

PSOE

Grupo de Trabajo

Reforma del Senado



política institucional y
autonómica

comprometidos con una España mejor

PSOE



La Reforma del Senado: Un Compromiso Socialista

- Extracto del programa electoral socialista para las EE GG de 2008
- Extracto del Manifiesto Autonómico de 2007
- Extracto del Discurso del Presidente del Gobierno en el acto de presentación del Ejecutivo ante el Senado (mayo de 2008)
- Extracto del Documento de Santillana del Mar (30 de agosto de 2003)

LA REFORMA DEL SENADO EN LOS PROGRAMAS ELECTORALES DEL PSOE

PROGRAMA ELECTORAL ELECCIONES GENERALES 2008

Reformar el Senado

Para los socialistas la conversión del Senado en una auténtica cámara de representación territorial continúa siendo una reforma imprescindible para configurar un Estado autonómico cooperativo. Desde el PSOE insistimos en la necesidad de lograr un acuerdo político que permita abordar esta reforma. Si no se ha alcanzado en esta legislatura ha sido por la actitud del PP, que la ha obstruido de manera sistemática. Mientras esta reforma no se produzca, proponemos el impulso de sus funciones territoriales mediante el reforzamiento de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, las reformas reglamentarias que permitan la participación de las Comunidades Autónomas en el nombramiento de órganos constitucionales, una primera lectura de leyes de naturaleza autonómica y la elaboración en su seno de dictámenes sobre leyes que vayan a ser desarrolladas por las Comunidades Autónomas, así como la utilización como sede de las reuniones de los distintos órganos multilaterales.

Reiterar nuestro llamamiento al consenso para una reforma limitada y pactada de la Constitución. La total oposición del PP a la política autonómica del Gobierno ha impedido abordar las dos reformas constitucionales relacionadas con el debate territorial propuestas en la investidura de Rodríguez Zapatero: Senado y denominación de las Comunidades Autónomas. Nos reafirmamos en la necesidad de esta reforma limitada y reiteramos la oferta de consenso, con base en el informe elaborado por el Consejo de Estado al respecto. Además de estos aspectos territoriales, seguiremos impulsando la reforma constitucional para introducir una referencia a Europa en la Constitución y para acabar con la discriminación por razón de sexo en el acceso a la Corona.

MANIFIESTO AUTONÓMICO - MAYO 2007

Nuestro modelo autonómico sigue necesitando la máxima lealtad institucional y la mejor colaboración entre los tres niveles de las Administraciones Públicas. Los socialistas y las socialistas favorecemos los instrumentos multilaterales y bilaterales de cooperación, mantendremos desde el Gobierno central una actitud de concertación entre Administraciones y haremos posible la participación de las Comunidades Autónomas en las políticas estatales (leyes básicas, planes de infraestructura, políticas energéticas, económicas, medioambientales, etc.)

Para todo ello es fundamental abordar la reforma del Senado. Hemos dado un realce institucional y político a la Cámara celebrando la Conferencia de Presidentes y el Debate General Autonómico. Además, el Presidente del Gobierno compareció en el Senado inmediatamente después del debate de investidura en el Congreso de los Diputados, y ha introducido una sesión mensual de control con interpelaciones en esa Cámara. Pero no es suficiente.

La reforma del Senado es urgente y debe permitirnos que en él, tenga lugar la primera lectura de las Leyes de naturaleza autonómica, así como elaborar en su seno dictámenes sobre Leyes que vayan a ser desarrolladas por las Comunidades Autónomas. En definitiva, nuestro Estado Autonómico requiere como mejora de los mecanismos de cooperación una Cámara donde las Comunidades Autónomas puedan intervenir en el desarrollo legislativo y donde se puedan negociar los diferentes puntos de vista sobre las políticas que afectan a los ciudadanos y ciudadanas desde una perspectiva territorial.

La composición de la Cámara debe ser también objeto de reflexión pues no parece adecuada a la realidad actual. En este sentido, queremos abrir un proceso de diálogo con todas las fuerzas políticas para conseguir un acuerdo que tenga como resultado la consecución de una estructura y funcionamiento del Senado que mejore y perfeccione el modelo actual.

Discurso del Presidente del Gobierno en el acto de presentación del Gobierno ante el Senado

Senado, martes, 13 de mayo de 2008

Cuando hace cuatro años presenté mi programa de gobierno en esta misma Cámara, quise manifestar mi compromiso con un sistema parlamentario en el que el debate propio de un Estado compuesto como el nuestro tuviera un cauce institucionalizado, público y plural, y ese cauce implicaba el fortalecimiento de las funciones y el carácter de representación territorial del Senado. La reforma constitucional del Senado era, en el programa que les expuse hace cuatro años, una pieza relevante en la tarea de reforzar los mecanismos de cohesión de nuestro país y todas sus Administraciones ante los retos comunes.

Un proceso de reforma constitucional debe contar siempre con un amplio acuerdo de los diversos Grupos Parlamentarios y, desde luego, con el del primer partido de la oposición. No fue posible lograrlo en la pasada Legislatura, lo cual tampoco constituye una excepción a tenor de las veces que se ha intentado abordar la reforma del Senado. Pero el objetivo, subrayo hoy aquí, sigue mereciendo la pena.

A juicio del Gobierno, una reforma del Senado para perfeccionar su naturaleza de Cámara territorial en un Estado de las Autonomías contribuirá de manera decisiva a la mejora de nuestro funcionamiento institucional y, por tanto, a la mejora y fortalecimiento de nuestra democracia. Por eso, deseo que ahora, en un clima político más sosegado, espero, y eventualmente más receptivo a una iniciativa como ésta, y con toda la Legislatura por delante, sea la propia Cámara, señor Presidente, la que explore, por el procedimiento que ella misma estime conveniente, la posibilidad de formular una propuesta de reforma que cuente con el consenso necesario.

Para facilitar esta tarea, **el Gobierno ha puesto a disposición de la Mesa de esta Cámara y de su Presidente, en el día de hoy, el Informe elaborado por el Consejo de Estado sobre la reforma del Senado, solicitado al alto órgano consultivo en la pasada Legislatura por el Gobierno de la nación.**

Mi deseo es que la ecuación “a mayor peso específico del Senado, mayor calidad y mejor funcionamiento de nuestro Estado constitucional” pudiéramos seguir formulándola en esta Legislatura. Sin duda, no habría mejor modo de colmar este deseo, que estimo compartido por todas Sus Señorías, que encontrar entre todos y todos somos conscientes de la complejidad política y jurídica del empeño una fórmula para convertir al Senado en una genuina Cámara de representación territorial a la altura del modelo de Estado que ha fraguado en nuestro país después de treinta años de muy fértil democracia.

Permítanme, entonces, que concluya esta intervención animándoles a acometer, con ilusión y sentido de Estado, esta tarea, junto a todas las demás que tienen atribuidas, a las decisivas facultades constitucionales que el Senado tiene en nuestro sistema. Y permítanme que ofrezca de nuevo en esta Legislatura la actitud del Gobierno y el compromiso del Gobierno de colaboración y de diálogo, y la disponibilidad a responder políticamente, de manera intensa, en esta Cámara, aunque los debates a veces sean tan largos.

DOCUMENTO DE SANTILLA DEL MAR

**La España Plural:
La España Constitucional,
La España Unida,
La España en Positivo**

Reforma del Senado.

El Senado diseñado en 1978 no está preparado para asumir el papel crucial que debería desempeñar en uno de los Estados más descentralizados del mundo como es hoy España. Países como EEUU, Alemania, Suiza, Austria, Australia o Bélgica sí disponen de segundas cámaras adecuadas a su propia esencia de Estados descentralizados. Sencillamente, en 1978 era imposible prever el formidable desarrollo autonómico alcanzado posteriormente, que ha superado claramente todas las expectativas entonces barajadas. Veinticinco años después, necesitamos un Senado adaptado a la actual realidad. El propio espíritu constitucional así lo demanda. El Senado en los Estados compuestos no puede limitarse a amplificar la misma mayoría que en el Congreso, cuando no a deformarla, o a sesgarla, sino que debe cumplir una función de participación territorial. Y cuando decimos participación territorial, no hablamos sólo de representación sino de contribución de las CCAA a la formación de la voluntad del Estado en las decisiones que les afectan. Esa es precisamente la función que echamos de menos en España. Teniendo una Cámara prevista para ello, no cumplimos con los cometidos para los que estaba establecida. El déficit del Senado no es solamente un déficit de representación, en el sentido de que su composición no refleja suficientemente la realidad autonómica del país. Pero el déficit del Senado es también un déficit de participación. Es decir: no produce el efecto de que las Comunidades Autónomas, con su propio y específico peso político y su importancia política, puedan participar activamente en la formación de la voluntad del Estado y sentirse, por tanto, protagonistas del proceso decisorio.

Por ello, los socialistas impulsaremos, desde el consenso, la reforma constitucional del Senado para que cumpla su función y se convierta en una auténtica cámara de representación, participación e integración de las Comunidades Autónomas en el Estado Autonómico. Es necesario también dotar de capacidad al Senado para promover, con iniciativa propia, grandes planes, nacionales o de cooperación, entre Estado y Comunidades Autónomas, en los que puedan ser acometidos el diseño y la ejecución de políticas que en estos momentos resultan difíciles, casi impensables, porque requieren esfuerzos de aproximación y de distribución de responsabilidades desde el principio.

Son los llamados Planes Comunes de Cooperación. El de la inmigración es uno, para el que hace falta claramente una gran estrategia nacional y que no puede solventarse ni con parches, ni con un bilateralismo miope entre una

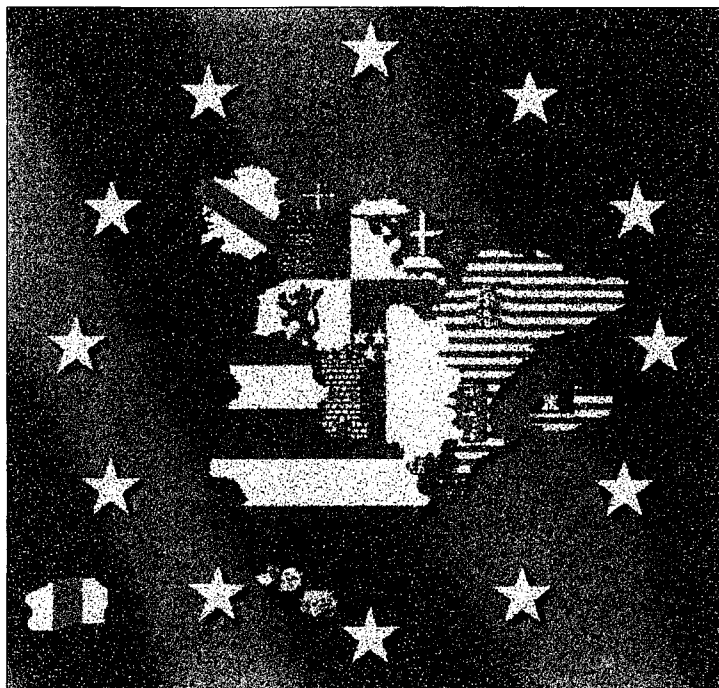
Comunidad Autónoma y el Estado, de espaldas a todos los demás. Estos instrumentos de cooperación se podrían también utilizar para poner en marcha iniciativas conjuntas de infraestructuras, con la política del agua, o de carácter medioambiental; o para crear un nuevo modelo de seguridad pública en el que se integren varias administraciones y niveles de gobierno; o para el desarrollo actual y moderno de la Justicia a través de la participación de las CCAA en funciones de gobierno interno de la Administración de Justicia en ámbitos no judiciales; o para la configuración del modelo de Justicia de proximidad; o para lograr la integración de los servicios de inspección, gestión, recaudación y liquidación tributaria.

(Santillana del Mar, 30 de Agosto de 2003)

La Reforma del Senado:

El Discurso del PSOE

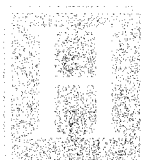
- Extracto del Libro “La Estructura del Estado” - Secretaría de Política Autonómica y Municipal-CEF PSOE (1997-1998)
- Informe sobre la situación de los trabajos de la Ponencia para el Estudio de la reforma Constitucional del Senado (Senado, septiembre de 1998)
- Moción del PSOE ante el Pleno del Senado para impulsar el ejercicio de las funciones territoriales del Senado (enero de 2001) - Respuestas de los grupos-
- La posición socialista ante la Reforma del Senado : El Senado Pendiente . (Documento aprobado por la CEF el 17 de abril de 2001)



LA ESTRUCTURA DEL ESTADO

POLÍTICA AUTONÓMICA Y MUNICIPAL DEL PSOE

CAPÍTULO IV. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SENADO



ACE ya diez años que el propio Senado aprobó por unanimidad reformar su Reglamento para aproximarse en sus funciones a lo que predica el Art. 69 de la Constitución.

Dicha Reforma surgía de la inadaptación del Senado para servir de cauce a los nuevos poderes autonómicos en la Formación de la voluntad estatal en asuntos de incumbencia parlamentaria y en la necesidad de que el Senado fuese el Foro de diálogo multilateral entre gobiernos de Comunidades Autónomas, Gobierno de la Nación y Grupos Parlamentarios. La Reforma culminó el 11 de enero de 1994 creándose la Comisión General de Comunidades Autónomas.

Tras la celebración del primer Debate sobre el Estado de las Autonomías se acordó iniciar el estudio de la Reforma Constitucional del Senado. Desde 1995 se está estudiando y discutiendo en una ponencia especial el contenido de esta posible reforma. Pero ha llegado la hora de las decisiones Políticas. La transformación del Senado en una auténtica Cámara de Representación Territorial que ejerza determinadas funciones en el proceso legislativo y sirva al diálogo multilateral necesario en un Estado como el nuestro, es inaplazable e imprescindible.

La ponencia que actualmente está realizando su estudio debería recibir del Gobierno y de los partidos políticos, el impulso que necesita, de modo que pueda

llegar, al reanudarse el próximo período de sesiones, a un documento de principios ampliamente apoyados para, a continuación, constituir una Comisión mixta de diputados y senadores que redacte un proyecto articulado que pueda ser aprobado por las Cortes Generales antes de la primavera de 1999, de modo que después de las elecciones autonómicas convocadas para esta fecha, la Cámara Alta inicie su etapa de adaptación a una realidad territorial a la que la reforma quiere dar respuesta.

A. LA REFORMA PREVISTA EN LA PONENCIA

Con objeto de clarificar e impulsar este proceso, el PSOE quiere definir sus posiciones y en tal sentido avalamos la propuesta que ha encontrado mayor apoyo en la Ponencia creada en el Senado para su Reforma.

4.1. LAS LÍNEAS DE SU REFORMA

No nos encontramos en un momento constituyente y la finalidad de la reforma no es otra que perfeccionar el funcionamiento del Estado de las Autonomías, abriendo cauce en el Senado a esa vocación de los nuevos poderes territoriales de participar a través suyo en las funciones parlamentarias. Por eso, el principio que debería presidir su reforma es el de congruencia con la Constitución de 1978. Esto supone que la reforma debe estar acotada por el respeto a unos principios y a unas relaciones que ya forman parte de lo constituido. Primero, afectará básicamente al Título III de la Constitución, el referido a las Cortes Generales. No alterará los poderes del Congreso, cuya prevalencia y funciones quedarán respetados. El Senado, en esta primera fase, seguirá siendo una cámara parlamentaria, no sometidos sus miembros a mandato imperativo. Segundo, el Título VIII, el referido a la organización territorial del estado, no se altera. Significa esto que las relaciones constitucionales que bilateralmente existen entre los gobiernos, así como los órganos multilaterales de cooperación y coordinación que han sido creados, no van a ser sustituidos por un Senado transformado en esta fase en un consejo federal de gobiernos territoriales.

4.2. UNA COMPOSICIÓN QUE EXPRESE MEJOR LA VOLUNTAD AUTONÓMICA

El principio de congruencia nos lleva a que el Senado ha de seguir siendo elegido por un doble procedimiento. Pero para lograr el objetivo que la reforma persigue, introduciendo algunas importantes innovaciones.

Primero, todos los senadores se elegirán coincidiendo con las elecciones autonómicas. Segundo, en las actuales circunscripciones, en lugar de cuatro por provincia, se elegirán tres, con el mismo sistema mayoritario, solo que cada elector podrá votar como máximo a dos candidatos. Aunque estos pormenores corresponden a la Ley electoral, sería conveniente introducir otras mejoras, por ejemplo, posibilitar que en las circunscripciones de Ceuta y Melilla el segundo partido pueda obtener el segundo senador y tener en cuenta la complejidad insular de Baleares y Canarias. Es también el momento de plantearse reformar el orden alfabético de las candidaturas, pues muy probablemente los efectos perversos detectados hace tiempo, se mantendrán o agravarán. Tercero, los demás senadores, hasta configurar un Senado con un número de miembros que no debería ser superior al actual, serían elegidos por las Asambleas Legislativas de las Comunidades mediante un sistema que asegurase la representación de la mayoría gobernante, así como de las minorías.

De esta manera, los senadores de elección parlamentaria serán aproximadamente la mitad, en lugar de la quinta parte que son actualmente. Habrá que estudiar fórmulas equilibradas para que el lógico incremento de representación que lograrán las Comunidades más pobladas no produzca un difícilmente aceptable bajón en la representación de las Comunidades poco pobladas, pero con un gran número de provincias. Lógicamente, el importante incremento del número de los elegidos por este procedimiento, obligará a que ya no sea obligatoria la condición de parlamentario autonómico para ostentar la condición de senador.

Los presidentes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y de Ceuta y Melilla gozarán en el Senado de los mismos derechos que un ministro del Gobierno, si bien no serán sometidos bajo ningún concepto a control por los senadores.

En resumen, el Senado resultante de estas reformas es una Cámara que ya no será disuelta a la vez que el Congreso, por el Presidente del gobierno, correlato lógico al hecho de que el Senado no le otorga la investidura, y será una Cámara parlamentaria que perfeccionará su carácter territorial al representar los intereses generales comunes de las Comunidades Autónomas.

4.3. FORTALECIMIENTO DE LAS FUNCIONES TERRITORIALES

4.3.1 *Primera lectura*

Actualmente el Senado, además de acordar en exclusiva la autorización prevista en el artículo 155 de la Constitución, se pronuncia previamente a que lo haga el Congreso en dos supuestos. El previsto en el artículo 145, la autorización de convenios entre Comunidades, y el previsto en el artículo 158.2, la ley que establece el fondo de compensación interterritorial. A estos supuestos se añadirían un catálogo de normas de carácter territorial expresamente previstas en la Constitución. A saber: los estatutos de autonomía, las leyes previstas en los tres apartados del artículo 150, y la ley de financiación autonómica prevista en el artículo 157.3 de la Norma fundamental.

En todos estos supuestos de primera lectura, sería de aplicación, como método de resolución de las diferencias entre ambas Cámaras, lo dispuesto en el artículo 74.2, es decir la creación de la Comisión paritaria de diputados y senadores, y la resolución final por mayoría absoluta del Congreso, en caso de que persistiese la discrepancia.

4.3.2. *Plazos más amplios.*

Para que el Senado pueda perfeccionar su función de cauce de expresión a la vocación participativa de las Comunidades Autónomas, será preciso ampliar los plazos previstos en el artículo 90 de la Constitución para la aprobación, en segunda lectura, de las demás normas legales. Sería razonable pasar de dos a tres meses en los procedimientos ordinarios, y de veinte días a cuarenta o sesenta días en los procedimientos de urgencia.

4.3.3 *Lectura previa.*

La consideración efectuada por el Tribunal Constitucional de que la naturaleza básica de una norma o de un precepto legal tiene carácter material, conduce a descartar por razones de seguridad jurídica, que otras normas distintas de las anteriormente señaladas puedan ser objeto de primera lectura por el Senado. No obstante, y a los solos efectos de que el Senado efectúe un debate previamente a que el Congreso inicie el estudio y tramitación de un proyecto,

el Gobierno, en función de su especial interés autonómico o local podrá remitirlo a la Cámara Alta, con el fin de someterlo a su consideración y verificar así, mediante esta lectura previa, el parecer de los representantes de las Comunidades Autónomas, incluidos sus presidentes.

4.3.4 *La enmienda de totalidad con texto alternativo.*

El veto, el instituto previsto en el artículo 90, debe ser aprobado por el Senado por mayoría absoluta. Sin embargo, el Congreso, transcurridos dos meses, lo levanta por mayoría simple. Este precepto no sólo dotará al senado de un poder meramente simbólico, sino que produce un efecto contraproducente para el desarrollo de esa función de representación de la voluntad autonómica que persigue la reforma que se propone. En efecto, si el Senado aprobara un veto - lo que hasta ahora no ha sucedido jamás -, el efecto no sería otro que apartar al Senado de su función primordial: enmendar la ley. Por eso, se propone sustituir el veto por una enmienda con texto alternativo, que tendría que ser aprobada por mayoría absoluta. En ese supuesto se volvería a hacer jugar la Comisión paritaria prevista en el artículo 74.2, que es la clave de la reforma. No obstante, y para respetar las prerrogativas del Congreso, en tal caso el Congreso no estaría obligado a resolver la discrepancia mediante una votación de mayoría absoluta, sino que, con el procedimiento vigente hoy para el veto, aprobaría finalmente el texto legal, transcurridos dos meses por la misma mayoría requerida para su aprobación en primera lectura.

4.3.5 *Las iniciativas de los parlamentos autonómicos.*

En lógica con el fortalecimiento del carácter territorial de la Cámara alta, las iniciativas legislativas procedentes de las Comunidades Autónomas, previstas en el artículo 87.2 de la Constitución, serían remitidas, en lugar de al Congreso, al Senado.

4.3.6 *El Senado sede del debate económico y financiero territorial.*

Conforme se ha venido exponiendo, un Senado reformado no suprime los órganos multilaterales de encuentro entre los gobiernos, tal es el caso del Consejo de Política Fiscal y Financiera. No obstante, la Cámara Alta podría acoger dicho Consejo cuando se reuniese. Y algo más. Se propone la creación, en base a los preceptos constitucionales que otorgan al Senado funciones singulares en la corrección de los desequilibrios interterritoriales y en la financiación autonómica, de una Oficina de asuntos económicos y financieros territoriales que permitiese a la Cámara Alta, y a quienes han de participar en

ella después de la reforma, disponer de los datos presupuestarios, estadísticos y de cualquier otra naturaleza de alcance territorial, elaborarlos mediante la adscripción a esa Oficina, en un régimen similar al que está hoy vigente en el Tribunal Constitucional, del funcionariado experto pertinente, de modo que en asuntos de tanta trascendencia, los acuerdos se adopten en base a criterios objetivos y contrastables, y a través del imprescindible debate público. El Senado podría así contribuir a que las funciones de estudio, deliberantes y consultivas que el artículo 3 de la LOFCA atribuye al Consejo pudiesen efectivamente realizarse de manera permanente gracias al impulso de control y de estudio de la Cámara Alta. Es evidente también, que el imprescindible debate sobre el efecto de los fondos de aplicación territorial procedentes de la Unión Europea deberá efectuarse en el Senado.

4.3.7 *La protección de los hechos diferenciales.*

Los hechos diferenciales de las Comunidades tienen fundamento constitucional, aun cuando no aparecen así definidos en la Constitución, ni tampoco compilados en una disposición o artículo concreto. De acuerdo con el principio de congruencia en el que se sustenta la reforma del Senado, lo lógico sería establecer unas reglas para que el Senado pudiese adoptar acuerdos o iniciativas tendentes a proteger los hechos diferenciales, cuya definición y desarrollo jurídicos corresponde a los órganos de las Comunidades Autónomas, y no al Senado.

El instrumento previsto para ello es el Grupo Territorial. El Senado, como hemos visto, sigue siendo una Cámara parlamentaria y, por lo tanto, sus miembros se integrarán en grupos parlamentarios de adscripción ideológica. No obstante, y para adoptar las iniciativas de protección de los hechos diferenciales, los Senadores representantes de cada Comunidad Autónoma podrán reunirse en el Grupo Territorial a los efectos de adoptar, por las mayorías que se establezcan, los acuerdos conducentes a ejercer los derechos para proteger el hecho diferencial que se considere amenazado por un proyecto o proposición de ley que vaya a ser tramitado en las Cortes Generales.

Los senadores pertenecientes a un Grupo Territorial, para ello, podrían adoptar dos tipos de iniciativas, para las que se requerirían mayorías distintas. Por ejemplo, por mayoría absoluta de sus miembros, el Grupo Territorial aprueba un informe preceptivo que se remitiría a la Cámara que fuese a iniciar la tramitación de la norma legal, exponiendo las razones por las que se considera que su aprobación conculca un hecho diferencial con sustento constitucional. Por una mayoría de tres quintos o de dos tercios, los senadores de un Grupo Territorial estarían legitimados para interponer un recurso de inconstitucionalidad.

B. LA REFORMA EN PROFUNDIDAD DEL SENADO

Las referencias teóricas y la experiencia del modelo federal Alemán, aconsejan una Reforma del Senado de mayor profundidad, en la línea de incorporar en dicha Cámara a los Gobiernos Autonómicos para convertirlo en una auténtica Cámara de las Autonomías o Consejo de las Comunidades Autónomas.

La presencia de los Gobiernos territoriales en la Cámara fortalecería el poder de representación de las Comunidades Autónomas en el Estado, sin debilitar por eso las relaciones bilaterales y aún menos los hechos diferenciales. Los mecanismos para defender los hechos diferenciales tendrían aún más potencia en un Senado sede de los gobiernos autónomos. Pero además el siempre abierto proceso de desarrollo autonómico hallaría en un Senado como el propuesto un espacio político dotado de procedimientos regulares y públicos, superando una etapa como la que hemos vivido, caracterizada, o bien por grandes pactos entre los partidos estatales, o por relaciones bilaterales entre un partido estatal y los nacionalistas, con el riesgo de que sus excesos, reales o imaginados, promuevan expedientes desintegradores, del tipo reformas electorales o leyes de armonización.

Este ascenso del Senado hacia un horizonte federal sería la respuesta, congruente con la Constitución a un conjunto de fenómenos que el constituyente no podía de ninguna manera prever hace veinte años y que requiere al ordenamiento estatal un esfuerzo para abrir cauces a la vocación de los Gobiernos territoriales para conformar la voluntad estatal que expresan las Cortes Generales.

Un Senado en el que cada Comunidad está representada por un número determinado de miembros de su Gobierno, que emiten mancomunadamente los votos que les corresponden, sería una Cámara muy eficaz para trasladar al proceso de elaboración de las leyes los criterios procedentes de ese nivel que pronto tendrá bajo su responsabilidad los grandes programas de promoción y protección social que movilizan el sentido del voto de los ciudadanos.

Por último, sería mucho más eficaz que ninguno de los procedimientos hasta ahora institucionalizados, para tareas como la aprobación de los sistemas de financiación autonómica de las materias transferidas, incluida la sanidad; la participación de las Comunidades en las decisiones a tomar en la Unión Europea, incluido el derecho a participar en los Consejos Europeos cuando sus asuntos sean materias autonómicas; la definición de los grandes planes de inversiones públicas, de

corrección de los desequilibrios territoriales o de uso de los recursos naturales, etc. En un Senado de extracción gubernamental, además, el debate territorial sería más rico, claro y constructivo, y las tensiones entre los territorios apenas tendrían oportunidad de producirse.

No obstante, consideramos que tal Reforma resulta extraordinariamente compleja y difícil en la actualidad por razones tanto jurídicas como políticas. Por ello, no descartamos que en una segunda fase y a la vista de la experiencia que produzca la eventual reforma antes planteada, debemos abordar esta discusión para dotar al modelo autonómico español de un verdadero foro territorial, de una auténtica Cámara de las Comunidades Autónomas españolas.

**INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS
TRABAJOS DE LA PONENCIA PARA EL
ESTUDIO DE LA REFORMA
CONSTITUCIONAL DEL SENADO**

SEPTIEMBRE DE 1998

I. ANTECEDENTES

1. Como consecuencia de los trabajos ya desarrollados anteriormente en la V Legislatura, ratificados y puestos nuevamente de relieve en el Debate sobre el Estado de las Autonomías de marzo de 1997, el Senado constituyó el día 6 de noviembre de 1996 la Comisión Especial para el estudio de la reforma constitucional del Senado.

De dicha Comisión ha emanado una Ponencia presidida por el Presidente del Senado y compuesta por los siguientes Senadores:

D. Pedro Agramunt Font de Mora
D. Lluís Armet i Coma
D. Pello Caballero Lasquibar
D. Joaquín Espert Pérez-Caballero
D. Joaquim Ferrer i Roca
D. Pío García-Escudero Márquez
D. Esteban González Pons
D. Juan José Laborda Martín
D. Joan Lerma Blasco
D. José Antonio Marín Rite
D. José Nieto Cicuéndez
D. Santiago Pérez García
D. Alfredo Prada Presa
D. Joan Rigol i Roig
D. Victoriano Ríos Pérez
D. Manuel María Uriarte Zulueta
D^a María Rosa Vindel López
D. Joseba Zubia Atxaerandio

Esta Ponencia ha celebrado hasta la fecha un total de trece reuniones. Amén de ello, conviene señalar que se han mantenido bastantes reuniones informales entre los Portavoces y Presidente o Vicepresidente Primero del Senado para avanzar cuestiones y preparar las reuniones de la propia Ponencia.

2. En general puede afirmarse que un primer punto de acuerdo fue el alcanzado respecto de la metodología. A este respecto la Ponencia acordó abordar por separado, aunque sin desligarlos, tres diferentes bloques de materias.

Por una parte, se han estudiado las funciones del Senado, tanto las que actualmente posee, con sus insuficiencias y ventajas, como aquellas que se consideran, bien necesarias, bien superfluas en una posible reforma constitucional.

Por otro lado, se ha analizado la composición de la Cámara o, mejor dicho, cuáles serían los modelos alternativos al actual cuyas carencias y ventajas son suficientemente conocidas.

Por último, se ha planteado la cuestión de los denominados hechos diferenciales, expresión comúnmente admitida para toda una serie de elementos que hacen referencia a la naturaleza plural o diversa del estado autonómico. No obstante, conviene señalar que este último punto ha sido, con diferencia, el que hasta hoy ha sido objeto de menor análisis en el seno de Ponencia.

Es oportuno destacar que sobre el tríptico de cuestiones señaladas ha recaído un grado de acuerdo sensiblemente diferente. Sin perjuicio de detallar posteriormente en cada apartado, puede indicarse ahora que existe un alto grado de consenso en cuanto a las funciones que el nuevo Senado debería tener, una discrepancia controlada y aparentemente superable en punto a la composición y un nivel de discrepancia o no acuerdo manifiestamente más alto en lo que se refiere a los hechos diferenciales.

3. Antes de pasar a analizar separadamente cada bloque de materias es imprescindible recordar que la Ponencia fue capaz de acordar unos criterios generales que sitúa en sus debidos términos el marco de la posible reforma constitucional.

Estos puntos de concordancia son los siguientes:

- 3.1. La reforma constitucional del Senado deberá hacerse con el máximo acuerdo posible de los grupos políticos con representación parlamentaria y, como mínimo, con el mismo nivel de consenso constituyente de 1978. Respetando el derecho que confiere el artículo 167.3 en el procedimiento de reforma constitucional, es propósito de esta Ponencia que solamente se produzca por la vía del artículo 167.1 y 2.
- 3.2. La reforma constitucional del Senado deberá encuadrarse en lo que señala el artículo 66.1.
- 3.3. La reforma constitucional del Senado mantendrá la posición prevalente del Congreso de los Diputados en la articulación del sistema bicameral. En este sentido, la reforma se propone desarrollar las precisiones sobre la derivación del carácter territorial del Senado señalado en el artículo 69.1 de la Constitución, sin perjuicio de todas las otras atribuciones que le asigna la propia Constitución.
- 3.4. La reforma constitucional del Senado se centrará en el Título III de la Constitución.

- 3.5. La reforma constitucional del Senado deberá compatibilizarse con el respeto y mantenimiento de la participación de las Comunidades Autónomas en la configuración del Estado autonómico y con el respeto a la bilateralidad entre las Comunidades Autónomas y el Gobierno.

Parece aconsejable insistir en que la reforma se debe hacer en beneficio del sistema constitucional en su conjunto y no de una Cámara en concreto y, menos aún, en detrimento del Congreso de los Diputados, cuya posición prevalente en el sistema aparece como objetivo a conseguir. Por ello, será absolutamente necesario contar, en su momento, con la colaboración de la Cámara Baja en el trabajo a desarrollar.

II. FUNCIONES

1. Es éste el aspecto sobre el que ha recaído el más alto nivel de consenso en el ámbito de la Ponencia. Es necesario tener en cuenta que toda la reforma va encaminada a potenciar y realzar el carácter territorial del Senado, entendido como ámbito parlamentario de vertebración de los intereses y puntos de vista de las Comunidades Autónomas. Ámbito parlamentario del Estado, ya que cada Comunidad Autónoma tiene su propia Asamblea legislativa.
2. En este sentido las propuestas sobre las que ha recaído acuerdo son las siguientes:

2.1. PRIMERA LECTURA

2.1.1. Modificar el artículo 74 de la Constitución para ampliar el número de iniciativas cuyo procedimiento debe iniciarse en el Senado:

- a) Las Leyes orgánicas que contienen la elaboración o reforma de los Estatutos de Autonomía.
- b) Las Leyes cuya existencia descansa en las previsiones contenidas en el artículo 150 de la Constitución española:
 - b.1) Leyes-marco (art. 150.1)
 - b.2) Leyes orgánicas de transferencia o delegación (art. 150.2)
 - b.3) Leyes de armonización (art. 150.3)
- c) La Ley del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158.2)
- d) La Ley orgánica a la que se refiere el art. 157.3
- e) También se mantendrá el iniciar el proceso en el Senado en lo que define para las Cortes Generales el art. 145.2

2.1.2. Ampliar los supuestos de la Comisión Mixta Paritaria (art. 74.2) en los desacuerdos entre ambas Cámaras referentes a todas las leyes cuya primera lectura se haya llevado a cabo en el Senado.

2.1.3. Atribuir al Senado la toma en consideración de las iniciativas legislativas que, al amparo del artículo 87.2 de la Constitución española, emanan de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas sin perjuicio de su tramitación en primera lectura en la Cámara que corresponda.

2.1.4. Ampliar y racionalizar los plazos preclusivos de dos meses y veinte días naturales que el artículo 90 de la Constitución española atribuye al Senado para tramitar las iniciativas legislativas a cuatro meses y a cuarenta días naturales respectivamente.

2.2. VETO CON TEXTO ALTERNATIVO

2.2.1. Se propone la sustitución de la ineficaz figura del veto (que caso de ejercerse conlleva que el Senado se aparte del procedimiento legislativo) por la posibilidad de presentación y aprobación, en su caso, de enmiendas a la totalidad con texto alternativo. En caso de aprobarse dicho texto por el Pleno de la Cámara, se someterá directamente a la Comisión Mixta Paritaria prevista en el artículo 74 de la Constitución. No regirá este procedimiento en los Presupuestos Generales del Estado, que continuarán tramitándose en la forma actual.

2.2.2. Si el Senado no aprueba el texto de la Comisión Mixta Paritaria, el Congreso, por mayoría que la naturaleza de la propia ley exija, puede aprobar el texto original o el de la propia Comisión Mixta.

2.2.3. Se aplaza la decisión sobre si la aprobación del texto alternativo debe exigir mayoría absoluta o es suficiente la mayoría simple. Se tratará esta cuestión con posterioridad a los acuerdos sobre "Composición del Senado".

2.2.4. Debe procederse a la elaboración y aprobación del Reglamento de Cortes Generales, especialmente en lo que se refiere a la Comisión Mixta Paritaria.

2.3. DEBATE PREVIO

2.3.1. Iniciado el proceso legislativo propiamente dicho mediante la remisión simultánea del proyecto de Ley a ambas Cámaras, y cuando el mismo Gobierno aprecie que su contenido legislativo tiene naturaleza, relevancia o trascendencia autonómica, éste podrá solicitar un debate previo en el Senado, centrado en los aspectos territoriales o autonómicos del mismo, antes de que el Congreso de los Diputados lo empiece a tratar en sus órganos legislativos. También podrá solicitar la celebración de este debate el propio Senado, si así lo acuerdan las dos terceras partes de los Senadores. El Senado dispondrá de un mes para realizar dicho debate, computado desde el día de la recepción de la iniciativa en la Cámara.

2.3.2. En estos debates previos en el Pleno del Senado podrán participar los Presidentes de las Comunidades Autónomas.

2.3.3. El Diario de Sesiones de este debate se remitirá al Congreso de los Diputados.

2.3.4. Dicho debate previo se realizará sin perjuicio de las funciones que el Senado tiene atribuidas en el artículo 90 de la Constitución española.

3. En punto a la primera lectura, varios son los aspectos a resaltar:

3.1. El cambio de orden de las Cámaras en el procedimiento legislativo no altera radicalmente la ubicación de la *potestas decidendi*. Dicho de otra manera: no afecta sustantivamente a la capacidad decisoria del Congreso hoy instalada monolíticamente en el artículo 90 de la Constitución. Permite, no obstante, potenciar varios aspectos prioritarios de la territorialidad del Senado:

a) Visualiza muy claramente un bloque de legislación de carácter netamente territorial, pero poniendo todo este sector bajo categorías jurídicas claras y definidas, desligándose, por tanto, de conceptos jurídicos indeterminados y de difícil precisión como "naturaleza autonómica", "relevancia autonómica", "interés autonómico", etc.

b) Permite asociar desde el inicio de la tramitación en sede parlamentaria a las Comunidades Autónomas, a través de su representación en el Senado que, aunque sin voto, es otro de los objetivos de la reforma.

- c) Permite la bidireccionalidad de la iniciativa, puesto que es evidente que la primera lectura facilita la impronta de la Cámara que la realiza, ya que la que hace la segunda lectura trabaja sobre el texto remitido por otra instancia legislativa y no por el Ejecutivo. En este sentido, los textos de estas iniciativas llegarían al Congreso con un conocimiento explícito de la opinión de las diversas Comunidades Autónomas sobre las mismas.
- d) Por último, y aunque no de importancia menor, la división de las leyes para el inicio de su tramitación parlamentaria facilitaría un tráfico más ordenado de la carga legislativa de las Cámaras.

3.2. Lógico corolario de la atribución de la primera lectura al Senado sería la propuesta de acudir en estos casos al mecanismo de conciliación entre Cámaras que prevé el artículo 74.2 de la Constitución española -esto es, Comisión Mixta Paritaria-, frente a la aplicación automática e indiscriminada del artículo 90 C.E.

Por una parte, el artículo 90 C.E. ha demostrado ya en reiteradas ocasiones su poca adecuación a una buena técnica parlamentaria y su escasa flexibilidad para resolver problemas de discrepancias que van más allá de lo puramente político para situarse en el ámbito de la técnica jurídica.

Por otra, se considera que el mecanismo de la Comisión Mixta Paritaria (que salvaguarda la capacidad última de decisión del Congreso de los Diputados) es más apropiado tanto para poder

... sintetizar acuerdos en el marco de un Parlamento bicameral como son las Cortes Generales, como para poder acotar, en su caso, el ámbito del disenso.

Por último, la hipotética atribución al Senado de la primera lectura sin que se fije un mecanismo de conciliación como el auspiciado, reduciría de tres a dos las fases del procedimiento parlamentario actualmente existentes, en detrimento claro de la reflexión y la ponderación política. Parece de todo punto lógico que el Senado pueda debatir y, ¿por qué no?, acordar con el Congreso una fórmula pactada para las discrepancias.

3.3. Una necesidad unánimemente sentida en el Senado es la de ampliar y racionalizar los plazos preclusivos de los dos meses y veinte días naturales que el artículo 90 de la Constitución española le atribuye para tramitar los textos legislativos. O se quiere mantener una ficción de racionalidad o hay que aumentar esos plazos para que la actividad legislativa del Senado pueda desarrollarse en las condiciones mínimas que la lógica demanda.

3.4. Una propuesta que puede parecer radicalmente novedosa es la de alterar el sistema de veto del que actualmente disfruta el Senado en el artículo 90 de la Constitución española (sobre este particular puede consultarse el informe que se adjunta como Anejo I a este documento).

Nótese que, frente a una mayoría de bloqueo como es la que puede reflejar el veto hoy existente, la fórmula que se propone implica una mayoría "constructiva" que pueda ponerse de acuerdo no sólo en vetar (lo que puede deberse a motivaciones muy diversas), sino en proponer alternativas concretas. Es decir, se trata de cambiar una posición negativa o abstencionista por una posición más comprometida de participación en el procedimiento legislativo.

En todo caso, esta posibilidad aparece directamente vinculada a la solución que se aporte para la composición de la Cámara, ya que la atribución de este tipo de facultades no puede desgajarse de las hipótesis reales de relaciones entre ambas Cámaras que puedan resultar del proceso electoral.

3.5. En el seno de la Ponencia se ha debatido y acordado la posibilidad de lo que se denomina "debate previo" en el procedimiento legislativo.

Esta fórmula se aparta de lo que significa la primera lectura toda vez que no tiene valor decisorio en el marco del procedimiento legislativo. Y esto es así por varias razones:

- a) No es un trámite obligatorio sino que depende potestativamente del Gobierno el someter el proyecto a esta fase.
- b) Está pensado para iniciativas que tengan "naturaleza, relevancia o trascendencia autonómica". Por su propia indefinición, y tal y como antes se decía, no se altera el

procedimiento ordinario, pero se posibilita la introducción de esta fase de manera no preceptiva.

- c) El objetivo básico es permitir que las Comunidades Autónomas puedan intervenir en la fase parlamentaria de las Cortes Generales, con independencia de la manifestación previa de su posición ante los órganos del Gobierno en fase de anteproyecto, bien bilateral o multilateralmente.
- d) El resultado de este debate tomaría cuerpo en un Diario de Sesiones del Senado que sería remitido al Congreso de los Diputados.

Aun siendo conscientes de la virtualidad de este mecanismo conviene no olvidar que su repercusión práctica y su encaje en el ordenamiento parlamentario no es tan sencillo.

Por una parte, el debate podría expresar posiciones autonómicas en sede parlamentaria con la publicidad que ello comporta. Pero tampoco hay que cerrar los ojos a la realidad de que dichas posiciones habrán sido, probablemente, puestas en conocimiento de la opinión pública y de los medios de comunicación con anterioridad. El debate podría transformarse así en una reduplicación ociosa de lo que ya es público y notorio.

Por otra, el hecho de que sea el Gobierno quien tiene la potestad de decidir sobre su celebración puede convertir en ilusoria esta posibilidad, por más que en ocasiones fuese conveniente. No obstante, no existe

fórmula alternativa que se le pueda oponer, pues la seguridad y fiabilidad del procedimiento legislativo hacen poco aconsejable que sea el Senado quien tenga atribuida la potestad de decidir su celebración.

Por último, este mecanismo abunda en una dinámica que se está extendiendo, pero que no deja de entrañar importantes riesgos y disfunciones: se trata de la adición al procedimiento legislativo *stricto sensu*, con su fórmula tradicional de debate y decisión, de fases de informes de órganos ajenos a las propias Cámaras. El ejemplo de los informes del Parlamento de Canarias en materias de su régimen económico y fiscal es un ejemplo claro de estas dudas y dificultades. En el caso que nos ocupa se trata de un debate no decisorio establecido con la intención de hacer participar a sujetos ajenos a la potestad legislativa del Estado. Ello implicaría un cierto sucedáneo del debate de toma en consideración, toda vez que, aunque no se vote ni se decida sobre el proyecto, quedan manifestadas posiciones con carácter previo al inicio de la tramitación legislativa en el Congreso. Todo ello sin perjuicio de que, claro está, el proyecto deberá retornar posteriormente al Senado para la segunda lectura. Por su propia naturaleza este procedimiento no es compatible con aquellos supuestos en los que el Senado abordase la primera lectura de las iniciativas legislativas.

- 3.6. La Ponencia ha decidido también que el Senado debería seguir manteniendo su naturaleza de Cámara Parlamentaria integrante de las Cortes Generales. Por ende, ello supone el mantenimiento de las funciones legislativas y de control de la política del Gobierno que le atribuye actualmente la Constitución.

En este sentido merece especial atención el replanteamiento que debe hacerse del debate sobre la situación del Estado de las Autonomías previsto hoy en los artículos 56.bis.7 y bis.8 del Reglamento del Senado. Parecen comúnmente admitidas tanto su necesidad como la conveniencia de cambiar su formato. Mayores discrepancias suscitan su periodicidad y convocatoria.

III. COMPOSICIÓN

1. Tal y como se ha indicado con anterioridad, la cuestión de la composición no ha producido idéntico nivel de acuerdo al reflejado para el apartado de funciones. Cabe señalar, no obstante, que el nivel de desacuerdo no parece en absoluto insalvable. Ninguna fuerza política ha puesto encima de la mesa una propuesta cerrada, bloqueada e innegociable y ninguna ha manifestado tampoco aspectos que pongan en peligro el alcanzar acuerdos a este respecto.

Es más, los motivos de discrepancia, cuando los ha habido, se han centrado más en las soluciones que en los problemas detectados, donde se ha dado un amplio nivel de consenso sobre los errores a evitar. Existe, además, la sensación de que los aspectos que han puesto en cuestión al Senado no derivan tanto de su composición como de las funciones que la Cámara pueda y deba tener.

2. En esta línea de analizar cuestiones y problemas pueden destacarse los siguientes:

2.1. Es apreciación común que el carácter territorial del Senado debe enfocarse primordialmente hacia el ámbito autonómico. En este sentido el carácter primordial de la circunscripción provincial no acaba de encajar con la dimensión que, veinte años después de la aprobación de la Constitución, ha alcanzado la esfera de las Comunidades Autónomas.

2.2. Otra consecuencia derivada de lo anterior es que el sistema electoral prima claramente a las Comunidades Autónomas multiprovinciales frente a las bi o uniprovinciales, al no tenerse en cuenta el elemento poblacional, salvo, moderadamente, en lo que atañe al artículo 69.5. Esto lleva a una posición más favorable al mantenimiento del *status quo* en unas Comunidades que en otras. De manera similar las Comunidades Autónomas insulares hacen cuestión capital del mantenimiento de la elección por islas y no necesariamente por provincias.

A este respecto cabría hacer dos reflexiones básicas:

- a) Existe una voluntad generalizada -aunque no manifestada en acuerdo concreto- de que la modificación de la composición no debe reflejarse en un aumento del número de Senadores, que, de producirse, debería ser mínimo.
- b) Por otra parte, no debería olvidarse que el aspecto poblacional está fundamentalmente recogido en el Congreso de los Diputados. Dicho de otra manera, las Cámaras territoriales, por su propia definición, no suelen tener como criterio básico de su composición la importancia demográfica de los territorios, acercando el número de representantes (v.gr. Bundesrat) o,

incluso, eliminando cualquier diferencia fundada en la misma (v.gr. Senado de los Estados Unidos de América).

- 2.3. Otra cuestión que ha merecido el análisis reiterado de la Ponencia es el momento en que deban celebrarse las elecciones para el Senado, independientemente de cuál sea el sistema electoral.

En los veinte años de aplicación de la Constitución, con independencia de que la Constitución permita otras soluciones en el artículo 115, las elecciones para el Congreso de los Diputados y el Senado se han celebrado simultáneamente. No ha habido, pues, duda respecto de la celebración de elecciones generales.

Hoy existen posturas que sostienen que la elección de Senadores debiera realizarse de manera simultánea a los comicios autonómicos de cada Comunidad. De esta manera se estima que se reforzaría el aspecto territorial de la Cámara. Esta solución exige tener en cuenta, al menos, las siguientes cuestiones:

- * No hay una única fecha de elecciones autonómicas. Esto supone la elección no simultánea de Senadores que, sin embargo, lo serían por idéntico mandato (¿cuatro años?). El Senado tendría así que convertirse en una suerte de Cámara permanente. Ello significa estudiar rigurosamente las alteraciones que implica en un sistema bicameral como el de las Cortes Generales.
- * Políticamente es más previsible la articulación de mayorías

distintas en ambas Cámaras con un sistema de fecha electoral diferente que con elecciones simultáneas para las dos Cámaras.

- * La coincidencia de la elección de Senadores con, al menos, los comicios autonómicos (podrían acumularse también -como en el año 1999- las elecciones locales y para el Parlamento Europeo) podría hacer perder relevancia a aquella elección, convirtiéndola en una elección de segundo orden.

Todas estas reflexiones operan, claro está, para el supuesto de que se siga manteniendo el carácter electivo de todos o parte de los Senadores. Si se opta por un sistema indirecto o de designación por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas la cuestión es, obviamente, diferente.

2.4. No menor trascendencia tiene la decisión respecto del régimen jurídico del sistema electoral para el Senado.

Parece obvio que hay aspectos esenciales que, por su propia naturaleza, deben estar recogidos, en todo caso, en la Constitución. Ejemplo evidente de esto es el número de Senadores y su reparto por circunscripciones, cualesquiera que sean éstas.

A partir de aquí nada es inexorable. Hoy en día el régimen jurídico de la elección para Senadores aparece homogeneizado en la Constitución y en la L.O.R.E.G. En cambio, sobre la base del artículo 69.5 de la Constitución, cada Comunidad Autónoma aprueba sus propias leyes conteniendo el régimen de designación de sus Senadores.

En los debates de la Ponencia no han faltado posiciones que sostienen que la Constitución española debe regular exclusivamente el número de miembros que corresponden a cada Comunidad Autónoma, para encomendar directamente a éstas la completa regulación del régimen electoral para los Senadores propios. Esto supondría tanto como extender el procedimiento del artículo 69.5 a todo el Senado.

Esta opción, en su posibilidad más extrema, podría llegar a unir en la misma Cámara a Senadores electos (en ámbito autonómico, provincial o de territorio menor) con Senadores designados. Igual que sucede hoy pero en mayor proporción. Juega, pues, aquí también el factor elección-designación como un aspecto político que debe ser tenido en consideración.

3. Sentado lo anterior, de la observación atenta de las reuniones de la Ponencia pueden desprenderse una serie de apreciaciones.

No parece, en primer término, que nadie plantee alteraciones radicales del *status quo* en cuanto a la composición.

Parece, sin embargo, objetivo común una superación, siquiera sea parcial o limitada del escenario provincial como ámbito electoral en favor del marco autonómico.

Esto llevaría, de algún modo, a incrementar el número de Senadores elegidos/designados por las Comunidades Autónomas, hoy situado en torno a una quinta parte del total de Senadores. A este respecto se han propuesto

fórmulas variadas, desde la clásica designación parlamentaria hasta la designación por el ejecutivo autonómico.

Nótese, no obstante, que si el esquema de representación va a seguir vinculado -como parece- al sistema partidario más que al elemento autonómico, los cambios, que pueden parecer radicalmente significativos, se atenuarían a buen seguro en sus consecuencias.

En todo caso, de los debates habidos en el seno de la Ponencia no parece desprenderse que la cuestión de la composición pueda ser el obstáculo en que encalle la reforma, siempre que las alternativas sean sensatas y no se alejen radicalmente del actual *status quo*.

IV. HECHOS DIFERENCIALES

1. El fundamento de los trabajos para la reforma constitucional del Senado se encuentra en hacer efectiva la afirmación del artículo 69.1 de la Constitución española, esto es: "El Senado es la Cámara de representación territorial".

Como ya se ha indicado, esta representación territorial se vuelca decididamente hacia el ámbito de las Comunidades Autónomas. Esto es perfectamente explicable si tenemos en cuenta cuál ha sido la evolución del sistema constitucional español en estos veinte años de vigencia de la norma máxima, evolución difícilmente previsible cuando se redactó la misma en 1978.

Parece oportuno recordar que, amén de lo previsto en su Título VIII, el núcleo esencial del pacto constituyente en materia de organización territorial se encuentra plasmado en el artículo 2, a tenor del cual: "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas."

2. De todo lo anterior se desprende que la reforma del Senado toca inevitablemente uno de los aspectos más complejos y delicados del entramado constitucional. Nótese que en este, como en tantos otros casos, la Constitución fue lo suficientemente flexible para permitir acuerdos que posteriormente permitieran interpretaciones o lecturas diversas (no necesariamente contradictorias) y desarrollos específicos ajustados a la realidad cambiante de un país como España. Posiblemente sea el modelo autonómico uno de los ámbitos donde de manera más patente puede contrastarse esta afirmación.

En todo caso, y por los medios que se estimen más oportunos, parece ineludible resaltar el deseable papel integrador que una Cámara como el Senado puede jugar en un marco caracterizado por el juego, si no exclusivo sí decididamente preponderante, del principio de bilateralidad. No se trata, en modo alguno, de minusvalorar ni atacar dicho principio, pero sí de corregir o suplementar lo que se puede considerar como un "déficit de multilateralidad" impropio de un país con una organización territorial como España, donde la profundidad de su descentralización, tanto política como económica, parece requerir, aunque sólo fuera por elementales razones de buen funcionamiento, una concertación multilateral que, alejada de precedentes discutibles, ayude a

potenciar el modelo en beneficio de la nación y de cada una de sus Comunidades Autónomas.

Pero en este camino teórico, no son pocos los problemas de diversa índole. Intentaremos hacer una síntesis de los mismos.

3. No es el menor, y quizá sea el primero en el orden lógico, la propia definición del concepto de "hecho diferencial".

Se trata de un término que ha hecho fortuna en la práctica política, mediática y académica, pero que no aparece en ningún momento recogido como tal expresión en la Constitución española. Ello no quiere decir que se construya desde la nada. Así, v.gr., el Preámbulo habla ya de "Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones"; el artículo 2 reconoce el derecho a la autonomía; el artículo 3.3 reconoce la pluralidad lingüística como patrimonio cultural; el artículo 20.3 tiene también en cuenta el pluralismo lingüístico, etc., etc.

Es decir, frente a anteriores concepciones homogeneizantes y unitaristas, la Constitución española se basa evidentemente en la pluralidad, la diversidad y la autonomía para articular su sistema de organización territorial. Aún más. Si atendemos al artículo 143.1 vemos que es requisito para acceder a la condición jurídica de Comunidad Autónoma la posesión de "... características históricas, culturales y económicas comunes" o de "entidad regional histórica" o la característica de territorio insular. Se trata, pues, de elementos que, siendo comunes a los territorios que integran una Comunidad Autónoma, les

diferencian de otras Comunidades Autónomas. Ello no quiere decir que no puedan existir características diferenciadoras compartidas por dos o más Comunidades Autónomas (v.gr. lengua, insularidad, etc.).

Catalogar, sin embargo, los denominados hechos diferenciales es algo bastante más complejo. La experiencia demuestra que, independientemente del análisis constitucional al que luego nos referiremos, cada Comunidad Autónoma cree tener un "algo", un elemento, que la hace diferente, distinta del resto de Comunidades. Esta creencia tiene la lógica inmanente de querer justificar su propia existencia. Si no hubiera diferencias con las Comunidades Autónomas limítrofes ¿qué explicación habría para su subsistencia?. Un Presidente de Comunidad Autónoma decía con cierta ironía en su comparecencia ante la Ponencia que el hecho diferencial de su Comunidad era, precisamente, la carencia de hechos diferenciales. Hasta ahí se ha llegado.

Buscando una referencia más concreta, más apoyada en el texto constitucional, existen documentos de trabajo que tratan de catalogar los hechos diferenciales en los siguientes:

- Lengua propia y su correspondiente cultura (art. 3 y Preámbulo).
- Competencias en derechos civiles forales o especiales (art. 149.1.8).
- Insularidad (art. 141.4; 69.3; Disposición Adicional Tercera).
- Foralidad (Disposición Adicional Primera).

- Nacionalidades que, atendiendo sus precedentes históricos, utilizaron la Disposición Transitoria Segunda en lo que se refiere al procedimiento de común acuerdo (art. 151.2.2) sobre sus normas institucionales básicas.

Esta enumeración, de la que sería oportuno saber si tiene características de *numerus clausus* o no, plantea diversas reflexiones:

- a) El catálogo recoge, ciertamente, la mayoría de los elementos diferenciadores que pueden tener una o varias Comunidades Autónomas.
- b) Parece oportuno, no obstante, separar elementos sustanciales que la Constitución reconoce y protege como elementos preexistentes al propio régimen constitucional (lengua, insularidad, derechos civiles forales, foralidad incluso), y mecanismos procedimentales establecidos *ad hoc* en la propia Constitución para solventar problemas concretos del momento y cuya consideración como elementos diferenciales plantea mayores dificultades. Piénsese, por ejemplo, en la Disposición Transitoria Segunda o en la propia Disposición Adicional Tercera en lo relativo al régimen económico y fiscal del archipiélago canario.
- c) Si se acepta que un determinado procedimiento jurídico para la elaboración de normas es en sí un hecho diferencial, habría quizá que extender esta categoría a supuestos como los de las ciudades de Ceuta y Melilla de la Disposición Transitoria Quinta, a la Comunidad Autónoma que se incorporó al procedimiento del artículo 151 por vía de referéndum popular, etc.

d) Dicho en otros términos, la conversión de mecanismos procedimentales en hechos diferenciales en sí mismos es susceptible de producir una doble distorsión. Por una parte, se consagraría como categoría lo que eran soluciones concretas para problemas del momento. Por otra, nadie puede garantizar presiones cruzadas de muy distinto signo para alterar procedimientos ordinarios mediante la introducción de fases específicas llamadas a convertirse en un futuro inmediato en hechos diferenciales *per se*.

4. Como se ha indicado anteriormente, la conversión del Senado en Cámara de auténtica representación territorial, de profundización del hecho autonómico, intenta reforzar el polo de la multilateralidad en un Estado que no se ha caracterizado precisamente por su potenciación en estos veinte años. El desarrollo autonómico ha marchado, más bien, por la senda del principio de la bilateralidad en el ámbito exclusivo de los ejecutivos, es decir, del Gobierno de España y de los Consejos Ejecutivos de las Comunidades Autónomas.

Esta constatación no sólo no tiene nada de crítica negativa, sino que permite evaluar positivamente hasta qué punto se ha podido avanzar en un modelo cuyo juicio global sólo puede ser positivo. Por ello, las nuevas funciones del Senado, su nuevo papel institucional no puede poner en riesgo el juego del mecanismo bilateral.

Lo que sí cabe, sin duda, plantearse es la contribución que la Cámara pueda hacer al principio de la multilateralidad. A la posibilidad, ciertamente deseable, de que todas y cada una de las Comunidades Autónomas puedan debatir conjuntamente a través de sus Senadores y de los representantes de las

Comunidades Autónomas los problemas que les afectan, las soluciones que pueden aportarse participando así en la potestad normativa que al Estado corresponde. De este modo, y sin hacer abdicación de la competencia estatal, se podría integrar más armónicamente a las diversas Comunidades Autónomas en la destilación de lo que es objetivo principal de la Constitución española: el interés general de España. Concepto por cierto no etéreo sino reflejado constitucionalmente (cfr. p.ej. artículos 149.1.20ª, 149.1.24ª, 150.3 y 155, entre otros).

5. Para ello es fundamental, tal y como se ha puesto de relieve en diversas comparecencias ante la Ponencia, y como se trasluce en el documento de trabajo que se ha circulado, evitar la dinámica del agravio comparativo. Dicho en otros términos, el reconocimiento y la constatación de hechos diferenciales, cualesquiera que éstos sean, no pueden ni deben ser entendidos o instrumentados como supuestos o reales privilegios que faciliten el recelo y el enconamiento entre Comunidades Autónomas o, lo que sería todavía peor, entre los propios ciudadanos de las mismas.

Quizá no sea insensato afirmar que esta dinámica no depende tanto del reconocimiento de los llamados hechos diferenciales, cuanto de las consecuencias jurídicas que en forma de potestades o competencias puedan anudarse a aquellos. De esto nos ocuparemos más tarde.

6. Por último, y con carácter abstracto, antes de entrar en el análisis de opciones concretas, se vuelve ahora a advertir sobre el riesgo potencial que

puede entrañar la inclusión de fases o procedimientos nuevos en el marco de instituciones jurídicas tan sensibles como es el procedimiento legislativo. No se trata de afirmar la imposibilidad de modificar éste. Se trata, por el contrario, de prevenir que dichas alteraciones deben ser incorporadas, en su caso, con una perspectiva global del conjunto so pena de crear posteriormente incidentes reglamentarios y de índole constitucional de difícil solución.

Las dificultades de todo tipo que ha supuesto, por ejemplo, la plasmación de lo previsto en la Disposición Adicional Tercera de la Constitución en relación con el Estatuto de Autonomía de Canarias y los propios Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, han hecho que esta cuestión esté hoy pendiente de solución en el Tribunal Constitucional.

A este riesgo nos referimos no con ánimo de poner obstáculos, sino de prevenir sobre el riesgo de una técnica defectuosa en la elaboración de la reforma.

7. En función de lo anterior, las cuestiones planteadas en el momento actual requieren, con carácter previo, una respuesta política a las mismas. Intentaremos sintetizar los principales elementos:

- 7.1. La primera pregunta puede ser la de si es el Senado el ámbito natural en el que la Constitución deba reflejar los hechos diferenciales.

Desde una primera aproximación es evidente que, como se ha dicho, la pregunta se plantea porque lo que se pretende es convertir en auténtica

la naturaleza de la representación territorial del Senado. Por ello, no es ni gratuito ni sorprendente que se debata sobre los llamados hechos diferenciales.

No debe, sin embargo, olvidarse que el ámbito fundamental de operatividad de los mismos es la propia Comunidad Autónoma. Es en su seno donde se protegen, desarrollan y gestionan los hechos diferenciales. Aspectos como la lengua, la cultura propia, los derechos civiles forales o especiales, la foralidad, son otros tantos ejemplos de que la diferencia es el punto de partida constitucional desde el que, en el nivel autonómico, se construye el régimen jurídico propio. Por tanto, no se trata de que los hechos diferenciales queden desprovistos de protección o sentido si no se incorporan al acervo normativo senatorial, sino que la lógica de una mayor representatividad territorial implica asociar a las Comunidades Autónomas a la participación en la normación estatal.

La pregunta podría, por tanto, ser formulada de otra manera. ¿Hasta dónde debe "territorializarse" el Senado en función de los hechos diferenciales?. Es esta una cuestión que sólo admite respuestas políticas. Algún compareciente en la Ponencia ponía como límite el pacto constituyente manifestado esencialmente en el artículo 2 de la Constitución española. Es un ejemplo de respuesta como tantas otras que puedan darse.

- 7.2. La segunda pregunta nos retrotrae a elementos previamente indicados. Si van a recogerse los hechos diferenciales como fundamento de una especial protección, parece imprescindible delimitar con carácter previo

qué y cuáles son aquellos que tienen la condición de constitucionalmente relevantes. A estos efectos, nos remitimos a lo expuesto en el punto 3 del apartado IV.

- 7.3. Siendo complejo y difícil de resolver lo anterior, entendemos que no es lo más complicado.

Que los hechos diferenciales, sea cual sea su denominación y sea cual sea su catálogo, existen es algo que no plantea hoy problemas especiales de aceptación en el seno de la Ponencia. La dificultad, el auténtico nudo gordiano de la cuestión estriba en dilucidar cuáles son los "efectos jurídicos" que se quieran anudar a ese reconocimiento en el ámbito del Senado. Aquí es donde se encuentra, a nuestro juicio, el verdadero problema. Intentaremos sintetizar lo planteado en cuatro apartados.

- 7.3.1. Grupos Territoriales: El documento de trabajo circulado parte de la constitución en el interior del Senado de unos Grupos Territoriales radicalmente diversos de los que, ciertamente con nula operatividad, contempla el artículo 32 del actual Reglamento del Senado. Frente a éstos, que se articulan en el seno de los respectivos Grupos Parlamentarios, el documento contempla unos Grupos Territoriales "formados por todos los Senadores de cada Comunidad Autónoma", independientemente, por tanto, de la afiliación política de sus miembros.

Este planteamiento, reglamentariamente posible, exige, a nuestro entender, dilucidar una cuestión previa. El Senado ha

venido funcionando hasta el momento sobre la base del criterio de la afiliación partidaria y no del origen territorial. De este modo, son los Grupos Parlamentarios los que manifiestan la voluntad de las fuerzas políticas que los constituyen. Suplementar este principio con el derivado de la procedencia territorial exige tener en cuenta la posible o probable realidad de mayorías muy diversas a la hora de adoptar acuerdos según cuál sea el ámbito en el que éstos se toman. Máxime cuando el informe del Grupo Territorial se contempla con carácter preceptivo y no facultativo.

Junto a esta cuestión de hondo calado político otros temas son dignos de consideración.

El Grupo Territorial ¿se entiende como un órgano permanente, estructurado y, por ende, con órganos rectores o como un órgano convocado *ad hoc* cuando se den las premisas previstas reglamentariamente?

- 7.3.2. La fijación precisa y no indeterminada de los supuestos en los que el Grupo Territorial debe evacuar su informe es requisito *sine qua non* para que el procedimiento no se convierta en motivo recurrente de controversia política. Piénsese en la dificultad ya constatada *supra* de perfilar la afectación directa o específica a una Comunidad concreta o su encaje en uno de los hechos diferenciales. La claridad en este caso es elemento imprescindible para la deseable seguridad jurídica.

7.3.3. Recurso de inconstitucionalidad: El documento de trabajo plantea la posibilidad de ampliar el círculo de legitimidades para interponer recurso de inconstitucionalidad a los Grupos Territoriales de Senadores que hubieran informado la ley recurrida. Este recurso tendría efectos suspensivos.

Sobre esta posibilidad cabe hacer varias acotaciones:

La propuesta rebaja notablemente la dificultad para interponer recuso. Hasta ahora se exigen como mínimo 50 Diputados o 50 Senadores. En la hipótesis de que la composición del Senado no se alterase radicalmente, se estaría rebajando esta exigencia en algunos casos a grupos de cinco Senadores. Y ello suponiendo que la decisión se adoptase unánimemente. En otro caso, tres Senadores podrían paralizar la entrada en vigor de una Ley.

No conviene olvidar tampoco que, tanto los Gobiernos autonómicos como sus propios Parlamentos pueden presentar recursos de inconstitucionalidad. Esto es lo que suele suceder cuando se producen supuestos como los que previsiblemente originarían recursos por parte de Grupos Territoriales del Senado.

Por último, la reintroducción del efecto suspensivo encadenado a la presentación de un recurso de inconstitucionalidad vuelve a poner sobre la mesa la

virtualidad de un mecanismo deliberadamente suprimido por el legislador en el pasado. Las razones a favor y en contra de tal supresión son las que de manera sobradamente conocida se argumentaron en su momento, por lo que no parece procedente su reiteración aquí.

- 7.4. Por último, queda por contemplar el aspecto lingüístico, esto es, la posibilidad de empleo de lenguas distintas del castellano en los trabajos del Senado.

Como es conocido, el vigente Reglamento de la Cámara contempla tres previsiones específicas:

"Artículo 11 bis

En su primera intervención ante el Pleno de la Cámara, el Presidente podrá utilizar el castellano y las demás lenguas que tengan el carácter de oficiales en alguna Comunidad Autónoma, de acuerdo con la Constitución y el correspondiente Estatuto de Autonomía. En este supuesto, el contenido de dicha intervención será idéntico en las diferentes lenguas."

"Artículo 56 bis 7.2

Las intervenciones que se produzcan en esta sesión de la Comisión General de las Comunidades Autónomas podrán realizarse en cualquiera de las lenguas que, con el castellano, tengan el carácter de oficiales en alguna Comunidad Autónoma, de acuerdo con la Constitución y el correspondiente estatuto de Autonomía. En el Diario de Sesiones se reproducirán todas íntegramente en castellano y en la

lengua en que se hayan realizado."

"Disposición Adicional Cuarta

Los ciudadanos y las instituciones podrán dirigirse por escrito al Senado en cualquiera de las lenguas españolas que, junto con el castellano, tenga carácter oficial en su Comunidad Autónoma. En este supuesto la Cámara facilitará la traducción a efectos de su correspondiente tramitación."

En estos tres preceptos se sustancia el acuerdo que sobre esta materia se alcanzó en 1994.

Desde entonces hasta el momento presente la situación parece haber avanzado sustancialmente, de modo que, tanto de los debates de la Ponencia como de las propias comparecencias habidas, puede desprenderse una posibilidad de progresar en este camino. Se trata, en cualquier caso, de una decisión esencialmente política, aunque a posteriori requiera la puesta en práctica de medidas administrativas y financieras de diversa índole.



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

VII LEGISLATURA

Serie I:
BOLETÍN GENERAL

5 de febrero de 2001

Núm. 137

ÍNDICE

MOCIONES ANTE EL PLENO

- Del GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA, por la que se acuerdan diversas medidas para impulsar y programar el ejercicio de las funciones territoriales del Senado **(662/000086)**.....

662/000086

PRESIDENCIA DEL SENADO

De acuerdo con lo previsto en el artículo 191 del Reglamento del Senado, se ordena la publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES de la **moción** presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA, por la que se acuerdan diversas medidas para impulsar y programar el ejercicio de las funciones territoriales del Senado, incluida en el orden del día de la sesión plenaria del día 6 de febrero de 2001.

Palacio del Senado, 30 de enero de 2001.—P. D., **Manuel Alba Navarro**, Letrado Mayor del Senado.

A la Mesa del Senado

El Grupo Parlamentario Socialista, al amparo de lo establecido en los artículos 174 y 175 del Reglamento de la Cámara, solicita la siguiente moción ante el Pleno de la Cámara.

Exposición de motivos

Al iniciarse el período de sesiones, parece conveniente que el Pleno de la Cámara, como en otras ocasiones, acuerde impulsar y programar el ejercicio de las funciones territoriales del Senado. La diversidad e importancia de los asuntos relacionados con el Estado de las Autonomías que interesan a los ciudadanos y forman parte destacada del debate político entre nosotros, recomiendan que se promueva y ordene el conjunto de los trabajos que el Senado ha de llevar a cabo, por imperativo reglamentario, especialmente en la Comisión General de Comunidades Autónomas. La experiencia parece recomendar que el debate anual previsto en el artículo 56 bis 7 del Reglamento, se efectúe sobre la base de los trabajos llevados a cabo por la Comisión, y por eso la moción prevé encomendar a la Presidencia y a la Mesa del Senado el desarrollo de un programa de consultas con el Presidente del Gobierno y con los Presidentes de las Comunidades Autónomas para lograr un acuerdo que permita seleccionar algunas materias sobre las cuales la Comisión general pudiese desarrollar un plan de trabajo que concluyese en una resolución sobre la cual se centrara el Debate del Estado de las Autonomías, que se celebraría, de acuerdo con las previsiones reglamentarias, en el último trimestre de este año.

Es evidente que el Senado necesita de este impulso, para ser útil al Estado Autonómico, pero también útil a la tarea de auspiciar el diálogo entre el Gobierno, los grupos parlamentarios y todas las Comunidades Autónomas. Pero el Senado debe también manifestar y comunicar a los grandes actores de nuestro estado compuesto, su disposición a servir de cauce para que ese diálogo se produzca y para convertirse en una Cámara donde el análisis, estudio y deliberación sobre la política territorial se lleve a cabo permanentemente, reivindicando también su capacidad para proponer e impulsar acuerdos o medidas políticas.

El Senado al aprobar esta iniciativa quiere también destacar la importancia de que este impulso proceda de un acuerdo lo más amplio posible y, además, declare que los trabajos que han de culminar con la Celebración del Debate sobre el Estado de las Autonomías, buscarán el restablecimiento del necesario consenso en estas materias. La experiencia, incluida la experiencia de esta Cámara en anteriores legislaturas, también nos enseña que ese consenso es posible de alcanzar cuando existe un impulso reformista, al que el Senado siempre ha sido sensible y puede, con sus características como Cámara, coadyuvar.

Las Comunidades Autónomas son más que administraciones. Por lo tanto en el Senado hay que pensar y dialogar, de manera permanente y programada, no sólo de los asuntos y problemas de la cooperación y coordinación, sino del presente y del futuro del Estado Autonómico, que tiene por delante una agenda interna y una agenda europea para las que se hace necesario que las Cámaras parlamentarias complementen las relaciones bilaterales entre gobiernos y las relaciones que se establecen entre los partidos políticos. El Senado posee, para ello, un espacio de encuentro único en nuestra arquitectura política: la Comisión General de Comunidades Autónomas. Con la propuesta de lograr un acuerdo entre los máximos responsables de nuestro Estado sobre las materias a tratar en esa Comisión hasta la celebración del debate previsto el artículo 56 bis 7, el Senado está también manifestando que su propósito no es sólo debatir sobre los asuntos autonómicos, sino comprometerse con ellos hasta el límite de sus capacidades constitucionales y políticas.

El consenso es necesario para abordar cualquier reforma del Reglamento que afecte a las funciones territoriales del Senado, y obviamente, para su reforma constitucional. Pero el consenso hay que promoverlo, y en estas materias, el impulso del Pleno del Senado se ha demostrado en ocasiones anteriores muy apropiado para comprender en él a los gobiernos que están llamados a protagonizar ese impulso reformista que promueva el restablecimiento de grandes acuerdos para desarrollar nuestro Estado de las Autonomías, y con él, la satisfacción de los derechos de los ciudadanos.

Por ello, el Pleno del Senado acuerda:

1. Instar a la Comisión General de las Comunidades Autónomas a celebrar, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 56 bis 7 del Reglamento, el Debate sobre el Estado de las Autonomías a partir del mes de septiembre de este año.

2. Instar a la Presidencia y a la Mesa de la Cámara a que, previa deliberación con los grupos parlamentarios, se dirija al Presidente del Gobierno y a los Presidentes de las Comunidades Autónomas con el fin de promover un acuerdo que posibilite a la Comisión General desarrollar un plan de trabajo sobre materias de interés común seleccionadas por dichos representantes de nuestro Estado Autonómico.

3. Desarrollar ese plan de trabajo en la Comisión General buscando la más amplia y continuada participación posible de todos cuantos están representados en ella, y en su caso, contando con la colaboración de expertos ajenos al Senado. Concluirlo un mes antes de que se fije la fecha para el Debate sobre el Estado de las Autonomías.

4. Recomendar a la Presidencia y a la Mesa del Senado a que, previamente a ese Debate, se invite al Presidente del Gobierno y a los Presidentes de las Comunidades Autónomas a una reunión en el Senado para efectuarles la entrega del Informe elaborado como resultado del plan de trabajo de la Comisión General, y a conferenciar informalmente sobre él.

5. El Senado acuerda, igualmente, proponer como materias sobre las que pudiera recaer el acuerdo para definir el plan de trabajo de la Comisión General que ha de concluir en el Informe sobre el que centrar el Debate, las siguientes:

a) Balance del cumplimiento de las Mociones aprobadas, entre otras, por el Senado con ocasión del anterior Debate, celebrado en 1997.

b) Balance del desarrollo y funcionamiento del Estado de las Autonomías desde 1997.

c) Balance del modelo vigente de financiación autonómica.

5d) Perspectivas y propuestas para desarrollar el Estado de las Autonomías en materias como:

d1. Los acuerdos de la Cumbre de Niza sobre ejercicio de las competencias por los estados miembros de la Unión Europea en los diferentes niveles en que están organizados territorialmente, y las líneas y procedimientos para su materialización entre nosotros, en la perspectiva de los compromisos que nos obligan para el año 2004.

d2. Los nuevos modelos de financiación autonómica y las materias conexas con ellos como son los compromisos con la Unión Europea de estabilidad económica y presupuestaria.

d3. El sistema de financiación de las corporaciones locales y su relación con el de financiación autonómica.

d4. La convergencia dentro de un horizonte temporal a medio plazo del gasto público per cápita en todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de los fondos destinados a la solidaridad y a la corrección de los desequilibrios interterritoriales.

d5. La reforma de los instrumentos de corrección de los desequilibrios territoriales, especialmente la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, teniendo en cuenta las nuevas formas y entidades que realizan los programas de inversión públicas, y los posibles cambios den-

tro de la Unión Europea de los Fondos de Inversión, todo ello considerando que el Artículo 158.2 de la Constitución atribuye a las Cortes Generales, y en primer término al Senado, importantes funciones en esta materia.

d6. Las transferencias previstas a las Comunidades Autónomas y su financiación, en materias como la sanidad, justicia, políticas activas de empleo y otras.

d7. El desarrollo y concertación de los grandes planes de infraestructuras en materia de transportes, comunicaciones y recursos hidrológicos.

e) Los acuerdos de la Cumbre de Niza sobre ejercicio de las competencias por los estados miembros de la Unión Europea en los diferentes niveles en que están organizados territorialmente, y las líneas y procedimientos para su materialización entre nosotros, en la perspectiva de los compromisos que nos obligan para el año 2004.

f) Los nuevos modelos de financiación autonómica y las materias conexas con ellos como son los compromisos con la Unión Europea de estabilidad económica y presupuestaria.

g) El sistema de financiación de las corporaciones locales y su relación con el de financiación autonómica.

h) La convergencia dentro de un horizonte temporal a medio plazo del gasto público per cápita en todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de los fondos destinados a la solidaridad y a la corrección de los desequilibrios interterritoriales.

i) La reforma de los instrumentos de corrección de los desequilibrios territoriales, especialmente la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, teniendo en cuenta las nuevas formas y entidades que realizan los programas de inversión públicas, y los posibles cambios dentro de la Unión Europea de los Fondos de Inversión, todo ello considerando que el Artículo 158.2 de la Constitución atribuye a las Cortes Generales, y en primer término al Senado, importantes funciones en esta materia.

j) Las transferencias previstas a las Comunidades Autónomas y su financiación, en materias como la sanidad, justicia, políticas activas de empleo y otras.

k) El desarrollo y concertación de los grandes planos de infraestructuras en materia de transportes, comunicaciones y recursos hidrológicos.

6. El Senado declara la necesidad de que el Presidente del Gobierno y los Presidentes de las Comunidades Autónomas, contribuyan a crear las condiciones para que el Senado disponga del imprescindible consenso, que impulsen los trabajos sobre su reforma, considerando, entre otros, los siguientes asuntos sobre los que esta Cámara está deliberando y trabajando:

a) La posible reforma de la Comisión General de Comunidades Autónomas y del Debate previsto en el artículo 56 bis 7 del Reglamento del Senado.

b) La creación en Senado de un observatorio u oficina para el estudio, deliberación, encuesta y seguimiento de las materias de carácter económico y financiero territoriales reguladas y establecidas en las leyes de financiación y de corrección de los desequilibrios territoriales.

- c) La participación de las Comunidades Autónomas, sus gobiernos y sus Presidentes en el Senado.
- d) La reforma constitucional del Senado.

Palacio del Senado, 29 de enero de 2001.—El Portavoz,
Juan José Laborda Martín.

CORTES GENERALES

DIARIO DE SESIONES DEL

SENADO

**PRESIDENCIA DE LA EXCMA. SRA. DOÑA ESPERANZA AGUIRRE
GIL DE BIEDMA**

Sesión del Pleno

celebrada el martes, 6 de febrero de 2001

— Del GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA por la que se acuerdan diversas medidas para impulsar y programar el ejercicio de las funciones territoriales del Senado (publicada en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales», Senado, Serie I, número 137, de fecha 5 de febrero de 2001) (Número de expediente 662/000086).

ción y que el proyecto del Plan hidrológico que ha propuesto el Gobierno, compartido por la inmensa mayoría de la Comunidades Autónomas, es difícil de concretar. Me llama la atención que utilice la expresión difícil de concretar, porque creo —y se lo digo desde el máximo respeto— que si hay algo difícil de concretar en este momento es la posición de su partido. *(Un señor Senador del Grupo Parlamentario Socialista: ¡Hombre, claro!)* Me parece que si hay algo difícil de concretar en este momento es la posición de su partido, que abarca desde la posición del Partido Socialista de Cataluña, que —como hemos sabido— se opone a los trasvases y propone que se reduzca el consumo de agua en la Comunidad Valenciana, en Murcia y en Almería, hasta la que mantienen el Gobierno de Castilla-La Mancha y el de Extremadura, que apoyan este Plan Hidrológico Nacional. *(Aplausos en los escaños del Grupo Parlamentario Popular.)* Creo que si hay algo difícil de concretar es la posición de su partido político, y si hay algo que les va a costar diseñar es ese Plan hidrológico alternativo que van a hacer de lunes a viernes resumiendo las distintas posturas que mantienen.

Me dice que no me vaya por los cerros de Úbeda, porque éste es, en su opinión, un Plan político y parcial. No me voy a ir por los cerros de Úbeda y voy a atender, con prontitud y brevedad, la demanda que me hace para que dé mi opinión al respecto. Si es político y parcial, ¿por qué lo ha votado el señor Bono y lo ha apoyado el Presidente Ibarra? *(Varios señores Senadores del Grupo Parlamentario Socialista: Porque es parcial.)* Si es político y parcial, ¿por qué un Presidente de Comunidad Autónoma ha apoyado un Plan, que es político y parcial? *(El señor Rodríguez Cantero: Porque es parcial.)* Si es un mal Plan, no debería apoyarlo nadie. Lo que no puede sostenerse es que el Plan es bueno cuando se mira desde la perspectiva de la Comunidad Autónoma, complicado cuando se mira desde la perspectiva del Estado e imposible cuando se mira desde la perspectiva del Partido Socialista de Cataluña. Algo que admite tantas perspectivas de visualización se llamaba cubo de Rubik hace no demasiados años.

También voy a abordar el asunto al que me invita a entrar sobre la doctrina según la cual un Presidente de Comunidad Autónoma puede mantener una posición distinta de la que mantenga su fuerza política a nivel nacional, la doctrina según la cual el Presidente de Comunidad Autónoma defendiendo los intereses de Comunidad Autónoma puede defender unos intereses en la Comunidad Autónoma y otros distintos, e incluso contradictorios, a nivel nacional.

Y voy a decirle que podría aplicarse en el caso de los Presidentes de Comunidad Autónoma, pero, ¿y en el caso de los Parlamentos? ¿Podría aplicarse en el caso de la resolución aprobada por las Cortes valencianas? ¿Podría aplicarse en el caso de la resolución aprobada por el Parlamento de Murcia? ¿Podría aplicarse en el caso de las declaraciones políticas realizadas por algunos dirigentes —que no voy a citar—? ¿O es que sólo se aplica cuando se trata de Presidentes de Comunidad Autónoma?

Me parece que de lo que estamos hablando no es de una nueva doctrina, sino de alguna diferencia que de alguna

manera habrá que evitar para mantener la coherencia que requiere un debate parlamentario ordenado.

Yo se lo he dicho y se lo repito: Si a usted le parece mi moción insuficiente y no sé cuántas cosas más, entonces ¿por qué la apoyó el Grupo Parlamentario Socialista de la Región de Murcia? Fueron exactamente los cuatro primeros puntos, más otros dos que yo le acepto si usted me los ofrece, y voto aquí lo mismo que voté en la Asamblea de Murcia.

Lo que no se puede hacer es decir en un Parlamento una cosa y en el Senado de la Nación otra cosa distinta, como si no nos fuéramos a enterar o como si la doctrina de poder decir cosas distintas en sitios distintos fuera una doctrina universal que nos afecta a todos. *(Fuertes rumores en los escaños del Grupo Parlamentario Socialista.—Un Senador Socialista pronuncia palabras que no se perciben.)*

Usted ha hecho una referencia a unas declaraciones de don José María Aznar que no ha probado y, además, ha venido a decirme que me acoja a esas declaraciones de don José María Aznar cuando estaba en la oposición. Yo no voy a citar las de don Marcelino Iglesias cuando estaba en la oposición, pero sí las de don Felipe González cuando era Presidente del Gobierno, y las voy a demostrar. Decía el 20 de enero de 1993: «Algún se sienta en su botijo y no deja beber a nadie.» Pero no voy a pedirle que se acoja a ellas. *(Rumores.—Aplausos.)*

Dejemos las cosas exactamente en el punto en donde están en este momento.

Termino, señora Presidenta, porque todos somos esclavos de nuestras palabras, y todos somos esclavos de nuestras iniciativas parlamentarias.

Me gustaría que ustedes apoyaran la moción que estamos presentando, al menos desde las Comunidades Autónomas que en este momento necesitan agua. Por esas Comunidades Autónomas les pido el voto favorable a nuestra moción.

Muchas gracias, señora Presidenta. *(Aplausos en los escaños del Grupo Parlamentario Popular.)*

La señora PRESIDENTA: Gracias, Senador González Pons.

Vamos a votar la moción presentada por el Grupo Parlamentario Popular.

Se inicia la votación. *(Pausa.)*

Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: Votos emitidos, 235; a favor, 149, en contra, 86.

La señora PRESIDENTA: Queda aprobada. *(Aplausos en los escaños del Grupo Parlamentario Popular.)*

— **DEL GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA POR LA QUE SE ACUERDAN DIVERSAS MEDIDAS PARA IMPULSAR Y PROGRAMAR EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES TERRITORIALES DEL SENADO (662/000086).**

La señora PRESIDENTA: La siguiente moción es la presentada por el Grupo Parlamentario Socialista por la

que se acuerdan diversas medidas para impulsar y programar el ejercicio de las funciones territoriales del Senado.

A esta moción se han presentado dos enmiendas: una por el Grupo Parlamentario Mixto y otra por el Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos.

Para la defensa de la moción tiene la palabra en primer lugar, por el Grupo Parlamentario Socialista, su portavoz, el Senador Laborda.

El señor **LABORDA MARTÍN**: Muchas gracias, señora Presidenta.

Señorías, hemos presentado esta moción tras unos cuantos meses esperando que la mayoría del Partido Popular trajera alguna idea al respecto, y la verdad es que no es fácil exponer las cosas que tengo ganas de decir después de todo lo que se ha dicho esta tarde, yo diría que incluso me lo pone más difícil el hecho de que hayamos aceptado la enmienda transaccional que ha planteado al resto de los grupos el Grupo Popular.

Nuestra posición de ayer, cuando anunciamos la moción en los medios de comunicación, y la de hoy, al firmar la enmienda transaccional, es una posición constructiva. Nosotros no nos hemos movido de esa actitud constructiva, y me parece que algunas cosas hay que decir esta tarde al respecto.

Nosotros creemos firmemente en el texto que hemos presentado. Creemos que es un texto no improvisado, que es un texto que la mayoría debería de haber presentado en la Ponencia o, al menos, haber presentado una alternativa a esta parálisis en la que nos encontramos. Asimismo, entendemos que es un texto congruente porque, entre otras cosas, procede de un largo tiempo de meditación.

¿Qué es lo que proponemos, señora Presidenta? En primer lugar, proponemos celebrar el debate del Estado de las Autonomías en la fecha en la que el Reglamento establece que se tiene que celebrar, es decir, en el primer período de sesiones, período que la Constitución establece que es del mes de septiembre al mes de diciembre de este año. Y lo hacemos no por mero respeto al Reglamento, sino que estamos dispuestos a modificar el Reglamento y el procedimiento del debate del Estado de las autonomías. Lo hacemos porque introducimos en nuestra moción una innovación que me parece sustancial para salir al paso de la situación de parálisis en la que se encuentra la Cámara en sus funciones territoriales y la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Lo que estamos proponiendo, señora Presidenta, es que la Mesa de la Cámara, que la Presidencia de la Cámara ejerza un papel que siempre ha debido corresponder a la Institución que nos preside y que se interrumpió en 1998, y es que fragüe un consenso, busque un denominador común con quienes son los actores de ese debate sobre el Estado de las Autonomías: el Presidente del Gobierno y los Presidentes de las Comunidades Autónomas. ¿Para qué? Para que del listado de temas que nosotros proponemos que se seleccionen para trabajar sobre ellos, la Cámara, a través de la Comisión General y mediante un trabajo continuado, pueda ofrecer un informe sobre el que producir el debate.

Nosotros no echamos en falta debates autonómicos en el Senado; ya los ha habido en el pasado período de sesiones. Hemos hablado de la Ley penal del menor, ¿y de qué ha servido, cuando entró en vigor en enero? No ha servido de nada. Lo que nosotros proponemos es que haya un trabajo continuado, seleccionando las materias, de tal manera que el Senado sea útil para proponer resoluciones a los problemas autonómicos sin limitación. ¿O es que el Senado se va a conformar, como ha venido sucediendo en el pasado —y de ahí vienen parte de estos problemas que hemos tenido recientemente—, sólo con hablar, por ejemplo, de la financiación autonómica cuando ésta ya está resuelta o cuando el consenso está roto? ¿Es que el Senado no puede coadyuvar mediante un trabajo continuado a que puedan ser posibles los consensos? Eso es lo que nosotros estamos proponiendo.

Y de paso proponemos que, mediante un procedimiento de uso, se cree la Conferencia de Presidentes autonómicos. Antes del debate, el informe de la Comisión General, mediante ese trabajo continuado, puede servir a la Presidencia de la Cámara para convocar al Presidente del Gobierno y a los Presidentes de las Comunidades Autónomas para generar esa Conferencia que en todos los países en que se ha creado ha sido debido simplemente por el uso.

Y nosotros proponemos en nuestra moción un punto del que no abdicamos. Consideramos que hay que hablar de la reforma constitucional de la Cámara. Y es que, cuando la Cámara dejó de hablar de la reforma constitucional en el año 1998, se empezó a hablar de esa reforma fuera de la Cámara quebrando los acuerdos que se habían mantenido hasta el año 1998. Por tanto, nosotros no sólo creemos que hay que hablar de esa reforma sino que, además, hay que hacerla. Porque el texto alternativo que el Grupo Parlamentario Popular ha presentado, en el que se nos dice, por ejemplo, que se puede obviar la reforma constitucional tan sólo trayendo aquí a los Presidentes de las Comunidades Autónomas convertidos en Senadores autonómicos con voz y con voto, creo que en realidad es una propuesta que no va más allá de ser simplemente un símbolo. Porque, sin reforma constitucional, ¿qué les proponen que hagan los Presidentes autonómicos convertidos en Senadores? ¿Asistir a este truncado debate como el de hoy sobre el plan hidrológico, cuando no han sido consultados como Presidentes de Comunidades que hubieran intervenido esta tarde aquí en el Pleno?

Creo que todo eso que ustedes han hecho, la propuesta de su documento y lo que ha sucedido esta tarde aquí, todo tiene una coherencia, y es que, por muchas propuestas que se hagan en esta tribuna, ustedes no quieren en absoluto el consenso. El consenso no es algo que surja del cielo; es algo que hay trabajar para lograr. Y eso es lo que ustedes no han hecho al invertir todos los procedimientos. No vinieron a la Comisión General cuando se les pidió para hablar del plan hidrológico, y nos lo traen hoy en una moción para, efectivamente, intentar lograr algo a lo que luego me referiré: profundizar la fractura entre este lado de la Cámara y este otro. Pues así ustedes no harán nunca nada. Piénsenlo.

Pero en todo caso, nosotros creemos que hay que hablar de la reforma constitucional, y lo proponemos respetuosa-

mente. Distinguidos amigos y colegas de los grupos nacionalistas, nosotros no estamos proponiendo hacer la reforma constitucional —y me estoy refiriendo a una enmienda que ha presentado el Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos— sencillamente por un acuerdo entre nosotros; en nuestro texto proponemos que los Presidentes de las Comunidades Autónomas, entre ellos y en contacto con nosotros, generen el clima suficiente para que esa reforma sea posible. Es decir, somos plenamente respetuosos no solamente con el autogobierno sino también con la lógica política, porque la reforma constitucional no se puede hacer con un acuerdo al que pudiéramos llegar, hipotéticamente, la mayoría absoluta o los dos tercios de la Cámara; esa reforma tiene que unirnos a todos juntos y, por lo tanto, intentamos crear las condiciones para poderla impulsar, para que pueda tener el empuje desde abajo.

He escuchado en alguna declaración de prensa una objeción en el sentido de que ustedes estarían de acuerdo con nosotros si diéramos un gran impulso a la reforma constitucional y les quiero decir que nuestra posición es reflexiva, que la hemos defendido hasta el año 1998 en el seno de la Ponencia que se abortó —y que yo levanté la voz cuando eso sucedió—, y quizá estén ustedes ahora arrepentidos de no haberla levantado cuando estos señores hicieron lo que han hecho esta tarde aquí: montar un teatro demagógico para enfrentar a unas Comunidades con otras a cuenta de los hechos diferenciales, como ya sucedió en la Ponencia de reforma constitucional.

Nosotros somos respetuosos, pero quiero decir a las señorías del Grupo Parlamentario Popular —si me lo permiten— que ustedes no lo son en su documento; en su documento dicen que hay que ir abandonando definitivamente la vieja idea de la reforma constitucional. A mí me parece que esto es poco respetuoso con la lógica política, con las convicciones de buena parte de la gente que está aquí e incluso con buena parte de la gente que se sienta en sus escaños, porque la verdad es que el hecho de abandonar definitivamente la vieja idea de la reforma constitucional es algo tan definitivo como lo era la posición del Senador Ruiz Gallardón, que fue quien más encomiásticamente defendió que se reformara la Constitución y el Senado, después del primer debate sobre el Estado de las Autonomías. ¿Desde cuándo es vieja la idea de la reforma? Ustedes creen que su pensamiento es el único posible. ¿Acaso es vieja la idea de reformar algo que todos creemos que hay que reformar? Ustedes sufren una parálisis de ese impulso reformista y ésa es la causa por la que hay dificultades de integración. Si fueran sinceros en el impulso reformista, probablemente no hubiéramos tenido esta tarde la sesión parlamentaria de la que ustedes serán los primeros en arrepentirse.

Aceptando mi propia lógica y pensamiento les he de decir que acepto su enmienda ya que ésta consiste, sencillamente, en que nuestra moción vaya a la Ponencia donde se van a estudiar la reforma del Senado, la reforma reglamentaria y la reforma constitucional. Por lo tanto, estoy completamente de acuerdo, llevemos esta cuestión allí, pero quiero pedir a los grupos parlamentarios nacionalistas que

secunden esta idea de posibilismo, más que nada porque creo que no deberían repetir el error de 1998 cuando, en la Ponencia que vicepresidía el Senador Rigol, los Presidentes del Partido Popular vinieron aquí a hablar de nuevo de los hechos diferenciales y el reconocimiento de los mismos, en tanto que hechos constitucionales, y que éstos dividían y discriminaban a unas Comunidades frente a otras. Espero que secunden esta idea porque, efectivamente, hay muchos puntos de contacto entre ustedes y nosotros para hacer la reforma constitucional de la Cámara, porque hasta el año 1998 todos los Grupos de la Cámara fuimos muy coincidentes en cuanto a las funciones que ésta podía tener. Si hubiera sentido común en el futuro, podríamos seguir avanzando porque, además, coincidimos con ustedes en dos cosas: primero, en que hay que hablar de todo y, segundo, en que hay que hablar con todos.

Al Partido Popular le quiero decir, para terminar señora Presidenta, que la aceptación de su enmienda no supone la aceptación de su teoría sobre la reforma del Senado.

Hay diferencias importantes entre lo que nosotros pensamos y lo que ustedes piensan. No estamos dispuestos a devaluar esta Cámara con unas reformas como las que aparecen en el documento que ustedes han planteado. Primero porque no me parece coherente, señora Presidenta, que el Partido Popular, en lugar de aceptar la tesis de la selección de los asuntos sobre los que podemos trabajar juntos, plante la teoría de la reducción de las materias sobre las que hay que hablar.

El Partido Popular nos plantea que en lugar de mantener el debate sobre el Estado de las Autonomías lo hagamos sobre la cooperación autonómica. Yo no tendría mucha objeción en que redujéramos el número de debates, pero me tendrán que demostrar por qué no se puede hacer anualmente. Fíjese que en ese tema no hago dogma de fe. Ahora, lo que sí pienso es que es completamente pueril que ustedes digan que ahora el debate sobre el Estado de las Autonomías tiene que ser un debate sobre la cooperación autonómica, porque eso es intentar poner puertas al mar.

Eso es intentar reducir, además, en descrédito de la institución, el libre debate que tenemos que hacer sobre cualquiera de las materias que podamos elegir. Y, además, lo que les quiero decir es que recuerden lo que sucedió entre el año 1989 y el año 1994. Aquí había una mayoría en la Cámara que era amplísima porque estaba constituida por el Grupo Parlamentario Socialista y los demás grupos parlamentarios, excepto el Grupo Parlamentario Popular, pero, pese a tener en el año 1991 una coincidencia de criterios sobre cómo teníamos que hacer la Comisión General de las Comunidades Autónomas, no avanzamos en la reforma porque les estuvimos esperando a ustedes hasta que aceptaron —y vuelvo a reconocer el papel importante que tuvo el Senador Ruiz-Gallardón— el uso de los idiomas cooficiales en la Comisión General que es lo que imposibilitaba el acuerdo.

Quiero hacerles este recordatorio sencillamente para señalarles que no piensen ustedes que con su mayoría absoluta van a poder sacar adelante la reforma de esta Cámara sin contar con la oposición. Ustedes deberían ser los primeros, en lugar de traernos aquí mociones para instar

las maravillas de lo que ya el Gobierno ha hecho, en pedirle al Gobierno que impulsara la reforma de esta Cámara porque sin su protagonismo, sin su compromiso esto no será posible. Y no es una cuestión corporativa la que yo les estoy planteando ahora, señoras y señores del Partido Popular. Lo que les estoy planteando sencillamente es que esto lo necesitamos para superar en parte algunas de las cosas que no me han gustado del debate anterior.

Gracias. (*Aplausos en los escaños del Grupo Parlamentario Socialista.*)

La señora PRESIDENTA: Gracias, Senador Laborda.

Se ha presentado una propuesta de modificación firmada por los siete grupos políticos presentes en la Cámara. De acuerdo con el artículo 3º de la Norma Supletoria de la Presidencia del Senado sobre tramitación de las mociones, cualquiera de los grupos parlamentarios firmantes podrá defender la propuesta de modificación por un tiempo no superior a diez minutos.

En este caso, si el Grupo Parlamentario mayoritario pide la palabra, tiene la palabra su portavoz, la Senadora Vindel.

La señora VINDEL LÓPEZ: Muchas gracias, señora Presidenta.

Señorías, cuánto lamento que al Senador Laborda no le haya gustado la discusión de la moción anterior relativa al Plan Hidrológico Nacional. Permítame, antes de proceder a consumir este turno, Senador Laborda, que tranquilice a su señoría y ya de paso al resto de la Cámara, que seguro que no están tan inquietos como usted. El Grupo Parlamentario Popular no va a imponer nada a pesar de que tenga no una mayoría absoluta, sino una mayoría cualificada en esta Cámara.

Lo dijimos ayer y lo volvemos a decir ahora, señorías, la reforma del Reglamento, porque hemos abandonado, efectivamente, la vieja idea de la reforma constitucional, se hará si todos los Grupos de la Cámara estamos de acuerdo, no porque nosotros nos empeñemos, que quede muy claro.

Claro que sé que la aceptación de esta enmienda no supone la aceptación del documento, que, por cierto, no hemos presentado como enmienda alternativa a su moción, señoría, claro que lo sé, y además me alegra, porque me defraudaría mucho que su señoría pretendiera que ventiláramos y despacháramos en un simple punto del orden del día y con una simple votación a continuación algo que a mí me parece tan importante y de tanta trascendencia para la Cámara como es la reforma del Senado, con lo cual me alegra mucho que su señoría la vaya a aceptar. Agradezco a todos los Grupos el que al menos hayan prestado sus firmas de cortesía para que se pueda tramitar, y me congratula que se abra a partir de este momento, quizá ya la semana que viene por dificultades de tramitación reglamentaria, la discusión que se tenía que haber abierto en la Ponencia.

Con lo único que estoy de acuerdo de todo lo que ha dicho el Senador Laborda, y tiene toda la razón, es que nos hemos retrasado en la presentación del documento. Sí, se-

ñoría, tiene toda la razón, vamos tarde, pero hemos preferido presentar un documento en el que hemos trabajado, meditado y reflexionado mucho que presentar algo precipitadamente a los solos efectos de cumplir con un hipotético calendario.

Señora Presidenta, señorías, al Grupo Parlamentario Popular le hubiera parecido muy interesante esta moción del Grupo Parlamentario Socialista si este Pleno que celebramos en este momento hubiera sido el primero tras la celebración de las elecciones generales, tras la constitución de la Cámara, eso sí, le hubiera parecido muy interesante después de reponernos del esfuerzo inmenso de haber leído, estudiado y desmenuzado como se merecen las cinco páginas y los más de veinte puntos que contiene la moción que acaba de defender, creo, el Senador Laborda, que insta a la Presidencia, insta a la Mesa, insta al Presidente del Gobierno de la nación, insta a los Presidentes autonómicos y por instar incluso nos insta a nosotros mismos. Nos hubiera parecido muy interesante, de haberse hecho en el primer Pleno de la legislatura, porque demostraría la voluntad o el deseo mostrado por el principal Grupo de la oposición del camino por donde, a su criterio, siempre muy respetable, debe discurrir la reforma del Senado, pero ha transcurrido ya un tiempo desde que tomamos posesión de nuestros escaños, desde que constituimos los grupos parlamentarios que integran la Cámara y han ocurrido cosas, entre otras que en el mes de mayo del año pasado acordamos la creación de una Ponencia en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas para mejorar la eficacia del Senado en el ejercicio de las funciones que, como foro de representación territorial, le otorga la Constitución, una Ponencia que se creó también para abordar el formato en que se llevará a cabo el debate del Estado de las Autonomías, y además también para dotar de un programa de trabajo anual para la Comisión General, de modo que el documento final sirviera de base para el debate previsto en el artículo 56 bis del Reglamento. Se creó así, señorías, un espacio para el diálogo en el que hablar del futuro del Senado en el Senado y nació una propuesta de espacio a la cual darle contenido posteriormente.

Mi Grupo sí quiere agradecer al Grupo Parlamentario Socialista la presentación de esta moción porque con esta iniciativa nos permite, señorías, ilustrar a todos ustedes sobre lo que entendemos ya es una realidad, al menos por nuestra parte, que es la **propuesta meditada del Grupo Parlamentario Popular para el Senado del siglo XXI**, realidad que hoy ha tenido entrada en el Registro para su debate en la Ponencia de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Nosotros creemos, Senador Laborda, que para que una reforma constitucional tenga éxito tiene que tener tres premisas fundamentales: coincidencia entre todas las fuerzas políticas sobre lo que hay que reformar, la coincidencia sobre qué artículos habría que introducir o modificar en la Constitución, y el tercer punto, que desde nuestro punto de vista es el más importante, es si es el momento político oportuno para reformar el texto constitucional. Señorías, la propuesta que les hacemos es una propuesta abierta, porque, como les decía al comienzo de mi intervención, que-

remos involucrar a todo el arco parlamentario en la reforma del Reglamento, e integradora, porque hemos intentado recoger todos aquellos aspectos en los que entendemos que es posible llegar a acuerdos satisfactorios. Senador Laborda, también se incluye su propuesta del observatorio autonómico —y así lo hemos reconocido, no hay tantas cosas que nos diferencien a ustedes y a nosotros en las propuestas que hacemos—, y la nuestra es constructiva porque pensamos sinceramente que a todos nos mueve hacer realidad un deseo compartido, que es la construcción del Senado para el siglo XXI.

Entendemos así que la especialización del Senado, de esta Casa, como Cámara de representación territorial, debe abordarse partiendo de tres premisas básicas: en primer lugar, que la reforma de la Cámara se haga sin alterar el actual reparto de competencias entre las distintas instituciones constitucionales; segundo, que se haga sin modificar la Constitución y, tercero, que se realice por la vía de la reforma del Reglamento, así como por la vía de la costumbre y la práctica parlamentaria.

Para ello les proponemos este gran pacto sobre tres puntos fundamentales: el primero de ellos, la presencia habitual de los Presidentes autonómicos en la Cámara; la definición de un nuevo formato para el debate del Estado de las Autonomías al que incluso —ya se lo adelanto— le cambiamos el nombre, proponemos que se le llame debate sobre cooperación autonómica y que las iniciativas de trascendencia territorial se debatan siempre en el Senado.

Por lo que se refiere a los Presidentes autonómicos, consideramos que son la figura autonómica por excelencia y que de acuerdo con los respectivos estatutos autonómicos asumen la representación de su Comunidad ante el resto de las instituciones del Estado. Son agentes fundamentales de la vida política, pero hasta ahora su participación en la misma ha sido a través de su territorio; en el momento que salen del mismo su participación en la vida política nacional no está en modo alguno institucionalizada. Queremos darles voz en esta Cámara y además creemos que se puede hacer de dos formas: o bien reformando el Reglamento para que estén presentes en la Cámara y tengan voz pero no voto, o bien sin tan siquiera reformar el Reglamento, que todas las Comunidades Autónomas elijan a sus respectivos Presidentes como Senadores autonómicos.

Por lo que se refiere al debate sobre el Estado de las Autonomías, desde nuestro punto de vista el nuevo debate sobre cooperación autonómica, proponemos que sea bianual en el primer y tercer año de la legislatura, porque sinceramente, Senador Laborda, al menos espero que esté de acuerdo con nosotros en que el formato actual de debate es largo, tedioso y lo más grave de todo, es que no interesa a nadie; por no interesar no interesa ni a la sociedad civil. Por tanto, consideramos que debe cambiar y que el debate tal como está configurado hasta ahora profundiza más en las diferencias de las Comunidades Autónomas que en la solución de problemas que atañen a cada una de ellas y al conjunto. Al haber cambiado la realidad autonómica, señorías, el Senado debe adaptarse a la misma y en consecuencia tiene la obligación constitucional de redefinir su forma, el fondo, la periodicidad y el procedimiento de este

nuevo debate de cooperación autonómica. Pensamos sinceramente que el actual ha quedado definitivamente obsoleto.

Como muy bien se ha encargado de exponerles el portavoz del Grupo Parlamentario Socialista sería bianual, tendría carácter sectorial, se referiría a políticas concretas que comparten tanto el Gobierno de la Nación como las Comunidades Autónomas, y además se crearía el observatorio autonómico encargado de redactar un documento bianual sobre la situación de la cooperación autonómica; dicho documento se remitiría posteriormente a la Comisión General de las Comunidades Autónomas en donde se celebrarían debates de carácter sectorial sobre los temas que hubiera tratado el informe, un debate sobre educación, sobre sanidad, sobre empleo, sobre infraestructuras, sobre cultura, sobre agricultura, sobre medio ambiente, sobre ganadería, sobre alimentación y consumo.

Naturalmente asistirían los ministros del ramo, y los consejeros autonómicos alumbrarían un nuevo informe o, si lo prefieren, el informe, y éste, debidamente examinado y aprobado por la Comisión General, pasaría a Pleno para su debate por el Gobierno y por los Presidentes autonómicos.

Finalmente, les proponemos también plantear iniciativas de trascendencia territorial para que se debatan por primera vez en el Senado; en este caso, señorías, no sería necesario ni tan siquiera reformar el Reglamento.

Sobre la moción que acabamos de ver —déjenme que se lo diga— me hubiera gustado oír a más de uno y de dos presidentes autonómicos, independientemente de su color político, opinar sobre el Plan Hidrológico Nacional, a lo mejor a ustedes no, pero les aseguro que al Grupo Parlamentario Popular, sí.

Por lo tanto, y para terminar, déjenme que les diga que doy las gracias al Senador Laborda por haber aceptado la enmienda transaccional. Considero que debemos empezar la casa por los cimientos y no por el tejado y, por lo tanto, debemos trabajar, y mucho, a partir de ya, en la Ponencia creada en mayo, pasarle el trabajo más desmenuzado a la Comisión General de Comunidades Autónomas y presentárselo a este Pleno a través del debate del Estado de las Autonomías o del nuevo debate sobre la Cooperación. Tendrán toda la voluntad de diálogo, toda la intención de acuerdo y ninguna imposición por parte del Grupo Parlamentario Popular.

Nada más y muchas gracias.

El señor PRESIDENTE: Gracias, Senadora Vindel. Comienza el turno de portavoces.

¿Grupo Parlamentario Mixto? (Pausa.)

Señorías, les he leído las normas de procedimiento para la tramitación de mociones cuando existe una propuesta firmada por todos los grupos. En nombre del Grupo Parlamentario Mixto, tiene la palabra el **Senador Quintana**.

Señor Secretario, ¿se puede dividir el turno de portavoces? (Pausa.)

En este momento lo acuerda la Mesa.

Tiene la palabra su señoría por tiempo de cinco minutos.

El señor QUINTANA GONZÁLEZ: Gracias, señora Presidenta.

Nunca la cortesía salió tan cara. Yo iba a tener diez minutos para defender mi alegación y, gracias a la firma de cortesía para la defensa de la transaccional, con la que no estamos de acuerdo, tenemos que hacerlo en menos tiempo. Cosas de la utilidad parlamentaria.

En cualquier caso, aprovecharé este breve tiempo para hacer una aclaración. Como al final no vamos a defender la enmienda, ni la moción, ni la propuesta del Grupo Parlamentario Popular, ni la del Grupo Parlamentario Socialista, quería que quedara claro, desde la perspectiva nacionalista, un concepto que me parece evidente. Por lo menos para nosotros, para el Bloque Nacionalista Galego, hablando de la reforma del Senado, la reforma constitucional no es un fin en sí misma, sino una conclusión lógica a la que se llega si se quiere transformar esta Cámara para que sea de verdad una Cámara de representación territorial.

Y esa conclusión a la que nosotros llegamos —que no fin en sí misma— de reforma constitucional, es una conclusión no nacionalista, puesto que la propia Ponencia de reforma del Senado en la pasada legislatura, compuesta por todas las fuerzas políticas, llegó a la misma conclusión y es que para que esta Cámara cumpliera la función de representación territorial, para la que lógicamente debía estar encomendada, era necesaria una reforma constitucional. Desde esa premisa la defendemos, no desde otra, y desde la consideración de que ésa será la única posibilidad de conseguir una Cámara auténticamente útil. ¿O es que alguien en esta Cámara considera que el Senado va a cambiar su fisonomía, su utilidad y su encaje institucional por el simple hecho de que los Presidentes autonómicos estén aquí presentes, porque creemos un observatorio o porque cambiemos de nombre el debate sobre el Estado de las Autonomías?

Tal posibilidad parece totalmente ilógica. Por ello sería mucho más útil, mucho más operativo que, partiendo de la base de consenso y unidad que significaron muchas de las conclusiones de la Ponencia de reforma de la pasada legislatura, pudiéramos profundizar en ese debate y llegar a conclusiones a las que nosotros estaríamos dispuestos —como aquí lo manifestamos— y trabajar para una conclusión final. Seguir en la perspectiva en la que se está ahora es instalarnos definitivamente en el fracaso y la decepción. Vamos ahora a enviar documentos a una Ponencia que no se reúne desde el mes de octubre, a una Ponencia que tenía encomendada la misión de traer hoy a este Pleno una propuesta para la utilización de los idiomas del Estado en esta Cámara, una Ponencia que ni siquiera fue capaz, no de realizar ningún tipo de consenso, sino de realizar ningún tipo de debate. Creo que dentro de poco estaremos otra vez aquí, lamentándonos de que las cosas no marchen y, sobre todo, estaremos aquí una vez más sin dar respuesta a una demanda ciudadana que reclama que esta Cámara tenga utilidad y pase de ser lo que es ahora.

Ustedes dicen que no van a ejecutar la reforma por mayoría porque la quieren hacer por consenso. Permítanme que les diga que mi impresión es que en realidad lo que no quieren hacer es la reforma, y precisamente por eso es en

lo único en lo que no van a utilizar la mayoría. Pero se equivocan si piensan que pueden seguir así eternamente, porque hay una demanda social ahí fuera que nos pregunta todos los días qué es lo que hacemos aquí dentro, y esa demanda social no se puede ocultar ni acallar demasiado tiempo, a no ser que ustedes lo hagan intencionadamente para descrédito del sistema democrático al que esta Cámara tiene que servir.

Nada más y muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Gracias, Senador Quintana.

El Senador Cámara tiene la palabra por el tiempo restante.

El señor CÁMARA FERNÁNDEZ: Muchas gracias, señora Presidenta, por la cortesía de dividir el tiempo entre el Senador Quintana y yo pero ha sido algo que no esperábamos y, lógicamente, teníamos previsto intervenir los dos.

Vaya por delante que creo sinceramente —con toda naturalidad lo digo y si molesta lo siento mucho, no es mi intención— que es un esperpento impresentable cómo se ha tramitado este tema. Al menos, yo a los hechos me remito. He participado en dos reuniones de la Junta de Portavoces, y no voy a mencionar lo que allí se ha dicho, pero se ha discutido sobre esta moción, y sobre las propuestas y la posición de los grupos parlamentarios Socialista y Popular.

En el día de hoy medios de comunicación nos han estado llamando para que nos pronunciemos con respecto a un documento, por ejemplo, el del Grupo Parlamentario Popular, que no está todavía en la Ponencia y se presenta y explica aquí. La prensa nos pregunta sobre un documento que se presenta al calor de la moción propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, porque si estaba antes, dése antes; si no, curiosamente, ha sido dado tras la propuesta de moción.

Sinceramente, yo siento que se me ha tomado el pelo, porque tienes que estudiar, recoger documentación, tomar posición respecto a la moción presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, leer rápidamente el texto presentado por el Grupo Parlamentario Popular; la prensa te llama y, de repente, una enmienda, un acuerdo transaccional para decir nada más que se vayan todos los papeles a la Ponencia. ¡Es una tomadura de pelo impresionante! Trabajo realizado, agotamiento —yo estoy agotado—. ¡Impresionante!

¿Qué ha pasado ahí? Explíquenlo ustedes, pero yo me atrevo a decir desde la izquierda, porque tengo voz y autonomía propia, que cuidado con los discursos políticos vacíos, no vaya a ser que se haga el discurso y luego se hagan los pactos por detrás, porque eso al final se sabe. En aquellos temas de Estado donde caminan las fuerzas mayoritarias del brazo o de la mano, aunque de vez de cuando se pegan entre ellas, ¡cuidado con ello!

Señorías, termino. Algunos, no yo, se pudieron sentir engañados cuando se aprobó la Ponencia para la reforma del Senado. Un Senador de los bancos de la izquierda me decía: Manolo, no te preocupes, porque como vamos a partir de los trabajos realizados en la Ponencia de la pasada le-

gislatura, allí hay materia suficiente para tirar, lógicamente, de la reforma reglamentaria y de la reforma constitucional. Pero el documento que ahora se nos presenta — que aquí ha sido explicado por la Senadora Rosa Vindel— ya no parte de eso; ahora parte de otra premisa, de otra posición, y no va a haber en ningún caso reforma constitucional, a pesar de que en 1999 ustedes sí la planteaban. Comprendo, y es legítimo, que haya habido un cambio de posición, pero permítanme que resalte lo que ustedes escribían en 1999 como colofón a este disparate. Entonces ustedes decían: Hay acuerdo por parte de todos los grupos parlamentarios respecto del primero de los tres capítulos citados: el de las nuevas funciones que el Senado tendría que asumir. Es, por consiguiente, un capítulo terminado. Los otros dos están apenas iniciados y es previsible que..., etcétera.

A continuación, en un documento de trabajo del Partido Popular para una reforma reglamentaria del Senado, se dice: No debemos renunciar en modo alguno... —una afirmación muy fuerte: en modo alguno— a la reforma constitucional del Senado en los parámetros marcados por la Ponencia. No obstante, mientras ésta llega hay algunos puntos acordados dentro del primer capítulo, el de las funciones, que mediante una reforma reglamentaria podrían ponerse en práctica de forma inmediata y, en consecuencia, sin necesidad de esperar a la reforma de la Constitución.

La señora PRESIDENTA: Senador Cámara, su tiempo ha concluido.

El señor CÁMARA FERNÁNDEZ: Sí, señora Presidenta.

Planteaban ustedes eso, y muchas más cosas.

Termino diciéndoles que estoy convencido de que no va a haber reforma mínimamente en profundidad de esta Cámara y que es una pena no aprovechar esta legislatura para esa cuestión. Por tanto, invito a todos los grupos parlamentarios de la oposición a hacer un esfuerzo con el fin de que intentemos convencer al grupo de la derecha de que realmente esa reforma es necesaria. Y no andemos bailando con la más guapa o con la más fea en función de lo que nos indiquen otros intereses.

Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Por el Grupo Parlamentario de Senadores de Coalición Canaria, tiene la palabra el Senador Ríos.

El señor RÍOS PÉREZ: Muchas gracias, señora Presidenta.

Señorías, voy a ser breve, porque no es el momento de entrar en el debate en profundidad sobre este asunto. Cuando se confeccionó este orden del día en la Junta de Portavoces indiqué, como representante del Grupo de Coalición Canaria, que esta moción versaba sobre un excesivo número de temas, lo que podía hacer prácticamente imposible su debate hoy en la Cámara. Efectivamente, se trata de 21 temas, cada uno de los cuales llevará diez o doce días

de debate. Además, hoy se nos presenta, en cierta forma a hurtadillas, un nuevo documento sobre el siglo XXI.

Creo que la solución dada a esta propuesta de modificación evita entrar hoy en un profundo debate y es acertada. Y lo es, porque la Comisión General de las Comunidades Autónomas tiene una Ponencia específica a tal efecto, y ahora el problema que todos tenemos es terminológico. Por tanto, apoyo los trabajos de la Ponencia para el estudio, reforma y modificación puntual del Reglamento del Senado, con lo que probablemente se pueda conseguir una mayor representación territorial. Y en cuanto a la reforma constitucional del Senado, es una cuestión aparte. Insisto, pues, en que éste es un problema terminológico. En consecuencia, repito, a partir de ahora el Grupo de Coalición Canaria va a apoyar todos los trabajos de la citada Ponencia para el estudio y modificación puntual del Reglamento del Senado y así asegurar de alguna forma una mayor representatividad territorial. Se trata de terminología pura.

Muchas gracias, señora Presidenta.

La señora PRESIDENTA: Gracias, Senador Ríos.

En nombre del Grupo Parlamentario de **Senadores Nacionales Vascos**, tiene la palabra la Senadora Loroño.

La señora LOROÑO ORMAECHEA: Muchas gracias, señora Presidenta.

Buenas tardes, señorías. Permítanme iniciar mi intervención diciendo desde esta tribuna que no sé francamente qué moción estamos debatiendo: si la moción presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, la moción original, la enmienda transaccional o —permítame que le diga, Senadora Vindel— el documento que ustedes dicen que han presentado hoy en registro para que pueda ser debatido en Ponencia.

En cierto modo me he quedado perpleja, y en ese sentido, Senador Laborda, quería decirle que cuando el PSOE presenta esta moción, desde nuestro grupo se analiza el contenido de la misma y se plantean una serie de enmiendas, que decaen por el hecho de que nuestro grupo —al igual que otros grupos parlamentarios— ha suscrito la enmienda transaccional por cortesía parlamentaria; como bien decía el Senador Quintana, ¡cara vamos a pagar esa cortesía parlamentaria, porque no vamos a poder defender ni tan siquiera las enmiendas planteadas!

Voy a comentar un par de cuestiones al hilo de esas enmiendas. En primer lugar, las enmiendas de nuestro grupo no tenían el ánimo de generar discrepancias ni conflictos entre los grupos parlamentarios de esta Cámara; pretendíamos, desde luego, hablar de todo lo que hay que hablar; debatir todo lo debatible, y en ese sentido había que hacer balance y ver las perspectivas de desarrollo de las relaciones de cooperación bilateral entre el Estado y las Comunidades Autónomas a efectos de articular y salvaguardar las especificidades o singularidades políticas y competenciales que se encuentran establecidas en los respectivos estatutos de autonomía y, en su caso, en la propia Constitución, pero sin ánimo de crispar, sin ánimo de enfrentar, sino hablando clara y abiertamente para evitar posibles discrepan-

cias futuras, porque creo que los problemas se resuelven si se habla; las discrepancias se solucionan si se habla.

Por otro lado, entendemos —y seguimos manteniendo esa postura como grupo— que es imprescindible una reforma constitucional, y lo digo fundamentalmente planteando una serie de cuestiones al hilo también de la intervención de la Senadora Vindel. Ella hablaba en su planteamiento —que traslada a la Ponencia— de un debate de cooperación autonómica frente a un debate del Estado de las Autonomías, y que en esa línea habría que avanzar en los trabajos a desarrollar por parte de la Ponencia. Si me equivoco, me corrige posteriormente, Senadora Vindel, pero eso es lo que he creído entender.

Quizás el hecho de que sea novata —y permítame que sea osada— y de que ésta sea mi primera legislatura en esta Cámara —y lo lanzo como reflexión— me haga decir que a lo mejor no hacen falta ni uno ni otro debate; si se le da al Senado la función que le corresponde, que es la de ejercer, como Cámara de representación territorial, la defensa e impulso del desarrollo del Estado de las Autonomías, desde el respeto a la pluralidad, a los hechos diferenciales que la propia Constitución reconoce, con ello haríamos que la Cámara se convirtiera en un foro de debate permanente de los problemas que atañen al conjunto de las Comunidades Autónomas. Por eso digo que me permitan la osadía de decir que quizá no haría falta ni uno ni otro debate si le diéramos sentido, la función y adquiriéramos todos el compromiso de convertir esta Cámara en un foro de debate permanente del Estado de las Autonomías y de los problemas que afectan a las distintas Comunidades Autónomas.

También le digo, con todo el cariño del mundo, que no me parece de recibo que los grupos parlamentarios que formamos parte de esta Cámara, que integramos una Ponencia con unos compromisos adquiridos en la misma, si queremos trabajar en aras del consenso, en aras del diálogo permanente, no conozcamos el documento o los ejes en que se enmarca el documento que se va a debatir en la Ponencia, y los hayamos conocido a través de los medios de comunicación. Creo que eso es una falta de respeto a la Ponencia, es no guardar las formas mínimamente y, desde luego, permítame que se lo diga, al menos esta Senadora y algún otro compañero nos hemos enterado de aspectos y de contenidos a través de los medios de comunicación. En ese sentido pienso que la Ponencia tiene que ser, no una ponencia de segunda lectura, sino de primera, y trabajar intensamente en ella, hablar, dialogar, consensuar y no obviar el tratar en su seno de una reforma constitucional. Creo que no debemos tener miedo a hablar, incluso a plantear aspectos que puedan mejorar el funcionamiento de esta Cámara. Si se dialoga abiertamente con todos, si se hace partícipe a todo el mundo, si se busca el consenso, las dificultades, las discrepancias, se pueden ir superando, porque hay que conocer lo que piensa cada grupo, lo que realmente sucede en cada Comunidad Autónoma. Se puede avanzar desde ese respeto a la pluralidad, desde ese respeto a las discrepancias y a las diferencias que podamos tener.

Me queda una pequeña duda: Si hasta hace muy poco todos los grupos de esta Cámara —si no me equivoco, y si lo hago me corrigen los que llevan ya tiempo en el Senado—, todo el mundo era partidario de una reforma constitucional, ¿qué es lo que pasa ahora que, de alguna forma, lo estamos metiendo en el cajón, o al menos algunos grupos así lo estamos haciendo? Es fundamental que también se aborde una reforma constitucional del Senado y que se trabaje en esa línea en el seno de la Ponencia.

Deseo comunicarles que nuestro Grupo Parlamentario se va a abstener porque entendemos que la moción se ha desvirtuado bastante con la enmienda transaccional que hemos suscrito, como bien decía, por cortesía parlamentaria.

Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Gracias, Senadora Loroño.

Señorías, han transcurrido más de cinco horas desde que comenzó la sesión. Para poder continuar necesitamos que lo acuerden así sus señorías. ¿Están de acuerdo en continuar la sesión o dejamos la siguiente moción para mañana por la tarde? (*Pausa.*) De acuerdo, continuamos.

En nombre del **Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés**, tiene la palabra el Senador Molas.

El señor MOLAS I BATLLORI: Señora Presidenta, señorías, intervengo para consumir un turno sobre la moción presentada y, en su caso, sobre la moción que la ha sustituido, pero sobre todo sobre la primera.

Nuestro Grupo Parlamentario, que está constituido no por un partido sino por tres, y que tiene como denominador común el interés por conseguir un Senado con una base territorial sólida que sea la expresión de la estructura territorial que España se ha dado en Comunidades Autónomas y, por tanto, que tenga aquel carácter y aquel contenido federal que nosotros afirmamos que debe tener nuestra Cámara territorial, no va a entrar hoy en esta cuestión, porque no es el tema que toca.

Ha habido una propuesta de moción que trataba de una temática que no es la reforma del Senado, aunque uno de los puntos a los que se alude para que los presidentes de las Comunidades Autónomas y el Presidente del Gobierno, instados por las Mesa de la Cámara y por el Senado, lleguen a un consenso suficiente, es llegar a un Senado suficientemente ágil y arraigado en el país como para que tenga la finalidad que le corresponde.

El antecedente es más simple. Tenemos una Ponencia que debía tratar eso —digo debía— a la cual el grupo de la mayoría, al comienzo del período de sesiones anterior, en septiembre, se había comprometido a traer un proyecto para trabajar, incluso dibujado en dos fases, y en el mes de diciembre debía haberse acordado todo, aprobar el nuevo formato del debate de las Autonomías y, en febrero, aprobar el resto y mantener el debate sobre la reforma del Senado globalmente, tanto en los aspectos constitucionales, reglamentarios, legales o de usos y costumbres.

La Ponencia estuvo paralizada y todavía lo está, seguramente por desacuerdos dentro de la mayoría y la existencia de propuestas distintas en las que no todo el

mundo podía coincidir. Pero, finalmente, parece que hay una propuesta escrita que ha tomado forma parlamentaria; sé que éste no es el momento de discutir, y no lo vamos a hacer, pero deberíamos pensar en que una reforma del Senado no debe significar un paso atrás. Somos gradualistas. *(El señor Vicepresidente, Prada Presa, ocupa la Presidencia.)*

La actual mayoría ha dicho que no estaba dispuesta a emprender en esta legislatura la cuestión de la reforma constitucional. Por tanto, desde nuestro punto de vista, la reforma siempre será parcial, pero podemos hablar y acercar posiciones más allá. Una cosa son las reformas parciales y otra es dar pasos atrás o hacer brindis al sol, y en este caso podría haberse hecho, tan sólo ha de querer la mayoría y dictarlo el Gobierno. No hace falta que estemos de acuerdo; no nos pueden decir que, si no hay consenso, no podemos hacer nada. Si quieren poner la configuración de un Senado en vía de seguir la reforma, empecemos.

Éste no es el tema, sino que es el Debate sobre el Estado de las Autonomías, y nosotros estamos plenamente de acuerdo con que el debate debe hacerse. En un Estado de Derecho lo que no puede hacer una Cámara es incumplir el Derecho, y lo estamos haciendo. Y me siento parte de la Cámara, pero no decisor en la misma; soy minoría, estoy en la punta izquierda, como a veces intentan recordarme. Yo no soy quien incumple el reglamento y violenta el Estado de Derecho, pero alguien lo hace: quien puede decidir.

Este año vamos a impulsar y plantear el debate, tal y como dice la moción del Grupo Parlamentario Socialista. Ustedes no quieren hacerlo, pero vamos a insistir. Instamos a la Mesa y a la Presidencia para que asuman la función de dinamizar este proceso y que el debate tenga una mayor efectividad. Es necesario el consenso entre los Presidentes de las Comunidades Autónomas y el Presidente del Gobierno para el desarrollo de un buen debate, y es que debe haber acuerdo para que el Senado cumpla su función de Cámara territorial y pueda, entre otras cosas, enfocar su reforma.

Queremos que el Debate del Estado de las Autonomías que ha de celebrarse este año funcione en base a un texto elaborado en sede parlamentaria por la Comisión correspondiente; contará con una buena temática, con el estudio previo que llevará a cabo durante seis meses la Comisión, con el acuerdo de los Presidentes de las Comunidades Autónomas y del Presidente de Gobierno sobre los temas centrales a debatir y con la confianza en que la reforma del Senado va a ser posible. Si no hay una implicación profunda por parte de todos, si no se utiliza la temática para hacer sangre y herir el día de hoy y el de mañana, si no se adquiere algo más de sentido de Estado y menos de politiquería, no habrá ninguna reforma del Senado.

Acabará no siendo creíble el discurso de la reforma del Senado, porque no habrá propuestas que lo respalden. Para eso es necesario, a mi entender, estudiar a fondo esta moción, que nosotros no vamos a aprobar ni ustedes rechazar. Creo —y ése hubiera sido el sentido de mi voto, si hubiéramos votado el texto primitivo— que debemos confiar en que quieren que el Senado tenga el lugar central que le co-

responde, de acuerdo con su carácter de Cámara de representación territorial de las Cortes Generales.

No vamos a mantener la misma actitud pasiva y paciente que dio como resultado en anteriores legislaturas hablar permanentemente sin llegar a conclusiones sobre la base de no formular y de impedir. Si hay un proyecto, lo discutimos —podemos tardar lo que se quiera—, pero llegaremos a una conclusión, y si la conclusión es que no hay reforma constitucional ni reforma reglamentaria ni reforma del Senado —puede ser una conclusión triste—, que se diga abiertamente, pero que no se entretenga.

Para conseguir la reforma del Senado y el debate del Estado de las Autonomías es necesario que exista el consentimiento político —iba a decir profundo— de los presidentes de las Comunidades Autónomas y de los grupos parlamentarios del Senado, y eso tiene que impulsarse desde algún sitio que sea lo suficientemente institucional para que todo el mundo lo pueda reconocer como tal. Para conseguirlo es necesario que el debate sobre el Estado de las Autonomías que debe hacerse este año —que tiene que celebrarse por obligación anualmente en el Senado, aunque no se hace y, por lo tanto, se incumple el Derecho—, se haga bien empezando el proceso por donde se debe, no por un discurso técnico o por un parlamento de una personalidad política que habla de lo que quiere y a continuación se formulan monólogos seguidos, sino a partir de un cierto compromiso de que el debate sobre el Estado de las Autonomías sea la configuración de una cierta voluntad común de hacer de este Senado un centro de debate profundo. Mientras tanto, si hay voluntad de tratar la reforma del Senado, presentaremos nuestras proposiciones por escrito y abiertas —porque sólo podrán ser aprobadas por consentimiento—, con el horizonte que implica la reforma constitucional, pero estoy dispuesto a discutirlo desde las necesidades del órgano, y luego veremos la norma que, en todo caso, deba modificarse.

El señor VICEPRESIDENTE (Prada Presa): Senador Molas, le ruego que concluya.

El señor MOLAS I BATLLORI: Muchas gracias. Acabo ya.

Podemos empezar a debatirlo, pero éste es un tema distinto a lo que se planteaba en la moción que hoy discutimos, que es hacer el debate del Estado de las Autonomías de tal forma que se consiga aquella coincidencia de base, aquella confianza política de base que permita hacer del Senado no sólo una Cámara de combate dialéctico —porque esto seguramente no tiene mucho interés para la mayoría de la población, ni incluso a lo mejor para los que participamos—, sino una Cámara de trabajo al servicio de la representación territorial de las nacionalidades y regiones de España organizadas en Comunidades Autónomas.

Éste es el objetivo fundamental que tiene el Senado, es decir, la existencia en él de voces territoriales plurales que pueden dialogar desde las mismas actitudes políticas, y eso es algo que debemos asumir para entender su función como Cámara territorial. No somos la repetición del Congreso, sino algo distinto, donde personas con las mismas

opciones, con el mismo programa, sosteniendo u oponiéndose a un mismo Gobierno, pueden tener posiciones territorialmente diversas que se expresan pluralmente y que llegan a coincidencias y a acuerdos de diente de sierra en el Senado. Sobre esta idea de un nuevo tipo de Senado no se puede llegar a ningún acuerdo en un día, pero sí a una cierta concepción de conjunto en la que todo el mundo puede aportar posiciones propias.

Muchas gracias, señor Presidente.

El señor VICEPRESIDENTE (Prada Presa): Gracias, Senador Molas.

Por el Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió tiene la palabra el Senador Marimon.

El señor MARIMON I SABATÉ: Gracias, señor Presidente.

Señorías, nos encontramos ante un debate muy curioso. Sin ningún género de dudas, la moción presentada por el Grupo Parlamentario Socialista ha despertado interés. También vemos que escasas horas antes de este debate ha visto la luz un documento del Grupo Popular respecto a la reforma del Senado, que ha llegado como los seriales, por capítulos. Noticias esporádicas en la prensa nos venían perfilando lo que ayer definitivamente se hizo público.

Antes de iniciar nuestra intervención los diferentes portavoces ya conocemos el resultado, puesto que el Grupo Parlamentario Popular y el Grupo Parlamentario Socialista han llegado a un acuerdo. Nos lo temíamos incluso mucho antes de prestar nuestra firma de cortesía para que pudiera tramitarse. Curioso debate, como decía antes, que generó una larguísima discusión en la Junta de Portavoces, y que hoy acaba volviendo a la Comisión General de las Comunidades Autónomas. De todas formas, nuestro Grupo quiere fijar su posición respecto a la propuesta original de la moción, aunque no se va a debatir ahora sino después.

De entrada he de decir que la moción del Grupo Parlamentario Socialista presentaba aspectos que compartimos. Evidentemente, la propuesta de que se realizara el debate del Estado de las Autonomías, tal y como estaba redactada, no la entendíamos como un objetivo final sino tan sólo como un punto de partida sobre el que debería alcanzarse un acuerdo conjunto. De todos modos, no sé si se va a llevar a cabo después de lo que he oído, porque a pesar de que he leído algunos de los debates, y de que me han parecido interesantísimos, resulta que la portavoz del Grupo Parlamentario Popular, la señora Vindel, ha dicho que el debate fue tedioso, aburrido y no constructivo. En todo caso me queda la duda.

En cuanto a los puntos 2, 3 y 4 de su moción, debo recordar al Grupo proponente que el Reglamento de la Cámara —aunque el Senador Laborda lo conoce mucho mejor que el portavoz que les habla—, en su artículo 56 otorga a la Comisión General de las Comunidades Autónomas amplias competencias para informar y debatir todas las propuestas planteadas en esta moción y, evidentemente, otras que no constan aquí.

En cuanto a otros aspectos, me referiré especialmente a la financiación autonómica. Nuestro Grupo considera que

el debate acerca de su reforma, en el estado en que actualmente está planteado, compete a los Gobiernos, tanto al Gobierno central como a los de las Comunidades Autónomas. Entendemos que debemos dejar que sean ellos quienes lleven el peso de la negociación en estos momentos; lo contrario significaría dificultar, o como mal menor atrasar las negociaciones que ya tienen calendarios fijados.

Otros aspectos relacionados con la financiación de las administraciones territoriales que se contemplan en la moción del Grupo Socialista se refieren a la financiación de las corporaciones locales. Nos parece muy bien, pero querríamos dejar una cosa muy clara: primero hay que cerrar un tema, el de la financiación de las Comunidades Autónomas, y posteriormente abordar el de la financiación de los entes locales. Cuando se creó esta Comisión, que se cita como una de las reformas del Senado, no se nos impuso nada, pero quiero recordar que hubo cuatro grupos de la Cámara que votaron en contra. Pues bien, nosotros pedíamos precisamente que se creara una Comisión para el estudio de la financiación de las haciendas locales, y no fue así.

Coincidimos, evidentemente, con el Grupo Parlamentario Socialista en el gran interés que puede tener el debate acerca de los efectos que tendrá lo acordado en la Cumbre de Niza y la Conferencia Intergubernamental anunciada sobre la extensión del principio de subsidiariedad a las regiones europeas. Creemos que va a ser muy positivo.

Asimismo, coincidimos con el Grupo Parlamentario Socialista, como no podía ser de otra manera, en que se avance y se culmine el proceso de cesión de transferencias a las Comunidades Autónomas.

Finalmente, por ser sucinto, quería manifestar nuestra posición con respecto al punto seis de la moción, que creo que no va a sorprender absolutamente a nadie. A mí me ha tranquilizado muchísimo el discurso del señor Laborda aunque, en todo caso, tengo otros motivos de intranquilidad que seguidamente expresaré. Nosotros entendemos que para dar pleno contenido al artículo 69.1 de la Constitución Española, que declara que el Senado es la Cámara de representación territorial, evidentemente es necesario buscar un consenso, pero hay que llegar a la reforma constitucional de la Cámara Alta para convertirla en la que todos deseamos.

Estoy de acuerdo con la exposición del señor Molas, salvo cuando ha dicho que tiene que haber una reforma constitucional pero que, si no la hay, veremos qué es lo que podemos hacer; es muy difícil para nosotros asumir esta postura. Tras muchos años de discusión, todos los grupos de esta Cámara asumieron que no había forma de llegar a una reforma del Senado si no era a través de la reforma constitucional y, después de varios años más, llegamos ahora a la conclusión de que hay que volver al principio. Además, tememos que esta modificación del reglamento pueda finalizar, en lo que se dice en el documento que el Partido Popular facilitó ayer a la prensa, por la vía de la costumbre y de la práctica parlamentaria; vamos a acabar, según cómo, en usos y costumbres y, la verdad, esto no tiene que ser así. Esta Cámara tiene que asumir en el Estado autonómico una verdadera representación plurinacio-

nal, pluricultural y plurilingüe, y no me voy a extender en temas lingüísticos.

Lo que acabo de mencionar ya sabemos que no va a suceder. En el documento del Grupo Popular se dedican varias páginas a justificar el cambio operado en sus filas respecto al voto favorable que, en su día, otorgaron a la reforma constitucional para, al final, llegar a la conclusión de que la fuerza de los votos les legitima para oponerse a lo que ayer pedían. Con toda sinceridad, tengo que decir que agradezco la claridad del argumento y, evidentemente, no pongo en duda su legitimidad.

Mi Grupo entregó a los demás grupos de la Cámara un documento en el que fijaba nuestra postura al respecto, pero no nos hacemos ilusiones porque entendemos que el grupo mayoritario sólo quiere un retoque en la fachada para que parezca que la casa es nueva, pero dudo que con la actual propuesta lo consigan; y no sólo lo dudo yo, lo duda mucha gente. He traído una página de un rotativo de ámbito nacional, en su edición catalana, en la cual el periodista, después de asistir a la rueda de prensa de ayer, redacta el siguiente titular: El Partido Popular se dispone a enterrar el debate del Senado sobre las Autonomías. Les aconsejo que lo lean porque todos podremos sacar conclusiones.

Quiero pedirles a ustedes, a los miembros del Grupo Popular, una mayor comprensión respecto a lo que tendría que representar esta Cámara. Una simple modificación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y del Debate del Estado de las Autonomías no significará actualizar el Senado ni hacerlo funcional en un Estado que ha consolidado el mapa autonómico. ¿Qué proponen ustedes? Un gran pacto. No pensaba hablar de esta cuestión, pero su portavoz lo ha mencionado. ¿Sobre qué bases se asienta este gran pacto? Sobre tres aspectos: presencia habitual de los Presidentes autonómicos en la Cámara Alta, o bien por reglamento o bien eligiendo los Senadores los Parlamentos actuales. Tienen todo el derecho y ya se puede hacer, aunque no por reglamento, pero si los Parlamentos lo decidieran, aquí estarían todos.

El segundo aspecto sería la definición de un nuevo formato para el debate sobre el Estado de las Autonomías que pasaría a denominarse debate de cooperación autonómica. ¿Qué es lo que expresa el documento? El documento expresa que se le va a cambiar de nombre y que va a ser un debate de carácter sectorial. ¿Saben lo que a mí me parece? Tengo la profunda impresión —y quiero manifestársela, pues, como saben, he sido Consejero de Agricultura y he asistido a muchísimas conferencias sectoriales con Senadores de los dos grupos que también eran consejeros en aquel momento— de que el Partido Popular quiere crear en el Senado una gran conferencia sectorial. No vendrán los consejeros; vendrán los presidentes. Vamos a discutir, como a veces lo hacemos porque es el lugar idóneo y adecuado, en las mesas sectoriales de los ministerios. Vamos a hacer una gran conferencia sectorial.

Esto no es una reforma del Senado. Lo último que ustedes dicen es que las iniciativas de trascendencia territorial se debatan siempre en el Senado. ¿Cómo? De una manera tan sencilla —usted ha dicho que hemos trabajado y medi-

tado— como la siguiente: Para conseguirlo no sería necesaria una reforma de la Constitución ni del Reglamento, bastaría simplemente con que existiera la voluntad firme de los partidos políticos para que esta medida prosperara. ¡Genial! Huelgan comentarios. ¡Genial! Les pido una mayor comprensión.

El señor VICEPRESIDENTE (Prada Presa): Senador Marimon, le ruego vaya concluyendo.

El señor MARIMON I SABATÉ: Suelo ser breve. Permítame un minuto.

Al Grupo proponente quiero decirle que hay aspectos muy positivos en su moción. Los trabajaremos, con ustedes, con el Grupo Popular, con todos los grupos. Pero este espíritu pactista que hoy se ha manifestado nos ha extrañado profundamente. Llegamos a la conclusión de que, al final, tendremos una sorpresa —y esto lo ha citado el señor Cámara con anterioridad—, pues hay muchas diferencias en las palabras, pero en el fondo se está de acuerdo con un concepto arcaico de Estado en el que todavía existen recelos respecto de las diferentes lenguas. No entiendo por qué después de tantos meses no hemos tenido ni una sola reunión para llegar a un acuerdo respecto de la primera moción que se aprobó en esta Cámara al principio de esta legislatura. No hemos hecho ni una reunión. Tenemos un mandato que hay que terminar. Quizás lo haremos, pero de momento no sucede. Me refiero a las diferentes culturas o al simple hecho del despliegue del mapa autonómico.

Les quiero decir con toda sinceridad que espero que estas últimas consideraciones no se confirmen. Espero que, de verdad, exista un planteamiento más abierto por parte del Grupo Popular que el documento que nos han presentado, que es un documento de trabajo y que nos servirá, pero que es un documento tremendamente limitativo.

Espero que el espíritu de pacto que manifiesta el Grupo Socialista al aceptar esta transaccional o bien el que manifiestan los periódicos no llegue —y en este sentido me ha tranquilizado su discurso, señor Laborda—, a plantear la sumisión en unos aspectos en los que la mayoría de grupos de la Cámara hemos mantenido acuerdos a lo largo del tiempo, pues sería una lástima que no se pudieran realizar para conseguir lo que todos deseamos y lo que dice este documento que yo también deseo: que el Senado del siglo XXI sea un Senado funcional, práctico y que cumpla sus funciones de representación territorial.

Muchas gracias por su atención. Muchísimas gracias, señor Presidente por su generosidad al aplicarme el tiempo disponible.

El señor VICEPRESIDENTE (Prada Presa): Muchas gracias, Senador Marimon.

Por el Grupo Parlamentario Socialista, tiene la palabra el Senador Laborda.

El señor LABORDA MARTÍN: Muchas gracias, señor Presidente.

Voy a intervenir muy brevemente porque el debate no ha hecho más que empezar; ahora el debate seguirá en la

Ponencia. Al Senador Marimon le quiero decir una cosa que me va a admitir con humor, y otra más en serio. Creía que pactar era un ejemplo de vida que ustedes nos transmitirían porque ustedes pactan mucho más que nosotros, pero por lo que se ve sólo cuando ustedes pactan puede haber motivos de alabanza.

Yo me he encontrado con lo mismo que usted se ha encontrado, es decir, con la posibilidad de que la iniciativa que nosotros hemos meditado, que tiene un carácter sistemático, fuera hoy echada abajo por los votos de la mayoría. Lo que planteo es sencillamente continuar este debate que usted ha iniciado aquí, pero con su colaboración. Y le vuelvo a repetir algo —aprovecho que están los amigos del Partido Nacionalista Vasco aquí escuchándonos— que ya he mencionado en mi intervención en la tribuna: estuvimos avanzando en la reforma constitucional hasta el 17 de junio de 1998. Aquel día llegaron los presidentes del Partido Popular, con el tipo de discurso que hoy hemos escuchado en la tribuna de labios del Senador González Pons, invocando las amenazas que había para determinadas comunidades, etcétera. Aquella Ponencia acabó su existencia y ustedes no levantaron la mano ni levantaron la voz.

Yo les quiero decir a ustedes y a ustedes (*señalando a los Senadores de los Grupos Parlamentarios de Convergència i Unió y de Senadores Nacionalistas Vascos, respectivamente*), que estos amigos de enfrente (*señalando a los Senadores del Grupo Parlamentario Popular*), a los que yo les digo que tenemos que trabajar muy seriamente para que esta Cámara salga de la situación en la que se halla, se encuentran muy cómodos jugando con ustedes contra nosotros y con nosotros contra ustedes, y si fuera en beneficio suyo lo podríamos aceptar, pero normalmente es para generar un clima político en el que no es posible sacar nada constructivo ni positivo.

Mi actitud, Senadora Vindel y Senadores y Senadoras del Grupo Parlamentario Popular, es la que he reiterado en la tribuna; yo estoy dispuesto a trabajar seriamente sobre este asunto porque, efectivamente, tenemos especial interés. Ustedes conocen nuestros puntos de vista. Lamento infinito que cuando en la primavera de 1998 nosotros le ofrecimos un acuerdo sobre el modelo autonómico, ustedes lo rechazaran radicalmente, por eso cuando ustedes nos piden a nosotros consenso y nos reprochan que lo rompamos, yo sólo veo una cara, la del señor Rajoy, que quince días antes de firmar el pacto por las libertades y el terrorismo dijo que las peticiones de consenso que hacíamos los socialistas en ese asunto era sacar conejos de la chistera. Como ustedes tienen muy poca credibilidad en este asunto (y se lo tengo que decir), yo voy a ir con espíritu constructivo a la Ponencia, pero tengo que manifestar que no me han convencido en absoluto y que además no creo que ustedes sean sinceros en esa propuesta de consenso, no lo creo, y tendrán que hacer un gran esfuerzo para convencerme.

Para terminar, les digo que tengo una memoria de elefante y me acuerdo de todo lo que ustedes han dicho cuando estaban en la oposición, de lo que han prometido cuando han estado gobernando y de todo lo que han incumplido. Para empezar y para terminar, Senadora Vindel, han incumplido el Reglamento, porque podemos discutir

de cómo hay que hacer el debate sobre el Estado de las Autonomías, pero a mí todavía me resulta inexplicable que la mayoría parlamentaria de esta Cámara siga incumpliendo el Reglamento desde el año 1997. Ustedes han tenido mayoría para cambiarlo y no lo han hecho, y el Reglamento sigue diciendo, hasta que no se cambie, que el debate del Estado de las Autonomías hay que hacerlo como está escrito y una vez cada año.

Gracias.

El señor VICEPRESIDENTE (Prada Presa): Gracias, Senador Laborda.

Por el **Grupo Parlamentario Popular**, tiene la palabra el Senadora Vindel.

La señora VINDEL LÓPEZ: Muchas gracias, señor Presidente.

Intervengo con mucha brevedad porque todavía queda un punto en el orden del día.

Señorías, después de lo escuchado, está meridianaamente claro que tenemos un gran trabajo por hacer. Oídas las intervenciones de todas sus señorías, quiero agradecer especialmente el tono, la forma y el contenido de la del Senador Ríos, de Coalición Canaria, y agradecerle el apoyo que nos brinda. Coincido plenamente con el Senador Molas y con la Senadora Loroño en que la Ponencia es para lo que es y que, por tanto, podemos hablar y acercar posiciones. Efectivamente, será una Ponencia, Senadora Loroño, de primera lectura, circunstancia que imagino le agrada porque hablaremos, dialogaremos e intentaremos consensuar, y espero que su Grupo participe activamente en los trabajos de esa Ponencia. Naturalmente, les he dicho que el documento está abierto, y les aseguro que así está y así estará la Ponencia y el ánimo del Grupo Parlamentario Popular. Usted quiere hablar de reforma constitucional. Perfecto, señoría. ¿Por que no? ¡Y más viniendo del PNV! Se puede hablar perfectamente de todo. Comprendo que el Reglamento nos juega malas pasadas. No hace falta que sea la primera vez que usted se sienta en esta Cámara. La he visto sorprendida hoy por la tramitación reglamentaria de estas propuestas de modificación cruzadas con enmiendas a una moción que era más que una moción.

Déjeme que le diga una cosa, señoría: nosotros no hemos presentado como una enmienda alternativa el documento que desde ayer por la mañana los portavoces de esta Casa tienen encima de la mesa de sus despachos, ni muchísimo menos. Lo hemos circulado y enviado por cortesía, pero también déjenme que les diga que desde esta misma tarde ese documento ha entrado en el Registro de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y será repartido a todas sus señorías, a todos los miembros de la misma para que iniciemos los trabajos.

Nuestro documento, dado que se ha hablado tanto de él, aunque considero que no es éste el momento, Senador Marimon, no es tremendamente limitativo, simplemente marca un camino. Ya le he dicho que es abierto, integrador y que tiene todo el ánimo constructivo; no quiere excluir nada ni a nadie.

Cuánto me alegra que el Senador Laborda tenga una memoria de elefante, es un privilegiado. Pero quiero decirle, incumplimiento del Reglamento por incumplimiento del Reglamento, que si llegamos a someter a votación la moción que usted ha presentado hoy aquí, la Ponencia que creamos en el mes de mayo quedaría completamente sin efecto; no tendría ningún sentido que esa Ponencia se reuniera y trabajara. Por tanto, ustedes la hubieran «cortocircuitado». Vamos a ver si somos respetuosos, como decía muy bien el Senador Molas, y somos nosotros mismos los que vamos cumpliendo aquello que vamos aprobando en la Cámara.

Por último, me gustaría que desapareciera la desconfianza del Grupo Parlamentario Mixto cuando afirma que nosotros no queremos la reforma, no ya la reforma constitucional sino la reglamentaria, para hacer realidad un deseo que, insisto, y coincido con el Senador Marimon, todos compartimos: el Senado del siglo XXI y una transformación radical de esta Cámara.

No nos alegraría en absoluto que, por el motivo que fuera, no pudiéramos llegar a esa reforma porque, señorías, sería la crónica anunciada de un fracaso compartido, y lamentablemente lo compartiríamos todos. No es eso lo que el Grupo Parlamentario Popular quiere, y esperamos que a partir de las próximas semanas, señor Presidente, nos permitan, al menos, que se lo vayamos demostrando.

Muchas gracias.

El señor VICEPRESIDENTE (Prada Presa): Gracias, Senadora Vindel.

Finalizado el debate y a pesar de que la propuesta de modificación está firmada por todos los grupos parlamentarios, esta Presidencia entiende que hay que someter la propuesta de modificación a votación.

Se inicia la votación. *(Pausa.)*

Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: Votos emitidos, 212; a favor, 189; abstenciones, 23.

El señor VICEPRESIDENTE (Prada Presa): **Queda aprobada la propuesta de modificación firmada por todos los Grupos.**

LA POSICIÓN SOCIALISTA ANTE LA REFORMA DEL SENADO: EL SENADO PENDIENTE

(Documento aprobado por la CEF el 17 de abril de 2001)

I. La posición del PSOE ante la propuesta del PP

El PP estaría cómodo dejando las cosas como están. Ése es su objetivo. Con esta finalidad: a) Han anunciado que se oponen a la reforma constitucional del Senado. Argumentan para ello que no se debe empezar la reforma sin conocer el contenido de la misma, que no hay suficiente consenso y que no es oportuna; Desconocen así que el consenso, en cuanto fórmula, para el encuadramiento de la acción política, no es nunca una precondition o una circunstancia previa al acometimiento de una reforma institucional de calado. Por el contrario, como demostró el propio consenso constituyente, ese acuerdo sólo surge después de que se ha planteado su oportunidad y se ha asumido tanto la necesidad como la inevitabilidad de la reforma de que se trate; b) Proponen un documento con reformas reglamentarias, algunas de ellas son claros retrocesos respecto de lo que hoy tenemos, y aún así piden el apoyo para "avanzar"; c) Aceptan alguna de nuestras propuestas, como por ejemplo la creación del *Observatorio económico y financiero territorial*, pero luego demoran sin límite temporal la toma de decisiones.

Concretamente, la propuesta para el Senado del Siglo XXI elaborado por el Grupo Parlamentario Popular es un documento decepcionante que no aporta nada nuevo:

1. La idea central con la que hay que enfrentarse al documento a la hora de juzgarlo es la de que el mismo está, sencillamente, vacío. Es preocupante que un partido que gobierna y que tiene, por tanto, a su disposición todos los resortes técnicos que tiene el Partido Popular presente un texto tan pobre, tan poco meditado y con una "alternativa" que no lo es realmente.

2. El documento se divide en dos partes: una, digamos, expositiva, y otra, pretendidamente propositiva. La expositiva tiene por objeto demostrar lo útil que ha sido el Senado hasta la fecha como Cámara de "segunda lectura" e, incluso, como Cámara de control. Desde nuestro punto de vista, ninguna de las dos afirmaciones se ajusta a la verdad: la función del Senado como segunda lectura se resiente por la propia naturaleza de su fórmula mayoritaria de elección, que provoca que sea una Cámara en donde es más fácil al gobierno obtener mayorías más sólidas y a los grupos de la oposición más difícil estar presentes o representados de una forma adecuada a su apoyo electoral. Ello conecta con las supuestas bondades del Senado como Cámara de control: no puede serlo una Cámara donde las minorías más pequeñas apenas consiguen entrar y las grandes

están claramente infrarrepresentadas en beneficio del partido más votado, abrumadoramente mayoritario.

3. La parte propositiva del documento se abre con un dilema. En realidad, es un falso dilema: el de que ante la falta de adecuación del Senado como Cámara territorial, deficiencia que sí reconoce el PP, sólo caben dos opciones: a) Subordinar el Senado al Estado de las Autonomías que quiere el Partido en el Gobierno; y b) Reformar el Senado para reformar el modelo del Estado de las autonomías.

El propio planteamiento del dilema indica una preocupante incompreensión del problema de fondo al de que debe hacerse frente: la experiencia española ha demostrado, con creces, la íntima vinculación que existe entre el problema de la reforma del Senado y el del modelo de Estado, de modo tal que plantearse uno sin el otro es una forma segura de equivocarse. Todo el resto del documento es una consecuencia de este error de base y de la creencia de que es posible reformar el Senado sin ambicionar nada nuevo para la articulación de nuestro modelo autonómico.

Sólo la reforma constitucional del Senado proporcionaría un elemento decisivo para el perfeccionamiento del actual modelo autonómico: encontrar el necesario Foro de Cooperación entre el Estado y las CCAA y de éstas entre sí.

Lo que el PP está haciendo en realidad es renunciar a profundizar en el Estado de las Autonomías para que éste funcione mejor, más cohesionadamente. Y lo hace, seguramente, por el desprecio que viene demostrando hacia el modelo descentralizado de Estado que los españoles nos hemos dado. Desde el Gobierno de la Nación, con su virtual propuesta de "Ley de Cooperación" y su Ley de Estabilidad Presupuestaria; desde su Grupo Parlamentario, con esta propuesta sobre una reforma regresiva y cosmética del Senado; y desde su propio Partido, con el sistema digital y centralista de la elección de candidatos a la Presidencia de las CCAA, más próximos a centuriones de guarniciones del PP que a verdaderos representantes de los ciudadanos de esas CCAA. En todos sus frentes, el PP plantea, de forma cada vez más clara, una amenaza regresiva al modelo autonómico que los españoles hemos construido en estos 20 años.

4. De la propuesta de pacto que se contiene en el apartado III del documento, lo mejor que puede decirse es que no contiene una propuesta, ni trasluce, desde luego, una voluntad de pacto.. La llamada propuesta de pacto contiene tres puntos fundamentales:

a) Presencia de los Presidentes de las CCAA en la Cámara Alta. Apenas se dice nada al respecto, ni de cómo podría articularse esa presencia en la práctica. No se aclara para qué debería procurarse esa presencia, ni cómo sería posible conseguir introducir por esa vía una dinámica de cooperación interinstitucional: no hay previsión de que se reúnan institucionalmente entre sí – se les diluye en el conjunto del Senado – ni se apunta su interlocución con el Presidente del Gobierno.

b) La definición de un nuevo "formato" para el debate del Estado de las Autonomías, constitutiva del segundo punto, propone que el debate, en el que salen a relucir constantemente reivindicaciones y peticiones de los territorios frente al Gobierno de la Nación, en vez de celebrarse cada año se celebre cada dos y que lo haga sujeto a una agenda "sectorial" y limitada. Teniendo en cuenta que el Gobierno del PP ha incumplido sistemáticamente este precepto reglamentario (no se celebra este debate desde hace cuatro años), el plazo que se fije pierde importancia. De todas formas, resulta indicador de la importancia que se le trata de dar a este debate el hecho de que se pretenda ampliar la periodicidad de su celebración a 2 años. Por lo demás, se exonera al Presidente del Gobierno de todo debate y de todo compromiso con el Estado Autonómico, lo que expresa paladinamente la alergia visceral de Aznar a la España Autonómica tomada en serio.

c) El último de los puntos, al que se dedican exactamente ¡siete líneas!, se refiere a que las iniciativas de trascendencia territorial se debatan en el Senado: Sobre un tema central y decisivo para cualquier reforma del Senado que lo quiera ser de verdad, no se especifica:

- qué tipo de iniciativas deben considerarse como de "trascendencia territorial".
- cuáles de esas deberían ser, en su caso, objeto de debate.
- si se habla de debates con adopción posterior de decisiones, o no.
- de cómo, en el supuesto de que los debates lo sean con adopción posterior de decisiones ello afectaría a las normas constitucionales sobre procedimiento legislativo.

En suma, todo parece indicar que el documento presentado por el Grupo Parlamentario Popular no es más que el resultado de una maniobra de distracción; es una operación cosmética muy típica del PP, como está poniendo de manifiesto con los globos sonda relativos la Ley de Cooperación Autonómica. Esta ley sería, seguramente, innecesaria. Debemos recordar que en materia de cooperación ya hay una normativa; concretamente, la Ley 30/92, aprobada a iniciativa socialista, que regula la cooperación horizontal y multilateral con las CCAA. Esta Ley establece mecanismos e instrumentos que siguen siendo válidos: Las Conferencias Sectoriales, las Comisiones Mixtas y/o Bilaterales, los Consorcios o los Convenios de Colaboración entre Estado y CCAA y entre Comunidades. No nos faltan, pues, normas ni instrumentos sino horizontes, impulsos y proyectos; lo que falta, en suma, es liderazgo político en el actual Gobierno. Lo que ocurre en este caso, al igual que con la Ley de Estabilidad Presupuestaria, es que el Gobierno cree que con normas exorciza todos los males sin reconocer que el problema de fondo está en su falta de voluntad política para contribuir a la cooperación con las CCAA.

Además, al igual que ocurre con la propuesta de reforma cosmética del Senado, la idea de una Ley de Cooperación Autonómica carece de credibilidad por venir de un partido como el PP que sistemáticamente incumple la normativa en vigor: Conferencias Sectoriales que no se reúnen para evitar sofocos a los Ministros; actividad congelada de la Comisión General de CCAA; o anulación en la práctica del Pleno anual del Senado con intervención de los Presidentes de las CCAA, letargo de un Senado mortecino hasta la depresión, falta de pulso y de agenda, reducido por el PP a la triste condición de recámara de enmiendas cocinadas en Moncloa o en los Ministerios.

En conclusión, llevamos 10 años de discusiones para la búsqueda de un consenso en torno a una idea ineludible: Crear un verdadero "Foro para la Cooperación" que estaría en el lugar idóneo para ello y que no es otro que en una segunda Cámara de carácter territorial, bastante diferente de lo que es el actual Senado. Hemos trabajado 10 años elaborando ponencias, escuchando a expertos y a Presidentes de CCAA sobre cómo transformar el Senado en esa Cámara Territorial. Todos los padres de la Constitución están de acuerdo en que el primer elemento a reformar de la Constitución es la estructura y funciones del Senado. A la vista de la Propuesta del Grupo Popular y de la elaboración de la Ley de Cooperación Autonómica, debemos concluir que estamos corriendo un serio riesgo de que hayan sido 10 años perdidos por el desprecio que la mayoría que representa el PP ha tenido hacia este trabajo colectivo. Con las tímidas reformas que propone el PP, el Senado seguirá siendo una Cámara de segunda lectura, válida sólo para incorporar enmiendas de última hora y sin relevancia en la esfera autonómica. Y eso no es lo que queremos los socialistas.

II. La posición del PSOE ante la necesidad de una reforma del Senado

1. Nuestro compromiso sigue siendo impulsar la reforma constitucional del Senado.

Porque es nuestro compromiso electoral.

Porque es la posición común del PSOE, ratificada en sucesivas ocasiones por sus máximos órganos federales.

Porque es necesaria para integrar políticamente España.

Porque es consecuente con nuestra apuesta por la calidad de la democracia.

Porque los Estados compuestos como el nuestro, no tienen un Senado como el nuestro, sino Cámaras territoriales.

Porque un Estado compuesto como el nuestro debe abrir un cauce parlamentario para que se exprese la vocación de las Comunidades Autónomas para *participar en asuntos estatales* que abordan las Cortes Generales.

Porque un Senado así expresaría *los intereses generales comunes* de las Comunidades Autónomas.

Porque hay que ir hacia una institucionalización de las relaciones entre los poderes territoriales, por cuanto los pactos autonómicos entre partidos serán cada vez mas difíciles e insuficientes.

Porque en el debate político territorial, la complejidad del Estado Autonómico no se expresa como una realidad que hay que gobernar dialogando y concertando, sino como un problema.

Porque la inexistencia de un Senado territorial produce un déficit democrático al hacer opacas materias que deberían estar sometidas al debate parlamentario, por ejemplo, la financiación autonómica.

Porque la inexistencia de un Senado territorial dificulta que haya un *debate y un análisis permanente* sobre los proyectos comunes que conciernen al Estado, en el sentido más amplio del término.

Porque el Senado daría impulso democrático al cumplimiento del principio de cooperación que hoy depende de la voluntad del Gobierno o de los ministros, con el resultado de que hay conferencias sectoriales, como la de Cultura desde 1995, que no han sido reunidas nunca a lo largo de los mandatos de ministros y gobiernos.

Porque también su reforma es la oportunidad de hallar un cierre, no al Estado de las Autonomías, sino a las fuentes de deslegitimación que algunas fuerzas políticas usan contra él.

2. El proyecto de reforma de Senado contenido en el documento aprobado en el Comité Federal de marzo de 1998, sigue siendo válido.

Porque técnicamente es riguroso.

Porque tiene el valor de que refleja un grado de acuerdo al que llegaron todas las fuerzas políticas, hasta que PP y nacionalistas optaron por la estrategia de la polarización.

3. Ese proyecto de reforma sigue siendo el referente hoy, incluso en los documentos que han hecho públicos los nacionalistas, y tal cosa es importante y significativa del liderazgo socialista.

Porque más allá de las propuestas concretas, se logró un amplio acuerdo sobre los principios.

Porque se respetaban principios como que la reforma no podía alterar los poderes del Congreso de los Diputados, pues esa Cámara expresa el carácter indivisible de la soberanía.

Porque la reforma era respetuosa con el hecho de que las relaciones bilaterales entre los Gobiernos forman parte del modelo autonómico.

Porque la reforma era respetuosa con el hecho de que los órganos de cooperación multilateral (consejos, conferencias, etc.) forman también parte del modelo.

Porque imaginaba algunas fórmulas para reconocer y proteger hechos diferenciales, en tanto que hechos constitucionales.

Porque la reforma proyectada era *congruente* con la Constitución, no la alteraba, sino que la complementaba, y por eso existía también acuerdo en que debía hacerse por el procedimiento simple de reforma constitucional, ya usado en 1992.

4. En el capítulo de *las funciones*, nuestro documento refleja exactamente el consenso entre los partidos políticos existente entonces, y también todo lo que se puede avanzar sin entrar en terrenos que exigirían la reforma agravada de la Constitución.

Porque no es posible avanzar más en leyes susceptibles de ser tratadas en *primera lectura* por el Senado, salvo las que figuran en nuestro documento (los Estatutos de Autonomía, las leyes previstas en los tres apartados del art. 150 CE, y la LOFCA, prevista en el art 157.3 de la Norma fundamental) y por las razones que en él se exponen.

Porque la reforma de las funciones que proponemos, más que un cambio radical en el funcionamiento del Estado Autonómico (que no se pretende), de lograrse supondría un cambio radical en la dinámica política *al aumentarse significativamente las dosis de participación, transparencia, institucionalización y racionalidad* en el sistema autonómico.

5. En lo referente a *la composición y sistema electoral* para el Senado, nuestro documento expresa una postura flexible y abierta al consenso, que tiene el valor de ser congruente con lo que hoy establece la Constitución.

Porque sigue proponiendo un sistema electoral como el actual, solo que incrementando el número de senadores electos por los Parlamentos Autónomos en detrimento de los senadores provinciales, con la gran novedad de que *todos ellos se elegirían en las elecciones autonómicas*, lo que además de lograr un Senado más representativo de la voluntad autonómica, lo haría Cámara permanente, *símbolo de la permanencia* del Estado Autonómico.

Dicho esto, la reforma constitucional del Senado sólo podrá llevarse a cabo con garantías de un consenso al menos tan amplio como el de 1978, dentro de *un gran acuerdo político* para sacar adelante las reformas pendientes.

En lo que respecta al Estado de las Autonomías, el horizonte, por razones internas y de calendario europeo, podría ser el año 2004. El PSOE está en disposición de lanzar esa idea: la ambición de lograr un gran acuerdo incluyente para un nuevo impulso reformista del Estado de las Autonomías y que contenga también la aportación española para la arquitectura europea que habrá que diseñar en esa fecha.

CONCLUSIONES:

1. - No podemos renunciar a plantear la reforma constitucional, pero tampoco podemos limitarnos a solicitar que se haga, y nada más.
- 2.- Para reformar la Constitución es imprescindible el consenso, aun cuando dicho consenso no parece posible a corto plazo, vista la falta de voluntad política y liderazgo del PP.
- 3.- Hay que crear confianza en la idea de la reforma y tejer todas las alianzas necesarias para la misma.
- 4.- La reforma es necesaria: Pero hay que insertarla en un programa reformista más amplio y la fecha del 2004 nos ofrece argumentos suficientes para cifrar en ella un horizonte que, para llegar a él, exige diseñar y desarrollar una estrategia para lo que queda de legislatura.

III. Propuestas Socialistas

Las premisas son las siguientes:

- a) Sin renunciar a la reforma constitucional, habrá que trabajar hasta el límite de la misma. Nos comprometemos a pactar con el PP un plan de trabajo en la Comisión General que nos permita avanzar todo lo posible en las actuales coordenadas.
- b) El Gobierno deberá comprometerse en un pacto en esa dirección.
- c) El trabajo se orientará hacia demostrar que esa reforma del Senado es necesaria, tiene apoyos y es posible. En su momento, será inevitable.
- d) Nuestra oferta sobre el método de trabajo está contenida en la Moción del PSOE aprobada por el Pleno del Senado en Febrero de 2001.

Las propuestas son las siguientes:

- 1- Debe lanzarse en la Comisión General de Comunidades Autónomas un plan de trabajo que abra un debate permanente basado en la búsqueda de acuerdos para el futuro y que no haga descansar la integración de España en que el Gobierno de turno tenga mayoría absoluta.
- 2- Un plan así implica una acción sostenida y compartida de los Presidentes y Gobiernos autonómicos en los Parlamentos regionales.
- 3- El acuerdo, para reactivar el debate autonómico en el Senado, tendría que basarse en los mínimos siguientes:
 - Impulso a la metodología de trabajo contenida en nuestro documento, en el sentido de que se seleccionan unos asuntos para ser analizados y debatidos de manera permanente en la Comisión General. Estos asuntos deberían ser: a) Balance del cumplimiento de las Mociones aprobadas, entre otras, por el Senado con ocasión del Debate del Estado de las Autonomías en 1997; b) Balance del desarrollo y funcionamiento del Estado de las Autonomías desde 1997; c) Balance del modelo vigente de financiación autonómica; y d) Perspectivas y propuestas

para desarrollar el Estado de las Autonomías en materias como: El sistema de financiación de los entes locales; la cumbre de Niza, los nuevos modelos de financiación autonómica, la convergencia a medio plazo del gasto público per cápita en todas las CCAA, sin perjuicio de los fondos destinados a la solidaridad y a la corrección de los desequilibrios territoriales; la reforma de los instrumentos de corrección de los desequilibrios territoriales, especialmente la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial; las transferencias previstas a las CCAA y su financiación, en materias como la sanidad, justicia, políticas activas de empleo y otras; el desarrollo y concertación de los grandes planes de infraestructuras en materia de transportes, comunicaciones y recursos hidrológicos.

- El análisis y debate de esas materias no ha de quedar limitado, como propone el PP, a sólo la vertiente que se refiere a la cooperación, sino que tiene la vocación de llegar a sus últimas consecuencias.

- De las materias posibles para su selección, la creación de la Oficina u Observatorio autonómico y el estudio de la posición que España haya de llevar a la Conferencia europea en el 2004, son idóneas para el objetivo que nos proponemos.

- Podemos seleccionar otras materias. Pero teniendo presente que la idea de la reforma constitucional del Senado, y la idea misma de avanzar hacia un mayor multilateralismo en las relaciones autonómicas, serán aceptadas por los nacionalistas (y por todos), si el Senado es capaz de suscitar un debate que supere el de oposición versus gobierno.

4- No serán aceptados vetos ni demoras por parte del PP sobre los temas a estudiar. Es la contrapartida al hecho de que estamos dispuestos a trabajar aceptando un veto: el de que no se puede iniciar la reforma constitucional.

5- No serán aceptadas las modificaciones de consensos anteriores, sin contraprestaciones. Un ejemplo: la reforma del Reglamento del Senado de 1994 que crea la Comisión General y diseña el Debate sobre el Estado de las Autonomías.

Propuesta del PP para la Reforma del Senado

- “El Senado del Siglo XXI”- Documento de Trabajo elaborado por el Grupo Parlamentario Popular. (2001)

PROPUESTA PARA EL SENADO DEL SIGLO XXI
(documento de trabajo)

GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR

I.- PRESENTACIÓN. EL SENADO HOY

La historia constitucional española ha discurrido tradicionalmente bajo el modelo del bicameralismo. No sólo ha sido así en España. La gran mayoría de las democracias más avanzadas también han optado por un modelo bicameral. No es una casualidad por tanto, que el Constituyente eligiera ese modelo y no otro, para la Constitución de 1978.

El modelo bicameral ha demostrado dotar de un mayor nivel de garantías al poder legislativo. Así el Senado, en su papel de Cámara de segunda lectura, ha desempeñado una labor fundamental y de enorme importancia para lograr un mejor funcionamiento de nuestro Estado de Derecho.

Gracias a la labor de segunda lectura desempeñada por la Cámara, multitud de leyes han sido reformadas en el Senado durante su tramitación parlamentaria. Hay que destacar el excelente trabajo que han realizado los senadores y senadoras a lo largo de los últimos años. Su labor constante ha hecho posible perfeccionar innumerables leyes.

Además de la labor fundamental de segunda lectura, la Cámara Alta ejerce también la función de control del Gobierno y lo hace de un modo impecable.

Todos los ministros pasan ordinariamente por esta Cámara para exponer su gestión al frente de sus departamentos respectivos o para contestar a las preguntas e interpelaciones que se les realizan desde el

Senado. Hay que destacar que la labor de la Cámara en este sentido ha sido y es satisfactoria.

Por otro lado es en el Senado, donde en muchas ocasiones se han alcanzado acuerdos y consensos que no se habían logrado en el Congreso de los Diputados. Así, es ésta una Cámara donde han triunfado el diálogo y el entendimiento en multitud de ocasiones y donde se han fraguado acuerdos que, a la postre, han resultado ser definitivos y de gran importancia para el país.

Además de las funciones de control y de segunda lectura y del buen trabajo realizado en Pleno, el Senado se ha caracterizado a lo largo de estos años, por los excelentes trabajos realizados en las distintas comisiones que se han ido constituyendo en la Cámara y muy especialmente en aquellas que se han creado para el estudio de temas concretos.

Un ejemplo de este tipo de comisiones fue la comisión para el estudio de las redes informáticas, en la que se analizaron todos los temas relacionados con las nuevas tecnologías de la información y se sostuvieron interesantes debates sobre el tema que dieron lugar a la primera experiencia mundial de parlamento abierto en la Red y a la única comisión sobre sociedad de la información que existe en un parlamento europeo. En lo que a las nuevas tecnologías se refiere, el Senado de España, con una sala multimedia, sus chats y su decálogo de derechos en Internet es por paradójico que parezca la cámara más moderna del continente.

Lo mismo se puede decir de la ponencia especial para el estudio de los condicionantes no sanitarios de la anorexia y la bulimia. En ella se trató este tema crucial que preocupaba seriamente a la sociedad española. La ponencia propició que se pusiera en marcha una importante campaña para concienciar a los ciudadanos del daño irreparable que pueden provocar determinados comportamientos y que se modificaran determinadas políticas gubernamentales. Tampoco que hay que olvidar en este sentido el papel de otras comisiones especiales como fueron la de incendios forestales, violencia en el deporte o contenidos televisivos por poner sólo tres ejemplos.

De muy reciente creación, pero que con toda seguridad realizará un trabajo excelente para las administraciones locales y, en general, para toda la sociedad, es la Comisión de Entidades Locales. Con su puesta en marcha se ha conseguido que el Senado sea la única sede parlamentaria donde tienen cabida institucionalizada las tres administraciones.

Por lo expuesto puede afirmarse que el Senado cumple a la perfección con el papel que la Constitución le atribuye. Desde nuestro punto de vista el Senado constitucional es una institución suficiente con un papel claro y una funcionalidad demostrada. Estamos convencidos de que tal cual está el Senado en la Constitución no sólo resulta un órgano útil, sino también un órgano imprescindible. Evidentemente no es la piedra crucial de nuestro sistema constitucional, pero nadie dijo que tuviera que serlo y, además, no sólo de piedras cruciales está compuesta nuestra arquitectura constitucional. No obstante esto, existe un sentimiento generalizado de que el Senado debe reformarse, mejorarse diríamos nosotros, y es por ello que el Grupo Parlamentario Popular

presenta este documento de trabajo al resto de los Grupos Parlamentarios con propuestas para el Senado del Siglo XXI.

II.- EL SENADO EN EL SIGLO XXI

Lo cierto es que si hay un tema que ha sido objeto de debate a lo largo de las últimas legislaturas en el Senado, ha sido precisamente el de su reforma. Es un hecho que cuando la Constitución estableció unas Cortes Bicamerales, la situación era muy distinta. El Senado se constituyó sobre una base provincial dado que la Carta Magna dejaba abierta la posibilidad de que se constituyeran las Comunidades Autónomas.

Hoy, 23 años después, el Estado de las Autonomías es una realidad incuestionable y una garantía para la defensa de los valores democráticos y de las libertades públicas.

En este contexto, es claro que el Senado se ha quedado en el modelo de Estado de 1978, mientras que el Estado de las Autonomías se ha desarrollado plenamente asumiendo la inmensa mayoría de las competencias que le otorgaba la Constitución.

Ante esta situación caben dos opciones:

- a) Adaptar el Senado al Estado de las Autonomías del Siglo XXI
- b) Reformar el Senado para reformar el modelo de Estado de las Autonomías.

Desde el Grupo Popular, entendemos que la opción más lógica, práctica y realista es la primera y además, es la que se corresponde con nuestro modo político de entender España, puesto que el Estado de las Autonomías, tal y como está recogido en la Constitución es el modelo descentralizado que defendemos.

No debemos cambiar aquellas cosas que han funcionado bien hasta ahora. El Tribunal Constitucional ha venido resolviendo conflictos entre las Comunidades Autónomas a plena satisfacción y el Gobierno ha realizado una excelente labor de coordinación de políticas. Si bien es cierto que estos dos papeles los podría desempeñar el Senado, no es intención de este Grupo cambiar aquellas cosas que funcionan bien, sino dar soluciones prácticas a aquellos asuntos que consideramos susceptibles de ser mejorados. El éxito del Estado de las Autonomías, está en que ha sido un proyecto realista. Las reformas que se emprendan en el Senado también han de serlo. En la reforma del Senado debemos huir de concepciones idealistas y geniales y hacer algo práctico y viable.

Puede haber tres vías para la reforma del Senado:

- c) Constitucional.
- d) Reglamentaria.
- e) Mediante la Costumbre y la práctica parlamentaria.

Desde el Partido Popular hemos mantenido la idea de la reforma constitucional hasta la pasada legislatura. Muy brevemente, los acontecimientos para la posible reforma de la Cámara Alta, discurrieron del siguiente modo:

El Senado fue objeto de una reforma del Reglamento en mayo de 1994, fruto de la cual se creó la Comisión General de Comunidades Autónomas y el Debate sobre el Estado de las Autonomías. Y fue precisamente en el primero de estos Debates, celebrado en septiembre de 1994, cuando todos los grupos de la Cámara coincidieron en dar un paso más: abordar una reforma de la Constitución.

A tal efecto se creó con fecha 21 de noviembre de 1994 una Ponencia de estudio para la reforma constitucional del Senado. Sus trabajos dieron comienzo de inmediato con la comparecencia de los ponentes de la Constitución de 1978, los Presidentes de CC.AA. y catedráticos de Derecho Constitucional. La Ponencia no alcanzó ningún resultado antes de la disolución de las Cortes en enero de 1996.

Durante la Sexta Legislatura se constituyó otra Ponencia que continuara los trabajos iniciados en la anterior Legislatura, estudiando las posibles reformas del Título III de la Constitución a fin de profundizar y concretar el carácter de Cámara de Representación Territorial del Senado y adecuar su funcionamiento al grado de desarrollo alcanzado por el Estado de las Autonomías.

Posteriormente dicha Ponencia se transformó en una Comisión Especial, constituyendo a su vez en su seno una tercera ponencia. Los trabajos de ésta giraron en torno a tres grandes debates: las funciones del Senado, la composición y Sistema Electoral y el reflejo en el Senado de los hechos diferenciales.

Esta Ponencia llegó a un acuerdo unánime en lo relativo a las funciones del Senado. Sin embargo en los otros dos temas fue imposible alcanzar un acuerdo ya que las posturas de los distintos grupos de la Cámara resultaron ser tan distantes que hicieron imposible llegar a cualquier punto de encuentro.

Seguir insistiendo en aquellos aspectos en los que se ha demostrado por los precedentes, que no habría posibilidad de acuerdo, no sería práctico y sólo nos conduciría a discusiones estériles que no tendrían ningún sentido. Y perjudicarían la proyección exterior de la Cámara.

En este sentido el Grupo Parlamentario Popular, considera que lo más factible es abordar la reforma del Senado mediante una reforma de su Reglamento, de los usos y de las costumbres parlamentarias abandonando la idea de una reforma constitucional. Y ello porque se ha puesto de manifiesto que una reforma constitucional exigiría tres premisas fundamentales para que tuviera éxito:

- La coincidencia entre todas las fuerzas políticas sobre lo que hay que reformar.
- La coincidencia sobre qué artículos habría que introducir o modificar en la Constitución.
- Y el tercero y más importante, que nos encontrásemos en el momento político oportuno para reformar el texto constitucional.

En este momento se ha puesto de manifiesto y así lo ha entendido el Grupo Parlamentario Popular, que no se da ninguna de estas

premisas, por lo cual no es aconsejable continuar la reforma del Senado por la vía de la reforma constitucional.

Así lo entendió también el Partido Popular cuando presentó su programa electoral para las últimas elecciones generales, en el cual se optó por la vía de la reforma reglamentaria abandonando definitivamente la vieja idea de la reforma constitucional, para perfilar mejor las funciones que la Constitución le atribuye al Senado:

Los resultados obtenidos en las elecciones celebradas el 12 de marzo de 2000 (en las que hubo un amplio debate sobre la reforma del Senado dado que se produjeron varias coaliciones electorales con la reforma constitucional de la Cámara como punto de engarce) en las que el Partido Popular, con su propuesta de reforma no constitucional, logró el respaldo mayoritario de los electores, nos legitiman para proponer nuestro modelo de Senado para esta Legislatura.

Tiene poco sentido que habiendo obtenido la mayoría cualificada que ha logrado el Partido Popular en esta Cámara con su propuesta de no reformar la Constitución, el debate siga centrado en la reforma constitucional del Senado.

Por tanto nuestra propuesta no debe entenderse como una propuesta excluyente, cerrada o destructiva. Muy al contrario se trata de un proyecto abierto porque queremos involucrar a todo el arco parlamentario en la reforma del Reglamento de la Cámara, de sus usos y costumbres; integrador porque ha procurado recoger todos aquellos aspectos en los que entendemos que es posible llegar a acuerdos

satisfactorios; Y constructiva porque lo que en definitiva nos mueve es hacer realidad un deseo compartido: la construcción del Senado del Siglo XXI.

III.- PROPUESTA DE PACTO

Analizando los problemas que afectan al Senado, nos encontramos con que son tres fundamentalmente:

- De carácter institucional. El Estado de las Autonomías ha evolucionado mucho y satisfactoriamente con respecto a lo previsto en la Constitución de 1978. El Senado, si bien ha desarrollado a plena satisfacción las labores que le han sido encomendadas, no es menos cierto que necesita una modernización para adecuarse al Estado de las Autonomías actual.
- Falta de confianza de los partidos políticos en la Institución. Los partidos han centrado sus esfuerzos en el Congreso, orillando las posibles vías de especialización de la Cámara Alta.
- Consecuencia del punto anterior, los medios de comunicación prestan menos atención a esta Cámara, lo que ha sido un perjuicio para su relevancia social.

Ante estos problemas entendemos que la especialización del Senado como Cámara de representación territorial debe abordarse partiendo de tres premisas básicas:

- Que la reforma de la Cámara se haga sin alterar el actual reparto de competencias entre las instituciones constitucionales.
- Que se haga sin modificar la Constitución.

- Que se haga por la vía de la reforma del Reglamento así como por la vía de la costumbre y de la práctica parlamentaria.

Sentadas estas premisas, proponemos un Gran Pacto de todos los partidos políticos para cerrar el debate sobre los perfiles institucionales de la Cámara Alta.



Este Gran Pacto se asentaría sobre tres puntos fundamentales:

- 1) Presencia habitual de los Presidentes Autonómicos en la Cámara Alta.
- 2) Definición de un nuevo formato para el Debate sobre el Estado de las Autonomías que pasaría a denominarse Debate de Cooperación Autonómica.
- 3) Que las iniciativas de trascendencia territorial, se debatan siempre en el Senado.

1) Presencia habitual de los Presidentes Autonómicos en la Cámara Alta.

En una propuesta de reforma de la Cámara de representación territorial, no podemos dejar de lado la figura autonómica por excelencia y que asume la representación de su Comunidad ante el resto de las Instituciones de Estado: el Presidente Autonómico.

Los Presidentes Autonómicos son agentes fundamentales de la vida política. Sin embargo, hasta ahora su participación en la misma, se centra fundamentalmente en el territorio su Comunidad Autónoma. Su

participación en la política parlamentaria nacional, no está institucionalizada, por lo que el principal cauce para expresar sus ideas fuera de su Comunidad Autónoma, son los medios de comunicación.

Por ello la reforma que proponemos, al dar voz a los presidentes autonómicos en la Cámara lo que hace es ofrecerles un foro de debate de ámbito nacional. Esta medida conllevaría una mejora en el desarrollo del Estado de las Autonomías logrando así una mejor vertebración y cohesión de las políticas territoriales y nacionales.

La presencia de los Presidentes Autonómicos en la Cámara Alta podría articularse por dos vías:

- Reforma reglamentaria para que los Presidentes estén presentes en la Cámara y tengan voz pero no voto.
- Adoptar la práctica de que todas las Comunidades Autónomas elijan a sus respectivos Presidentes como senadores autonómicos, en cuyo caso tendrían voz y voto, sin tan siquiera reformar el Reglamento.

2) Definición de un nuevo formato para el Debate sobre el Estado de las Autonomías: el Debate de Cooperación Autonómica

Desde que en 1994 se creara la Comisión General de Comunidades Autónomas y se celebrara el primer debate sobre el estado de las Autonomías, éste ha demostrado tener un formato poco ágil y poco eficaz e incluso tedioso. Entre otras cosas ha quedado patente que son muchas las dificultades para que ese debate se lleve a cabo con la

frecuencia que establece el Reglamento del Senado en sus artículos 56 bis 7 y 56 bis 8.

Tal y como se ha venido celebrando hasta hoy, el Debate profundiza más en las diferencias de las Comunidades Autónomas que en la solución de los problemas que atañen a cada una de ellas y al conjunto. El hecho de que vayan tomando la palabra los distintos Presidentes Autonómicos, le confiere al Debate un carácter reivindicativo que tiende a profundizar en las diferencias olvidando lo común.

El debate del Estado de las Autonomías termina siendo siempre el debate sobre la forma de Estado autonómica y no es bueno, por más que el Estado autonómico tenga una estructura dinámica, que cada seis meses, como ordena el Reglamento de la Cámara, este abierta la discusión sobre la forma territorial de Estado de España.

A las puertas del siglo XXI, el proceso de traspasos de competencias a las Comunidades Autónomas está muy avanzado. No tiene sentido ya, seguir ahondando en políticas de corte diferenciador. Es el momento de acometer nuevas políticas que busquen una unidad de actuación en un mundo cada vez más globalizado.

El actual debate responde a la dialéctica gobierno – oposición, de tal forma que las Comunidades Autónomas que participan en él se alinean en un frente o en otro, en consonancia con su color político. El debate, de acuerdo con las nuevas circunstancias debería estar basado en otro principio: el de la democracia de consenso, ser un debate constructivo entre las Comunidades Autónomas y el Gobierno sobre las políticas que le resultan comunes, encaminado a la búsqueda de fórmula de cooperación y participación.

Al haber cambiado la realidad autonómica, el Senado como representación de la soberanía popular y como Cámara de representación territorial, debe adaptarse a la misma, y en consecuencia

tiene la obligación constitucional de redefinir la forma, el fondo, la periodicidad y el procedimiento del nuevo debate de Cooperación Autonómica y, por lo tanto, desechar el actual modelo de debate que por examinar el pasado, ha quedado obsoleto.

De estas premisas nace la propuesta que exponemos a continuación:

MODELO DE PROPUESTA DEL DEBATE DE COOPERACIÓN AUTONÓMICA

El Debate se celebraría con una frecuencia bianual (uno en el primer año y otro en el tercer año de cada legislatura) y tendría carácter sectorial. Se referiría a las políticas concretas que comparten el Gobierno y las Comunidades Autónomas (educación, sanidad, empleo, infraestructuras, cultura, agricultura, medioambiente, ganadería, alimentación y consumo....) De este modo conseguiríamos profundizar en los problemas comunes de las diferentes Comunidades Autónomas.

Se crearía un "observatorio autonómico" para el seguimiento de todos los temas de carácter autonómico. Este observatorio estaría compuesto por funcionarios de la Cámara, profesores, senadores y tendría la misión de elaborar un documento bianual sobre la situación de la cooperación autonómica.

Dicho documento se remitiría a la Comisión General de Comunidades Autónomas, en donde se celebrarían debates de carácter sectorial sobre los temas sectoriales que hubiera tratado el Informe (un debate sobre educación, otro sobre sanidad, empleo, infraestructuras, cultura, agricultura, medioambiente, ganadería, alimentación y consumo...). A estos debates, asistiría el Ministro del ramo así como los consejeros correspondientes de las distintas Comunidades Autónomas y los senadores y se desarrollarán a lo largo de varias semanas.

Finalizados los debates sectoriales, la Comisión General de las Comunidades Autónomas elaboraría un informe basado en el documento inicial del Observatorio y completado con las conclusiones derivadas de los distintos debates sectoriales.

Dicho Informe se elevaría al Pleno para su debate. A este debate asistirían el Gobierno, representado por todos los ministros afectados, y los Presidentes Autonómicos y en el mismo se aprobaría el Informe definitivo sobre la cooperación autonómica.

3) Las iniciativas de trascendencia territorial, se debatan en el Senado

La última pieza de esta reforma, consistiría en traer al Senado aquellos temas que tengan una mayor trascendencia territorial. Esta medida redundaría en el reconocimiento definitivo del Senado como Cámara de representación territorial.

Para conseguir esto no sería necesaria una reforma de la Constitución ni del Reglamento. Bastaría simplemente con que existiera una voluntad firme de los partidos políticos para que esta medida prosperara.

LA REFORMA DEL SENADO EN LOS PROGRAMAS ELECTORALES DEL PSOE

PROGRAMA ELECTORAL ELECCIONES GENERALES 2008

Reformar el Senado

Para los socialistas la conversión del Senado en una auténtica cámara de representación territorial continúa siendo una reforma imprescindible para configurar un Estado autonómico cooperativo. Desde el PSOE insistimos en la necesidad de lograr un acuerdo político que permita abordar esta reforma. Si no se ha alcanzado en esta legislatura ha sido por la actitud del PP, que la ha obstruido de manera sistemática. Mientras esta reforma no se produzca, proponemos el impulso de sus funciones territoriales mediante el reforzamiento de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, las reformas reglamentarias que permitan la participación de las Comunidades Autónomas en el nombramiento de órganos constitucionales, una primera lectura de leyes de naturaleza autonómica y la elaboración en su seno de dictámenes sobre leyes que vayan a ser desarrolladas por las Comunidades Autónomas, así como la utilización como sede de las reuniones de los distintos órganos multilaterales.

Reiterar nuestro llamamiento al consenso para una reforma limitada y pactada de la Constitución. La total oposición del PP a la política autonómica del Gobierno ha impedido abordar las dos reformas constitucionales relacionadas con el debate territorial propuestas en la investidura de Rodríguez Zapatero: Senado y denominación de las Comunidades Autónomas. Nos reafirmamos en la necesidad de esta reforma limitada y reiteramos la oferta de consenso, con base en el informe elaborado por el Consejo de Estado al respecto. Además de estos aspectos territoriales, seguiremos impulsando la reforma constitucional para introducir una referencia a Europa en la Constitución y para acabar con la discriminación por razón de sexo en el acceso a la Corona.

MANIFIESTO AUTONÓMICO - MAYO 2007

Nuestro modelo autonómico sigue necesitando la máxima lealtad institucional y la mejor colaboración entre los tres niveles de las Administraciones Públicas. Los socialistas y las socialistas favorecemos los instrumentos multilaterales y bilaterales de cooperación, mantendremos desde el Gobierno central una actitud de concertación entre Administraciones y haremos posible la participación de las Comunidades Autónomas en las políticas estatales (leyes básicas, planes de infraestructura, políticas energéticas, económicas, medioambientales, etc.)

Para todo ello es fundamental abordar la reforma del Senado. Hemos dado un realce institucional y político a la Cámara celebrando la Conferencia de Presidentes y el Debate General Autonómico. Además, el Presidente del Gobierno compareció en el Senado inmediatamente después del debate de investidura en el Congreso de los Diputados, y ha introducido una sesión mensual de control con interpelaciones en esa Cámara. Pero no es suficiente.

La reforma del Senado es urgente y debe permitirnos que en él, tenga lugar la primera lectura de las Leyes de naturaleza autonómica, así como elaborar en su seno dictámenes sobre Leyes que vayan a ser desarrolladas por las Comunidades Autónomas. En definitiva, nuestro Estado Autonómico requiere como mejora de los mecanismos de cooperación una Cámara donde las Comunidades Autónomas puedan intervenir en el desarrollo legislativo y donde se puedan negociar los diferentes puntos de vista sobre las políticas que afectan a los ciudadanos y ciudadanas desde una perspectiva territorial.

La composición de la Cámara debe ser también objeto de reflexión pues no parece adecuada a la realidad actual. En este sentido, queremos abrir un proceso de diálogo con todas las fuerzas políticas para conseguir un acuerdo que tenga como resultado la consecución de una estructura y funcionamiento del Senado que mejore y perfeccione el modelo actual.

Discurso del Presidente del Gobierno en el acto de presentación del Gobierno ante el Senado

Senado, martes, 13 de mayo de 2008

Cuando hace cuatro años presenté mi programa de gobierno en esta misma Cámara, quise manifestar mi compromiso con un sistema parlamentario en el que el debate propio de un Estado compuesto como el nuestro tuviera un cauce institucionalizado, público y plural, y ese cauce implicaba el fortalecimiento de las funciones y el carácter de representación territorial del Senado. La reforma constitucional del Senado era, en el programa que les expuse hace cuatro años, una pieza relevante en la tarea de reforzar los mecanismos de cohesión de nuestro país y todas sus Administraciones ante los retos comunes.

Un proceso de reforma constitucional debe contar siempre con un amplio acuerdo de los diversos Grupos Parlamentarios y, desde luego, con el del primer partido de la oposición. No fue posible lograrlo en la pasada Legislatura, lo cual tampoco constituye una excepción a tenor de las veces que se ha intentado abordar la reforma del Senado. Pero el objetivo, subrayo hoy aquí, sigue mereciendo la pena.

A juicio del Gobierno, una reforma del Senado para perfeccionar su naturaleza de Cámara territorial en un Estado de las Autonomías contribuirá de manera decisiva a la mejora de nuestro funcionamiento institucional y, por tanto, a la mejora y fortalecimiento de nuestra democracia. Por eso, deseo que ahora, en un clima político más sosegado, espero, y eventualmente más receptivo a una iniciativa como ésta, y con toda la Legislatura por delante, **sea la propia Cámara, señor Presidente, la que explore, por el procedimiento que ella misma estime conveniente, la posibilidad de formular una propuesta de reforma que cuente con el consenso necesario.**

Para facilitar esta tarea, **el Gobierno ha puesto a disposición de la Mesa de esta Cámara y de su Presidente, en el día de hoy, el Informe elaborado por el Consejo de Estado sobre la reforma del Senado, solicitado al alto órgano consultivo en la pasada Legislatura por el Gobierno de la nación.**

Mi deseo es que la ecuación “a mayor peso específico del Senado, mayor calidad y mejor funcionamiento de nuestro Estado constitucional” pudiéramos seguir formulándola en esta Legislatura. Sin duda, no habría mejor modo de colmar este deseo, que estimo compartido por todas Sus Señorías, que encontrar entre todos y todos somos conscientes de la complejidad política y jurídica del empeño una fórmula para convertir al Senado en una genuina Cámara de representación territorial a la altura del modelo de Estado que ha fraguado en nuestro país después de treinta años de muy fértil democracia.

Permítanme, entonces, que concluya esta intervención animándoles a acometer, con ilusión y sentido de Estado, esta tarea, junto a todas las demás que tienen atribuidas, a las decisivas facultades constitucionales que el Senado tiene en nuestro sistema. Y permítanme que ofrezca de nuevo en esta Legislatura la actitud del Gobierno y el compromiso del Gobierno de colaboración y de diálogo, y la disponibilidad a responder políticamente, de manera intensa, en esta Cámara, aunque los debates a veces sean tan largos.