

Conferencia "Relaciones de los parlamentos autonómicos con las Cortes Generales"  
Reunión de la COPREPA  
Palma de Mallorca  
20-21 de enero de 2003

I. La Constitución española de 1978 adoptó el sistema bicameral típico de los Estados compuestos, donde la Cámara Alta representa a los entes territoriales. Por eso, el artículo 69.1 define al Senado como la Cámara de representación territorial. A pesar de esta definición, la Constitución española se aleja de la fórmula de bicameralismo perfecto o igualitario, de similar poder para ambas Cámaras, que tienen Italia, Bélgica y otros Estados compuestos (por no hablar de la preeminencia del Senado en EEUU), porque atribuye un papel predominante al Congreso de los Diputados en un buen número de asuntos: los proyectos y proposiciones de Ley se tramitan primero en el Congreso y si el Senado los modifica, vuelven al Congreso para la ratificación de estos cambios (arts. 88 y 90 CE); en caso de conflicto en la tramitación de las leyes, el Congreso puede levantar el veto del Senado por mayoría absoluta o, pasados dos meses, por mayoría simple (art. 90); sólo el Congreso convalida los decretos-leyes e inviste y censura al presidente del Gobierno (arts. 82, 99 y 113), etc.

Incluso esa preeminencia del Congreso se mantiene en temas de fuerte contenido autonómico, como son los convenios de gestión entre Comunidades y el Fondo de Cooperación Interterritorial, pues si se comienza la tramitación parlamentaria de ambos por el Senado, en el supuesto de que no se produjera acuerdo entre ambas Cámaras se intentará obtener por una Comisión Mixta compuesta de igual número de Diputados y Senadores que presentará un texto que será votado por ambas Cámaras. Pero en última instancia y si no se produjera el acuerdo “decidirá el Congreso por mayoría absoluta” (art. 74 CE).

En toda la Constitución sólo hay un caso de preeminencia del Senado sobre el Congreso: el artículo 155 exige que el Gobierno recabe la autorización de la Cámara Alta para ejercer la “coacción estatal”. Así, cuando una Comunidad Autónoma incumpliera sus obligaciones jurídicas o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, “con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general”. En consecuencia, las funciones constitucionales del Senado se corresponden mucho más con una Cámara de segunda lectura que con una Cámara de representación territorial.

II. Igualmente nuestra Constitución adopta una forma de elección inédita en el constitucionalismo comparado, porque mezcla los senadores de elección directa (pero de circunscripción provincial, no del ámbito de la Comunidad) con los designados por las Comunidades Autónomas, de tal forma que se eligen 208 senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, mientras que los Parlamentos autonómicos elegimos en la Legislatura actual 51 senadores. Una sencilla comparación de estas cifras pone de relieve lo poco idónea que parece la composición actual del Senado para ser una Cámara de representación territorial, porque atribuye cuatro veces menos senadores a

las Comunidades Autónomas que a las provincias, cuando aquéllas son los entes territoriales que tienen reconocida autonomía política, residenciada en la existencia de Asambleas Legislativas, cualitativamente distinta a la autonomía de las provincias.

III. Tanto la forma de elección como las funciones con las que se concibió el Senado en 1978 eran opciones adoptadas en un momento histórico en que no existían Comunidades Autónomas y cuando los modelos de despliegue del Estado Autonómico eran diversos, tanto que era posible que no todo el territorio se organizara en Autonomías con poderes legislativos (de ahí incluso que el art. 69.5 prevea que, si no existieran Asambleas Legislativas, fueran los “órganos colegiados superiores” los que eligieran a los representantes autonómicos). Sin embargo, la evolución del Estado autonómico dejó atrás muy pronto este sistema y todas las Comunidades Autónomas tienen su propio poder legislativo, de tal forma que enseguida se vio que era necesario reformar el Senado en un sentido acorde con la realidad de la configuración del poder político en España, como todos los partidos políticos han reconocido. De ahí que en 1989 se iniciaran en el mismo Senado los trabajos para su reforma, que desembocaron en 1994 en un nuevo Reglamento de la Cámara Alta en el que, entre otras reformas, se creaba una “Comisión General de las Comunidades Autónomas” y se permitía que los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas pudieran intervenir en esta Comisión.

IV. Esta reforma del Reglamento del Senado fue concebida en su momento como un primer paso para situar al Senado en la posición que debe tener un órgano que realmente cumpla las funciones de integración de los distintos entes territoriales en la voluntad estatal. Por eso, se hace necesario seguir estudiando posibilidades jurídicas que le permitan alcanzar esta posición. Evidentemente, sobrepasa las funciones de la COPREPA entrar en este interesantísimo debate y hacer propuestas concretas y detalladas sobre las funciones y la composición del Senado, pero no cometemos ninguna extralimitación si compartimos la necesidad de una reforma del Senado en la dirección de conseguir una mejor integración de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal y animamos a todas las fuerzas políticas a buscar fórmulas de consenso que permitan este objetivo.

V. En la línea de fortalecer el Estado autonómico mediante una mejora del papel del Senado como instrumento de integración, podrían estudiarse las siguientes propuestas:

1. Aumentar el número de proyectos de Ley cuya tramitación se inicie en el Senado. Así, mediante un amplio acuerdo entre las principales fuerzas políticas, los proyectos de Estatutos de Autonomía y de las leyes orgánicas del artículo 150 podrían dar lugar a un debate general en el Senado, similar al debate de toma en consideración de una proposición de Ley, para remitirse posteriormente al Congreso para su tramitación.

2. Las Asambleas Legislativas Autonómicas podrían enviar al Senado proposiciones de Ley, lógicamente sin menoscabo de la iniciativa legislativa autonómica en el Congreso, que regula el artículo 87.2 de la Constitución. Para ello, se reformaría el Reglamento del Senado permitiendo que la mayoría de los senadores autonómicos de una

Comunidad puedan presentar en la Cámara Alta una proposición de Ley aprobada en su respectiva Asamblea Legislativa para su toma en consideración y posterior tramitación en el Congreso como una proposición de Ley proveniente del Senado.

3. Atribución de un papel relevante a los grupos territoriales, formados por todos los senadores (de elección directa y de designación parlamentaria) de una Comunidad. Así estos grupos podrían adoptar, mediante la mayoría que se estime conveniente, informes previos a la aprobación de leyes estatales que -en su opinión- invadan el ámbito competencial de su Comunidad Autónoma o sus hechos diferenciales, a la presentación de recursos de inconstitucionalidad por parte del Senado contra leyes autonómicas, etc.

4. Fortalecimiento de la Comisión General de las Comunidades Autónomas para que, sin perjuicio del mantenimiento de los órganos de encuentro bilaterales y de las conferencias sectoriales de los Ejecutivos el Senado pueda tener un papel de integración de las opiniones autonómicas, muy especialmente en el ámbito de la formación de la voluntad del Estado en el ámbito de la Unión Europea.

5. Para mejorar las relaciones entre el Senado y los Parlamentos autonómicos, el Senado y la COPREPA, con absoluto respeto al ámbito de actuación de cada institución, deberían realizar acuerdos de colaboración para institucionalizar sus relaciones: cesión de dependencias del Senado para que la COPREPA pueda celebrar sus reuniones; creación de una oficina estable con el fin de lograr un intercambio permanente de información entre el Senado y los Parlamentos autonómicos, que con las nuevas técnicas informáticas se puede lograr con rapidez; financiación conjunta de proyectos de investigación; coordinación de las visitas a instituciones extranjeras en la cada vez más activa en todo el mundo “diplomacia parlamentaria”, etc. La experiencia que en este sentido está surgiendo entre el Parlamento Europeo y la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE) puede ser muy ilustrativa de esta colaboración interinstitucional. Se adopta el acuerdo de encargar a la Comisión Permanente de la COPREPA que explore el contenido de este acuerdo.