

TRIBUNA: LA REFORMA CONSTITUCIONAL JAVIER ROJO GARCÍA

## El Senado en su encrucijada

El autor sostiene que el tipo de Cámara alta que se debe configurar es el que mejor responda a las necesidades de las autonomías.

Javier Rojo García es presidente del Senado.

EL PAÍS - España - 10-09-2004

Estamos asistiendo a un debate sobre la reforma del Senado que ha de concretar el modelo de Cámara territorial y donde se están planteado distintas ideas y opciones de lo que queremos para la España plural en los próximos 25 años. Esta reforma se aborda habitualmente desde la siguiente premisa: el Senado no ha cumplido ni cumple a satisfacción su condición de Cámara territorial, según la definición fijada por la Constitución; se ha limitado a cumplir con corrección sus funciones parlamentarias, también establecidas en la norma máxima, de Cámara de segunda lectura y de control al Gobierno. En términos generales, comparto esas opiniones.

No podía ser de otra manera. Primero porque la Constitución, aunque hace una descripción escueta de la naturaleza, funciones o composición del Senado como Cámara territorial, deja indefinidos muchos aspectos de la Cámara alta del mismo modo en que no determina tampoco muchos aspectos fundamentales del Estado Autonómico (el mapa autonómico, sus ritmos de desarrollo, el alcance del autogobierno, su configuración final, etcétera). Y segundo porque lo que hoy conocemos como Estado de las Autonomías es el fruto de un rápido proceso de transformación de las anteriores estructuras políticas y administrativas en función de las demandas que se han ido derivando en las últimas décadas del ejercicio del autogobierno territorial y de las necesidades del sistema y su coherencia. Por las razones que fueren, ese proceso de cambio progresivo no ha alcanzado al Senado en ninguno de los momentos en que las fuerzas políticas acordaron dar saltos cualitativos en el desarrollo autonómico, en particular en los Pactos Autonómicos de 1981 y 1992.

Las únicas iniciativas de reforma, por cierto surgidas en el propio Senado, como la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y la Ponencia Especial para su propia reforma, iniciativas interesantes e importantes, no han sido suficientes, según opinión generalizada.

Por todo ello, me gustaría ofrecer una perspectiva particular para abordar este proceso de reforma. ¿Qué Senado y qué tipo de Cámara territorial debemos construir para el

futuro? El que mejor responda a las necesidades reales del Estado de las Autonomías dentro del acuerdo entre todas las fuerzas políticas, como se hizo en la elaboración de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Debe ser un diagnóstico real de dichas necesidades el punto de partida para abordar el imprescindible acuerdo político que lleve a dar este nuevo paso en el desarrollo natural del sistema autonómico, en su propia evolución lógica. Será un paso más, un paso como otros que se han dado en el pasado. No se trata de "desnaturalizar" el Estado Autonómico, ni de hacer conversiones nominales porque sí, sino de, con el pragmatismo y la prudencia con que se ha hecho en otras ocasiones, adaptar el Senado a la realidad autonómica y a sus exigencias. Es decir, responder de la forma más lógica y adecuada a los problemas del sistema autonómico desde una auténtica Cámara territorial.

Podríamos agrupar estos problemas en dos tipos. Primero, los derivados del principio de cooperación territorial propio del sistema autonómico. Y segundo, la necesidad de una mejor integración de las comunidades y de los hechos diferenciales.

En cuanto al primer grupo de problemas, es opinión prácticamente unánime, incluso de las propias comunidades autónomas, la falta o insuficiencia de canales idóneos de participación de éstas en las esferas políticas del Estado. Tanto en la configuración de instituciones comunes (como el Tribunal Constitucional o el Poder Judicial, por ejemplo) como en la toma de decisiones parlamentarias (en la aprobación por el Estado de normas básicas a las que deben atenerse los Parlamentos y Gobiernos autónomos, por ejemplo). De igual modo sucede en la elaboración y aprobación de Planes y Programas de actuación conjunta territorial a los que se deba dar la mayor cobertura institucional, hoy situados en el ámbito ministerial.

La toma de decisiones parlamentarias se realiza, tanto en el Congreso como en el Senado, por agrupación ideológica de sus miembros, lo cual no garantiza que se refleje la "voluntad territorial". Esto tiene gran trascendencia, por ejemplo, a la hora de aprobar normas legales de carácter básico o programas de actuación general que luego las comunidades autónomas deben desarrollar y aplicar. No existe un canal idóneo a través del cual se manifieste la voluntad de las instituciones territoriales en decisiones trascendentales y que, guste o no, deben ser compartidas (en la actualidad ese mecanismo se limita al insuficiente ámbito ministerial de las conferencias sectoriales).

En el mismo sentido, es bien conocida la exigencia de las comunidades autónomas de una mayor participación suya en la decisión y gestión de los intereses generales españoles ante las instituciones de la UE y en los propios órganos comunitarios. A pesar de que las políticas de la Unión afectan a competencias y responsabilidades autonómicas de gran calado, no acaba de concretarse con eficacia dicha participación. El Senado puede ser el órgano institucional en el que se conforme esta voluntad de las comunidades autónomas y el conjunto del Estado ante la UE.

En definitiva, el Senado podría ser la cúpula o cobertura general del sistema de cooperación territorial al mayor nivel institucional. Podría ser útil para reparar deficiencias, como cierta fragilidad del citado sistema de cooperación, falta de encaje institucional o excesiva discrecionalidad en su práctica y efectos. Es importante

además separar los criterios territoriales de los ideológicos en la toma de decisiones, porque lo contrario es causa de tensiones innecesarias.

El segundo tipo de problemas se deriva de la necesidad de una más adecuada y eficaz integración territorial. Integración de la diversidad territorial y de los hechos diferenciales en el conjunto de las instituciones y de las políticas generales. Con frecuencia, la diversidad y los hechos diferenciales son objeto de confrontación y vistos como causa de privilegios, sin abordarse su pacífica integración en las decisiones políticas generales de modo que se establezca un sistema de garantías y defensa de los mismos en los términos que establece la Constitución. Esta tarea es propia de una Cámara territorial. Hoy es ya una realidad la existencia de comunidades autónomas con hechos diferenciales regulados y aplicados en el día a día; por tanto, no hagamos noticia de lo que ya es una evidencia y forma parte de la normalidad.

El uso en el Senado de las lenguas reconocidas en los estatutos de autonomía debe situarse en este contexto. El desarrollo de esta opción en el ejercicio parlamentario de los senadores se producirá, a lo largo de la presente legislatura, de modo progresivo y deberá abordarse desde el entendimiento de las lenguas autonómicas como lo que son, un instrumento de comunicación, una realidad recogida en nuestra Constitución y no un arma política arrojada.

Integración es también la búsqueda de una mejor cohesión estatal y territorial, que no es contraria al principio de autonomía sino su complemento necesario para una mayor estabilidad del sistema y una más eficaz acción de las instituciones. La cohesión territorial es también el necesario complemento de la cohesión social, en los términos que la Constitución fija a todos los poderes públicos.

En definitiva, la reforma debe reflejar la realidad institucional territorial de nuestro país y su voluntad territorial. Y debe hacerlo de forma natural y con criterios de eficacia, sin nominalismos previos, con una composición y unas funciones en las que las instituciones autonómicas se sientan partícipes y cómodas, en la seguridad de que sus opiniones, por discrepantes que sean, van a ser oídas y tenidas en cuenta en un órgano del máximo nivel constitucional y van a formar parte de la voluntad general. Y de esta forma, hacerse cómplices las unas con las otras, y con el Estado, en beneficio de la acción pública del conjunto.

Enfocada así la reforma y acordados sus principios en base a un diagnóstico realista de las necesidades a cubrir compartido por la mayoría de las comunidades autónomas, resultará mucho más fácil, por lógica coherencia, y dejando al margen los planteamientos partidistas, abordar cuestiones que, siendo complementarias y resultado natural de lo principal, a veces se presentan como capitales y de imposible solución, como es el encaje en el sistema parlamentario global, el origen de la representación, la agrupación de los miembros del Senado, su número, etc. Lo fundamental de la reforma es que, lo que se haga, sea en favor de los españoles en su conjunto. Lo esencial es que las instituciones sean más útiles al servicio de los ciudadanos, desde un principio básico que no es otro que la mutua lealtad.