

LA REFORMA DEL SENADO

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Manuel Fraga Iribarne *

Agradezco muy de veras el tener esta oportunidad que me permite hablar de algo sobre lo llevo algunos años llamando la atención: la necesidad de una reforma constitucional del Senado, lo que, dicho sea de paso, me ha acarreado más de alguna incomprensión, pues en aquel momento eran pocas las voces que la reclamaban y más las que veían en la idea algo excesivamente avanzado e incluso arriesgado.

Entiendo que hoy se pide una información o conclusión después del tiempo pasado de un antiguo relator de la ponencia del Congreso en la elaboración de nuestra Constitución y que luego, como Presidente de la Xunta de Galicia que fui, que por cierto creo tuvo bastante parte de la iniciativa de varios temas en torno al Estado autonómico, y uno de ellos fundamental, como es la reforma del Senado como Cámara de representación territorial.

Pero, volviendo al tema de la ponencia, no les he de ocultar que para mí es muy grato recordar aquel tiempo, porque creo que fue un tiempo muy interesante y personalmente muy grato. El señor Solé Tura y yo, que no nos conocíamos mucho, nos habíamos visto una sola vez en nuestra vida, en un Congreso de política en París. En aquel entonces representábamos aspectos bastante distantes dentro del espectro político y sin embargo nos hicimos muy amigos y así ocurrió con todos los demás.

Dicho esto, es evidente que habiendo tenido que trabajar sobre numerosos temas, yo no era muy entusiasta de una Constitución larga, como la que salió, sino más bien de una Constitución breve, como la francesa, pero en ese punto,

* Sesión del día 27 de marzo de 2007.

como en otros, mi criterio personal no prevaleció aunque una vez que entraron tantos temas en la Constitución y que se decidió constitucionalizar temas como La Ley Electoral, que se podía quedar para la legislación orgánica, vimos que cada uno temía sus preferencias, pero aunque hubieran aparecido instituciones nuevas en España, como el Defensor del Pueblo, todos éramos conscientes de que dentro de las reformas que íbamos a acometer había dos temas fundamentales –y el tiempo creo que ha confirmado esa previsión–: *La configuración de la representación popular*, la configuración del poder legislativo y las cosas que hace y, por otra, la creación de un Estado teniendo en cuenta el principio de autonomía, el pasar de un Estado unitario a un Estado compuesto. Todos éramos conscientes de eso, y resultaba un punto en el cual confluían ambas cuestiones fundamentales, que era precisamente el Senado. De modo que el legislativo asume grandes funciones representativas, sobre todo en momentos trascendentales para la vida del Estado y ahí las dos Cámaras participan en sesión conjunta, ejerce funciones de establecimiento y control político que todo el mundo entendió que eran propias de la Cámara que por lo mismo no podía ser llamada Baja y luego, al lado de estas altas decisiones políticas y de control, debía haber funciones especiales de las cuales muchas tendrían que ver con el Estado de las Autonomías. Pero hay que recordar que el Estado de las Autonomías todavía no estaba establecido, me parecía que la propensión de nuestra sociedad a buscar en todo la igualdad, lo que también nos pasaba a nosotros, a pesar de que obviamente las mismas instituciones pueden funcionar de modo distinto en una Comunidad peninsular o insular, en una rica y en otra menos desarrollada, en una de inmigración o de emigración, sin embargo eso se vio en el caso del Estatuto de Andalucía que todos recordaremos, donde la región puede decir: “¿Por qué nosotros no lo mismo?”. Eso tuvo su importancia política en su momento.

Lo cierto es que una de las posibilidades de aplicación del Título VIII era el no aplicarse a todas y de ahí vino una de las razones por las cuales se insistió tanto en la representación provincial como básica dentro de la regulación del Senado.

En todo caso, en relación con el Senado, la ponencia se planteó tres cuestiones: la primera, la existencia misma del Senado. Yo era de los más partidarios del Senado por convicción, por formación, por creer que hubo un momento en la Primera Guerra Mundial en que hubo desaparición de segundas cámaras y que ese movimiento estaba frenado, independientemente de la importancia que pueden haber conservado unas y otras; otra respecto a la composición del Senado y otra respecto de las funciones del Senado.

Conviene recordar que respecto de estas tres, aunque la primera quedó resuelta cuanto antes, que habría algún tipo de Senado, si se examinan los baremos que están publicados artículo por artículo de la aparición desde el primer anteproyecto de la Ponencia al dictamen de la Comisión y del Congreso, probable-

mente en pocos casos ha habido variaciones tan grandes como ésta. Hasta el último momento; hasta la Comisión Mixta, precisamente porque el Senado tomase más interés en lo que iba a ser su propio futuro. Probablemente también porque este tema de las autonomías, configuradas de una forma o de otra, tenían todo su peso.

Es lo cierto que es muy interesante repasar esos documentos y, en ese sentido, quiero advertir que por lo mismo la responsabilidad de su forma actual, había propuesto directamente lo mismo que ahora pedimos muchos, es decir, una representación de los territorios como tales y de las propias Cámaras, quedó retrocedida en unas posiciones posteriores.

En todo caso, no fue difícil llegar al consenso básico de que la segunda Cámara era algo prudente a establecer. Conviene recordar que la historia constitucional de España sólo dos constituciones, la del 12 y las 31, no tuvieron segunda Cámara y no fueron ciertamente, quizá porque eran las que más representaban un cambio muy importante de la estructura política y social, o aspiraban a ello, las que tuvieron mejor suerte y mayor duración. Todas las demás tuvieron Senado.

La segunda consideración que hay que hacer, desde el punto de vista de nuestra historia constitucional, es que hemos probado toda clase de Senados: el Senado copiado de la Cámara de los Lores en el Estatuto famoso que, como es natural, dio lugar a un Estamento de Próceres; el del 37, con una versión más democrática; el del 45, que da una de grandes contribuyentes o notables, parecido al Senado francés, que sigue funcionando perfectamente –no hay que despreciar ninguna fórmula–; es evidente que se volvió a una forma más democrática en la Constitución del 69; el intento de establecer un Senado federal en el 73, que no llegó a prosperar y, en la época de Cánovas, se llegó a la fórmula mixta, híbrida –muy interesante, por cierto– en la cual incluso podría hablarse de algunos principios corporativos. Lo cierto es que, en todo caso, se demostró que un Senado es conveniente y que es más difícil de hacer de lo que parece, y ahora mismo estamos pudiéndolo comprobar.

Es obvio que los viejos sistemas estamentales no tienen aplicación hoy. Sería un milagro que la tradición británica y su inteligencia para adaptarla a todo momento hubiera podido conservar algo para hacer una Cámara de los Lores que, como saben, funciona a base de que sus miembros no vayan, porque si fueran todos –deben ser 1.600– tendrán que reunirse en el Albert Hall, no en la Cámara y, sin embargo, hay una autodisciplina para no ir. Por otra parte, han sabido transformarla, incluso después de este acuerdo de los grupos de decir: “tú vas, tú no vas”, lo que ha permitido convertir la Cámara en una de expertos por esa vía. Allí está siempre el mejor aviador, el mejor explorador, la señora que ha hecho más por los niños, etc. En todo caso, esa fórmula no podía ser considerada, a pesar del prestigio que tiene siempre la influencia británica. Debe añadirse la reforma de

1999, que estableció los pares vitalicios, y la que está en preparación, privando a los lores de la condición de Tribunal Supremo.

Por otra parte, desde la Convención de Filadelfia, en Estados Unidos había una fórmula que había de ser la que iba a dar más juego. Queda todavía algún Senado corporativo, como el de Irlanda, algún Senado de notables, como el francés, que es un Senado muy importante, y el haberlo suprimido fue una de las causas, pienso yo, del fracaso de la IV República, y el haberse metido con él fue el final del General de Gaulle, figura a la que no le faltaba radar político, pero es lo cierto que hoy las Cámaras que han subsistido tienen que ver con la famosa frase de Washington en Filadelfia –Jefferson se oponía– cuando decía: “Una sola Cámara, porque si hay dos, o dicen lo mismo o si no dicen lo contrario, y las dos cosas son contradictorias con el buen funcionamiento del Estado”. Él suspendió la sesión, fueron a tomar un café, el café estaba ardiendo y Washington le pidió una taza sin usar al camarero, lo echó allí y dijo. “El Senado sirve también para eso”. Y dicho sea de paso, observación que no es puramente banal, porque los segundos acuerdos tienen mucha importancia. Es más, se suele hacer ese cumplido de este Senado. A veces sale ya pactado para el Senado un asunto que a última hora se estudia mejor. Pero de los que cabe duda es que el otro gran argumento era el de que un Estado que pasaba de lo confederal a lo federal necesitaba un órgano que fuese a la vez inserción de los Estados miembros dentro de la Unión y, al mismo tiempo, garantía para ellos de dos cosas: que los Estados grandes no oprimirían a los pequeños –ya en aquellos tiempos grande solía coincidir con rico– y, por otra parte, la propia Unión no puede avasallar, en base a sus poderes generales, el mismo principio federal. Hubo acuerdo en que hubiera Senado.

En segundo lugar, es evidente que había personas en aquel momento que temían que cualquier tipo de Senado fuera un freno para un desarrollo progresivo o progresista del Estado o que fuera un freno para medidas de determinado tipo. Son los mismos que allí se opusieron, por ejemplo, a una mayor ampliación de las consultas populares. El tiempo no ha confirmado aquellos temores. Es cierto que el Senado ha salido muy reducido en poderes de aquel choque de opiniones, pero lo cierto es que ninguno de los prejuicios o dudas que podían tener aquellas personas y grupos se confirmó. En ningún caso la mayoría que ha salido en el Senado ha sido distinta, lo cual quiere decir que las proporciones fueron las mismas y, por otra parte, no ha prosperado ni un solo veto del Senado. Ni una vez ningún jefe de Gobierno, al ejercer la función de disolución de las Cámaras, ha utilizado la facultad de disolverlas por separado, lo cual revela que el Senado tiene problemas pero no el de que pudiese haber una fuerza distinta capaz de participar desde el ángulo territorial, como fue definido, pero no otras que algunos pudieran haber temido.

En todo caso, esa decisión se tomó enseguida y, a continuación, hubo que tomar las relativas a la composición y a las facultades.

Yo creo que las dos medidas que se tomaron fueron muy tímidas, respondieron a un concepto muy provisional, tema que por cierto recuerdan todos los comentaristas. Yo me he repasado estos días todos los comentarios que han hecho diversas publicaciones, diversos artículos doctrinales aparecidos sobre la cuestión, y todos coinciden en que un conjunto de razones parecidas a las mencionadas han dado lugar a una formulación provisional del Senado. Uno de estos comentarios dice textualmente: "Resulta, pues, claro, que la regulación de la Constitución en este punto ha nacido provisional, pues no es pensable que con las Comunidades Autónomas en funcionamiento pueda seguir manteniéndose el criterio de la elección provincial. Hubiera sido preferible mantenerse transitoriamente en el sistema territorial establecido. En un juicio como este coinciden muchos de los que han tratado esta cuestión.

Segunda cosa que quiero decir. Defensor como he sido siempre del Senado, convencido de que con su perfeccionamiento gana el conjunto constitucional —luego hablaremos de la relación con el Estado autonómico—, yo creo que el modelo ideal en este momento y la experiencia pudiera demostrarlo en España y fuera de España, es que debe haber una Cámara política, en el sentido estricto de la palabra, donde estén los líderes de los grandes partidos, donde ese hagan los grandes debates políticos, donde se tomen las decisiones sobre quién forma el Gobierno o quién sale de él, donde se ejerza el más agudo de los controles ordinarios, aunque esta función puede y debe ser común, y donde cuando haya dudas, excepto en los temas excepto en los temas que afecten al Estado autonómico, sobre lo que debe ser una ley, se pueda tomar la última decisión; y, al lado de eso, una Cámara territorial que represente a las autonomías, que ofrezca esa doble garantía que pedía Washington, de que la Unión no se propondrá en el uso de sus funciones respecto de las que corresponden a las autonomías, y hay mil maneras de hacerlo, como el uso de las leyes de bases que sean más de lo que se debe prever, la circunvolución a través del llamado déficit democrático europeo que produce tantas normas y que puede interferir, y de hecho interfiere, en mucho casos, en facultades reconocidas por estatutos como exclusivas. Al mismo tiempo, dé las garantías de que precisamente, en casos totalmente respetables, totalmente constitucionales y de acuerdo con la ley electoral y de que haya partidos con representación puramente vinculada a una autonomía, puedan éstos, utilizando la otra Cámara, y sin haber un lugar donde pueden estar todas las autonomías como tales, obtener pactos de un tipo o de otro que, como es natural, si los hay, como principio, no es el mejor sistema; es mejor una Cámara con capacidad para discutir los temas autonómicos en primer lugar, iniciando, y no sólo en casos extraordinarios, la tramitación.

Dicho esto, es obvio que ratifico una vez más mi convicción sobre la necesidad y la oportunidad de la reforma. Sé que sobre la necesidad y la oportunidad de la reforma puede haber dudas de algunos y de los que creen que toda reforma constitucional es mala. Yo no soy partidario de la rigidez extrema de las

constituciones, soy contrario a dejar que se vayan acumulando los problemas para que luego todos juntos produzcan no una reforma, sino una destrucción del orden constitucional, y cada vez que surge un problema es mejor una reforma parcial. En cuanto a la oportunidad, quiero recordar aquí, porque hay quien dirá que hay tensiones políticas, hay elecciones, etcétera, que yo personalmente creo que es un argumento malo; es el mismo que usa la gente para no ir al dentista cuando tiene que ir. Me ha dado el ejemplo una frase que me dirigió un viejo y admirado amigo mío, un senador belga, padre de uno que había sido presidente del Senado también, familia siempre de grandes políticos, que habiendo visitado una vez al Abad de Solesmes, en Francia, le dijo: “Usted, ¿cómo se mete en obras en este momento?” (Estaba a punto de estallar la Segunda Guerra Mundial). Y dijo el Abad: “Yo conozco la historia de la Abadía, siempre ha habido un problema u otro, y si hubieran esperado mis predecesores a hacer obras con una iglesita pequeña en el siglo X hoy no habría habido una Abadía que hubiera influido en la Europa Central y en el Camino de Santiago”

En definitiva, quiero decir con esto que yo creo en la reforma porque creo que en este momento hay un consenso básico entre grupos políticos, entre profesores constitucionalistas –otra cosa es que lo haya en cuanto a los detalles, el modo, la manera y la composición–. En este sentido, creo que en este momento, desde el ángulo no de la autonomía, que pide más participación, sino como modesto constitucionalista de muchos años, es evidente que la experiencia de estos años ha demostrado aún más de lo que entonces algunos pensábamos, que es necesaria la participación de las autonomías en la voluntad del Estado. Hoy no la tienen ni siquiera en la formación de la voluntad del propio Senado, pero en este momento, si alguien quisiera señalar algunos problemas del Estado de las autonomías, es la ausencia de cooperación administrativa. Creo que la llamada administración pública es una forma razonable de plantearla, pero puede haber otras; el predominio de la relación bilateral del Gobierno con cada autonomía, que en mi opinión algunos quieren justificar basándose en el hecho diferencial. Hecho diferencial quiere decir que esas relaciones tienen que ser también bilaterales, pero en un lugar en que todos podamos hablar y, en definitiva, estoy persuadido de que el único camino para llegar a esto es la reforma del Senado, haciendo de él lo que dice la propia Constitución. Por lo tanto, no es una reforma “en contra de”, sino a favor del espíritu y de la letra constitucional y, naturalmente, en otro caso, desarrollando por fin el artículo 131.2 de la Constitución, que no se ha desarrollado y que hace que las grandes previsiones económicas se hagan con presentación por las autonomías de sus propias previsiones, cosa que mejoraría muchísimo, aunque fuese a un nivel muy modesto y prácticamente sólo fiscal, en el Consejo Económico y Social.

En todo caso, en los Debates sobre las Autonomías celebrados en el Senado en 1985, en 1987, sobre todo en 1994, el rendimiento moderado de la Comisión de autonomías, los intentos, a mi juicio, llenos de buena voluntad, cuan-

do se consideraba inviable una reforma constitucional en este punto, de una reforma del Reglamento, llenos de buena intención y de acierto, el hecho de que en medio de todo ese marco los grupos constituidos en el Senado hayan tenido tan poca vida, en mi opinión nos confirman la necesidad de dar ese paso. Por lo tanto *Senado sí, reforma necesaria y oportuna.*

Tengo que decir que existe una ley parecida a la ley física de que la naturaleza aborrece el vacío cuando en la vida política y social determinados ámbitos, determinados espacios, no son ocupados por quienes tienen que ocuparlos y los ocupan otros. Lo mismo órganos judiciales que órganos periodísticos están ocupando espacios muy amplios y nadie les puede negar que ocupan los que otros no ocupan. Cuando los temas no se ven en el Parlamento o no se ven dentro de los propios partidos posiblemente sea inevitable. Creo que puede decirse con bastante neutralidad, aunque todos somos imparciales hasta donde podemos serlo, que, por ejemplo, el papel del Tribunal Constitucional, que inevitablemente tenía que ser muy importante y tendrá que seguir siéndolo en la configuración del Estado de las Autonomías, sin embargo creo que ha tenido que ser excesivamente amplio y en este momento empieza a notarse cierta saturación de sus posibilidades. Tengo que decir, con muy buen criterio, o al menos el que me da mi experiencia de haber dirigido durante 16 años una Comunidad Autónoma, la gallega, que últimamente nos presentamos menos recursos mutuamente.

Entiendo que el excelente papel integrador, pero insuficiente en la totalidad del Estado de las autonomías, que ha tomado el Tribunal ganaría mucho también con la aplicación de esta fórmula.

Y dicho esto, quiero pasar a un segundo punto –y continúo hablando como ponente–. Igual que he dicho siempre, desde el primer momento, la reforma constitucional es una posibilidad perfectamente correcta. Considerar una Constitución como algo intocable es la mejor forma de luchar contra ella. Igual que he dicho que creo que es oportuna y conveniente, la reforma debe hacerse con prudencia porque, naturalmente, se trata de un tema importante y de previo y especial pronunciamiento, porque si no funciona el estado de las Autonomías no funciona la reforma principal y surgirán los temas por otro lado. Todavía no hemos conseguido terminar con la violencia en relación con temas relacionados con la convivencia entre los pueblos y territorios de España. Debo decir que mi condena es total a quienes practican esas fórmulas, pero es lo cierto que también es recomendable, como digo, la prudencia y la moderación en el funcionamiento de las reformas. Por esa razón yo me sumo –quiero decirlo especialmente como antiguo ponente– a la idea que estamos hablando de la reforma del Senado. Todas las demás cosas que figuran en mis propuestas, como más uso de las facultades del 150.2, cuando hablo de un foro de debate económico y social, hablo de que se cumpla –ya debía estar cumplido el artículo 131.2–, cuando hablo de una mayor

participación en los temas europeos, es el desarrollo normal del principio de subsidiariedad, y de hecho, de alguna importante sentencia del Tribunal Constitucional. Del único punto en el cual no hablo del Tribunal Constitucional, pero tampoco lo contradigo, es el de la Conferencia de Presidentes, que a propuesta mía se llevó a cabo, con el Presidente del Gobierno como alto órgano de coordinación, pero con Estatuto claro y no simples votos.

Dicho esto, y en lo que se refiere a la *reforma del Senado*, que ahí si son necesarias algunas pequeñas y moderadas reformas en cuanto al Senado y su funcionamiento, esta claro que yo expresamente quiero reiterar el respeto al espíritu constitucional que tuvimos en su día los ponentes, no pensando lo mismo y aceptando todos el trabajo conjunto, aunque ninguno de nosotros había sacado el total de sus aspiraciones, y por supuesto la renovación del consenso que en ella subyace, pero creo que este no debe ser supeditado, sino buscarse, eso sí –y con esto termino esta parte de mi intervención– porque he admirado mucho y admiro a don Antonio Maura como uno de los grandes políticos que ha producido España entre finales del XIX y primeros del XX, aunque creo que su mayor error fue decir aquella famosa frase de juventud de que los puntos y las comas de sus proyectos eran cuestiones de Gabinete; no es esa mi intención. Recuerdo, con toda humildad y con toda la buena fe, nuestra propuesta, es decir, que creo que puedo justificarla y creo que dentro de ella habrá partes que puedan casarse con otras; lo que sí creo es que, efectivamente, hay que hacer algo, pero desde luego mis propuestas, desde ahora, van en la dirección de que no se incluyan de paso otras reformas sobre el principio del Estado de las autonomías y en particular la reforma del Título VIII. No es que el Título VIII, habiendo sido el que más trabajo nos dio, quizá no sea el mejor, pero *ha mejorado en su misma aplicación*. Hay que reconocer que era más confuso al principio de lo que lo es hoy.

Resuelto este problema, se debían plantear temas que tenían que ver con el artículo segundo de la Constitución, con su preámbulo, con el principio de unidad y solidaridad, que no es algo que nadie pueda esperar de mis propuestas, ni explícita ni implícitamente. Hay que recordar que, en este punto, las Comunidades históricas siguen teniendo algunos problemas de transferencias, las autonomías del 143 están en un proceso de equiparación y previsiones como las que da de sí el 132 y el 150.1 y 150.2 no han sido prácticamente aplicadas. Por lo tanto, hay margen de sobra, dentro de lo que hay para seguir adelante.

Unidad y solidaridad, por lo tanto, y al servicio de las mismas deben entenderse todas mis propuestas.

Dicho esto, entiendo que, desde el punto de vista de la experiencia y desde el punto de vista de lo que yo puedo añadir, la reforma debe tener incidencia en dos ejes importantes: una en la composición del Senado y otra especial y

funcional, amabas justamente para conseguir que sea una Cámara de representación territorial y un elemento integrador del Estado de las autonomías.

En lo que se refiere al primer punto, y sobre lo que se me ha tachado con una expresión que ha sido utilizada en las críticas, al lado de lo provisional se ha hablado a menudo de un concepto híbrido. Efectivamente, yo creo que en la naturaleza compuesta y rica y por esa razón ni he sido nunca racista (he escrito un libro contra el racismo), ni he sido nunca partidario de ninguna fórmula simplista de ninguna ideología: creo en los grandes principios de la vida social y creo que hay que estarlos adaptando constantemente y, en ese sentido, el que una Cámara de esta naturaleza tenga alguna composición mixta no le puede extrañar a nadie. Por lo tanto, mi propuesta parte de la base de conservar, reduciéndola, una parte de la representación provincial y aumentar en cambio la relativa a las Comunidades, y de las Comunidades, naturalmente, conservándola y haciendo el principio claro en la representación a través de las Cámaras. No es que tengan una oposición, y algunos países han pasado por las dos, como ocurre con el Senado norteamericano. En este momento una elección popular directa es una fórmula que tiene sus ventajas –es la fórmula tipo Bundesrat–. Evidentemente es una composición esencial de la Cámara, no de consejo federal, y, por otra parte, aunque ya sé que habrá quien diga que en la medida que se conserven las provincias aumenta el problema de la diferencia de representación en relación con la población, esa es una de las funciones de la Segunda Cámara –ya lo decíamos antes–. Las Cámaras no tienen por qué representar títulos históricos, que también, ni hectáreas, pero sí Soria, igual que ocurre con el estado de Nevada, que es el Estado más pequeño de los Estados Unidos y que vive de cosas tan poco recomendables como el juego y la prostitución, y tiene dos senadores exactamente igual que tiene el Estado de Nueva Cork o el Estado de California. Ese es uno de los secretos del buen funcionamiento de la Unión Americana. Creo, por tanto, en la doble representación.

También creo que es de interés la presencia en el Senado de los Presidentes de Gobiernos autonómicos. Yo creo que no este el momento de plantear un tema que posiblemente sería interesante plantear y que ya ha sido expuesto en el debate del Senado en la constituyente, que debe haber un número limitado de personas nombradas por altos méritos por el Rey, siendo la fórmula italiana de que los antiguos presidentes de gobierno fueran senadores. No me toca a mí plantearlo, pero sí creo en cambio justamente, dentro de esa fórmula no híbrida sino mixta y compleja, que corresponde al espíritu del Senado que estamos desarrollando, pudieran estar en el Senado los Presidentes de los Gobiernos autonómicos. Creo que, efectivamente, los Presidentes de los Gobiernos, que tienen acceso a la condición de autonomía en determinadas circunstancias, sería bueno que pudieran concurrir en el Senado siempre que fuera necesario. Los Presidentes no irían siempre, como es natural, pero la posibilidad de comparecer en un debate de importancia sería muy conveniente. Esto en cuanto a la composición.

En lo que se refiere a la situación funcional del Senado, las propuestas que ustedes tienen delante, tienen tres bloques, tres núcleos principales de consideración.

El primero tiene que ver con la creación del Consejo del 131.2, así como el principio de solidaridad reflejado en el 138.2. Nosotros creemos en equilibrios territoriales, expresamente previstos en la Constitución, porque la solidaridad no es un principio de esos del preámbulo, ni siquiera de los de la parte segunda Título II; es algo que el Estado tiene que garantizar en la medida en que, además del Fondo de Compensación Interterritorial, yo creo que insuficientemente utilizado en este momento, están los cuatro fondos y medio estructurales de la Comunidad Europea, más el Fondo de Cohesión, principios por fin aceptados, después del Acta Única y después del Tratado de Maastricht.

La competencia del Estado en cuanto a base y coordinación de la actividad económica tiene una fuerza expansiva que frecuentemente pone en peligro la competencia autonómica en lo que se refiere a la intervención económica en su territorio. Ambas competencias, tal y como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, están llamadas a ser concurrentes. Y nada mejor en esta línea que la presentación del sentir de las regiones como tales en la evaluación de las grandes líneas que diseñen el equilibrio interterritorial. Sin una participación como la que se propone en el Senado y en Consejo Económico y Social, creado no solamente entre agentes económico-sociales, sino con participación como prevé el 131.2, no sería posible garantizar ni su ámbito de aplicación propio ni la efectiva del principio de solidaridad.

Un segundo bloque de intervención especial del Senado nosotros lo vemos en la legislación básica estatal. Las leyes de bases son una buena aportación de la Constitución, pero la aplicación de las mismas ha llevado, al ampliar enormemente lo que se pone en las bases, a hacer realmente leyes acorazadas pero que no son leyes de bases, para que luego las desarrolle si acaso una facultad reglamentaria. Ese no era el espíritu, frente al que expuse una idea que me pareció buena, en el sentido de que esas leyes de bases se desarrollasen por los parlamentos autonómicos.

Tengamos en cuenta, porque para el ciudadano la experiencia se traduce en hechos concretos. Alguien me dijo que el ejemplo puede ser una forma de sofisma. Aunque, estos mismos días estamos viviendo ejemplos que pueden ser interpretados como confirmación de lo que estoy diciendo, aunque se pueda percibir la interpretación contraria. Si ahora mismo ha habido tales dificultades, y se puede decir, puesto que son regiones por partidos del mismo signo, en un tema como recursos hidráulicos, ya estamos ante un tema que es esencialmente territorial. ¿Quiere eso decir que no se pueda superponer a eso el interés nacional? La

Constitución lo prevé especial y expresamente, ¿pero quiere eso decir que para un plan hidrológico no sería interesante un debate general en el cual pudiesen discutir dos Comunidades Autónomas o cada una de ellas con el Gobierno central, que tal fuese el que favoreciese unos consensos justos? Yo personalmente creo que sí, por eso lo pongo como ejemplo de lo que estoy diciendo.

El tercer bloque de temas se refiere a los supuestos contemplados en el artículo 150 números 1 y 3, así como las leyes orgánicas de transferencias de delegación previstas en el número 2 del mismo artículo.

En el primer caso estamos ante un mecanismo que permitiría habilitar a una o varias Comunidades Autónomas para utilizar normas en materias de competencia estatal, y el artículo 150.3 permite la armonización de las posiciones normativas de las Comunidades Autónomas, que es un tema muy importante, sobre todo cuando los Estatutos han establecido competencias exclusivas. Evidentemente, parecería lógico que de estos temas conociera el Senado precisamente.

El Artículo 150.2 para mí uno de los más importantes, permite que el Estado transfiera o delegue facultades de titularidad estatal. Este es el artículo que permitiría una mejor cooperación administrativa, el ahorro de muchísimo personal y por lo tanto de muchísimos sueldos, etcétera, y de competencias innecesarias. Evidentemente parece que ha de ser un tema que también pasara en primer lugar por el Senado.

Otro supuesto a contemplar es la aprobación de las fórmulas de los Estatutos de autonomía. El sistema actual da prioridad a la otra Cámara y parece, por el contrario, que la intervención del Senado territorializado, en relación con la reforma de los Estatutos, parece difícil de discutir. Y yo no estoy deseando que se hagan rápidamente esas reformas. Contribuí al consenso que en su momento se hizo para resolver de un modo colectivo los problemas del 143, pero algún día tendrá que haberlos, como es natural, y el tema debería estar contemplado entre las facultades especiales del Senado.

Finalmente, es necesario que la Cámara de representación territorial tenga un papel relevante en la declaración de interés general. Esta declaración de interés general, evidentemente, es un arma de mucha importancia y parece lógico en el Senado, igual que la tiene en el caso de intervención en una Comunidad que no tenga respeto a las competencias del Estado.

La última materia que nos permitimos relacionar como integrable en la especialización funcional del Senado es la que constituyen los tratados internacionales que supongan cesión de competencias constitucionales. En una de sus más previsoras partes, y tengo que decir técnicamente más logradas en mi opinión,

cuando estábamos todavía trabajando por la integración en Europa, se establecieron una serie de cláusulas sobre esta materia que han funcionado perfectamente, pero naturalmente, unido a los que se llama en la jerga internacional europea, a la que me habitué bastante en los años en los que tuve el honor de ser europarlamentario, el déficit democrático, porque efectivamente es un Parlamento muy *sui generis*, quizá de aquellos que había en la Edad Media, donde la última palabra la decía finalmente el Rey, y en ese caso el Consejo o la misma Comisión; es un órgano consultivo, a pesar de que han aumentado ciertos procedimientos de doble sesión, etcétera. Por otra parte, teniendo en cuenta que efectivamente en muchos casos se trata de competencias exclusivas reconocidas como tales, este tema debería de ser examinado.

Hay que decir que esto ya lo ha dicho el Tribunal Constitucional, pero sería mucho más importante que, en cada caso, el Senado pudiera verlo.

En principio, tengo que añadir que todo esto que tiene que ver con el principio de subsidiariedad es hoy obligatorio en Europa con el Tratado de Maastricht, del cual por cierto fui ponente en el Comité de Regiones Europeas.

Finalmente, es obvio –y con esto termino– que la situación funcional del Senado, sea en la reforma de la composición, sea su complemento con otras medidas de autonomías y la ampliación en ciertos casos de su función, supone una transformación del procedimiento legislativo del artículo 89.2 y 90 que, en su redacción actual, establece una, a mi juicio, excesiva prevalencia del Congreso.

He dicho antes que no quiero engañarme, pero la Cámara principal será la Cámara donde están los líderes políticos, donde está la orientación directamente popular, pero es evidente que hay Senado o no hay Senado, y si el Senado va a tener alguna capacidad en estas funciones que se ejerzan, va a ser de suerte que el procedimiento legislativo no lo sitúe siempre ante tales condiciones de plazos limitados o, en definitiva, de llegar tarde, que pueda hacer algo. En ese sentido, me parece evidente que, en materias en las que damos prevalencia al Senado, éste se pronunciaría en primer lugar y, en caso de discrepancia con el Congreso, decidiera el Senado por mayoría absoluta, y si esta no se alcanzase en el plazo de un mes se acudiría al mecanismo del 74.2, buscando acuerdo de una Comisión mixta, compuesta por igual número de diputados y senadores.

En definitiva, modificación de la composición y situación funcional y procedimiento legislativo.

Yo no quiero terminar –es una pedantería, pero tengo una cita que podría hacer desde el año 53, cuando publiqué, y ya llovió, un libro sobre la crisis del Estado, y podría hacerla sobre un libro titulado “Sociedad, región, Europa”, publi-

cado antes del cambio de régimen— sin citar un librejo que publiqué en el año 78, cuando todavía estábamos en período constituyente, un libro sobre la crisis del Estado español. En uno de los capítulos decía yo algo así como esto: “Los autonomistas creemos de buena fe que ello es posible a partir de un desarrollo razonable de las autonomías regionales. Los principios básicos podrían ser los siguientes: en primer lugar, autonomía a todos los niveles —eso es lo que dicen algunos cuando hablan de una nueva Edad Media—; en segundo lugar, desarrollo de autonomías sin precipitaciones —así ha ocurrido—; en tercer lugar, ha de quedar claro que no hay privilegios para nadie. Finalmente, el principio de solidaridad que haga una política eficaz en igualación de oportunidades. Sobre estas bases podríamos ir a un equilibrio serio y sin riesgos”. Desde la declaración de estas palabras hasta hoy se han tomado decisiones trascendentales, se han disipado algunos temores, han cambiado no pocas cosas, pero aquella buena fe y la creencia en los mismos principios fundamentales son los que hoy me permiten, ante ustedes señores Académicos, apostar por un Senado reformado y reforzado y, por lo mismo, con futuro.

