

Sobre la reforma del Senat

Isidre Molas / Catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona i Senador

L'Estat de les Autonomies es fonamenta en la concepció d'una Espanya plural, que es desplega en l'acceptació sense reserves del pluralisme d'identitats, de la unitat solidària i de la llibertat de les nacionalitats i regions que la formen. L'acceptació del caràcter plurinacional, pluricultural i plurilingüístic d'Espanya ha d'ésser valorat com un gran progrés històric. Volem una Espanya incloent, no excloent, que no sigui recelosa de les nacionalitats i regions que la integren. Cal consolidar i enfortir la via que considera el pluralisme nacional, lingüístic i cultural com un patrimoni comú, i cal entendre la identitat comuna com una identitat plural. En el nou segle que iniciem, les identitats i les ciutadanes (local, catalana, espanyola i europea) coexistiran de manera necessària en cadascun de nosaltres i participarem simultàniament de diferents solidaritats.

Al llarg dels darrers vint anys, l'assentament del sistema autonòmic a Espanya en el marc de la Constitució, ha estat un pas transcendent en el camí de la convivència pacífica i solidària i ha significat una concreció original dels principis del federalisme. En uns períodes s'han accentuat més els aspectes de devolució, en d'altres s'ha fet més amb els d'unió. Però sempre la unió i la devolució han estat presents en l'estructura i en el funcionament del nostre Estat compost, d'acord amb les garanties establertes per la Constitució i sota la protecció del Tribunal Constitucional. Unió i devolució són dues característiques del federalisme. Unió i devolució són aspectes centrals de l'actual Estat de les Autonomies i de tot Estat compost. Per aquesta raó la cooperació i la subsidiarietat constitueixen criteris essencials d'una concepció no uniformista de l'autonomia i fonamenten també el pes de què han de gaudir els governs locals, les àrees metropolitanes i les comarques.

L'Estat bastit a partir de la Constitució i dels Estatuts d'Autonomia està basat en el principi dispositiu, i ha esdevingut una estructura capaç d'expressar i de garantir els diversos fets diferencials existents. Quan, ara i ací, parlem de nou federalisme no fem més que reafirmar i aprofundir l'esquema d'ordenació del fet diferencial que es troba en el sistema autonòmic, que constitueix ja avui un principi estructurador de l'Estat espanyol, i que precisament el converteix en el model polític que permet el desplegament de les identitats col·lectives i nacionals. Aquest principi constitucional ha de ser reafirmat, perquè, a vegades, el qüestionen determinades concepcions ancorades en el passat, que si bé admeten una certa descentralització, somien encara en un uniformisme centralista més o menys posat al dia. El reconeixement dels fets diferencials, el federalisme i la devolució es troben en les arrels del pacte constitucional de 1978 sobre les autonomies. I constitueixen el millor criteri per ordenar la convivència lliurement volguda en l'Espanya plural.

La Constitució espanyola configurà el Senat abans que existís materialment l'Estat de les Autonomies. En el moment de la seva aprovació ni tan sols quedava clar

quines serien les unitats territorials d'aquest darrer, tot i que inicialment hom havia pensat en un Senat emanat de les futures Comunitats Autònomes. Avui, després de vint anys de funcionament de les autonomies, amb un èxit i una originalitat àmpliament reconeguts, cal adequar el Senat a l'estructura real de l'Estat i abordar la reforma del Senat per tal que realitzi plenament la funció que d'una manera específica la Constitució li assigna: ser la Cambra de representació territorial de les Corts Generals. Aquest és el sentit constitucional del Senat com a segona cambra. Com diuen molts, si fos una simple repetició de la primera cambra, o bé seria innecessària, o bé seria odiosa quan decidís d'una manera diferent. La nostra segona cambra té una funció específica: la representació territorial. Cal que pugui realitzar-la en les circumstàncies actuals, que justament per obra de la Constitució no són les que hi havia el 1978. El Senat, en tant que cambra de representació territorial de les Corts Generals, ha d'expressar l'organització territorial de l'Estat realment existent, que ha distribuït els poders legislatiu i executiu entre una pluralitat d'institucions i òrgans, i ha creat diversos ordres normatius territorials en el marc de l'ordenament jurídic espanyol.

La reforma del Senat reclama la reforma constitucional. Sense menystenir cap aportació tècnica o cap proposta de modificació de les pràctiques parlamentàries, cal reformar l'article 69 del Títol III de la Constitució i aquells que resultin concordants o complementaris, per tal que el Senat pugui acomplir la finalitat que li assigna la Constitució. No es tracta de debatre sobre el sistema autonòmic, ni de plantejar una modificació del Títol VIII, sinó d'assolir una organització adequada i moderna del Senat, en tant que cambra de representació territorial, en tant que òrgan integrant de les Corts Generals que representen el poble espanyol.

Hem de tractar la reforma del Senat sense caure en la importació de models forans, sense rigideses, sense apriorismes, tot buscant un consens semblant al que va aconseguir-se l'any 1978. Per tal de precisar quin Senat ens cal, no hem de pretendre d'imitar exemples estrangers, entre d'altres raons, perquè cadascun d'ells han sorgit adaptat a les necessitats i exigències del propi país. L'Estat compost no és un model contingut en un llibre, sinó el resultat de la necessitat de combinar la unió i la llibertat, la devolució i la cooperació. Cal defugir les rigideses derivades de concepcions apriorístiques. Entre d'altres raons, perquè cal arribar a un ampli consentiment, a l'estil d'aquell que es produí en el procés de consens constitucional. Cal abordar la reforma del Senat des de la lleialtat constitucional i des de la voluntat d'arribar a acords, tal com exigeix la resolució d'un tema d'Estat, sense pretendre el triomf d'unes propostes electorals o el d'un projecte partidista. Cap esforç serà sobrer si volem arribar a un Senat que sigui un instrument sòlid i eficaç que millori el funcionament i la cooperació de l'Estat de les Autonomies.

L'objectiu central de la reforma és fer del Senat la Cambra de les Comunitats Autònomes, de tal manera que esdevingui la cambra de representació territorial que l'Estat constitucional i democràtic necessita. El Senat no ha de ser vist pels Governos autonòmics com una institució aliena, ni com un instrument de control del centre sobre la perifèria, sinó just a l'inrevés: com l'espai institucional de llur participació en l'Estat. D'una manera instintiva els qui es resisteixen a admetre una Espanya plural presenten objeccions que, de vegades, procedeixen dels prejudicis i concepcions d'èpoques passades o de la falta de confiança en l'esperit obert i generós amb què la Constitució es defineix a favor del pluralisme territorial i nacional. La força tossuda de les realitats vives, l'esperit de la Constitució i les exigències de la societat moderna, ens porten a

defensar la necessitat d'assentar les institucions democràtiques en el pluralisme, l'autonomisme i la solidaritat.

La presència de les Comunitats Autònomes en el Senat hauria de concretar-se en un esquema que assegurés una participació real i suficient. Un esquema factible podria preveure que:

a) Els Parlaments de les Comunitats Autònomes elegissin els senadors en un nombre tal que compregués el dels que avui són elegits per llurs Assemblees més la meitat dels que avui són elegits en circumscripció provincial. Així s'establiria una reducció substancial del nombre de senadors. Un criteri coherent per a l'elecció podria consistir en que els senadors fossin elegits, a proposta dels grups parlamentaris, tot seguint criteris de representació proporcional, entre tots els ciutadans de la Comunitat. En tot cas, un d'ells hauria de ser un conseller elegit a proposta del Govern.

b) Els Presidents de les Comunitats Autònomes haurien de poder participar amb veu en totes les sessions de la Cambra excepte en aquelles sessions de control sobre el Govern espanyol que el Senat realitza en tant que Cambra de les Corts Generals.

c) Els Governos de les Comunitats Autònomes haurien de poder incloure punts de debat en l'ordre del dia en tots aquells assumptes que els afectin i haurien de poder presentar la proposta motivada de vet legislatiu prevista a l'article 90 de la Constitució.

Concebut el Senat com la Cambra de les Comunitats Autònomes, aquestes haurien de trobar en el Senat el marc de llur presència física, on haurien de disposar d'espais i mitjans materials, per tal que hi realitzessin llurs activitats amb plenitud. Tot plegat contribuiria a potenciar també els aspectes simbòlics de la presència regular del Senat en les Comunitats Autònomes.

Sense excloure la necessitat del diàleg bilateral entre Governos, i sense negar-ne la conveniència, cal configurar amb claredat un espai de diàleg públic multilateral, propi d'una Cambra de representació territorial. El Senat ha de ser l'espai institucional comú del diàleg multilateral entre el Govern espanyol i les Comunitats Autònomes. El Senat ha de ser igualment l'espai públic privilegiat de pacte, de debat i de cooperació entre els Governos en la via d'abordar un model autonòmic que incorpori el desplegament de les «relacions horitzontals». La lleialtat constitucional implica la confiança federal horitzontal com una exigència per a un Estat de les Autonomies eficient.

Des d'una altra perspectiva, el Senat, en tant que òrgan constitucional, ha d'articular la presència de les Comunitats Autònomes en la Unió Europea. Ha de canalitzar llur participació en les delegacions de l'Estat espanyol a Brussel·les en tots aquells temes de competència de la Unió Europea i sobre els quals alguna Comunitat Autònoma té atorgada la competència exclusiva a l'interior. A aquests efectes els senadors que siguin consellers podrien constituir una comissió singular. Aquesta perspectiva d'actuació implicaria també l'establiment de l'obligació del Govern d'informar puntualment el Senat de totes les seves actuacions en el marc de la Unió Europea que afectin competències estatutàries.

El progrés en la integració de la Unió Europea ens exigeix que tinguem resolts els mecanismes interns de participació i d'aplicació del dret comunitari, tant en la fase ascendent com en la fase descendent. L'articulació entre Poders Locals, Comunitats Autònomes, Estat i Unió Europea esdevindrà segurament en el futur un tema essencial, en la mesura que la construcció europea afectarà d'una manera directa, encara més,

l'exercici de les competències. En aquest camp, el Senat pot tenir un rol essencial en la integració i la resolució de possibles conflictes.

El Senat ha d'incorporar l'ús normal de les llengües oficials de les Comunitats Autònomes als seus treballs habituals. El Senat és el mirall de l'Espanya plural, o si hom vol n'és l'altaveu. Reflecteix bé el grau d'avanç en el pluralisme i aquest ús esdevindria un aspecte simbòlic del nou rumb del Senat. En aquest sentit:

a) Caldria eliminar les restriccions existents a l'ús d'aquestes llengües i obrir les publicacions oficials del Senat a totes les llengües en què els documents presentats estiguin escrits, així com en la difusió de la pròpia activitat.

b) El Butlletí Oficial de la Cambra hauria de publicar-se en cadascuna de les llengües i la informació continguda en la web del Senat hauria de ser accessible també en cadascuna d'elles.

c) L'ús oral de les diferents llengües espanyoles hauria d'incorporar-se d'una manera natural als treballs i debats de la Cambra, com ja és possible de fer avui una vegada a l'any en el debat general d'autonomies.

d) El Senat ha de vetllar per la protecció i l'ús del català, el basc i el gallec en els documents i activitats de l'Estat; de la mateixa manera que les Comunitats Autònomes vetllen per l'ús del castellà, d'acord amb la Constitució.

En les qüestions que afecten directament les Comunitats Autònomes, el Senat hauria de tenir un caràcter de prioritat i, en concret, hauria d'ésser cambra de primera lectura en algunes matèries: la reforma dels Estatuts d'Autonomia, les lleis de l'art. 150 de la Constitució, la Llei del Fons de compensació interterritorial, els convenis i acords de cooperació de les Comunitats Autònomes i la llei orgànica prevista en l'article 157.3. Igualment hauria d'ésser cambra de primer debat en les proposicions de llei que siguin resultat de la iniciativa legislativa dels Parlaments de les Comunitats Autònomes i en les grans lleis d'impacte territorial. En la seva activitat com a cambra de segona lectura segurament caldria ampliar els terminis per a la realització dels seus treballs, si hom es proposa que siguin realitzats d'una manera correcta i eficaç.

El centre de gravetat de l'activitat política del Senat hauria de gravitar sobre nous temes que avui hi tenen un pes més aviat lateral: la cooperació entre Comunitats Autònomes i entre aquestes i el Govern espanyol; el finançament de les entitats territorials; el món local; les àrees metropolitanes; les grans infraestructures o la Unió Europea haurien de ser temes prioritaris de l'activitat del Senat i sobre ells caldria organitzar les comissions corresponents. Aquesta opció portaria a que, sense minvar l'activitat legislativa ordinària, tot i que augmentés el temps destinat a aquestes activitats, el nombre de comissions permanents legislatives hauria de reduir-se, en gran part també a causa de la reducció del nombre de senadors.

Caldria crear en el Senat una comissió parlamentària permanent encarregada del debat i del seguiment del finançament de les organitzacions territorials de l'Estat, perquè el sistema fiscal i financer públic a tres nivells (central, autonòmic i local) és la columna vertebral de l'Estat de les Autonomies. Així mateix caldria crear una Oficina d'assumptes econòmic-territorials que permetés l'accés obert a tota la informació sobre els fluxos econòmics, elaborada a partir d'una base territorial. El Senat ha de ser la cambra de la transparència i de l'objectivitat en la informació, que ha d'oferir les dades certes sobre les balances fiscals, les inversions territorialitzades de l'Estat o la situació d'execució dels projectes que han estat ajudats pels fons estructurals o de

cohesió de la Unió Europea. Eliminaríem així la guerra de xifres que ara són esgrimides, sense una solvència contrastada, i la necessitat indefugible d'acudir a treballs privats. D'altra banda, en l'era de les noves tecnologies, significaria la possibilitat de conèixer al dia l'estat de les inversions de totes les administracions, una de les principals necessitats de qualsevol treball parlamentari.

Finalment, el Senat en tant que cambra de representació territorial del poble espanyol hauria de potenciar el debat polític. El President de Govern, una vegada obtinguda la investidura i format el Govern, hauria de comparèixer davant del Senat per tal d'exposar i debatre el seu programa relatiu a l'estructura territorial de l'Estat i sobre el pluralisme cultural i lingüístic. El debat entre la majoria i l'oposició és l'eix de l'actuació de tota Cambra parlamentària. El Senat és una de les dues Cambres de les Corts Generals i, com a tal, exerceix la potestat legislativa, aprova els Pressupostos i controla l'acció del Govern. Totes les seves funcions es basen en la realització del debat polític garantit pel Reglament parlamentari, el qual estableix previsions per tal d'evitar que cap majoria pugui impedir la veu a les minories. Però la voluntat política de generar un òrgan polític de debat viu i responsable correspon sempre a la voluntat dels actors, en especial a la de la Majoria. Els grups parlamentaris han d'assumir el lloc central que el debat polític ha de tenir en les activitats de la Cambra. La garantia de tota Majoria és la capacitat de tancar el debat amb la votació. Però té l'obligació de respectar el sentit de tota Cambra, que consisteix en ésser l'espai de diàleg públic entre la Majoria parlamentària-governamental i l'Oposició. Fugir del debat, devaluar-lo o trivialitzar-lo és un frau a la institució: seria una manera indirecta de no respectar la Constitució.

El Senat, en tant que Cambra de les Corts Generals, és una cambra de debat polític; i igualment ha d'ésser també la primera i principal veu en les qüestions relatives a l'Estat de les Autonomies. Aquella és la funció genèrica que comparteix amb el Congrés; aquesta darrera és la finalitat específica del Senat.