

Para entender España

EL SENADO DE LAS AUTONOMÍAS

Por Antonio Fontán

EDGAR Faure fue un personaje muy notable durante un par de repúblicas francesas. Cuando yo le conocí, era presidente de la Asamblea Nacional. Había ocupado en dos ocasiones la jefatura del Gobierno, con menos de cincuenta años ambas, y antes y después había sido ministro de casi todo, diputado y senador. Antiguo radical-socialista y hombre de elevada cultura, miembro de la Academia Francesa desde el 78, conservaba el cinismo tradicional de su viejo partido, aunque, cuando éste se fue apagando, él se desplazó con soltura hacia otros espacios políticos más habitables. Fuimos amigos durante dos lustros, hasta su fallecimiento en 1988.

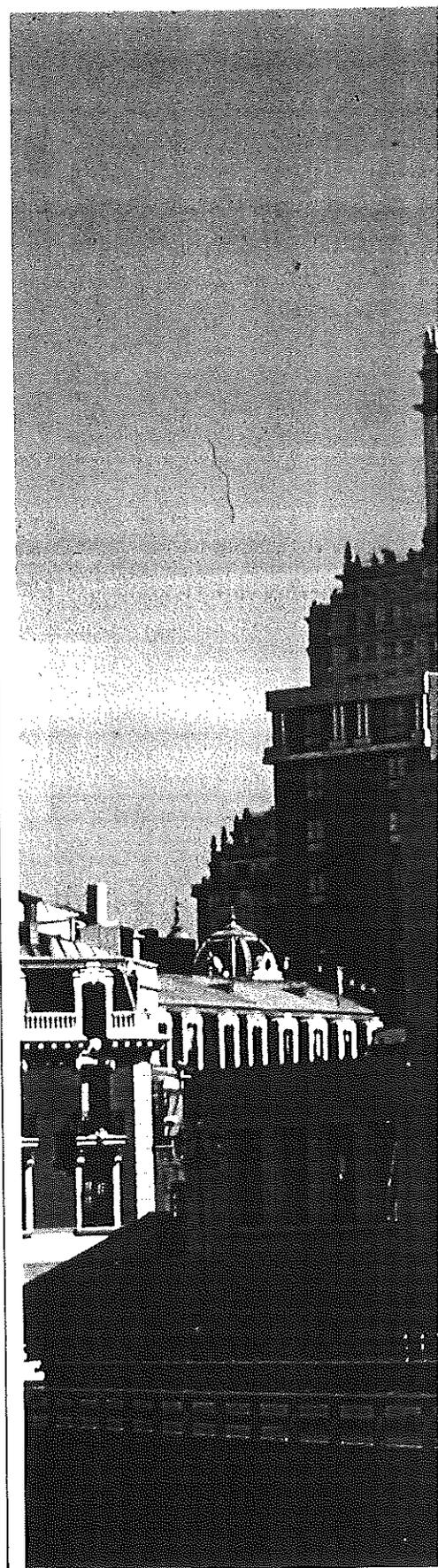
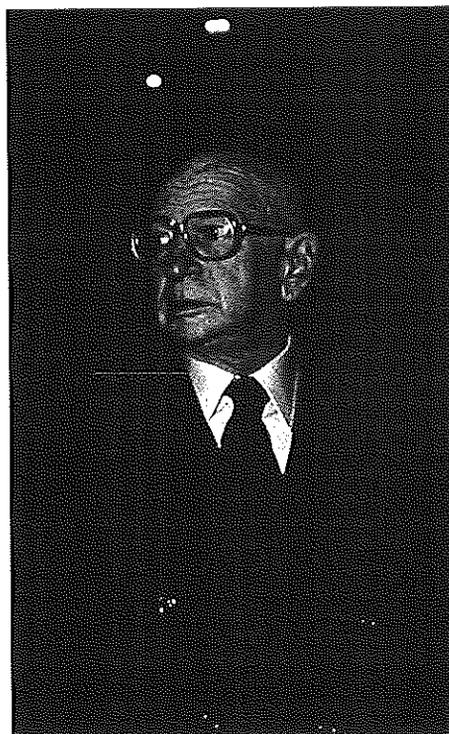
Cuando estábamos aquí elaborando la Constitución, me dijo repetidamente, con aparente ironía pero hablando en serio: «No se dejen ustedes suprimir el Senado. Es una institución muy útil. Si un político pierde las elecciones de diputado, puede recuperar su asiento en la otra Cámara. Yo mismo he sido senador siete años». Más tarde, en 1980, lo volvió a ser hasta poco antes de su muerte. Creo que todos los que le tratamos conservamos una grata memoria de él y recordamos su ingenio.

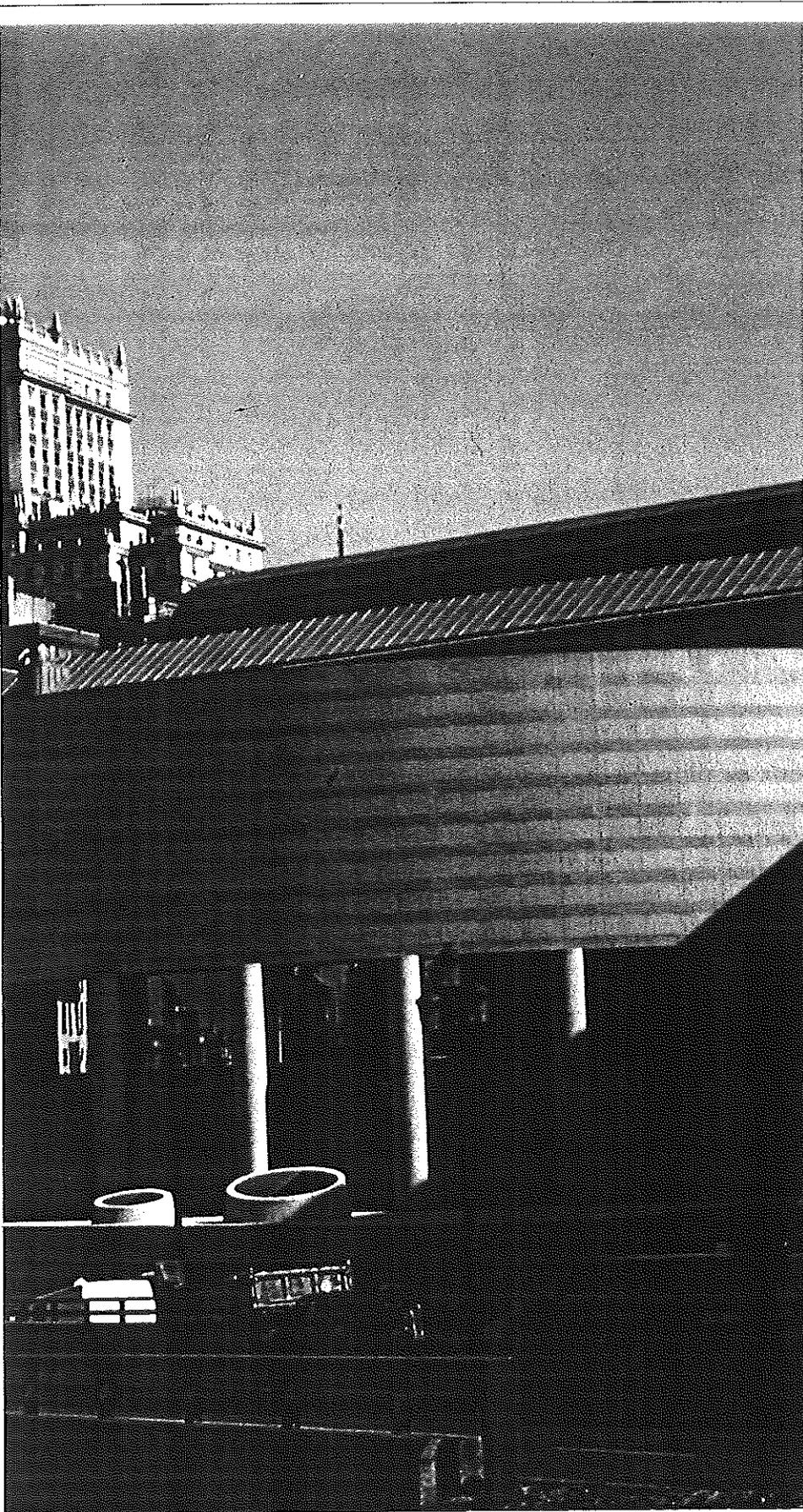
Bicameralismo en el mundo

No por el Consejo de Faure, sino porque fue una de las piezas del consenso, y porque ya estaba en la Ley para la Reforma Política y el Senado Constituyente no lo hacía del todo mal, además de alguna otra razón que guardamos en secreto Miguel Herrero y yo, la Constitución sancionó el sistema bicameral, que por otra parte había sido el

L sistema bicameral ha sido el habitual en las Constituciones españolas desde 1834

Edgar Faure





Nuevo edificio del Senado

A mayoría de los Parlamentos europeos y de la OCDE son bicamerales

de casi todas las Constituciones Españolas desde el Estatuto Real de 1834.

Descartadas en la Ponencia constitucional unas veleidades unicameralistas que no llegaron a tomar estado oficial, tras la aprobación de la Constitución, España se encontró con un Parlamento de dos Cámaras, como la mayoría de los países democráticos de la CE, de la OCDE y, en general, del Occidente.

Ocho Estados de la CE tienen Parlamentos bicamerales. Las excepciones son un país pequeño (Luxemburgo), dos democracias nuevas (Portugal y Grecia) y una nación nórdica (Dinamarca).

En la OCDE, además de los comunitarios mencionados, tienen una sola Cámara otros cinco en los que se da alguna de esas circunstancias: Nueva Zelanda (tres millones de habitantes), Turquía (recién salida de régimen de excepción) e Islandia, Suecia y Finlandia. En las repúblicas iberoamericanas suele haber también dos Cámaras. Tanto coincidencia por algo será. Los pueblos y los Estados están bañados de historia, pero no viven de rutinas.

El Senado del 78

El Senado que establece la Constitución Española se ajusta por su concepción y estructura a los rasgos más comunes de las altas Cámaras de los diferentes países.

Según el artículo 69, es «la Cámara de la representación territorial», y el procedimiento de elección de sus miembros sigue los esquemas de distribución del territorio con escasas correcciones demográficas. Pero también se lee un poco más arriba

♦♦♦

Para entender España

(66,1) que el Senado representa al pueblo español —no sólo a las hectáreas que dijo alguien, sino a la gente que pisa sobre ellas—, y que, con el Congreso de los Diputados, forma las Cortes Generales del Reino.

En la composición del Senado la Constitución siguió las pautas de la Ley para la Reforma Política, que ya contemplaba la representación territorial fijando en cuatro los senadores por cada provincia. Al agregarse a ellos los de origen autonómico, el riguroso igualitarismo provincial se matizó con una referencia a la población que equilibra algo el conjunto, sin merma de la territorialidad.

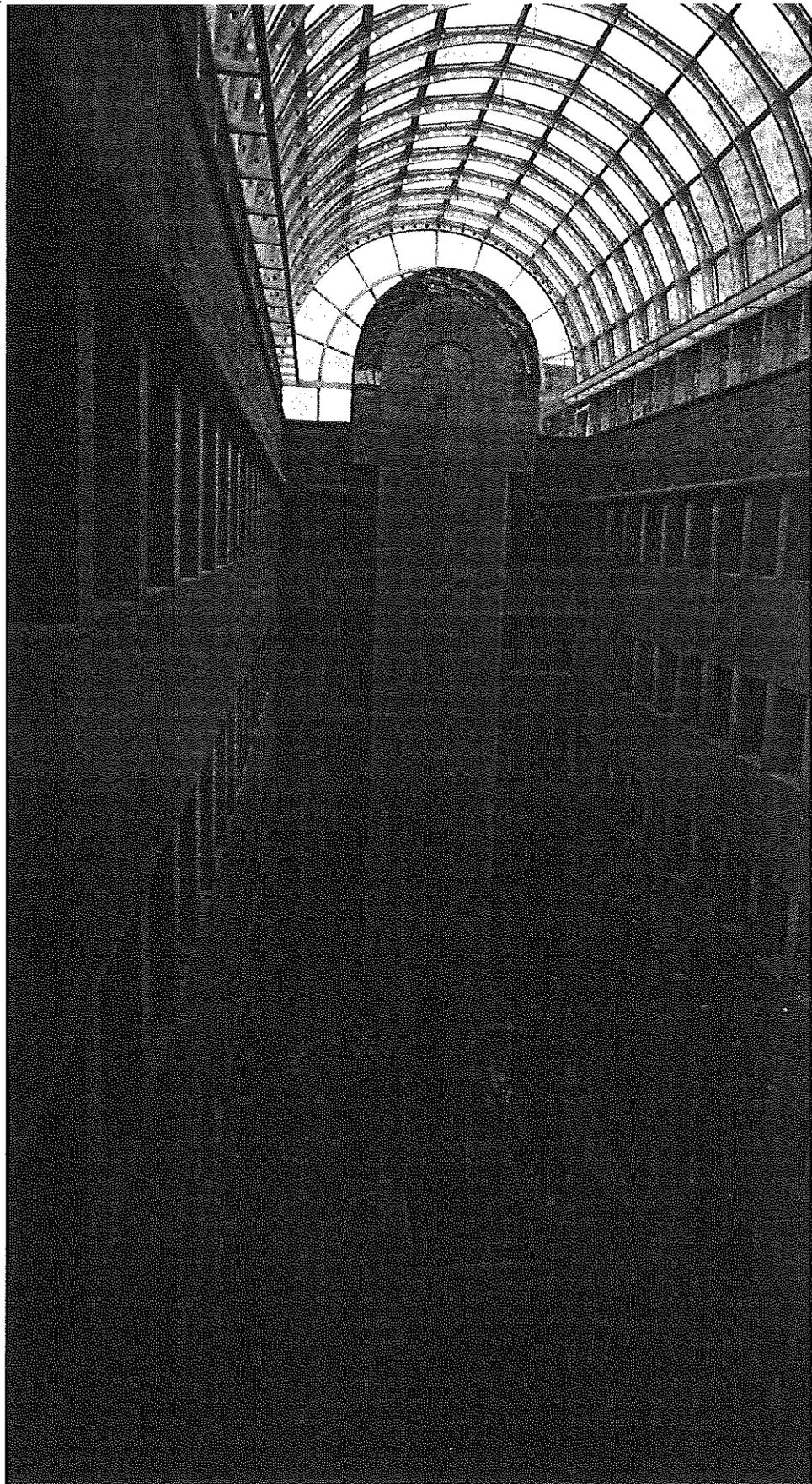
El Senado recoge de este modo las distribuciones del espacio español que realmente existen y que conforman la conciencia de vinculación o identificación de la gente con su tierra y con su historia: las provincias de siempre (siglo y medio para estas cosas es una eternidad) y las Comunidades de ahora, históricas unas y más o menos artificiales otras, pero diseñadas siempre sobre las delimitaciones de Javier de Burgos de 1833, que no estaban nada mal hechas y respetaban las tradiciones y las culturas de todos.

La estructura del Senado es tan «convencional» como cualquier otra. Fue la que se «convino» entre los parlamentarios y los partidos de las Constituyentes y la que refrendaron los votos ciudadanos. Tiene probablemente muchos defectos. Pero posee también algunas virtudes. La primera es la de existir, la segunda su pacífica aceptación a lo largo de cinco elecciones generales en catorce años.

En un Parlamento de dos hojas es esencial que las Cámaras no sean antagónicas, ni repetitivas, ni «clónicas», sino independientes entre sí y complementarias. En Italia, con un Senado también territorial y los diputados de representación proporcional, los gobiernos han de someterse a la doble confianza, sin que nadie haya alcanzado a percibir las ventajas de esa reiteración. Quizá por eso en Italia el Senado es motivo de un debate recurrente, y por eso seguía con tanta atención el proceso de «fabricación» del bicameralismo español el entonces presidente de aquel Senado, Amintore Fanfani.

Un descontento generalizado

Siendo las cosas así, ¿por qué reina ahora un sentimiento de insatisfacción, e incluso de frustración, respecto del Senado entre



Vista interior del edificio del Senado

los políticos, en los «medios» y, en general, en la opinión pública española?

Seguramente, en primer lugar, por culpa del Senado mismo que, desde unos años acá, no ha hecho nada para ganar un premio a la comunicación. Por ejemplo, ha levantado junto a su sede histórica un enorme y costoso edificio que resulta un cuerpo extraño en el entorno urbano, con la mala fortuna además de que un modesto e inútil gimnasio haya sido presentado en los periódicos como los baños de Cleopatra.

Por otra parte, la alta Cámara, enferma de celos del Congreso, sufre una crisis de identidad, que a veces se traduce en una búsqueda desatentada de algo en que ocuparse, aunque sean asuntos de policía, del tipo de la violencia en el deporte o la disciplina del tráfico, como si no le bastara lo que constituye su misión específica de segunda lectura, control del gobierno, debate político e investigación de grandes cuestiones de interés público, con particular atención a lo que afecta a la distribución territorial del poder y del Estado.

Contribuyen también y en gran medida a la corta vitalidad del Senado los partidos, sobre todo los grandes, pero también los nacionalismos de menor número de escaños. Rara vez destinan a esa Cámara unos

L Senado, cámara territorial, no representa a las hectáreas, sino a la gente

A eficacia del Senado dependerá de los Partidos, del Gobierno y de las mismas Autonomías

representantes verdaderamente significativos de sus respectivas formaciones, y entre los senadores de las Autonomías no suelen encontrarse las personas que son en ellas la voz del gobierno o de la oposición.

Una gran parte del debate político podría residenciarse en el Senado si, como ocurre en Gran Bretaña con los Lores y en otros países con sus altas Cámaras, existiera esa voluntad y hubiera senadores de autoridad política reconocida para ponerla en práctica. A ello habría de contribuir el gobierno llevando a la Cámara asuntos particularmente propios de ella, como los exteriores y de defensa y los relacionados con la CE, más otros económicos y sociales, de especial repercusión en la vida diaria y práctica de las Autonomías.

Pero también tienen una palabra que decir las Comunidades Autónomas, cuyos representantes no deben escapar a la doble afiliación, al territorio de origen y al partido en que profesan.

Con el actual marco constitucional el Senado puede ser eficaz. De modo particular en el proceso legislativo. En segunda lectura se opera con más información sobre la opinión general y el criterio de los grupos sociales acerca de los textos que se discuten. Gobierno y partidos están así en mejores

LAS SEGUNDAS CÁMARAS SON ASÍ

Parece evidente que una reforma constitucional no modificaría sustancialmente atribuciones del Senado. Si se hiciera con la obsesión de «arreglar» esa Cámara, podría conducir a una casuística minuciosa que acentuara la rigidez ya excesiva de que adolece la Constitución en sus aspectos procesales.

Una Ley del Senado, como han postulado con poca reflexión algunos políticos, ya existe. Se llama Reglamento y tiene las ventajas de ser más autónomo que el propio Presupuesto y de que se discute y se tramita sin salir de los muros de la Cámara.

No falta quien piensa que lo que el Senado español necesita es una modificación de estructura y de composición para que su representatividad sea territorialmente más homogénea, en vez del sistema mixto que establece la Constitución, con unos senadores de elección directa por provincias y otros designados por las Asambleas de las Comunidades.

Un sistema mixto por el estilo del nuestro es el de Bélgica. Son, por el contrario, de elección popular todos los senadores norteamericanos, y los de Australia, Japón, Italia (menos los antiguos jefes de Estado y hasta cinco vitalicios más), etc. De segundo grado, las altas Cámaras de Francia, Alemania, Austria, Holanda, Irlanda, Noruega, etc. En el Canadá, designa libremente a los senadores el jefe del Estado (o sea, el gobernador general, a propuesta del primer ministro).

En el Reino Unido ya se sabe que lo de los Lores es harina vieja —o rancia— pero de otro costal, aunque a los hereditarios se hayan agregado algo más de doscientos vitalicios, nombrados por la Reina, bajo la recomendación del primer ministro.

La elección o designación de los parlamentarios de las altas Cámaras, en comparación con la de los diputados, es el reino de la diversidad.

Pero con toda esa variedad, estas Cámaras trabajan de modo parecido

en todas partes, con más o menos incidencia en los procesos legislativos, en los de control y en el debate nacional, según las mayorías que en ellas existan y su simetría —o asimetría con las de la otra Cámara—. Cuando el Bundesrat alemán o el Senado francés no son gubernamentales, el ejecutivo suele verse obligado a legislar por consenso en ciertas materias o a guardarse algunos proyectos para mejor ocasión. Los diputados podrían imponer su voluntad en todos los casos, pero es una prerrogativa de muy delicado manejo con la que hay que ser prudentes.

Con todos esos razonamientos no quiero decir que la Constitución española no haya de ser reformada alguna vez, ni que esas modificaciones tengan que esperar a las calendas griegas, ni que cuando los cambios ocurran, deban detenerse a las puertas del Senado como las legiones ante las de Roma. Sólo pretendo afirmar que la cuestión del Senado por ella sola no justifica una reforma constitucional.

Para entender España

condiciones para acertar sobre todo en los detalles y en los aspectos técnicos, que son tan importantes en las leyes.

Todo depende, en suma, de lo que decidan los partidos, el Gobierno, las Autonomías y el Senado mismo, es decir, de lo que en el «politiqués» vernáculo (que diría Amando de Miguel) suele llamarse «voluntad política».

Motivos y métodos para una reforma

En los doce años transcurridos desde su entrada en vigor, la Constitución ha sido objeto de numerosos análisis y estudios, el Tribunal Constitucional ha acumulado una nutrida jurisprudencia, los partidos y los políticos han debatido numerosas cuestiones generales o de detalle, y lo que es igualmente importante, se han generado ciertos «usos constitucionales» (aunque quizá no suficientes); de esos que el rey Balduino dijo en cierta ocasión que en la práctica eran casi tan importantes como la letra del texto. A ellos se ajusta en Bélgica el encargo de formar gobierno, y aquí, por ejemplo, las consultas del Rey y algunos debates parlamentarios.

Un proyecto de reforma constitucional que aspire a merecer la calificación de serio ha de partir del análisis y ponderación de todos esos conjuntos de material científico, jurídico y político, sin espíritu partidista, sino con vocación de un consenso satisfactorio de los dos grandes partidos nacionales y de los nacionalismos democráticos y leales.

Varios cambios razonables

En la Constitución española será preciso introducir modificaciones, por ejemplo en el Título VIII, en las listas de competencias transferibles a las Autonomías y en las exclusivas de la Administración central. Sobran en ellas por lo menos doce o trece apartados que ahora han sido traspasadas a Bruselas.

Dentro de ese mismo Título VIII será preciso reconocer formalmente que determinados preceptos meramente procedimentales como los que regulan la iniciativa autonómica o la elaboración de los proyectos de Estatuto (arts. 143, 146, 151 y 152) no tienen por qué estar para siempre al mismo nivel que las disposiciones permanentes o sustantivas. Podrían ser sustituidos por un texto escueto que sancionara la realidad ya consolidada.

AS Autonomías han de ser distintas, igual que la naturaleza, la historia y la vocación política de cada una

NA reforma constitucional habría de garantizar de verdad con eficacia la independencia de los Tribunales y los órganos de fiscalización

A planificación económica que se postula en la Constitución es un anacronismo

A la vez, poniendo en relación lo que se dispone en la transitoria segunda con esos artículos, y en particular con el actual 151, debería «constitucionalizarse» ya por fin que los regímenes de Autonomía han de ser distintos unos de otros, ajustándose a la naturaleza, a la historia y a la vocación política de cada una de las Comunidades y de su ciudadanía.

Los constituyentes del 78, al redactar la transitoria segunda, se refugiaron en un texto «elíptico y siléptico» que empieza con estas palabras: «Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía...», etc. Cuando se traduce esta frase desde la lengua «cripto-constitucional» al español común, el mensaje subliminal resulta transparente. No es otra cosa que una novedosa manera de decir Cataluña, el País Vasco y Galicia, sin nombrarlas para que nadie se moleste.

No sólo en el Octavo

Pero una reforma constitucional que, cuando se emprenda, ha de ir precedida de los estudios técnicos y de los acuerdos políticos enunciados antes, u otros semejantes que planteen voces autorizadas, no habría de limitarse al Título VIII.

Hay preceptos que deben ser vueltos a considerar, como los que regulan los órganos judiciales y de fiscalización, para que el sistema de designación de sus miembros, sin dejar de ser básicamente parlamentario, vaya acompañado de unas condiciones de presente y de futuro que garanticen la independencia. También deberían ser reconsideradas —o suprimidas— las referencias a «la planificación de la economía», que ahora por fin todo el mundo se ha enterado ya de que es un anacronismo, y que no se han aplicado nunca. Quizá deberían añadirse varias cuestiones más, pero sin que sean muchas. Porque la Constitución es de lo que mejor ha funcionado en este país en estos años.

Pero la «revitalización» del Senado, si es que se puede hablar así, no necesita esperar una reforma constitucional. Ni siquiera a que haya otras elecciones. Basta que se propongan de consuno llevarla a cabo la propia Cámara, los partidos, el Gobierno de la nación y las Autonomías. ■

Antonio Fontán fue presidente del Senado en la Legislatura Constituyente (1977-1979). Posteriormente desempeñó el Ministerio de Administración Territorial (1979-1980).