

“EL SENADO Y EL ESTADO AUTONÓMICO”

San Fernando, 18 de junio de 2010

Señor Presidente de la Academia de San Romualdo, insignes académicas y académicos, señoras y señores, para mí es un gran honor intervenir en este acto de clausura del Curso 2009 – 2010 que ha dedicado un magnífico Ciclo de Conferencias a la Conmemoración del Bicentenario de Las Cortes de la Real Isla de León de 1810. Agradezco de corazón la invitación que me han cursado.

Subo a esta Tribuna con la humildad del político que se dirige a la opinión del amplío mundo de la cultura, la ciencia, las artes, a este lugar de inteligencia y pensamiento que a lo largo de su ya extensa existencia ha contribuido al enriquecimiento moral de San Fernando, de Andalucía.

Voy a hablarles de la institución que tengo el honor de presidir, el Senado de España, la Cámara Alta de las Cortes Generales que, a la par de su naturaleza legislativa, está llamado a ser la Cámara de representación territorial. Es por ello ineludible abordar cómo es nuestra ordenación territorial, lo que ha dado en llamarse el estado de las autonomías, la España Autonómica.

Y no creo que haya mejor sitio para hacerlo que éste, la Real Isla de León, San Fernando, pues lo que hoy políticamente somos tiene mucho que ver con lo que aquí aconteció hace doscientos años. España ha sido cuna de acción y de pensamiento. Muchas veces se ha reconocido el valor y la determinación de la acción, y en muchas menos ocasiones el inmenso esfuerzo del pensamiento.

Y si en algún punto confluyen ambas, en toda su expresión, es en los albores del XIX. De ellos recordamos la revuelta nacional contra la invasión napoleónica -la acción- y la gran obra constitucional de las Cortes de Cádiz -el pensamiento-. Una obra surgida, precisamente, como contrapunto intelectual al derecho de soberanía limitado por los hijos de la revolución francesa.

Extraña paradoja. Pero esta contradicción alumbró un liberalismo intelectual y racional que había de contribuir con paso lento, años después, al florecimiento de nuestra democracia.

El periodo 1808-1813 fue una auténtica conmoción nacional que quebró irremediablemente la solidez del antiguo régimen y permitió la difusión de ideas nuevas y un cierto agrupamiento de los sectores sociales más progresistas.

La existencia de un parlamento moderno no estamental, las libertades fundamentales, la supresión del régimen medieval de mayorazgos, la lucha contra la rigidez gremial fueron bandera de acción para amplios sectores de población.

Sobre esas bases, aquí en la Real Isla de León, se empezó a gestar la Constitución más novedosa, original, avanzada y progresista del mundo en su época.

Una Constitución que refundaba la Nación, que desmontaba uno por uno los pilares políticos, jurídicos, económicos y sociales del Antiguo Régimen, que culminaba una obra revolucionaria.

Recuperar aquel proyecto humanista que creyó en un futuro de progreso, paz, convivencia y modernización de nuestro país es hoy una obligación. Y, a mi juicio, creo que no hay mejor manera que poniendo en valor nuestra Constitución vigente y lo que de singular tiene en lo referente a nuestro modelo de organización territorial.

Señoras y señores, queridos amigos, en 1978 los españoles no nos limitamos a aceptar la unidad de España por inercia del pasado sino que, con la Constitución, la redefinimos como Nación y reconocimos que la sociedad que la compone es plural y democrática.

Rompimos, con ello, con un pasado en el que el derecho al autogobierno de las nacionalidades y regiones que la integran no se había abordado nunca en profundidad como fórmula de organización y de convivencia. Y, cuando se intentó, se abortó traumáticamente.

Por tanto, España es algo más que un conjunto de instituciones que componen un Estado abstracto y democrático, o una pura fórmula de organización coyuntural.

La España democrática y autonómica actual es hoy una comunidad política y cultural que enriquece el acervo político, cultural y social de los españoles en su conjunto, un espacio que complementa nuestras posibilidades de desarrollo económico y social, y que estamos obligados a construir día a día con lealtad recíproca.

Las reglas de relación las hemos establecido conjuntamente los ciudadanos españoles en la Constitución y, más tarde, en los Estatutos de Autonomía. Ese es el pacto fundacional para nuestras Comunidades Autónomas.

Sin esas reglas de relación, el autogobierno que venimos construyendo no hubiera sido posible. Todos las aceptamos o las acatamos, fuese cual fuera el proyecto político de máximos o las legítimas ambiciones que unos u otros querían defender democráticamente.

Porque el autogobierno que se configura en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, constituye el mejor camino de entendimiento entre los diferentes y plurales sectores sociales y políticos del país. Sólo en este marco es posible desarrollar una política constructiva y creadora, integradora y abierta a toda la sociedad.

Con estos pilares bien asentados, no debemos temer nada. Esa es nuestra patria. La misma que anunciara Agustín de Argüelles cuando presentó la Constitución de Cádiz: el espacio donde todos contamos con los mismos derechos y desde el que construimos un futuro mejor para todos.

Nuestro modelo territorial, el Estado de las Autonomías, ha sido en su conjunto un éxito desde muchas perspectivas, sin olvidar los problemas que aún persisten, algunos de entidad, a los que más adelanté me referiré.

Pero antes me van a permitir que haga un breve excursio para resaltar lo que yo entiendo que ha sido una contribuci3n esencial a ese 3xito de nuestro modelo.

Muchos se han querido atribuir un porcentaje demasiado alto en 3l. Incluso se erigen en defensores radicales de un proyecto en el que nunca confiaron y del que recelaron desde su inicio.

Por eso creo que hay que dejar muy claro que el mayor m3rito ha sido del pueblo espa1ol, que ha asumido y con frecuencia empujado a los responsables p3blicos en el proceso descentralizador. Y que ha dado, y sigue dando, muestras de una elevad3sima aceptaci3n y apoyo al Estado de las Autonom3as.

A partir de esta constataci3n, es cierto que en el inicio del proceso auton3mico tuvieron un protagonismo especial ciertas Comunidades Aut3nomas como motores del mismo.

Pero a veces no hacemos la debida justicia a la historia real y tendemos a olvidar o restar importancia a hechos que fueron fundamentales o decisivos. Me propongo, por ello, resaltar el papel jugado por Andaluc3a, porque es de justicia reconocerlo.

Y el primer punto es la influencia que ha tenido en todo el proceso, la decisi3n del pueblo andaluz en 1980 de tener un Estatuto de primer nivel e incorporarse al grupo de Comunidades que hab3an de protagonizar y marcar el rumbo de la construcci3n del nuevo Estado.

Un andaluz de prestigio reconocido, el profesor P3rez Royo, ha analizado este hecho con frecuencia y con insistencia, pero creo que no ha sido suficientemente valorado en su profundidad y dimensi3n en otros 3mbitos.

En aqu3l momento los andaluces dejaron bien claras algunas cosas. Una, que la l3nea divisoria entre comunidades hist3ricas y las que no lo eran, sobre la que descansaba la idea inicial del proyecto auton3mico, era v3lida, ten3a sentido hist3rico, pero no deb3a prevalecer.

En caso contrario hubiera supuesto una gravísima discriminación al deseo expreso de los andaluces de incorporarse al proceso autonómico desde el primer momento y a pleno rendimiento. Esa línea divisoria suponía, pues, un desequilibrio en el desarrollo constitucional por basarse en hechos tan ciertos y respetables como insuficientes para construir la España del futuro.

Andalucía surgió como un factor tranquilizador, un bálsamo, en los debates del alcance del autogobierno y los riesgos del mismo, al no haber la menor duda para nadie de que en su proyecto de máximo autogobierno no existía la más mínima sombra ni sospecha de riesgo a la estabilidad institucional y a la integridad de España.

Y así, Andalucía se convirtió, probablemente sin que los andaluces fuesen del todo conscientes de ello, en centro de todo el proceso. Motor del mismo, con otras Comunidades, y freno, cuando parecía complicarse todo. Y sin alardes, sin que apenas se notase, con su mera presencia en las instituciones, con sus opiniones y con sus decisiones.

Un efecto balsámico que, además, ha legitimado el proceso autonómico y al propio Estado de las Autonomías al evidenciar que es posible compatibilizar unidad y diferencias, autonomía y solidaridad, sentimientos de identidad andaluza y española.

Y no digo esto como un halago simple de un vasco como yo a ustedes, andaluces, sino porque resulta sorprendente, tras treinta años, la actualidad de este análisis.

Señoras y Señores, como saben, en la anterior Legislatura y, en menor medida, en ésta, nuestro país ha abordado la reforma de varios Estatutos de Autonomía.

Esto provocó en su momento un estado de convulsión política, debates acalorados y tomas de posición ante los mismos de muy alta densidad. Debates que, en buena medida, todavía siguen abiertos al estar pendiente de sentencia Estatutos recurridos ante el Tribunal Constitucional, singularmente el de Cataluña.

Sin embargo, si algún debate político y social exige prudencia, serenidad y transparencia es el territorial. Por su capacidad de levantar pasiones.

Por ello creo que es bueno recordar algunos de los principios básicos que deben presidir este tipo de reformas.

Constitución y Estatutos forman el núcleo fundamental del bloque constitucional. Los estatutos no tienen vida al margen de la Constitución. Y ésta reconoce y avala aquéllos como pieza básica, como instrumentos, entre otros muchos, para su desarrollo, para la plena efectividad de sus previsiones.

Constitución y Estatutos, junto al resto de normas jurídicas fundamentales, conforman nuestro Estado de Derecho democrático. Prevén derechos individuales y colectivos, ordenan su ejercicio, imponen mandatos y obligaciones, y establecen unas determinadas reglas del juego para desarrollar la vida de la sociedad y de la actividad política.

Esto tiene gran importancia y debe recordarse con frecuencia, porque no debemos olvidar que democracia y Estado de Derecho son dos conceptos que sólo se dan si están interrelacionados.

El Estado de Derecho, para ser tal, debe ser fruto del ejercicio democrático; y la democracia, para que no sea anarquía, debe concretarse en un sistema jurídico concreto.

Pues bien, cualquier modificación de las reglas del juego y de las normas que componen el Estado de Derecho, incluidas las del bloque constitucional, es perfectamente lícita si se canaliza por los cauces democráticamente establecidos.

Y cualquier pretensión de modificación fuera de los mismos es además de ilícita, antidemocrática.

Y esto vale para todos, para los que pretenden que existen derechos democráticos al margen del sistema, como para los que cuestionan decisiones tomadas por los cauces democráticos.

Es en este contexto en el que hay que analizar el proceso de reformas. La Constitución avala el derecho de las instituciones autonómicas de proponer reformas de sus Estatutos. Y otorga la decisión final de su alcance y contenido a las Cortes generales.

No hay ámbitos de decisión distintos a éste, ni a disposición de cada uno. Son los que son, y pretender otra cosa es situarse fuera del Estado de Derecho y del sistema democrático y por tanto estar contra él.

El proceso de reformas ha evidenciado también que las instituciones han realizado su trabajo con normalidad y eficacia, y el Tribunal Constitucional cerrará definitivamente el debate cuando resuelva los recursos planteados desde la normalidad.

Es necesario destacar esto porque en algún momento se cuestionó la capacidad de las instituciones para encauzar correctamente las reformas.

Y he de decir que trasladando inquietud e incertidumbre a los ciudadanos, no se contribuye precisamente a la convivencia pacífica, a la mutua comprensión y a la aceptación de las diferencias de todo tipo que puedan existir.

El resentimiento, el rechazo, el agravio, son patologías del sistema democrático que conviene sanar lo antes posible, por ser éste un germen preocupante que genera desconfianza hacia las Instituciones.

Las cosas han quedado en su justo lugar. Y cualesquiera fueran las sentencias pendientes del Tribunal Constitucional, el Estado de las Autonomías seguirá siendo el mismo. Un Estado de los conocidos como Estados Compuestos: federales, confederales, regionales, etc. Con claras similitudes con los federales, pero con algunas singularidades, y muy significativas, a los efectos que nos ocupan ahora. Al menos dos.

La primera, su origen. Las federaciones han venido constituyéndose por un acuerdo de Estados o poderes constituyentes existentes previamente, para crear, por necesidad o conveniencia, una federación otorgando a ésta, en una

Constitución común, unos determinados poderes y competencias claramente tasados, y sólo éstos.

Poderes federales que no han permanecido estáticos en el tiempo, sino que se han ido modulando, fortaleciendo los de la federación o los de los Estados en función de las necesidades que han ido surgiendo.

Resulta llamativa la frecuencia desde la normalidad con que son modificadas las Constituciones en los Estados federales, en Estados Unidos, en Canadá, en Alemania hace muy poco. Y en la más absoluta tranquilidad, con serios debates políticos y sociales sobre las mismas, y con un dominador común: la conveniencia y, sobre todo, la eficacia de la reforma.

La segunda, que deriva de la anterior, es que no teniendo las Comunidades Autónomas poderes y atribuciones originarias, éstas han debido ser asumidas y traspasadas desde el Estado unitario y centralista que les ostentaba, paso a paso, en un goteo que viene durando treinta años. Con notable éxito, por cierto, según todos los analistas.

Y se ha hecho en virtud de un principio conocido en nuestro Derecho Constitucional como “principio dispositivo”, según el cual las Comunidades Autónomas pueden ir asumiendo sus poderes, atribuciones y competencias si así lo prevén sus Estatutos y hasta el límite de los que la propia Constitución atribuye al Estado.

De este modo, las Comunidades Autónomas han ido configurando progresivamente un régimen propio de autogobierno hasta llegar al momento actual.

La mayoría de las Comunidades Autónomas tenían inicialmente sus poderes muy limitados. En 1981, 1992 y 1996 se toman decisiones fundamentales que van configurando el Estado de las Autonomías en una determinada dirección: una profunda descentralización política de nuestro Estado tal y como prevé la Constitución.

Este debate, el de las competencias del Estado, es tan antiguo como el propio sistema autonómico. El problema tiene su origen en el propio proceso. El Estado ha ido conservando la gestión de servicios públicos y de actividad administrativa, incluso en áreas que según los estatutos corresponden a las Comunidades Autónomas.

Las competencias las ha mantenido y las sigue manteniendo por razones de oportunidad o inoportunidad del momento del traspaso, interés o desinterés por las propias Comunidades, dificultades de tipo técnico o financiero o su propia complejidad.

Lo cierto es que su traspaso se ha ido dilatando en el tiempo o no se han producido. Pero éstas no son competencias propias del Estado, sino que éste las ostenta de modo provisional, en tanto no se formalicen los traspasos y se cumpla la legalidad estatutaria.

Existe otro tipo de actividades, económicas y sociales, cuyo tratamiento jurídico constitucional no pudo hacerse con rigor sencillamente porque no existían o no tenían la trascendencia que tienen ahora.

La revolución informacional, las comunicaciones, las nuevas tecnologías, los nuevos problemas del medio ambiente o el fenómeno de la inmigración son buen ejemplo de ello.

No debe sorprender que hoy las Comunidades Autónomas quieran asumir determinadas funciones en estos campos y que ello sea razonable. Petrificar el derecho ignorando la evolución social es un sinsentido jurídico y político. Esto no quita que se analice con rigor el tratar de adelgazar todo el entramado institucional con el fin de ser más eficaces, además de reducir los costes.

En rigor, los poderes y atribuciones del Estado están diseñados y fijados en el artículo 149 de la Constitución. Con él hemos creado un Estado y una España moderna. Y este artículo permanece intacto. No existe en rigor ningún vaciamiento del Estado.

Primero, porque el Estado también lo conforman las Comunidades Autónomas, y cuando éstas ejercen sus poderes y atribuciones no lo hacen ni contra ni al margen del Estado en el que se integran. Y, además, porque el Estado, tras las reformas, mantiene intactas sus atribuciones constitucionales, básicamente establecidas en el artículo 149 de la Constitución.

Tampoco, a mi juicio, se pone en riesgo el principio de solidaridad que rige el sistema de financiación autonómica, porque el Estado mantiene intactas sus facultades normativas para su garantía. Nadie puede afirmar rotundamente que el proceso de reformas genera privilegios financieros.

En todo caso, el sistema tiene mecanismos suficientes, en el ámbito ejecutivo y en el parlamentario, para poder detectar y corregir las posibles desviaciones que el sistema pueda tener. Así ha sido y así seguirá siendo, porque el Consejo de Política Fiscal y Financiera mantiene intactas sus funciones y las Cortes Generales tienen la última palabra sobre el reparto de los fondos públicos.

Tampoco se han visto confirmados los temores de que los procesos de reforma agudizaban los riesgos de disgregación o ruptura de nuestro estado. Más bien al contrario, y de nuevo Andalucía ha contribuido decisivamente a despejar este temor. En nuestro régimen democrático, desde su inicio, autonomía territorial y democracia han estado y están estrechamente asociados.

Por eso resulta de todo punto incorrecto e inadmisibles atribuir a nuestro Estado de las Autonomías el haber incentivado los riesgos de ruptura. Como tampoco es exigible que debiera haber acabado con ellos. Porque son dos planos distintos. Uno, el de la estructura del Estado, la distribución del poder y las relaciones de sus instituciones; otro, el de los sentimientos y, para algunos, el de la utopía de un Estado propio.

El punto de conexión entre ambos está en la capacidad del Estado de las Autonomías para integrar no la utopía, sino la concreción de los sentimientos de identidad, como la lengua, el derecho propio, las instituciones propias, la cultura propia. Incluso para defenderlas como patrimonio común de la España común y de los españoles. Porque su integración nos enriquece a todos.

Es un error por tanto enjuiciar nuestro Estado desde una óptica desintegradora. Su reto es su capacidad integradora, y por tanto no debemos ignorar ni menospreciar nunca las peticiones de mayor autogobierno porque sí, tenemos que atenderlas y admitirlas siempre que sean compatibles con los elementos esenciales de nuestro Estado y favorezcan una mayor integración en el conjunto.

La unidad de España estará tanto más asegurada cuanto más reforzados estén los sentimientos y sobre todo los proyectos comunes de los españoles. La integración de esos sentimientos y el éxito de los proyectos comunes es la legitimación día a día de nuestro Estado.

El pasado nos une, naturalmente y mucho, pero debe unirnos más el futuro, los proyectos comunes, las ansias de progreso, de bienestar, de realización personal y colectiva, en convivencia, en la tolerancia y en la estabilidad. Y en la lealtad mutua.

Hoy, a pesar de las dificultades, la sociedad española percibe que la condición de español es un valor añadido a su condición de andaluz, castellano, extremeño, vasco, etc., que enriquece, que aporta beneficios de todo tipo. Que ambas condiciones no son contradictorias, sino que se implementan. España es un valor que suma al que representa cada Comunidad Autónoma.

La potencialidad integradora de nuestro Estado autonómico es incuestionable y la experiencia de estos treinta años lo avala. Nunca compartiré la opinión de los que afirman que las Autonomías llevan en sí el germen disgregador.

Afirmar eso es desconocer la realidad de nuestro Estado, ignorar nuestra reciente historia y, lo que es más grave, desconfiar de nuestro pueblo.

Los sentimientos plurales, ahora también europeos, son compatibles en la inmensa mayoría de los españoles. Y se comparten sin tensiones, pacíficamente. Por lo tanto, éste no es un problema real al día de hoy y no lo va a ser a medio plazo, si cuidamos y potenciamos la capacidad integradora de nuestro Estado.

El Estado, el de las Autonomías, no tiene sino que encauzar esos sentimientos y esos deseos. Lo ha hecho en buena medida y debe hacerlo aún más. Lo decía antes. Haciendo de las particularidades propias de cada Comunidad, un patrimonio común de todos que nos enriquezca.

Lo que no podemos es seguir alimentando el victimismo colectivo, el agravio histórico, el recelo y la distancia, el seguir buscando enemigos o demonios interiores, sencillamente porque la inmensa mayoría de los ciudadanos no lo hace ni participa de ello, aunque algunas élites intelectuales o políticas se empeñan en la tarea. España es como es, pese a ellos.

El Estado de las Autonomías debe potenciar una tarea pedagógica en este sentido.

Primero, haciendo normal lo que es normal en la sociedad española, plural y diversa; integrando en sus estructuras y en sus instituciones los hechos diferenciales como algo propio del mismo Estado. Y segundo, estimulando y fomentando el sentimiento de que esos elementos diversos de nuestra sociedad no nos separan, sino que nos enriquecen, nos hacen ser más y mejores españoles.

Se viene discutiendo si España está ahora más cohesionada o no que lo estaría con un Estado unitario. Desde luego, lo está socialmente más que hace 30 años. Pero no debemos estar satisfechos del nivel de cohesión territorial, porque, en efecto, el Estado de las Autonomías, encargado de garantizarla, tiene problemas de varios tipos, propios de su desarrollo.

El futuro del Estado de las Autonomías no dependerá tanto de su conformación legal como de la capacidad para gestionarlo con eficacia, funcionalidad, transparencia y honradez. Y siempre con lealtad mutua, para que éste funcione con normalidad.

La Constitución y los Estatutos no son un anexo que dé solución a crucigramas o jeroglíficos. Son un marco que deben servir para abordar

problemas, pero no son la solución en sí. Las soluciones deben venir de las políticas.

Ha sido el propio desarrollo autonómico el que ha ido configurando, no el modelo, pero sí el marco, las tonalidades y el contenido real del Estado Autonómico. Y el que ha ido dejando a la luz los problemas de su funcionamiento.

Muchos de ellos se han ido abordando y resolviendo, y otros siguen pendientes. Y al día de hoy, me detendré en tres de los problemas que a mi juicio nos deben ocupar en estos momentos de dificultades económicas: la eficacia del Estado de las Autonomías, su capacidad integradora y el papel del Senado en el sistema de relaciones territoriales.

Desde la óptica de los servicios públicos, de la eficacia de las instituciones en sus obligaciones con los ciudadanos, el balance del funcionamiento de nuestro Estado ha sido muy positivo.

La cercanía de la administración a los ciudadanos, la rapidez y la objetividad en la forma de afrontar los problemas de cada comunidad por las instituciones propias, y la explotación de las capacidades reales de cada comunidad para afrontar el desarrollo económico y el bienestar social de sus ciudadanos han dado resultados óptimos.

Los problemas de eficacia del sistema no son éstos. Tienen que ver con la eficacia en la toma de decisiones. Según los estudiosos y analistas de nuestro sistema, en las instituciones autonómicas, con carácter general, aunque no en todas, subsiste una acusada tendencia a la unilateralidad, a adoptar decisiones sin tener en cuenta sus efectos sobre el conjunto, consciente o inconscientemente.

En un país de tamaño medio como el nuestro, con una estructura territorial y poblacional muy heterogénea, con escasez de ciertos productos básicos, como la energía o el agua entre otros, la adopción de medidas de política económica, de ordenación del territorio o del medio ambiente, por ejemplo, producen efectos inmediatos en el conjunto o en comunidades cercanas.

Se traslada con frecuencia la imagen de que, ante cualquier problema, la responsabilidad es finalmente del Gobierno central, tenga o no instrumentos competenciales para abordarlo.

Pues una de dos: o no está bien delimitado el papel de cada cual o no está bien engrasado el sistema de toma de decisiones. Falta a menudo asumir la responsabilidad institucional, en función de las competencias de cada una. Asumir la responsabilidad en la competencia de lo que a cada Institución está atribuido es un signo de responsabilidad y de madurez democrática.

Aunque, también, por parte del Estado, su administración parece a veces no haber asumido suficientemente la realidad autonómica.

Le cuesta adaptarse al hecho de que la toma de decisiones en nuestro Estado debe hacerse, con frecuencia, de forma colegiada con las Comunidades; por imperativo legal, por conveniencia o por eficacia de las mismas. Y también subsisten problemas para elaborar, planificar y aprobar políticas generales, con procedimientos poco coherentes con el Estado de las Autonomías.

En estos campos nos queda aún un camino por recorrer en la mejora y la eficacia del sistema. Y no debiera ser complicado, porque tiene que ver con un cierto cambio de actitudes, de cultura y modos políticos. Y, sobre todo, de una mejor cooperación. Hoy, ante las dificultades económicas que tenemos, se nos está exigiendo por parte del conjunto de la sociedad más eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

Señoras y señores, el Senado puede y debe tener en el Estado de las Autonomías el papel que le otorga la Constitución. Sobre su necesaria Reforma está casi todo dicho. Lo único que puede añadirse es que la conveniencia y necesidad de la misma se agudizan a medida que se avanza y se profundiza en el autogobierno. Y no es prudente avanzar sólo en esta dirección.

A mi juicio, la configuración futura del Senado debe sostenerse en dos pilares claves: lugar de encuentro entre ambos poderes, estatal y autonómico, y

cúspide del sistema de cooperación y colaboración entre ambas instancias políticas.

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

Debe servir, también, para articular más y mejor las relaciones entre las autonomías y el poder estatal. Que puedan hacerlo con la naturalidad y la comodidad que supone estar en una institución que es la suya, y sin que pueda sostenerse que ello limite su autonomía y capacidad de gobierno.

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

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

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

El Senado debe ser la cúpula que recubra todo el sistema cooperativo, que detecte y aborde sus deficiencias y que sea el vehículo de participación de las Comunidades Autónomas en las políticas generales del Estado y en las instituciones comunes. Y también en las políticas de la Unión Europea.

Hoy puede resultar prematuro opinar sobre las futuras funciones y composición del Senado. En cualquier caso, la mejor reforma será la que obtenga un acuerdo más amplio entre las fuerzas políticas. Y si no, no lo será.

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

El Senado, como Cámara territorial, debe tener un papel relevante, sin perjuicio del prevalente y finalmente decisorio del Congreso como depositario de la voluntad popular general, en la tramitación de ciertas Leyes. En concreto, las que forman parte del “bloque constitucional”, regulan la articulación y el funcionamiento del Estado de las Autonomías o que deben ser desarrolladas y aplicadas por las Comunidades Autónomas.

Por ejemplo. Las Leyes que han venido en denominarse “de desarrollo autonómico”, haciendo que su primera lectura lo sea en su seno y que su posición final sobre las mismas tenga algún factor determinante en su tramitación global.

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

En concreto, las normas básicas, de obligado acatamiento en todo el Estado y a las que deben atenerse los Parlamentos y Gobiernos autónomos al dictar sus propias normas y aplicar sus políticas. Estas leyes básicas son instrumento fundamental para que el Estado pueda cumplir su función de garante del interés general y del principio de igualdad de todos los españoles ante la Ley.

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

Es evidente la necesidad de una institución común como el Senado en la que se aborden los principios que deben regir un sistema de financiación que sea garantía para todas las Comunidades Autónomas. Garantía de transparencia, garantía de equilibrio territorial, y garantía de cohesión territorial y social. Y que

tenga vocación de permanencia, con los ajustes periódicos que las necesidades exijan.

Una Cámara donde se analicen, se discutan y finalmente se decidan las necesidades, los problemas y los instrumentos de actuación del sistema de financiación, desde la perspectiva territorial. Y donde se evalúe su eficacia respecto a sus principios rectores.

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

Este planteamiento es extensible a otros instrumentos de actuación de claro contenido territorial y autonómico, como son Planes y Programas de actuación conjunta de las administraciones estatal y autonómica, cuyo aval por una Cámara Territorial les dotaría de la adecuada entidad institucional y garantizaría su neutralidad y eficacia. Su aprobación por el Senado debe ser decisiva, como manifestación de su equidad y neutralidad.

Así ocurre, por ejemplo en materia de Protección Civil, en las que, de hecho, están implicadas todas las administraciones, desde la estatal hasta la local, y exige grandes dosis de coordinación para que sean eficaces. O el Plan Hidrológico. Y tantos otros.

La composición del Senado es, también, una de las cuestiones que debe abordar la reforma.

En la actualidad contamos con un sistema de representación mixto: el 80% de base provincial y el 20% de designación por los Parlamentos y Asambleas legislativas autonómicas.

La futura composición debe ser más congruente con su especialización autonómica y con la propia estructura del Estado, en el que las Comunidades Autónomas tienen un nivel institucional y territorial de nivel superior al provincial.

Creo que la representación de los senadores tiene que garantizar, de forma clara y eficaz, la voluntad autonómica del territorio al que representan, y que su mandato permita adoptar las decisiones que muestren claramente la voluntad territorial global, teniendo en cuenta de forma fundamental la congruencia y coherencia con las funciones del Senado.

Señoras y señores, como conclusión, les diré que la reforma del Senado es compleja, pero también una necesidad, compartida por las Comunidades Autónomas. Los propios partidos políticos se han hecho eco, a lo largo de los años, con distinto entusiasmo e intensidad, de esta necesidad. He de decirles que siempre en campaña electoral.

Porque es al propio Estado y a sus instituciones centrales, a quien contribuiré a solucionar al menos algunas de las deficiencias del Estado de las Autonomías, ganando éste en solidez y eficacia.

Y lo que hoy es de gran importancia, la exigencia de la propia sociedad sobre la reforma, más aún después de las reformas de los Estatutos de Autonomía, como les recordaba al inicio de mi intervención.

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

Si nuestro Estado permite perfeccionar el autogobierno, también debe permitir que sus instituciones comunes se adapten a las nuevas necesidades y se refuercen para ello.

No es aceptable que cualquier pretensión en este sentido se quiera ver, injustamente, como una política de recortes al autogobierno, porque no lo es.

Por el contrario, un Estado con dificultades, o con la imposibilidad de ejercer sus propios poderes, competencias y sus mandatos constitucionales, resultaría de una grave irresponsabilidad; es negar su propia existencia.

En este sentido, la idea central de la que debe partir la reforma del Senado es que debe ser una Cámara clara y sustancialmente territorial, con todas las consecuencias

Y que, como tal, debe tener facultades para tomar decisiones que afecten al equilibrio territorial o que incidan en las facultades de autogobierno de las Comunidades Autónomas, como son: la legislación básica estatal, los grandes Planes de actuación conjunta de ambas administraciones o la inversión pública territorializada de los Presupuestos Generales. Incluso en única instancia, en determinadas materias, como señalé antes.

Ello sólo debiera ser modificado por el Congreso si éste, como depositario de la voluntad popular general, declara expresamente su discrepancia con la decisión del Senado y asume formalmente su modificación y formulación definitiva.

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

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

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

Y ello porque el Estado como organización política tiene una dimensión ciudadana que abarca un determinado espacio de convivencia. No es una abstracción o un artificio de naturaleza confusa. Es el Estado el que garantiza a los ciudadanos un orden jurídico de libertades y derechos. El principio de ciudadanía responsabiliza al Estado de asegurar la libertad, la democracia y la sumisión de todos ante la Ley.

Y éste debe garantizar los mismos derechos y deberes de todos los españoles, así como su ejercicio y cumplimiento. Y la cohesión territorial, su equilibrio, desde el respeto a los territorios que lo integran.

Nada de ello está en cuestión ni se va a cuestionar. Se trata, simplemente, de una clara exigencia del propio sistema, de su propio dinamismo, actualización y perfeccionamiento en beneficio del conjunto del Estado y las instituciones. Y con una visión hacia el futuro, cuya capacidad de cambio y transformación exige una actitud de revisión permanente. Debemos preparar España para los próximos 25 años.

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

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

Es por lo que, para afrontar con éxito la reforma de la Cámara territorial, el espejo en el que tenemos que mirarnos para no equivocarnos, es el proceso de elaboración de la Constitución.

No es otro que el del acuerdo. Teniendo presente siempre la obligación de garantizar la convivencia entre todos los españoles y sabiendo que, juntos como españoles, seremos más fuertes y respetados. Este es nuestro reto.

Muchas gracias.

Javier Rojo

Presidente del Senado