

SOBRE LA TRAMITACION PARLAMENTARIA DEL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL

LUIS PRIETO SANCHÍS

Es bien conocida la escasa relevancia que la Constitución de 1978 atribuye al Senado en el proceso ordinario de elaboración de las leyes. Basta leer el artículo 90 del texto constitucional para comprobar que el examen de los Proyectos de Ley por la Cámara Alta significa en la práctica política un simple período que pudiéramos llamar de enfriamiento a fin de que el Congreso de los Diputados reconsidere determinadas decisiones o preceptos adoptados tal vez con un cierto apresuramiento, sin que en ningún caso pueda esperarse un cambio en la filosofía legislativa. Al Senado sólo le cabe, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas, pero en ambos supuestos el Congreso se reserva la última palabra.

Sin embargo, el carácter del Senado como Cámara de representación territorial (artículo 69.1.º de la Constitución) tiene algunas consecuencias en el modo de articularse las relaciones entre los cuerpos colegisladores. En concreto, el artículo 74.2.º de la Constitución invierte el proceso legislativo ordinario al reservar para el Senado el examen inicial de los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas así como del Fondo de Compensación Interterritorial a que se refiere el propio texto fundamental en sus artículos 145.2.º y 158.2.º, respectivamente. Ello supone, en primer lugar, una excepción a lo que señala el artículo 88, «los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso...», de manera que el Gobierno debe presentar el proyecto de Fondo de Compensación ante el Senado o bien, si en un escri-

puloso respeto al precepto constitucional lo hiciese ante el Congreso, éste deberá remitirlo de inmediato a la Cámara Alta.

Però no se trata solamente de invertir o complicar el iter legislativo. En estos supuestos, nuestro sistema bicameral se aproxima al régimen paritario o de igualdad entre el Congreso y el Senado, pues si aquél no aprueba el texto elaborado en la Cámara Alta, se prevé la formación de una Comisión Mixta compuesta de igual número de diputados y senadores, que presentarán un nuevo texto para su votación por ambas Cámaras separadamente. Sólo si la discordancia se mantiene, decidirá el Congreso por mayoría absoluta.

Aunque la especialidad no carece de importancia política y parlamentaria, lo cierto es que los Diarios de Sesiones de las Cortes Constituyentes no ofrecen ninguna luz orientadora para la exégesis o justificación del precepto (1). Incluso resulta curioso que éste eluda hablar de «leyes» y prefiera la expresión «decisiones» para referirse al objeto de esta actividad parlamentaria, como si la relevancia que en estos supuestos adquiere el Senado no se proyectase sobre una actividad legislativa en sentido riguroso (2).

La distorsión del proceso legislativo introducida por el artículo 74.2.º de la Constitución presenta no pocas incógnitas y dificultades a la hora de iniciar la tramitación parlamentaria del Fondo de Compensación, que en realidad sólo podrán ser despejadas cuando se elabore un Reglamento de las Cortes Generales. Sin embargo, creo que el tema merece hoy ser examinado, aunque sólo sea porque con fecha de 11 de junio de 1983 el Gobierno presentó ante el Senado el correspondiente Proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial (3). Con todo, la inexistencia de dicho Reglamento y la mayoría absoluta de que disfruta en ambas Cá-

(1) El artículo 74 de la Constitución fue propuesto por el Grupo Socialista del Senado en su enmienda 1062 como un artículo nuevo (68 bis), y defendido por el Sr. SAINZ DE BARANDA mediante una argumentación breve y no muy esclarecedora, *Diario de Sesiones del Senado*, Comisión de Constitución, núm. 49, 5 de septiembre de 1978, págs. 2261 y sigs.

(2) Sobre este punto ha llamado la atención acertadamente Recoder de Casso en su comentario al artículo 74 de la Constitución, en GARRIDO FALLA y otros, *Comentarios a la Constitución*, Cívitas, Madrid, 1980, págs. 791 y sigs.

(3) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, serie II, núm. 22 (a), de 30 de junio de 1983.

maras el Grupo Socialista en esta segunda legislatura constitucional, hace suponer que los problemas aquí estudiados no llegarán a plantearse en la práctica y que, en todo caso, deban considerarse como provisionales las conclusiones que se ofrecen.

La tramitación en el Senado sigue el procedimiento legislativo ordinario, con la única particularidad de que el Proyecto es examinado por una Comisión mixta de senadores compuesta por la de Autonomía y Organización y Administración Territorial y la de Presupuestos (art. 140 del Reglamento del Senado). Aprobado el dictamen por el Pleno del Senado, su Presidente dará traslado del mismo al Congreso de los Diputados (art. 138.3.º del Reglamento del Senado).

Un problema de interés consiste en determinar si caben las enmiendas a la totalidad de devolución del texto al Gobierno. Desde luego, ello no parece haber sido previsto por el artículo 140 del Reglamento del Senado cuando dispone que la Comisión correspondiente «elaborará un dictamen, que incluirá los criterios con arreglo a los cuales debe hacerse la distribución de los fondos y la propuesta concreta de asignación de recursos entre las distintas Comunidades Autónomas y, en su caso, las provincias y los territorios que no formen parte de la organización provincial». Es más, el mismo precepto excluye la aplicación del artículo 106 del Reglamento, que es donde se contempla el veto del Senado.

A mi juicio, resulta muy discutible la aceptación de estas enmiendas de devolución del texto. En primer lugar, porque los criterios del Gobierno en la distribución del Fondo pueden ser, sin duda, discutidos y enmendados, pero la existencia misma del Fondo viene impuesta por la propia Constitución, que expresamente atribuye a las Cortes Generales la distribución de los recursos. En segundo término, porque la devolución del Proyecto impide que continúe su tramitación parlamentaria, es decir, impide su examen por parte del Congreso de los Diputados, donde tal vez los criterios del Ejecutivo hubiesen sido mejor acogidos. De ese modo, resultaría imposible constatar la disparidad de criterios entre ambas Cámaras y, con ello, sería asimismo inviable la constitución de la Comisión Mixta, lo que parece contrario al mandato del artículo 74.2.º.

No obstante, y como solución alternativa, de aceptarse la pre-

sentación de enmiendas a la totalidad de devolución y siempre que las mismas tuviesen éxito, creo que el Gobierno estaría perfectamente legitimado para someter el mismo Proyecto al Congreso, pues éste sería el único modo de constatar las diferencias entre ambas Cámaras y de constituir en último término la Comisión Mixta.

Por lo que se refiere a la tramitación en el Congreso, carece su Reglamento de una disposición específica sobre el Fondo de Compensación, pero por analogía pudiera parecer aplicable el artículo 166, que se refiere a la autorización de acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas, ya que según el artículo 74.2.º de la Constitución, deben observar el mismo procedimiento parlamentario. Por consiguiente, y de acuerdo con el precepto reglamentario citado, una vez recibido el texto del Senado, la Mesa del Congreso decidirá su remisión a la Comisión Constitucional para que emita el correspondiente dictamen, que será discutido en el Pleno «de acuerdo con el procedimiento establecido en este Reglamento para los debates de totalidad».

Es evidente que, al menos en dos aspectos, el artículo 166 del Reglamento no es aplicable a la tramitación del Fondo de Compensación. Primero, porque no parece que la Comisión Constitucional sea la competente; o bien se crea una Comisión «ad hoc» como prevé el Reglamento del Senado, creación que deberá ajustarse a lo establecido en el artículo 53 del Reglamento del Congreso (4), o bien el texto se envía a una de las Comisiones permanentes, que a mi juicio puede ser la de Presupuestos. En segundo lugar, el debate por el Pleno no ha de ajustarse al procedimiento previsto para los debates de totalidad, pues ello resulta lógico en la autorización de acuerdos, que se autorizan o no se autorizan (5), pero no en un

(4) Según dicho precepto, la creación de Comisiones no permanentes, siempre que no sean de investigación, podrá acordarse por la Mesa del Congreso, a iniciativa propia, de los Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara y previa audiencia de la Junta de Portavoces. Asimismo, corresponde a la Mesa decidir el carácter mixto o conjunto de cada comisión no permanente respecto de otra ya existente.

(5) En realidad, no parece muy prudente que el Congreso o el Senado modifiquen proyectos de acuerdo culminados por sujetos diferentes, concretamente por Comunidades Autónomas, máxime si a éstas no se les reconoce participación en el procedimiento de aprobación parlamentaria.

En este aspecto, el artículo 138.2.º del Reglamento del Senado prevé que

proyecto de Ley de Fondo de Compensación, que puede ser modificado por cualquiera de las Cámaras.

Ciertamente, en relación con este último punto, cabría sostener la tesis contraria, esto es, que el Congreso aprueba o rechaza en su totalidad el texto del Senado para, en el segundo caso, formar la Comisión Mixta. Ello significaría reconocer a la Cámara Baja un poder de veto pero no de enmienda. Sin embargo, pienso que esta solución, que entraña un importante problema político relativo a las relaciones entre los dos cuerpos legisladores, fortalece el carácter del Senado más allá de lo que parece razonable en nuestro esquema constitucional, pues supone relegar al Congreso a una función aún menos relevante de la que de ordinario desempeña el Senado en el procedimiento legislativo, y no creo que haya sido ese el propósito del artículo 74.2.º de la Constitución.

Por otra parte, someter el texto a un simple debate de totalidad conduce a resultados insatisfactorios desde un punto de vista jurídico, pues, en caso de discordancia, la Comisión Mixta difícilmente puede intentar el acuerdo al desconocer los criterios del Congreso debidamente expresados en un texto alternativo propio. Además, como luego veremos, en el supuesto de que se constituyera la Comisión Mixta y el texto que presentase no fuera aprobado por el Congreso, éste carecería de una redacción alternativa sobre la que poderse pronunciar por mayoría absoluta, lo que en definitiva obligaría a la Cámara Baja a entrar en el examen y enmienda del Proyecto.

Así, pues, el texto aprobado por el Senado debe seguir en el Congreso la tramitación legislativa ordinaria, con la posibilidad, si se quiere, de crear una Comisión «ad hoc» a fin de que el procedimiento sea análogo en ambas Cámaras.

En realidad, las dificultades comienzan cuando el Congreso introduce alguna modificación. Señala Recoder de Casso (6) que sería

éste conceda, deniegue o condicione la autorización al cumplimiento de los requisitos que estime pertinentes, que lógicamente pueden no ser aceptados por cualquiera de los sujetos negociadores con la consiguiente imposibilidad de concluir el acuerdo. En este mismo sentido creo que debe entenderse el artículo 166 del Reglamento del Congreso y la función que se atribuye a la Comisión mixta.

(6) Obra citada, pág. 794.

exagerado formar la Comisión Mixta a que se refiere el artículo 74.2.º de la Constitución en el momento en que apareciese la discordancia, sugiriendo como más razonable realizar una segunda lectura por el Senado e incluso por el Congreso. Al margen de que ello tal vez dilataría excesivamente la tramitación del Proyecto, lo cierto es que en el Reglamento del Senado parece preverse la articulación de la citada Comisión desde el mismo instante en que el Congreso enmienda el texto aprobado por la Cámara Alta (art. 138.4.º); y creo que en buena lógica esa segunda lectura sólo podría considerarse procedente de haber sido establecida en los Reglamentos de las Cámaras, pero éstos guardan silencio y de su redacción se deduce más bien la conclusión contraria. Parece, así pues, que el procedimiento especial que supone la constitución de la Comisión Mixta se inicia una vez que sea constatada la primera diferencia de criterios entre las Cámaras, que es, por otro lado, lo que sucede en el supuesto análogo de los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas (art. 166,3.º del Reglamento del Congreso).

El artículo 138.4.º del Reglamento del Senado especifica que «corresponde al Pleno del Senado designar a los Senadores que en proporción a la importancia numérica de los Grupos parlamentarios hayan de formar parte de dicha Comisión», pero el Reglamento del Congreso no contiene disposición análoga. Por ello, creo que pueden aplicarse las normas ordinarias sobre formación de Comisiones o bien, si se prefiere, hacer aplicación del artículo 206 del Reglamento: que la Mesa, oída la Junta de Portavoces, establezca el sistema de elección y que lo acepte el Pleno. En cuanto al número de miembros de la Comisión mixta, y mientras no se fije en el Reglamento de las Cortes Generales, parece que debe decidirse en reunión conjunta de las Mesas del Congreso y del Senado.

En principio, la función de la Comisión Mixta consiste, según la Constitución, en llegar a un acuerdo entre diputados y senadores, lo que significa que el texto elaborado, si es en verdad acordado, deberá superar sin dificultad el examen en ambas Cámaras. Pero es también posible y hasta razonable que los miembros de la citada Comisión no alcancen el consenso necesario, lo que sin embargo no les exime de la obligación de presentar un texto. Ello significa que el Proyecto de la Comisión puede no ser fruto del acuerdo, sino de una votación mayoritaria que no ha de reflejar necesaria-

mente la relación de grupos políticos existentes en cada uno de los órganos legisladores y que, por tanto, puede ser rechazado en cualquiera de ellos.

Así pues, y por imperativo constitucional, la Comisión Mixta ha de presentar un texto, ya sea acordado o mayoritario, si bien no se prevé ningún plazo concreto para hacerlo; texto que «será sometido directamente a la deliberación y votación del Senado. De su resultado se dará cuenta al Congreso de los Diputados» (art. 138.5.º del Reglamento del Senado). El mismo proceder deberá observarse por parte del Congreso, si bien su Reglamento (art. 166.3.º) no prevé la comunicación al Senado. Se entiende, pues no se dice otra cosa, que la aprobación o rechazo del texto presentado por la Comisión Mixta requerirá en ambas Cámaras mayoría simple y que se ajustará a las normas que regulan los debates de totalidad.

El futuro Reglamento de las Cortes Generales deberá aclarar si las Cámaras discuten y votan el texto de la Comisión Mixta de modo independiente o sucesivo, primero el Senado y más tarde el Congreso. No obstante, la normativa vigente parece inclinarse por esta última solución, pues el Reglamento del Senado establece que de su votación «se dará cuenta al Congreso de los Diputados», mientras que el Reglamento de este último nada dice, lo que parece sugerir que la decisión del Congreso pone fin a este procedimiento especial.

En todo caso, puede suceder que el primer desacuerdo entre ambas Cámaras se mantenga, si bien ahora en relación con el Proyecto elaborado por la Comisión Mixta. Dos son las hipótesis posibles:

a) Si el Senado rechaza el Proyecto, éste sólo podrá prosperar si cuenta con la votación favorable de la mayoría absoluta del Congreso. Caso de no obtenerse, deberá votarse el primitivo texto del Congreso, pero en esta ocasión deberá lograr mayoría absoluta; si no se alcanza, estimo que el Proyecto de Fondo de Compensación puede considerarse definitivamente rechazado, aunque más adelante volveremos sobre este tema.

b) Que el Senado haya aprobado el texto de la Comisión Mixta y que, en cambio, el Congreso lo haya rechazado, por mayoría simple o absoluta. En este caso, ¿qué es lo que el Congreso decidirá

por mayoría absoluta. A mi juicio, la nueva votación deberá efectuarse sobre el primitivo texto del Congreso, que esta vez deberá obtener mayoría absoluta. Caso de no lograr esa mayoría, el Proyecto debe considerarse rechazado, también con las reservas que luego haremos.

En este segundo caso, no tiene sentido, en cambio, volver a votar el texto de la Comisión Mixta: primero, porque de no lograr el rechazo de la mayoría absoluta, sería en todo caso necesario votar el primitivo texto del Congreso; y segundo, porque en caso de obtener el rechazo de la mayoría absoluta, se pondría fin al procedimiento y el Proyecto quedaría frustrado sin apurar todas las posibilidades, es decir, sin intentar obtener esa mayoría absoluta sobre el texto original del Congreso.

Obsérvese que en los dos supuestos examinados, el Proyecto quedaría definitivamente rechazado porque las Cámaras no son capaces de llegar a un acuerdo y, al propio tiempo, el Congreso tampoco logra imponer su criterio mediante absoluta mayoría. Pudiera pensarse entonces que el Congreso se hallaría legitimado para iniciar un procedimiento independiente encaminado a modificar el texto hasta dejarlo en condiciones de ser aprobado por la mayoría requerida (7). No estoy seguro, sin embargo, de la viabilidad constitucional de este punto de vista, porque el nuevo texto ¿habría de ser sometido al Senado o, por el contrario, estaría dispuesto para su promulgación desde el instante en que obtiene la mayoría absoluta en la Cámara Baja? Ninguna de las dos alternativas parece plenamente satisfactoria.

En la primera hipótesis, esto es, si el Senado ha de discutir el nuevo Proyecto, parece que su opinión carecería de relevancia, sería inútil, pues el Congreso ya adoptó una decisión por mayoría absoluta, que es lo que exige el artículo 74.2.º de la Constitución. No obstante, pudiera entenderse que el Senado recupera su función legislativa ordinaria, con la consiguiente posibilidad de vetar o enmendar el Proyecto, pero entonces se estaría omitiendo el procedimiento especial que establece la Constitución.

Así, pues, y sin perjuicio de lo que luego se dirá, la intervención

(7) Esta es la solución que propone RECODER DE CASSO, obra cit. pág. 795.

del Senado pudiera parecer o bien superflua, o bien inconstitucional. Pero prescindir en esta fase de la participación del Senado también presenta, a mi juicio, problemas y dificultades. Sucede, en efecto, que el Congreso, en su esfuerzo por lograr una redacción capaz de merecer el voto favorable de la mayoría absoluta, puede haber obtenido un texto inspirado en criterios completamente distintos a los que se expresaron y discutieron en los Proyectos anteriores, del Gobierno, del Congreso o Senado, o de la Comisión Mixta. Un nuevo texto que, sin embargo, la Cámara alta no tiene oportunidad de discutir, que se aprueba sin su conocimiento y prescindiendo de cualquier procedimiento especial. De este modo, la Ley del Fondo de Compensación que resulte promulgada será expresión de la sola voluntad del Congreso y, en lugar de haber requerido una mayor participación del Senado, ni siquiera habrá sido sometida al trámite ordinario de veto o enmienda, con lo que los propósitos constitucionales quedan en parte frustrados. Es verdad que el procedimiento del artículo 74.2.º de la Constitución quedó satisfecho en su momento sin resultados positivos, pero no es menos cierto que el Congreso se va a pronunciar por mayoría absoluta acerca de un texto reelaborado en el propio Congreso y que, tal vez, nada tenga en común con los sucesivos Proyectos que fueron objeto de discusión entre las Cámaras y por la Comisión Mixta. En otras palabras, creo que el espíritu del artículo 74.2.º de la Constitución atribuye al Congreso la decisión última, pero esta decisión debe recaer sobre un Proyecto de Ley conocido y discutido, aunque no aprobado, por el Senado, nunca sobre una redacción acerca de la cual éste no ha tenido oportunidad de pronunciarse (8).

Es preciso reconocer, no obstante, que tal vez la solución comentada sea la única que, en una hipotética situación de discordancia entre las Cámaras y de ausencia de una mayoría absoluta en el Congreso, haga posible la aprobación de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial. Es posible que el futuro Reglamento

(8) De ahí también que en su momento propugnásemos la tramitación ordinaria en la Cámara Baja y no el simple debate de totalidad. El procedimiento del artículo 74.2.º obliga a una confrontación de criterios formalmente expresados entre las Cámaras, a través de la Comisión Mixta, y si el Congreso prosigue su trabajo con independencia del Senado, una vez que éste ha dictaminado, el papel de la Cámara Alta resultaría incluso de menor relevancia al que de ordinario desempeña.

de las Cortes esté en condiciones de superar las dificultades últimamente apuntadas mediante el establecimiento de un procedimiento suplementario que permita la intervención última del Senado a través de sus facultades ordinarias de enmienda y veto sobre el texto votado en la Cámara Baja por mayoría absoluta y siempre que éste hubiese sufrido alguna modificación respecto del aprobado por el propio Congreso en la fase anterior del procedimiento. Finalmente, la Cámara de los diputados debería, tras el rechazo o aceptación de las enmiendas propuestas por el Senado, efectuar una nueva votación de totalidad sobre el Proyecto resultante y, caso de no obtener la mayoría absoluta, ratificar su primera decisión con la mayoría requerida.

Tal vez este procedimiento suplementario pueda parecer artificioso y, en la práctica, lo más probable es que, constatada la discordancia, el Congreso trate de elaborar un texto susceptible de ser aprobado en su seno por mayoría absoluta para seguidamente promulgarlo. Sin embargo, dicha solución no deja de ser insatisfactoria a la luz del artículo 74.2.º de la Constitución, pues de acuerdo con este precepto, «decidirá el Congreso por mayoría absoluta», pero entiendo que decidirá acerca de unos textos previamente discutidos con el Senado, lo que exige un pronunciamiento final de la Cámara Alta en relación con el Proyecto elaborado en el Congreso, que, no lo olvidemos, puede ser, no el Proyecto inicial de éste, presentado y discutido en la Comisión Mixta, sino otro nuevo y diferente, desconocido por el Senado. De ahí que este procedimiento, que conjuga el ordinario del artículo 90 y el especial del artículo 74.2.º de la Constitución, sólo se justifique cuando la Cámara de diputados modifica la redacción inicialmente aprobada por la misma.

Ciertamente, no parece que la composición de las Cortes Generales en esta segunda legislatura, ni siquiera un futuro Parlamento algo menos homogéneo, represente ninguna dificultad para que el Gobierno vea convertido en Ley su Proyecto del Fondo de Compensación Interterritorial. Muchas de las hipótesis utilizadas en este trabajo son difíciles de concebir en un sistema electoral como el vigente en España, aunque tampoco pueden descartarse por completo. En todo caso, la tramitación parlamentaria del Fondo de

Compensación presenta problemas procedimentales, algunos de los cuales han sido aquí examinados, que, mientras no se elabore el Reglamento de las Cortes, deberán resolverse, a mi juicio, por las Mesas conjuntas del Congreso y del Senado.