

“La reforma del Senado en el Estado Autonómico”
Apertura Cursos de la Universidad de Verano de Adeje
(Adeje, Tenerife. 15 de Julio de 2005)
Javier Rojo

Deseo, en primer lugar, transmitir a la Universidad de La Laguna, y en particular a la organización de sus Cursos de Verano, mi agradecimiento por su invitación para participar en la Apertura de los mismos.

Y debo manifestar mi satisfacción por poder estar en estos momentos en esta magnífica Villa de Adeje, modelo, me consta, de desarrollo económico, social, educativo y cultural en esta Comunidad Autónoma de Canarias. Quiero transmitirle, Sr. Alcalde, mis mejores deseos de prosperidad a los ciudadanos de este municipio.

Deseo exponer en este marco académico, en la Apertura de estos Cursos, con la posibilidad que ofrecen para la reflexión serena y profunda, una serie de consideraciones sobre la reforma de la Cámara que presido, y sus implicaciones con otras reformas en marcha o anunciadas tanto en el orden interno de nuestro Estado Autonómico como en el ámbito europeo.

Los debates sobre el futuro de la construcción europea, y en particular los derivados de la elaboración de la Constitución, han introducido nuevos elementos de discusión, en el ámbito académico y político, sobre la distribución del poder y las relaciones institucionales entre los distintos estratos territoriales que configuran el conjunto de la Unión Europea.

Al margen del resultado final del actual proceso de ratificación de la Constitución europea, el proceso de integración y construcción de la Unión Europea afecta, no sólo a las relaciones de las instituciones comunes con las estatales, sino a las internas de los Estados miembros de la Unión.

Sobre todo a aquellos Estados complejos con Parlamentos y Gobiernos regionales o autonómicos con amplios poderes de decisión y gestión, como es nuestro caso.

Avanzamos hacia una superposición del poder político organizado, como alguien ha dicho, al modo de las muñecas rusas, desde el nivel municipal hasta el europeo, y entre ambos, el regional-autonómico y el estatal, de claras connotaciones federales en su perspectiva conjunta. Sin olvidar, como es el caso

en Canarias, del nivel Insular, cuyos Cabildos, de hondas raíces históricas, deben tener una gran valoración política y social.

Todo ello exigirá en el inmediato futuro una acomodación de las instituciones a la nueva realidad. El reto es organizar dichas instituciones de modo que garanticen la participación de las distintas estructuras territoriales en las decisiones de las de nivel superior que afecten o tengan que ver con su nivel de atribuciones y poderes territoriales. Y ello sin merma de la necesaria eficacia y agilidad exigible a las distintas instituciones.

Por tanto, tampoco este debate es ajeno, ni mucho menos, al de la necesidad o conveniencia de una reforma del Senado para fortalecer su condición de Cámara de representación territorial, ya definida en nuestra Constitución.

Mi intervención trata de analizar el Senado como Alta Institución del Estado. Se enmarca en el debate abierto en los últimos meses sobre la necesidad o conveniencia de su reforma. Un debate que no es nuevo, que se viene produciendo entre los expertos prácticamente desde la entrada en vigor de la Constitución y en torno al cual ha habido diversas iniciativas a las que luego aludiré.

La propuesta del Gobierno para acordar una reforma limitada de la Constitución, entre las que está la del Senado, y la solicitud por parte del mismo de un dictamen al Consejo de Estado sobre el alcance y las implicaciones de la misma, ha dado a esta cuestión una gran actualidad, abriendo un debate en la opinión pública de cierta relevancia, a la que no puedo sustraerme.

Aunque debo recordar que el Senado sigue cumpliendo sus funciones actuales con normalidad y tratando de reforzar, día a día, su función de Cámara de representación territorial.

Así, se recuperará, a la vuelta del verano, el Debate sobre el Estado de las Autonomías, interrumpido desde 1997. El Presidente del Gobierno comparece en el Senado, y por primera vez desde su existencia, una vez al mes a una sesión de control al Ejecutivo sobre cuestiones específicamente territoriales.

Además, el Senado se configura como sede habitual de la Conferencia de Presidentes Autonómicos. Y, muy recientemente, se tomó un acuerdo en la Cámara sobre el uso de las lenguas cooficiales que estimo de gran trascendencia. En un año de Legislatura, entiendo estos pasos muy positivos en la dirección de reforzar su papel territorial.

Todo ello forma parte de un mismo objetivo: normalizar el funcionamiento de las instituciones, dando al Estado de las Autonomías el tratamiento adecuado a su realidad y a sus necesidades.

No obstante, antes de presentar su futuro, creo necesario recordar, brevemente, qué es el Senado hoy, cuál ha sido su trayectoria histórica, y qué papel ha desempeñado en estos 25 años de democracia parlamentaria.

El Senado en los 25 años.

En el contexto histórico de la transición política al actual régimen democrático, los ponentes que redactaron el primer borrador de la actual Constitución de 1978, optaron por construir nuestro régimen parlamentario sobre un sistema bicameral, Congreso y Senado.

El debate entre los expertos constitucionalistas de todo el mundo sobre las ventajas de un sistema unicameral o bicameral ha sido, y probablemente lo será en el futuro, eterno, sin que la balanza se incline de una forma clara de uno u otro lado.

En lo que finalmente sí se ponen de acuerdo, es en que la elección de uno u otro sistema debe ser fruto de la conveniencia histórica y de la realidad concreta de cada país en el momento que haya de decidirse.

Nuestros constituyentes, acertadamente, acordaron el sistema actual porque entendieron que era el que mejor respondía a las necesidades sociales y políticas de nuestra democracia parlamentaria.

De este modo, nuestra Constitución configura una Cámara Alta, el Senado, como una segunda Cámara parlamentaria con las funciones típicas de este tipo de Cámaras: funciones legislativas, de control del Gobierno y de control de la política exterior.

Lo peculiar de nuestra Constitución es que atribuye al Senado, de forma relevante, una función de representación territorial, a la que me referiré con detalle más adelante.

A mi juicio, el Senado ha cumplido sus funciones de segunda Cámara parlamentaria con dignidad y eficacia. Ha respondido a su tiempo.

En su papel de Cámara de segunda lectura de textos legislativos, y siempre subordinado al papel del Congreso, les recuerdo que prácticamente el 50% de las Leyes aprobadas y remitidas por el Congreso al Senado para su segunda lectura han sufrido modificaciones en su trámite por la Cámara que presido. Y que la mayoría de esas modificaciones han sido finalmente aceptadas por el Congreso.

Con ello, se ha cumplido eficazmente la función de segunda lectura: servir de contrapeso político y parlamentario al Congreso, y revisión por los senadores aspectos que, por exceso o defecto, se aprecian en un texto legal tras su primera aprobación.

En este sentido, en las dos últimas Legislaturas, la Sexta y la Séptima, el Senado ha revisado un total de 350 Leyes procedentes del Congreso, con el balance aproximado al que he hecho referencia.

En cuanto al cumplimiento de las otras funciones atribuidas al Senado, los datos son muy reveladores y de estimable importancia.

En las dos últimas Legislaturas, y en las tareas propias de control al Gobierno se han realizado un total de 400 interpelaciones, 760 comparecencias de miembros del Gobierno en sus respectivas Comisiones y decenas de miles de preguntas escritas y orales.

Además, múltiples ponencias de estudio sobre diversos temas de actualidad y de gran relevancia social han contribuido a elaborar o mejorar los textos legales.

Y en cuanto a su tarea de control de la política exterior, el Senado ha dado el visto bueno en ese mismo período a un total de 470 Convenios y Tratados Internacionales.

Por tanto, estoy convencido de que el Senado ha cumplido satisfactoriamente su papel de Cámara parlamentaria de segunda lectura y de control al Gobierno, profesional y eficazmente.

La Constitución y la cámara territorial

La Constitución establece en su art. 69 que el Senado *es la cámara de representación territorial*, lo que supone darle una personalidad propia y peculiar, añadiéndole a las funciones clásicas de Cámara de segunda lectura una serie de funciones en relación con las previsiones de descentralización y autogobierno que la propia Constitución otorga a las Comunidades Autónomas.

En particular, cabe destacar el papel del Senado en la autorización de convenios entre Comunidades Autónomas y en la tramitación del Fondo de Compensación Interterritorial.

Por otro lado, hoy esa vocación territorial se concreta, primero, en un sistema de representación del 80% de base provincial –referente territorial existente cuando elaboramos la Constitución–, y segundo, en un determinado número de senadores, un 20% del total, designados por los Parlamentos y Asambleas legislativas autonómicas.

La cuestión sometida hoy a debate, es si esa composición y esas funciones atribuidas al Senado como Cámara territorial son suficientes y coherentes con el sistema autonómico actual. En consecuencia, si ha cumplido debidamente, después de 25 años, su función de Cámara territorial. Y, por tanto, si debe reformarse para cumplirla con más eficacia a la vista de la realidad actual del Estado de las Autonomías.

Ante todo, es difícil admitir, como aún pretenden algunos que el constituyente debió ser más explícito.

El constituyente no pudo fijar un modelo cerrado de descentralización y autonomía. Se limitó a regular y consolidar el principio de autonomía territorial, los procesos para acceder a ella, y los límites de la misma.

Lo que hoy es el Estado de las Autonomías es el resultado de esas previsiones constitucionales, pero sobre todo de una dinámica política iniciada en 1979 que, paso a paso, desde el acuerdo, ha ido configurando un sistema político territorial, que ha compatibilizado las necesidades territoriales desde sus diversidades, y la coherencia y cohesión del conjunto.

Y todo ello a través de acuerdos y consensos políticos, periódicamente renovados. Algo que no debiéramos perder.

Han sido pues los acuerdos políticos, amplios y firmes, los que han permitido una evolución pacífica de nuestro Estado en su estructura territorial, sin más tensiones que las previstas, y una tarea inmensa del Tribunal Constitucional en su papel de árbitro definitivo, cuando ha sido necesario recurrir a él.

Así, los Acuerdos Autonómicos de 1981 configuraron el actual mapa autonómico y la aprobación de la generalidad de Estatutos de Autonomía, con acuerdos prácticamente unánimes.

Los Acuerdos de 1992, y la consiguiente reforma de los Estatutos, supusieron un paso adelante también clave en el autogobierno.

El sistema de financiación también se ha ido renovando con acuerdos amplísimos y sólidos. Y las Conferencias Sectoriales han ido articulando un sistema de cooperación cada vez más eficaz.

Todos estos procesos han estado presididos por la convicción de que es posible y necesario compatibilizar autonomía e integración territorial, que no son términos antitéticos, sino complementarios.

Objetivo que, en términos generales, hemos sido capaces de respetar en la diversidad desde la unidad. Y, de esta forma, las políticas públicas han mejorado ostensiblemente.

Pues bien, en este contexto de nuestra reciente historia hay que situar también la evolución del Senado. A medida que iba evolucionando la construcción del Estado de las Autonomías, trató de adaptarse y de cumplir su función de Cámara Territorial.

El progresivo incremento del poder político y administrativo de los entes territoriales revela la necesidad de adecuar el Senado a esa realidad y a sus necesidades.

En 1994 se creó la Comisión General de las Comunidades Autónomas, a cuyas sesiones, por primera vez en la historia de nuestro país, tienen derecho de asistencia y participación los Gobiernos Autónomos. Derecho que han ejercido y ejercen en su plenitud.

En 1996, hace más de ocho años, se crea una Ponencia especial para abordar la reforma de la Cámara que, ante el desacuerdo, no pudo culminar sus trabajos y la reforma quedó de nuevo pendiente.

Hoy, a la hora de afrontar la misma, la situación es otra. La consolidación de las Comunidades Autónomas es una realidad. El referente institucional de la sociedad española es también su Comunidad Autónoma, algo que no ocurría tan siquiera hace diez años.

Y, todo esto, después del recorrido que hemos hecho todos en el desarrollo autonómico. Las Comunidades Autónomas han dado respuesta a las necesidades de la sociedad a la que representan, y esto ha hecho que hoy nadie dude de su eficacia.

Bases de la reforma del Senado

Por todo ello, estoy firmemente convencido de que la reforma del Senado es una exigencia ineludible del propio Estado de las Autonomías. La coherencia del mismo Estado lo demanda y exige.

Creo que se debe acometer una actualización y modernización de algunos aspectos de la organización territorial del Estado, y en particular, del Senado.

Debemos responder a los cambios producidos en España desde 1978, a sus transformaciones y a los nuevos problemas que se han planteado desde entonces.

Y debe entenderse la reforma no como consecuencia del fracaso de ciertas previsiones constitucionales, sino, al contrario, fruto del espíritu reformista de la propia Constitución, y de su vitalismo.

Estos 25 años de Estado de las Autonomías han demostrado que nuestro Estado, nuestro modelo territorial, es dinámico, debiendo adaptarse periódicamente a las necesidades y demandas que se presentan. Y así se ha hecho desde 1981, en el 92 y en el 96, con notable éxito y eficacia.

Por otro lado, cabe manifestar que el proceso autonómico no es ilimitado, en la medida en que el modelo de Estado está configurado en la Constitución, y ha demostrado su vitalismo y eficacia, al tiempo que su flexibilidad y capacidad de adaptación.

No se está planteando alterar su estructura sustancial ni su denominación. Ni tampoco abrir un nuevo período constituyente. Y mucho menos romper el marco constitucional.

Más bien al contrario, las reformas anunciadas suponen una reafirmación del Estado autonómico para fortalecer sus instrumentos y métodos de funcionamiento, y un rechazo explícito de las posturas y planteamientos soberanistas y confederales.

La reforma pretende intensificar las garantías para la convivencia pacífica, armoniosa e integrada de los pueblos y comunidades de España en un Estado común. Se trata, por tanto, de compactar más España en el respeto a la pluralidad

ideológica, y a su diversidad territorial, reflejo de la voluntad de la sociedad española.

Podrá haber diferencias de criterio sobre las funciones concretas, la composición y elección de los miembros del Senado; pero nadie puede ignorar que el nivel de autonomía política y administrativa territorial alcanzado en nuestro país, y los problemas que ello genera en la práctica política estatal y autonómica, exigen un nuevo marco parlamentario, en su vertiente territorial. Un lugar sensible a las exigencias de la sociedad de hoy.

Debemos reconocer que hoy el diseño del Senado presenta insuficiencias. Su reforma es una demanda generalizada de la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, que conecta con lo que quiere la sociedad. Y, en ningún caso pone en riesgo nada, y menos la estructura del Estado.

Más bien al contrario, supone un fortalecimiento de éste, al hacer partícipes e integrar en las políticas estatales a los poderes autonómicos. Reforzando así la legitimidad de las instituciones ante los ciudadanos, haciendo más eficaces e integradas las políticas públicas.

Hoy, la reforma del Senado es aún más necesaria en unos momentos en que varias Comunidades Autónomas han anunciado y puesto en marcha, legítimamente y tal como está previsto en la Constitución, procesos de reforma y actualización de sus Estatutos de Autonomía.

Las pretensiones de mayor autogobierno, que en cualquier caso no pueden ser ilimitadas, exigen como contrapeso y complemento necesario una mayor implicación de los poderes autonómicos en las políticas estatales. Podríamos decir que, a mayor autogobierno, para que sea mejor autogobierno, mayor necesidad de cooperación, colaboración y participación, es decir, de integración territorial en el conjunto.

Esta mayor y mejor integración es una necesidad cada vez mayor de los sistemas políticos modernos para que las políticas públicas sean más eficaces ante los ciudadanos.

Esa mayor integración territorial exige mayor implicación, mayores oportunidades de participación en las políticas generales y en los centros de decisión política y parlamentaria.

No sólo en las que afectan a sus competencias y atribuciones, sino porque es necesario hacer co-partícipes de esas decisiones a todas las partes implicadas, para que sean comunes y a través de ellas se exprese la voluntad estatal.

El Senado es la vía más adecuada para esa integración en el ámbito parlamentario. Y no alcanzo a ver las razones por las que ninguna fuerza política, en el actual marco constitucional de convivencia, no pueda aceptar estos planteamientos.

Pilares básicos de la reforma: lugar de encuentro y cúspide del sistema de cooperación.

El Senado debe responder a las necesidades reales de nuestro Estado Autonómico. Su configuración futura debe sostenerse en dos pilares claves: lugar de encuentro entre ambos poderes, estatal y autonómico, y cúspide del sistema de cooperación y colaboración entre ambas instancias políticas.

Como lugar de encuentro, creo fundamental que el Senado sea el canal principal para la más adecuada y eficaz integración de la diversidad territorial y de los hechos diferenciales territoriales en el conjunto de las instituciones y de las políticas generales.

Debemos huir del tono de confrontación con los hechos diferenciales. La existencia de hechos diferenciales concretos en determinadas Comunidades Autónomas es un hecho indiscutible que en muchos casos se remonta siglos atrás: la lengua, determinados contenidos culturales, ciertos aspectos de la legislación civil, del Derecho Foral, las relaciones financieras con el Estado, entre otras. O están basados en hechos objetivos incuestionables, como la insularidad.

La Constitución no hace sino reconocerles y ampararles, como singularidades autonómicas relevantes, integrándolos en el sistema democrático y constituyendo un límite a la sustancial homogeneidad del Estado Autonómico.

Su desarrollo ha estado hasta este momento en manos de las Comunidades que les ostentan, dando con frecuencia la impresión de ser, más que derechos constitucionales, privilegios arbitrarios.

Esta falsa impresión, orquestada a veces desde medios interesados exagerando excesivamente ciertas prácticas discutibles, ha impedido su apreciación como un patrimonio común de todos los españoles, que es lo que son histórica y realmente.

En este contexto me permito recordar, como indiqué al comienzo, la reciente decisión de facilitar el uso de las lenguas cooficiales de determinadas Comunidades en la Cámara que presido. Lugar adecuado, a mi juicio, para su reconocimiento y uso como Cámara Territorial definida en la Constitución.

Y nada mejor, también, que el Senado sea la Cámara en la que las propias Comunidades Autónomas puedan debatir y concretar el alcance de los hechos diferenciales en la práctica, y sus límites. Y donde queden integrados en la coherencia del conjunto.

Dicha integración debe suponer la existencia de elementos institucionales suficientes para su preservación y garantía de defensa, tal como establece la Constitución, adoptando las medidas necesarias si de ellos se derivasen en la práctica efectos negativos para el conjunto del funcionamiento del Estado.

El Senado como lugar de encuentro, debe servir también como foro institucional habitual en el que las instituciones autonómicas puedan articular sus

relaciones entre ellas y con el poder estatal. Que puedan hacerlo con la naturalidad y la comodidad que supone estar en una institución que es la suya, y sin que pueda sostenerse que ello limite su autonomía y capacidad de gobierno.

En definitiva, debe ser la institución que garantice la cohesión estatal de los distintos territorios que integran España. Cohesión territorial que es complementaria a la otra cara de la misma moneda, la de la cohesión social, y que son profundamente interdependientes.

De modo que si una de ellas se resiente, acabará repercutiendo en la otra. El mantenimiento y mejora de ambas son un mandato explícito de la Constitución a todos los poderes públicos y a todas las administraciones, y una demanda social de fácil percepción.

En este mismo ámbito, como les recordaba en el inicio de mi intervención, se inscribe la iniciativa del Gobierno de convocar la primera Conferencia de Presidentes, que ha reunido recientemente al del Gobierno y a los de las Comunidades Autónomas. Reclamada desde hace años por éstas como instrumento de relación, cooperación y compromiso para fortalecer al conjunto del Estado, su existencia va adquiriendo carta de naturaleza y de normalidad.

Decía que el Senado debe ser también la cúspide del sistema de colaboración y cooperación de las instituciones autonómicas con las estatales.

Los sistemas de cooperación han ido también fraguándose a lo largo del tiempo en nuestro Estado, fruto de la lógica y de las necesidades detectadas, hasta configurarse como un Estado de tipo “cooperativo”, y así ha sido avalado repetidamente por el propio Tribunal Constitucional.

En la práctica, existen múltiples instrumentos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sobre todo en el ámbito de las administraciones, como las Conferencias Sectoriales entre los Gobiernos autónomos y los Ministerios, y las Conferencias Bilaterales entre el Gobierno central y cada Comunidad Autónoma.

Es el momento de consagrar el sistema definitivamente, haciendo del Senado la cúpula que recubra todo el sistema cooperativo, que detecte y aborde sus deficiencias y que sea el vehículo de participación de las Comunidades Autónomas en las políticas generales del Estado y en las instituciones comunes.

En este mismo sentido, el Senado debe ser el canal principal para la participación de los entes territoriales en la gestión y decisión de las políticas propias de las instituciones de la Unión Europea, en defensa de los intereses generales españoles en las mismas.

Las decisiones de los órganos comunitarios, con gran frecuencia, afectan directamente a las atribuciones y competencias de las Comunidades Autónomas y, desde luego, a los ciudadanos, a su vida diaria y a sus intereses.

Decía al inicio que las funciones que la nueva Constitución Europea atribuye al Parlamento Europeo, tendrán una serie de implicaciones en los Parlamentos estatales.

En cualquier caso, es evidente que los Parlamentos estatales deben ir asumiendo nuevas funciones y mayor protagonismo en materias propias de la Unión Europea: tanto en el desarrollo de las políticas comunitarias, cada vez más exigentes, como en el control de los Gobiernos estatales en sus políticas europeas, y de impulso de éstas.

Se puede reforzar el papel del Senado en la actividad legislativa, en la celebración de debates sobre iniciativas y reformas comunitarias. Como Cámara Territorial, el Senado puede contribuir a la formación de la posición estatal y servir de impulso a propuestas estatales ante la Unión Europea, así como al seguimiento de la actuación de las instituciones europeas y sus efectos en las diversas Comunidades Autónomas.

Mas en concreto, el Senado debe ser el canal interno español para garantizar la presencia autonómica en la conocida “alerta rápida”, es decir, en la apreciación de los Estados miembros del cumplimiento por los órganos comunitarios del principio de subsidiariedad.

Como en otros países con una organización territorial similar a la nuestra, también en España se han puesto en marcha mecanismos para la participación de los entes territoriales en las cuestiones comunitarias, incluso a su presencia en las delegaciones estatales. Lo que tenemos que exigir es lealtad y no estar en la permanente desconfianza institucional.

El entramado competencial propio de los Estados compuestos como el nuestro, exige con frecuencia la elaboración de Planes y Programas de actuación conjunta.

Esta práctica, cada vez más habitual, aconseja una institución que vele por la coherencia y la neutralidad territorial de estas políticas y que evalúe sus efectos territoriales, papel que también podría cumplir el futuro Senado.

Algunos avances sobre futuras funciones y composición del Senado.

Hoy puede resultar prematuro opinar sobre las futuras funciones y composición del Senado, en la medida en que el debate sobre su reforma no ha hecho sino comenzar y, en cualquier caso, la mejor reforma será la que obtenga un acuerdo más amplio entre las fuerzas políticas. Y si no, no lo será.

Pero, en coherencia con lo que he señalado hasta aquí, se vislumbran algunas cuestiones que de una u otra forma deben formar parte del contenido de la reforma.

En cuanto a las funciones, parece evidente que el futuro Senado debe tener una cierta “especialización funcional” en el ámbito parlamentario sobre las cuestiones territoriales. En este sentido, y sin que deba entenderse como una toma de posición definitiva ni personal, ni mucho menos institucional, me permito avanzar algunos pasos en una determinada dirección.

El Senado debe tener un papel relevante, sin perjuicio del prevalente y finalmente decisorio del Congreso como depositario de la voluntad popular general, en la tramitación de aquellas Leyes, o de los contenidos concretos de éstas, que siendo su aprobación competencia de las Cortes Generales, forman parte del “bloque constitucional”, regulan la articulación y el funcionamiento del Estado de las Autonomías o que deben ser desarrolladas y aplicadas por las Comunidades Autónomas.

En primer lugar, entiendo que el Senado debe tener un papel muy relevante y protagonista en aquellos tipos de Leyes que han venido en denominarse “de desarrollo autonómico”, es decir, que son verdaderamente determinantes en la configuración del Estado de las Autonomías, haciendo que su primera lectura lo sea en su seno y que su posición final sobre las mismas tenga algún factor determinante en su tramitación global.

Se trataría, por ejemplo, de la reforma de los Estatutos de Autonomía, las previstas en el art. 150 de la Constitución (Leyes marco, de armonización, de delegación de competencias, etc.), y las que regulan las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas (la financiación autonómica).

En segundo lugar, creo razonable también que el Senado, como Cámara territorial, debe tener un papel muy especial en aquellas Leyes que, sin la trascendencia anterior, en su totalidad o en parte de ellas, inciden en el ámbito de competencias de las Comunidades Autónomas. Es decir, Leyes de claro “contenido autonómico”.

En este tipo de normas legales, el Senado podría elaborar un “informe de carácter general” sobre su incidencia autonómica, previo a su tramitación ordinaria para que sea tenido en cuenta desde su tramitación inicial.

Más en concreto, uno de los aspectos más controvertidos del funcionamiento del Estado de las Autonomías es el alcance y extensión de las Leyes y normas básicas, de obligado acatamiento en todo el Estado y a las que deben atenerse los Parlamentos y Gobiernos autónomos al dictar sus propias normas y aplicar sus políticas.

Las Comunidades Autónomas se quejan con alguna frecuencia de que los poderes estatales hacen un uso excesivo de esa facultad, restringiendo su ámbito de autonomía. Incluso desde ciertos ámbitos se ha llegado a cuestionar la propia institución de lo básico como innecesaria o superflua.

Discrepo claramente de esto último, porque las leyes básicas son instrumento fundamental para que el Estado pueda cumplir su función de garante del interés general y del principio de igualdad de todos los españoles ante la Ley.

Y admitiendo la posibilidad de que en ciertos casos la queja pueda ser razonada, la mejor forma de abordar la cuestión es dando la posibilidad de que los poderes autonómicos puedan manifestar su opinión en una institución como el Senado.

Por tanto, no parece descabellado proponer que este tipo de legislación básica sea debatida en primera instancia en un Senado de marcado carácter territorial. Y que se elabore por éste un dictamen sobre los efectos territoriales y autonómicos de esas normas básicas, incorporándolo a la tramitación ordinaria de la norma en el Congreso de los Diputados. Y que en ese dictamen se puedan aportar elementos que mejoren el texto en tramitación.

Con ello, además de pacificar cuestiones que hoy se convierten en eternos y estériles debates sobre lo básico, se implica a las Comunidades Autónomas en decisiones estatales y comunes que redundará en beneficio general y de los ciudadanos en particular. Y se hace en una institución adecuada, parlamentaria y territorial, con transparencia y lejos de la crispación.

Otro de los pilares de nuestro sistema territorial es la legislación que regula el sistema de financiación autonómica.

Por ello resulta relevante la propuesta de una institución común que aborde los principios que deben regir un sistema que será garantía para todas las Comunidades Autónomas. Garantía de transparencia, de equilibrio territorial, y de cohesión territorial y social.

Así, la Cámara Territorial contribuirá a perfeccionar un sistema de financiación que, inspirado en el principio constitucional de la solidaridad e igualdad de todos los españoles, sea realmente eficaz en suficiencia, en autonomía financiera, y en corresponsabilidad fiscal. Y, de esta forma, ser más eficiente para el desarrollo económico de cada territorio.

Un lugar común para acordar las políticas de inversión pública estatal. Y, de esta forma, hacer evaluaciones periódicas de los efectos del sistema en su conjunto en el cumplimiento de los mandatos constitucionales en materia territorial.

Este planteamiento es extensible a otros instrumentos de actuación de claro contenido territorial y autonómico, como son Planes y Programas de actuación conjunta, cuyo aval por una Cámara Territorial les dotaría de la adecuada entidad institucional y garantizaría su neutralidad y eficacia.

Un ejemplo claro de este tipo de actuaciones son las englobadas en la materia de Protección Civil, en las que, de hecho, están implicadas todas las

administraciones, desde la estatal hasta la local, y exige grandes dosis de coordinación para que sean eficaces. O el tan de actualidad Plan Hidrológico.

El Senado, como saben, participa hoy en el nombramiento de miembros de altos órganos del Estado, como el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial.

Un Senado de marcado carácter territorial, con presencia más intensa de las instituciones autonómicas, daría también sencilla solución a la petición de las Comunidades Autónomas de participar en la elección de miembros de dichos altos órganos. Argumentando, y con cierto sentido, que en dichos órganos se deciden y administran asuntos que no sólo les afectan, sino que tienen clara relación con sus atribuciones y competencias.

La composición del Senado hoy, como decía al inicio de mi intervención, es predominantemente provincial –el 80%-, salvo un 20% de designación parlamentaria autonómica.

La futura composición debe ser más congruente con su especialización autonómica y con la propia estructura del Estado hoy, en el que las Comunidades Autónomas tienen un nivel institucional y territorial de nivel superior al provincial, gozando de un grado de autonomía constitucional sin posible comparación con las otras administraciones.

En los Estados con Cámara de tipo territorial, existen referencias de todo tipo. Desde los que tienen un tipo de representación proveniente directamente de los ejecutivos territoriales, como es el caso de Alemania, los que provienen de los parlamentos territoriales, caso de Austria, o por elección directa como Estados Unidos y Australia.

Pienso que la representación y composición del Senado es cuestión importante a tener en cuenta en la reforma. Y la solución deberá buscarse desde el acuerdo, teniendo en cuenta, de forma fundamental, la congruencia y coherencia con las funciones del Senado.

Me parece importante precisar este punto porque los senadores deben representar la voluntad, los criterios y los intereses de las instituciones autonómicas. Y a través suya, la de los ciudadanos de los respectivos territorios, y que su mandato pueda formar parte de la voluntad general con garantías de eficacia.

La organización interna del Senado también debe responder a los mismos criterios, de modo que quede claro y visible que se está expresando el criterio de cada Comunidad Autónoma.

Conclusiones

Como conclusión, les diré que la reforma del Senado es compleja, pero también una necesidad, compartida por la totalidad de las Comunidades Autónomas, no sólo de algunas como a veces se quiere hacer ver.

Y lo es también del propio Estado y sus instituciones centrales, entendiéndolo que contribuirá a solucionar al menos algunas de las deficiencias del Estado de las Autonomías, ganando éste en solidez y eficacia.

Y más aún en momentos en que se plantea la reforma de varios Estatutos de Autonomía, como les recordaba al inicio de mi intervención.

No es prudente avanzar en el autogobierno y en la autonomía territorial sin reforzar las instituciones comunes. Ambas cuestiones son no sólo compatibles, sino imprescindibles para la coherencia del conjunto del Estado y sus instituciones.

La reforma del Senado no tiene por qué suponer un recorte de los actuales poderes y competencias del Estado, y no lo va a suponer.

Primero, porque debemos recordar que las Comunidades Autónomas son Estado, no algo ajeno a éste, y debemos hacer que éstas se impliquen más en las tareas y decisiones del mismo.

Y segundo, porque el Gobierno estatal dispone y debe seguir disponiendo de los recursos e instrumentos necesarios para garantizar la defensa del interés general de todos los españoles, el cumplimiento de las condiciones de igualdad básica de todos los ciudadanos y el principio de solidaridad territorial.

Y ello porque el Estado como organización política tiene una dimensión ciudadana que abarca un determinado espacio de convivencia.

Es el Estado el que garantiza a los ciudadanos un orden jurídico de libertades y derechos. El principio de ciudadanía responsabiliza al Estado de asegurar la libertad, la democracia y la sumisión de todos ante la Ley.

Y debe garantizar los mismos derechos y deberes de todos los españoles, así como su ejercicio y cumplimiento.

Nada de ello está en cuestión ni se va a cuestionar cualquiera que sea el recorrido y el resultado final de las reformas anunciadas.

Se trata, simplemente, de una clara exigencia del propio sistema, de su propio dinamismo y actualización en beneficio del conjunto del Estado y las instituciones. Y con una visión hacia el futuro, cuya capacidad de cambio y transformación exige una actitud de revisión permanente.

En este mundo y en este momento quedarse quietos es quedarse rezagados. Debemos preparar España para los próximos 25 años.

Porque las atribuciones que se le den al futuro Senado harán que represente mejor la España de hoy.

Lo conseguirá con la reforma en sus competencias, su composición, su número de miembros, el procedimiento de selección de los mismos, sus relaciones con el Congreso de los Diputados, Gobiernos estatal y autonómicos, su funcionamiento interno y del encaje de los hechos diferenciales.

Tengo la firme convicción de que, desde el consenso, como nos exige la sociedad, la reforma contribuirá a la solución de las necesidades reales del sistema autonómico.

Es por lo que, para afrontar con éxito la reforma de la Cámara territorial, el espejo en el que tenemos que mirarnos para no equivocarnos, es el proceso de elaboración de la Constitución. Que no fue otro que el del acuerdo. Teniendo presente siempre la convivencia para todos los españoles y sabiendo que, juntos como españoles, seremos más fuertes y respetados. Este es nuestro reto.