

Treinta años... y ni uno más

Nuestro sistema seguirá cojeando mientras el Senado no se convierta en una Cámara de representación territorial. Allí debe estar la España de las comunidades, y en el Congreso, la de los ciudadanos

FRANCISCO CAAMAÑO

EL PAÍS - Opinión - 05-12-2008

La historia de la democracia en España es inseparable del reconocimiento de su diversidad identitaria y territorial. Libertades individuales e igualdad en la diferencia -tratando igual lo que es igual y de modo distinto aquello que es distinto- son el contrapunto democrático a las pretensiones uniformadoras del autoritarismo y las dictaduras. Así ocurrió con la Constitución de 1931 y así ha sucedido al aprobarse la vigente. En ambos casos el establecimiento de un sistema de derechos y libertades vino acompañado de un modelo descentralizado de articulación territorial del poder.

Un modelo que obedece a la lógica de un sistema *to hold together* destinado principalmente a integrar las demandas de autogobierno que desde finales del siglo XIX sostienen los territorios de Cataluña, País Vasco y, en menor medida, Galicia. Un modelo que se optimizó para ofrecer solución a otros factores diferenciales, bien de carácter geográfico como los derivados de la insularidad o de las peculiaridades de Ceuta y Melilla, bien de naturaleza económica y fiscal (régimen de concierto para los territorios históricos del País Vasco y Navarra, o régimen fiscal específico para las islas Canarias en virtud de su condición

de región ultraperiférica de la Unión Europea). Y un modelo, finalmente, que permitía y ordenaba un proceso voluntario y abierto de generalización institucional, cuyo resultado, treinta años después, es la España de las Autonomías que hoy conocemos.

El constitucionalismo democrático en España -como en otros muchos países- es fruto de una íntima relación entre lo que podemos denominar la variable liberal, es decir, el establecimiento de un sistema de derechos individuales y libertades públicas y la variable federal, esto es, el reconocimiento y la integración en el seno de un proyecto común, de espacios políticos -y no meramente administrativos- de autogobierno. Durante estos treinta años de vida democrática, la sociedad española y la práctica totalidad de los partidos políticos han hecho suya la variable liberal y, por tanto, asumido la defensa de los derechos y las libertades fundamentales. No se puede decir lo mismo, sin embargo, en relación con la variable federal. Desde la Primera República, en el subconsciente colectivo de los españoles federar no significa unir, sino más bien lo contrario. Curiosa inversión del concepto que probablemente viene animada por la persistencia histórica de nacionalismos excluyentes de uno y otro signo. La perspectiva nacionalista se ha convertido, prácticamente, en el único anteojo a través del que contemplar, interpretar y valorar la estructura territorial de nuestro Estado, lo que ha motivado un creciente clima de insatisfacciones políticas y reproches mutuos.

Los españoles vivimos en un Estado de tipo federal sin cultura federal. Son muchas y de muy diverso origen las causas que fundamentan este "federalismo inconsciente". Entre ellas, merece atención especial el hecho de no contar con un órgano de representación-integración de las

Comunidades Autónomas en el proceso de formación de la voluntad del Estado, lo que ha hecho que, a lo largo de estos años, las grandes decisiones sobre nuestra estructura territorial y el funcionamiento real del modelo no fuesen institucionalmente adoptadas "con las Comunidades Autónomas", sino en sede jurisdiccional, al resolverse los recursos y conflictos planteados.

El examen de la evolución de los instrumentos ordinarios habilitados por la Constitución para articular la distribución de competencias normativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas ofrece un panorama poco halagüeño: nunca se ha dictado ni es previsible que se dicte una ley marco del artículo 150.1 de la Constitución Española; desde la famosa LOAPA, las leyes orgánicas de armonización (artículo 150.3 CE) están políticamente muertas y, tras el último proceso de reformas estatutarias, se han levantado voces defendiendo la conveniencia de modificar la Constitución para suprimir las leyes orgánicas de delegación o transferencia del artículo 150.2 de la Constitución. En suma, el reparto ordinario de competencias normativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas se ha de canalizar, casi que de modo necesario, a través de la denominada "legislación básica", un tipo de normas que, como se sabe, no está expresamente definida en la Constitución y cuyos perfiles definitorios sólo pueden inferirse de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y las aportaciones de la doctrina científica. En este contexto, contar con un órgano de integración y representación de las Comunidades Autónomas es una necesidad inaplazable. Una buena reforma del Senado puede ser la mejor oportunidad para consolidar nuestro modelo territorial y recuperar para el discurso político la variable federal, tal como es concebida en nuestra Constitución.

Mucho se ha escrito y trabajado sobre la reforma de la Cámara Alta, comenzando por el notorio esfuerzo llevado a cabo por los propios senadores para aproximar sus tareas a la idea de una representación territorial distinta de la que corresponde al Congreso de los Diputados. Pero no nos engañemos: sin reforma de la Constitución no es posible diseñar una Cámara Alta que pueda asumir con eficacia tan importante cometido político; y, en un sistema bicameral, reformar el Senado es también -aunque lo sea de forma indirecta- reformar el Congreso de los Diputados.

Existen fórmulas y soluciones técnicas para solventar desde el Derecho las dificultades estructurales que en ese cometido se puedan plantear. Pero esa no es la cuestión. Lo importante es acertar en la filosofía de esa reforma. Necesitamos unas Cortes Generales en las que sea posible conjugar democráticamente esas dos variables que recorren toda nuestra Constitución. Unas Cortes con una Cámara Alta o Senado que -por decirlo de forma gráfica- represente a la "España de los territorios" y una Cámara Baja o Congreso que represente a la "España de los ciudadanos". Desde esta perspectiva, no todas las leyes tendrían que transitar necesaria y sucesivamente por ambas Cámaras como ahora ocurre, ni tampoco tendría por qué existir una obligada simetría funcional.

El Senado no puede seguir siendo, como dijo Jordi Solé Tura, "una recámara en el sentido balístico del término", y, por tanto, ha de adquirir un peso político específico, asumiendo nuevas tareas como órgano de colaboración e integración entre las Comunidades Autónomas y los órganos constitucionales del Estado. Un Senado que represente a las Comunidades Autónomas podría abordar cuestiones relativas a su

financiación, dotar de fuerza normativa vinculante a los acuerdos alcanzados en las conferencias sectoriales o a los grandes planes de infraestructuras que transcurren por varias comunidades, además de aprobar las leyes que concretan competencias legislativas compartidas entre las Cortes Generales y los parlamentos autonómicos. Un Senado así, concebido como un espacio de diálogo multilateral entre las Comunidades Autónomas y el Estado o de aquellas entre sí, es una pieza imprescindible cuya ausencia es cada vez más costosa en el devenir de nuestro sistema constitucional. Porque mientras no llegue ese Senado reformado, la defensa de intereses territoriales inherente a nuestro sistema político seguirá siendo asumida en la práctica por el Congreso de los Diputados. Una tendencia creciente desde la generalización del Estado de las Autonomías.

Con un Senado así, habrá veces en que la "España de los territorios" representada en el Senado sea incapaz de alcanzar acuerdos, o en las que su decisión pudiera ser cuestionada por el Congreso de los Diputados. En tales casos, y con independencia del remedio técnico que se utilice para resolver el conflicto, no tengo duda acerca de que la decisión adoptada por la "España de los ciudadanos" debe prevalecer sobre la de la "España de los territorios".

La Constitución de 1978 nos ha traído el mayor período de democracia y bienestar social de nuestra historia. Está repleta de aciertos y contiene algunas omisiones que debieran ser suplidas. Una Constitución viva, como la nuestra, siempre necesita ajustes como consecuencia del transcurso del tiempo. Pero antes que estas reformas convenientes, urge atender a la reforma necesaria y que, a mi juicio, ya no puede esperar: la

del Senado. El pueblo guarde a la Constitución muchos años. Pero que la reforma del Senado no tarde ni uno más.

*Francisco Caamaño es catedrático de Derecho Constitucional y secretario de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios.