano de legitimidad deben inscribirse los dos debates anuales sobre el Estado de las Autonomías, uno en el pleno y otro en la Comisión, y la posibilidad de utilizar en el de Comisión las lenguas cooficiales en las CCAA (art. 63 RS). En realidad, el uso de las lenguas diferentes al castellano en el Senado tiene otras dos posibilidades, que sean utilizadas por los ciudadanos y las instituciones que se dirijan al Senado (DA 4a) y que sirvan para abrir la legislatura, en la primera intervención del Presidente del Senado (art. 11.bis RS).

Abordo aquí la posibilidad de utilizar en el Senado las lenguas españolas diferentes al castellano porque está claramente conectado con la nueva legitimidad que se pretende prestar a la Comisión General de las CCAA, y por extensión al conjunto de la Cámara. El uso de las lenguas que también son oficiales en va-

rias CCAA adquiere un evidente carácter simbólico y sólo desde este punto de vista puede abordarse. La normalización de las lenguas autonómicas que están realizando las respectivas instituciones constituye una tarea de primer orden en la propia «normalización» de la sociedades involucradas. También las instituciones centrales con sede en estas CCAA han iniciado el uso habitual de sus lenguas (tribunales, administración periférica), e incluso puede pensarse en un papel superior del Gobierno central en la difusión de las lenguas propias de unas CCAA en el conjunto del Estado y en el ámbito internacional, pero ciertamente su utilización en el Senado no se mueve en esta dinámica de normalización, en la que bien poco aportaría, sino en una totalmente diferente, de carácter simbólico. Nunca en la historia contemporánea de España, ni siquiera en los periodos democráticos, se ha reconocido en las instituciones centrales la existencia de las lenguas diferentes al castellano, y por ello su introducción en algún momento de la actividad del Senado actual únicamente pretende constituir un símbolo de la importancia que el Estado autonómico otorga lenguas propias de las CCAA diferentes al castellano.

4. La futura reforma de la Constitución

Suscitar la reforma constitucional implica poner en marcha una dinámica política importante, y que necesita, por ello, algunos puntos de acuerdo previo entre las principales fuerzas políticas, sino sobre el resultado al menos sobre los caracteres del proceso.

Estos mínimos debieran ser la orientación general de la reforma —convertir al Senado en la Cámara de representación de las CCAA en el seno de las Cortes— y adoptar un procedimiento de debate tal que conduzca a una solución por consenso.

A) La metodología para la reforma constitucional

Desde esta perspectiva, la metodología para la reforma no constituye una cuestión académica sino un aspecto clave de la propia reforma constitucional. Nada sería más fácil, y más inútil, que hacer ingeniería constitucional, es decir, dedicarse a imaginar cuál sería el Senado ideal, porque cada uno (cada fuerza política o cada teórico), tendría el suyo. Si se sigue este camino, es muy probable que no se alcance el consenso, porque cada uno tenderá a mantener su propuesta inicial, y que la dinámica política iniciada acabe con una nueva frustración respecto al Senado.

La gran ventaja de la reforma constitucional es proceder a configurar el Senado que se crea más conveniente, sin tener que buscar soluciones forzadas a partir de su actual regulación. El gran inconveniente es la inexistencia de un modelo que indique los parámetros de la reforma. Si se aplica positivamente la reforma reglamentaria, configurando un Senado orientado hacia las CCAA, la experiencia de su funcionamiento nos permitirá contar con algunas ideas sobre las

necesidades que deben atenderse o los obstáculos que se encuentran. Y por tanto, sabremos cómo orientar la reforma.

Una forma de facilitar este objetivo consiste en orientar la práctica de la Comisión General de las CCAA con criterios teóricos que faciliten la configuración del futuro Senado.

Entre los posibles criterios, dos parecen los más importantes: qué tipos de Senado existen en el Derecho Comparado, y cuáles son las necesidades del Estado autonómico que pueden ser resueltas por un tipo determinado de Senado.

Examinar los diferentes Senados existentes en el Derecho Comparado, especialmente en los Estados compuestos, y más concretamente en los federalismos europeos, no presenta mayor dificultad, e incluso su valoración puede alcanzar un cierto grado de acuerdo.

En cambio, definir los rasgos del Estado de las Autonomías que deben tomarse en cuenta para la reforma del Senado resulta un análisis mucho más difícil, porque la valoración de estos años no es coincidente entre diferentes fuerzas políticas, y por eso —en favor del consenso— puede ser preferible limitar las propuestas a los objetivos positivos que cada partido político espera del nuevo Senado.

Para favorecer la creación de un amplio consenso, conviene iniciar el debate público con unas mínimas reglas entre las diferentes fuerzas políticas que sean aceptadas también, de alguna manera, por los sectores jurídicos y académicos, evitando la dispersión de propuestas. Eso significa centrar la discusión en las líneas maestras de la futura Cámara y utilizar algunas ideas-fuerza, dejando los detalles de la futura regulación a las Cortes que en su día deban aprobarla. Probablemente la técnica británica de las *Royal Commissions* sea un instrumento adecuado para conseguirlo. De hecho, en todos los países europeos, las reformas constitucionales de los últimos años han ido precedidas por el trabajo de una Comisión de Estudio para la Reforma Constitucional, generalmente de composición mixta políticos-expertos, que han facilitado la consecución de un consenso posterior entre los partidos políticos.

La idea central debe ser configurar al Senado como la Cámara que representa a las CCAA, e interviene principalmente en la legislación estatal que afecta a las competencias autonómicas y en la relaciones entre las CCAA y el Estado, en sus diferentes vertientes. Los puntos centrales son, pues, la composición y las funciones del Senado, y de ellos derivarán las relaciones con las demás instituciones y el propio carácter de la Cámara.

El mantenimiento o no de otras funciones del Senado puede pasar a segundo término, pero en general puede partirse de la continuidad respecto a las actuales, que experimentarán un cambio de sentido muy positivo para el Estado autonómico por la modificación de la composición del Senado. Un ejemplo muy significativo puede ser el nombramiento de los cuatro Magistrados del Tribunal Constitucional que le corresponden, porque con la nueva composición se convertirá en una vía de participación de las CCAA en la formación del Alto Tribunal.

Por otra parte, todas las fuerzas políticas y muy especialmente la Comisión de Estudio para la Reforma Constitucional, deben aceptar expresamente que la reforma se reduce al Senado, y no cuestiona el resto de la Constitución, ni siquiera del sistema de las autonomías. Cualquier otra posibilidad de reforma constitucional puede defenderse legítimamente en plano político, pero resultaría muy disfuncional para el proceso que se propone, porque no se puede abordar todo al mismo tiempo. En la misma dirección, sería conveniente que no se considerara tampoco la reforma del Senado como una panacea; existen problemas pendientes, como puede ser la definición del «hecho diferencial» o del nivel óptimo de las competencias que no pueden esperarse de este proceso de reforma, porque requieren acuerdos a otros niveles.

B) Líneas generales de cualquier reforma constitucional del Senado

Si se acepta la orientación definida en el apartado anterior puede resultar secundaria la concreción de los detalles del futuro Senado, e incluso puede ser positivo dejarlos relativamente abiertos para la discusión de las fuerzas políticas en las Cortes que aprueben la reforma.

En cambio resulta fundamental sostener dos criterios que parecen ampliamente aceptados, que la reforma debe convertir al Senado en Cámara autonómica (lo que obliga a considerar su composición y funciones) y que debe realizarse sobre un amplio consenso de las principales fuerzas políticas del Congreso y de las CCAA.

La reforma constitucional del Senado, tomando en cuenta las experiencias del Derecho comparado, debe conectarse de forma prioritaria con el carácter y las necesidades del Estado autonómico español y debe utilizar, siempre que sea posible, los institutos ya previstos en la Constitución, aunque sea dándoles una nueva dimensión, para encauzarse como desarrollo de nuestra realidad constitucional y no como importación artificial de realidades diferentes.

a) La composición: Art.69 CE

La reforma de la Constitución se requiere principalmente para configurar al Senado, sin equívocos, como representación de las CCAA, y por tanto el art.69 CE deberá modificarse totalmente, porque desaparecerán los senadores provinciales, y los designados por las CCAA adquieren otra proporción y otro carácter, por ser los únicos y realizar otras funciones.

La supresión de los Senadores elegidos actualmente a nivel provincial es coherente con el nuevo carácter del Senado, y puede evitarse la polémica sobre la posible representación territorial de las provincias, porque incluso actualmente estos Senadores no son representantes de las provincias, que aparecen únicamente como circunscripción electoral.

La nueva composición deberá deducirse de la preferencia porque el Senado

sea una representación de los Gobiernos (al estilo alemán), una representación de los Parlamentos (estilo austriaco), o responda a una fórmula mixta, que puede incluir representación de la mayoría del Parlamento de cada CA y del propio Gobierno autonómico, y también de los Grupos parlamentarios de la oposición. La opción por una u otra alternativa condicionará la composición, la dimensión y el propio carácter del Senado. Las principales alternativas se plantearán más o menos como sigue.

En el Derecho comparado existen tres grandes fórmulas, los senadores elegidos por los ciudadanos de cada Estado (EEUU y Suiza), los elegidos por los Parlamentos de los Estados o Länder (anterior fórmula americana y suiza, y actual austriaca) y los designados por los Gobiernos de los Länder (Alemania).

La elección directa de los Senadores por circunscripción de Comunidad Autónoma puede realizarse, como en EEUU y Suiza con idéntico número de senadores por cada CA o introduciendo una cierta proporcionalidad sobre la población respectiva. La elección o designación por los Parlamentos autonómicos fue abandonada por estos dos federalismos para superar la influencia oligárquica de las Asambleas estatales y dotar de carácter más democrático al Senado.

La designación de los Senadores en Austria por los Parlamentos de los Länder mantiene cierta proporcionalidad de la población (entre el mínimo de 3 y el máximo de 12 senadores), pero el predominio de los partidos políticos nacionales ha reducido la funcionalidad de la Cámara.

También en Alemania el número de senadores de cada Land mantiene cierta proporción con la población, pero la nota más característica es la designación por los Gobiernos autonómicos, idea que parece gozar de popularidad entre nosotros.

Si se optara porque los Senadores representen únicamente a los Gobiernos autonómicos, lo más lógico sería seguir también el criterio alemán estableciendo el voto por CA en el mismo sentido, lo que por otra parte se produciría de forma natural. El número de Senadores podría ser reducido, porque lo decisivo es trasladar el criterio del Gobierno de la respectiva CA a la elaboración de las leyes. En este caso, podría mantenerse la actual composición de los senadores autonómicos del 69.5 CE (un Senador por cada CA y otro más por cada millón de habitantes), o algún criterio muy semejante, lo que significaría un total de 47 senadores. (And, 7; Arg, 2; Ast, 2; Cant, 1; Canar, 2; C-LM, 2; CyL, 3; Cat, 6; CVal, 4; Ext, 2; Gal, 3; I.Bal, 1; L-R, 1; Mad, 5; Mur, 2; Nav, 1; P-Vas, 3).

La ventaja reconocida del sistema alemán es la eficacia en la representación de la posición de los Gobiernos de los Länder, pero en cambio el Bundesrat no constituye una Cámara parlamentaria sino una especie de Dieta con funciones específicas. Esto podría cuestionar el carácter de las Cortes y la propia declaración del art. 66.1 CE, lo que no constituye un obstáculo importante, pero seguramente obligaría a su modificación.

Si se optara porque los Senadores representen a los Parlamentos de las CCAA, debería aumentarse el número de Senadores para alcanzar una mínima

proporcionalidad. Podría pensarse en una composición a medio camino entre el número igual de senadores por CA y una corrección por la población (lo hacen tanto Alemania como Austria), en el mismo sentido que la regla actual del 69.5 CE pero estableciendo un mínimo para todas las CCAA superior al 1 actual, fijándolo por ejemplo en 3 Senadores por cada CA más uno más por cada millón de habitantes.

La composición resultante sería: And, 9; Arg, 4; Ast, 4; Cant, 3; Canar, 4; C-LM, 4; CyL 5; Cat, 8; CVal, 6; Ext, 4; Gal, 5; I.Bal, 3; L-R, 3; Mad, 7; Mur, 4; Nav, 3; P-Vas, 5. En total, serían 81 senadores. Evidentemente se puede aumentar el número mínimo a 4 ó 5 senadores por CA (total 98 o 115), permitiendo una superior matización de la representación de las CCAA, pero no parece prudente crear una Cámara mucho más numerosa. Es posible que un Senado semejante no sea tan eficaz en la representación de los intereses mayoritarios de cada CA, pero en cambio permite una representación mucho más fiel del pluralismo y no margina tanto a los Parlamentos autonómicos como la fórmula alemana.

Pero entre las fórmulas alemana y austriaca, cabe una mixta que reuna las ventajas de ambas y se ajuste mejor a nuestras necesidades, procurando a la vez la representación de los Parlamentos y los Gobiernos de las CCAA y aunando representatividad y eficacia. Requeriría una composición en torno a la última citada (unos 115 senadores, que es menos de la mitad que los actuales y un poco más que los asistentes a la Comisión General), que iría entre 4 senadores para las CCAA menos pobladas y 9 para las de mayor población, incluyendo representantes de la mayoría parlamentaria, y entre ellos del Gobierno, y de las minorías parlamentarias de cada CA.

En este caso debería también mantenerse la regla de la proporcionalidad del último inciso del 69.5 CE, bien remitiendo su concreción a los Estatutos de Autonomía o bien fijándola en la propia Constitución, o fijando incluso la regla concreta de la distribución, para que el Senado resulte realmente una representación de las fuerzas políticas de las CCAA.

Esta solución presenta algunas ventajas:

a) No pierde eficacia la representación de los Gobiernos, porque los Senadores representarán siempre a la mayoría parlamentaria de la CA, y pueden representar directamente al Gobierno autonómico, nombrando Senador a algún Consejero que a su vez sea parlamentario autonómico. Esto podría dejarse a la voluntad del Parlamento autonómico o bien establecerse como mínimo, exigiendo la presencia de un Consejero del Gobierno autonómico.

b) Refleja el pluralismo existente en las CCAA, lo que parece aconsejable, por diferentes razones: elimina la distorsión de que un partido mayoritario aparezca como único portavoz de la CA, y permite también, en sentido contrario, la presencia en el Senado de partidos nacionalistas o regionalistas minoritarios a nivel general pero significativos en su CA.

c) Evita la pérdida de importancia de los Parlamentos autonómicos que se

ha producido, y es fuertemente criticada, en Alemania como consecuencia del federalismo cooperativo y la composición del Bundesrat.

d) Favorece el funcionamiento parlamentario de las Cortes, que de lo contrario, se resentiría de un Senado, como el Bundesrat alemán, más parecido a una Dieta que a una Cámara parlamentaria.

b) *Las funciones. Arts.90 y 74.2 y 145 CE*

Parece lógico que la reforma constitucional no se limite a la composición del Senado sino que alcance también a sus funciones, de forma que pueda realizar correctamente la misión que las CCAA esperan de él, y que muy en general hemos apuntado como participación en la legislación del Estado que les afecta y promoción de las relaciones entre las propias CCAA y con el Estado.

En la concreción de estas funciones puede jugar un gran papel la experiencia que desarrolle la actual Comisión General de las CCAA, porque permitirá observar las tareas de mayor interés y los obstáculos que encuentran en las previsiones actuales de la Constitución.

La modificación más sustancial afectará seguramente a la posición del Senado en la aprobación de las leyes con incidencia sobre las CCAA. Para ello deberán cambiarse las reglas del art. 90 CE que regulan la diferencias entre Congreso y Senado, relegando a éste a una posición muy subordinada. Podrán entonces existir dos tipos de procedimiento legislativo según las leyes fueran calificadas o no como «de contenido autonómico», si seguimos la terminología de la reforma actual del Reglamento.

Potenciar la participación de las CCAA en la aprobación de las leyes estatales que les afectan exige definir dos problemas: las leyes que entrarían en esta categoría y la forma de solucionar las diferencias entre el Congreso y el Senado.

Ambas pueden tener diferentes soluciones técnicas. En la primera cuestión adquirirá importancia el órgano que deba proceder a la calificación del proyecto o proposición de ley, sea cual sea el criterio elegido para la calificación de la ley.

En la segunda cuestión, cabe pensar en una *navette* limitada, o en la exigencia de mayorías cualificadas para el predominio del Congreso o del Senado, pero en cualquier caso el Senado debe salir de la subordinación que tiene en la actualidad. También cabe pensar en la formación de una Comisión Mixta (Congreso-Senado), como la que prevé el art. 74.2 CE y con el mismo fin, la búsqueda de un texto que pueda ser aprobado por ambas Cámaras. Esta solución tiene la ventaja de encontrarse embrionariamente en la Constitución, aunque se extendería el supuesto a todas las leyes con contenido autonómico. Deberían por tanto modificarse decisivamente las reglas del artículo 90 y del art. 74.2 CE. En la nueva lógica, debe desaparecer el plazo máximo de dos meses que tiene el Senado para decidir.

Existen otros dos problemas que ahora solo menciono: la posibilidad de que

el Senado se pronuncie sobre los reglamentos declarados básicos (como hace el Bundesrat alemán con los reglamentos que desarrollan las leyes federativas), y la oportunidad para introducir una solución a un problema actual que puede ser cada vez más serio, la fijación de un plazo para que las CCAA cambien las leyes de desarrollo de una ley básica estatal cuando ésta haya sido modificada, como existe en Austria (problema importante, sin solución constitucional, puesto de relieve por la reciente Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas).

Otra gran función del Senado estribaría en constituirse en plataforma de los debates políticos entre las CCAA o entre éstas y el Estado, hoy inexistente, buscando el compromiso entre las diferentes posiciones de los partidos presentes en las CCAA, al margen de su carácter general o autonómico, y el Gobierno central. No sólo se obtiene, y es importante, una instancia de diálogo y conciliación sino que también se depura el debate en el Congreso de los Diputados, reservando al Senado la discusión sobre la posición de los Gobiernos de las CCAA.

Resulta una opinión generalizada que la Constitución previó de forma escasa las relaciones entre el Estado y las CCAA, sin duda por la dificultad de imaginar en 1978 cuáles sería la estructura y la dinámica de la autonomía. El art. 145 CE resulta en la actualidad poco adecuado, porque refleja una desconfianza hacia las CCAA que a la vista de la experiencia es negativa e inútil, incluso para los fines que pudieran haberse pretendido, y frena las relaciones entre CCAA. En cambio, las relaciones de cada CA con el Estado, que son notables, y se han articulado principalmente mediante convenios y a través de las Conferencias Sectoriales del Ministro y los Consejeros de cada ramo, carecen de previsión constitucional.

Aún así, los Conferencias Sectoriales poseen un marcado carácter ejecutivo y sectorial, y no existe ninguna instancia de debate general, que permita negociar las diferencias entre los Gobiernos de distintas CCAA, o las de algunos de éstos con el Gobierno central, de forma que sólo se abordan en relaciones bilaterales (más difíciles entre CCAA), o a través de la prensa, como ha demostrado la polémica que precedió al cambio del sistema de financiación con autonómica. La inexistencia de una instancia política de diálogo y negociación genera por sí misma la radicalización de las diferencias al carecer de medios institucionales de conciliación política. Y la reducción actual de las discrepancias a los medios de comunicación produce, además, un grave inconveniente para la opinión pública, que percibe casi únicamente los conflictos, asimilando la Autonomía con enfrentamientos entre CCAA. El Senado, convertido en instancia de diálogo y debate entre las CCAA y el Estado sería probablemente una mejora sustancial del Estado autonómico. Todo ello, vuelvo a insistir, sin perjuicio de que se mantengan las relaciones bilaterales en los asuntos de esta naturaleza.

Una tercera opción consistiría en atribuir un papel importante al nuevo Senado en las relaciones con las Comunidades Europeas. Es muy significativa la reciente reforma de la Constitución alemana en este sentido, porque ciertamente las competencias asumidas por las instituciones comunitarias, aunque pueden

afectar tanto al Estado como a las CCAA, significan una pérdida cualitativa para éstas, y colocan además el ejercicio de sus competencias en una nueva dimensión, que requiere instrumentos específicos. La actual Conferencia Sectorial para Asuntos Europeos debe aumentar el interesante papel que ha comenzado a realizar, pero resulta francamente insuficiente ante la incidencia de las instituciones comunitarias en la distribución del poder entre el Estado y las CCAA.

Una opción menor se refiere a la función de control del Gobierno. Podría mantenerse el actual sistema de preguntas, interpelaciones y mociones al Gobierno, que lógicamente versarían sobre problemas específicos de las CCAA, o suprimirse, ya que el control político del Gobierno corresponde esencialmente al Congreso de los Diputados. A favor de la primera solución estaría un conocimiento más profundo de los problemas autonómicos por los Ministros. La supresión de las actuales formas de control implicaría la reforma de detalle de varios artículos de la Constitución.

La reforma constitucional, en cualquiera de las orientaciones que se sigan, comportará reformas de los Estatutos de Autonomía, en general reducidas al artículo que regula la elección de Senadores, para adaptarlo al número, el carácter y en su caso la fórmula de la proporcionalidad de la nueva configuración del Senado.

También se verá afectada la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, y algunas leyes o reglamentos parlamentarios de las CCAA, así como los Reglamentos parlamentarios del Congreso y, naturalmente, del Senado.

5. ¿Cómo relacionar la actual reforma reglamentaria y la futura reforma constitucional?

La reforma del Reglamento parlamentario servirá sin duda para potenciar el carácter autonómico del Senado a corto y medio plazo; cuestión distinta es si resultará útil también para orientar la futura reforma constitucional; seguramente ésto dependerá de la actitud de los Grupos parlamentarios en la propia Comisión, pero también y casi más decisivamente de la posición que adopten los Gobiernos autonómicos y el Congreso de los Diputados.

La composición actual y la que pueda plantearse en una futura reforma constitucional tienen escasa relación, por los límites que impone la Constitución. Pero en cambio será trascendente la actuación de los representantes de los gobiernos autonómicos y las relaciones que establezcan los senadores designados por los Parlamentos autonómicos con las Asambleas autonómicas. Sería interesante que los senadores designados por los Parlamentos autonómicos crearan relaciones permanentes con sus Asambleas, o con los Grupos parlamentarios respectivos, para que sus intervenciones fueran mayor representación de las Cámaras que los han elegido. El papel que adopten los Gobiernos autonómicos puede resultar decisivo, tanto para potenciar la actual Comisión General de las CCAA, como para apuntar la línea de la futura reforma constitucional.

Las funciones pueden encontrar una mayor continuidad, porque tanto ahora la Comisión como el futuro el Senado intervendrá en la legislación de las CCAA, en las relaciones entre ellas y con el Estado, y probablemente desempeñará algún papel respecto a las instituciones europeas. En cambio puede ser más difícil la solución inmediata cuando existan diferencias entre el Senado y el Congreso, por la necesidad de superar las reglas del art. 90 CE. Quizás sea posible el establecimiento de alguna convención (entendida como costumbre parlamentaria aceptada por las fuerzas políticas aunque no obligatoria) para alcanzar siempre que sea posible acuerdos entre las dos Cámaras, por ejemplo en la línea de generalizar de manera informal la Comisión Mixta de ambas Cámaras que prevé el art. 74.2 CE para algunos supuestos.

En las relaciones entre CCAA, y entre éstas y el Estado, así como en la participación en las decisiones comunitarias existen tantas posibilidades abiertas que quizás fuera conveniente una primera reflexión de la Comisión sobre la vía más adecuada. Probablemente esta misma actividad de diálogo y reflexión sea conveniente en otros problemas relevantes del Estado de las Autonomías, desde la forma de abordar la «garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español» del art. 158.1 CE a las posibles líneas de reestructuración del régimen local. Quizás aportar soluciones realistas a estos problemas de fondo que tienen todas las CCAA pueda ser la mejor contribución de la Comisión de las CCAA. En todo caso, es muy probable que las mejoras que introduzca en el sistema autonómico no pasen tanto por votaciones como por intercambio de opiniones y maduración de posibles soluciones a los muchos problemas que aún están pendientes.