

Notes sobre la reforma del Senat

Lluís Armet

Introducció

L'objectiu d'aquestes reflexions és intentar posar de relleu el conjunt d'elements que condicionen la transformació del Senat en una veritable cambra territorial, en base a valorar el que ha significat el canvi de reglament amb la creació de la Comissió General de les CC.AA. Així mateix, després d'anys de reflexió i aportacions per part de tothom, convé aturar-se per tal de valorar quina és la situació del consens parlamentari avui, després de dos anys de la nova legislatura.

L'aspecte bàsic d'aquestes notes són un seguit de reflexions personals que, sobre diversos camps es fan amb un inequívoc punt de partida: la voluntat de transformar el nostre Senat en una veritable Cambra territorial on hi càpiguen de forma creativa les diferències i es posin en comú tot el conjunt d'experiències que facilitin els aspectes més positius i creatius del federalisme diferencial o asimètric.

Les reflexions personals sorgeixen bàsicament com a conseqüència d'un seguit de vivències tant en la participació dels treballs de la ponència, com d'un seguit de jornades, o cercles de reflexió que sobre aquest tema s'han anat desenvolupant al llarg dels darrers anys. Les posicions són clares, tothom s'ha pogut pronunciar, cal doncs ara fer pas ferm i poder dir amb claredat que estem a favor d'una reforma en profunditat del Senat que signifiqui un canvi qualitatiu de primera magnitud en el nostre ordre constitucional, o si el que es vol són lleugers retocs que situïn la Cambra Senatorial en un terreny més propici per tractar de temes que li serien propis. És per això que després de fer una reflexió sobre el que ha significat el Senat, la creació de la Comissió General de CC.AA. i altres modificacions substantives, i veure per tant quines podrien ser les bases d'un consens parlamentari, el tema que cal plantejar-se és un seguit de reflexions que si donen lloc a una orientació encertada, es podrà segurament afirmar que haurem fet el canvi substancial que hem assenyalat.

És per això que, a risc d'entrar en terrenys subjectius, es fa del tot necessari un grau de sinceritat el més alt possible per poder abordar bé la situació creada i les seves expectatives de futur. Vull recordar que el treball desenvolupat per la secretaria de Política Autònoma i Federal del PSOE, "La estructura del Estado", significa un gran esforç de definició, de clarificació i de canvi en relació a posicions anteriors. Per primera vegada s'afirma la voluntat de l'espai socialista i en els camps més importants es reflexiona amb la voluntat de definir una proposta de pacte, per tal de fer possible l'avenç en l'estructura de l'Estat. Des d'aquest punt de vista, les propostes d'autogovern constitucional, el nou model de finançament autòmic, la reforma constitucional del Senat i els mecanismes de cooperació i, per últim les CC.AA. i la Unió Europea, són aportacions que permeten afirmar que sorgeixen en un moment històric important en el que convé remarcar que ens trobem davant d'un sistema dinàmic ple de potencialitats i que convé trobar punts positius de coordinació, millora i foment de la creativitat de les diferències. Tot el seguit de reflexions que es fan en torn del món local corresponen a moltes de les sorgides de les parts més positives i creadores de la defensa del poder local com a poder de proximitat i eficàcia en el reagrupament de serveis per als ciutadans.

En el context d'aquest conjunt de reflexions, convé fer una precisió important: la força política avui en el govern de l'Estat trencà les bases del consens o d'un consens de mínims al final de la darrera legislatura. Avui manifesta una voluntat de col·laboració, però és ben cert que els ritmes de calendari dels treballs i la profunditat en abordar els temes més delicats permeten valorar que l'entusiasme del Grup Popular en relació a la reforma del Senat no està en el primer pla de les seves preferències polítiques. A part, els denominats partits nacionalistes no veuen amb un entusiasme indescriptible els processos de reforma del Senat. D'una banda, des de determinades perspectives

basques es veu amb gran temença i gran desinterès i de l'altra, des d'algunes perspectives catalanes s'hi posa sovint una bona capacitat de treball i entrega que no correspon a posicions consolidades per part dels dos grups polítics de què depenen les persones que fan d'actors en la defensa de la reforma del Senat.

Amb aquesta situació, es fan del tot necessaris pronunciaments basats en una doble lògica, el realisme en la seva formulació i la voluntat clara i definida que la reforma del Senat només tindrà un ple sentit si sorgeix amb il·lusió i responent als nous reptes que la societat espanyola demana a tots els poders públics, així com a la realitat de les nacionalitats i regions que constitueixen avui l'Estat. L'hibridisme no té sentit en una reforma d'aquestes característiques, encara que en el nostre país pugui ser positiu el definir una primera etapa o una primera fase d'un procés si és que l'horitzó de futur queda perfectament prefigurats. És sota aquesta lògica que les reflexions personals que es fan al tercer apartat d'aquestes notes tenen interès, és a dir, es plantegen sota la premissa d'una ambició que remogui les inèrcies, els plantejaments burocràtics i de poca volada, o el manteniment de les rendes i situacions personals o polítiques. Des d'aquest punt de vista demano als lectors la comprensió d'un esforç que al marge de sistematitzar idees que segurament gran part ja han sortit en diversos àmbits, puguin servir també per veure els escenaris visuals d'un canvi en profunditat del Senat.

El canvi de reglament: la creació de la Comissió General de les Comunitats Autònomes

El canvi de Reglament del Senat significà una embranzida i nova esperança pel conjunt de persones i sectors polítics que apostaven per la millora de la cambra territorial. En efecte, la creació de la Comissió i les importants funcions assignades, l'assistència dels governs autònoms a la Cambra i en especial en la figura dels seus presidents, la promoció de debats generals en torn el tema autonòmic i l'intent de jerarquitzar de forma positiva les noves funcions atribuïdes al Senat van ser un seguit d'elements valorats de forma extraordinàriament positiva per part de l'opinió pública especialitzada.

Les funcions de la Comissió

La reforma del Reglament del Senat per tal de potenciar la seva funció territorial va plantejar tot un seguit de funcions noves i procediments organitzatius d'una gran riquesa i complexitat. Si analitzem el conjunt de funcions atribuïdes a la Comissió veurem com l'article 56 del Reglament l'erigeix com un Senat de funcions noves situats al bellmig d'un Senat vell especialitzat en segones lectures dels textos legislatius. Portar a les últimes conseqüències el que diu d'article 56 comportava una transformació radical de les formes organitzatives de la Cambra. No deixa de ser curiós que s'ha col·locat en aquest article tot un seguit d'aspectes que haurien de constituir la naturalesa pròpia de la Cambra quant a vocacions de present i de futur. Fins i tot en la posta en marxa dels canvis que s'originaven a partir de la Comissió General de les CC.AA. es posava clarament de relleu la necessitat de què es produïssin canvis de gran profunditat per donar una sortida operativa als objectius que plantejava la reforma parlamentària.

És curiós que una reforma parlamentària que podríem qualificar de revolucionària quant a que capgira el centre d'atenció bàsic de la Cambra i preveu la presència dels governs autònoms en la mateixa, no tingui possibilitats de confirmació atès que paral·lelament no es treballà amb la mateixa força i contundència per fer les adaptacions necessàries en el si de la institució del Senat. Quasi bé tots els temes

poden plantejar-se a la Comissió, quasi bé tot allò que fa referència al desenvolupament autonòmic està previst perquè es desenvolupi. Les dificultats organitzatives i la correcta i necessària jerarquització de les coses fan difícil que aquesta reforma hagi pogut tenir totes les seves potencialitats. El govern ha estat el primer interessat en mantenir un ritme controlat quant a la programació d'activitats de la pròpia comissió.

Assistència dels governs autònoms

La reforma dota els governs autònoms de la presència, bé a través de la figura dels Presidents de les Comunitats Autònomes o dels consellers en qui deleguessin, en la Comissió General de les Comunitats Autònomes. Els representants de les CC.AA., a través de la reforma reglamentària, poden assenyalar qualsevol punt de l'ordre del dia que vulgui que sigui tractat a través de la Comissió General. Es a dir, ens trobem amb una Comissió parlamentària en la que coexisteixen els representants de l'Estat que així ho vulguin, els representants de les CC.AA. que seran convocats sempre i que podran prendre la iniciativa quan ho vulguin i els diferents grups parlamentaris de la Cambra. La combinatòria de desencert que es pot produir en una comissió d'aquestes característiques és infinita si no es regula amb claredat els límits i la presència de cadascuna de les instàncies convocades. Si resulta que des dels grups parlamentaris de la Cambra es vol controlar o s'intenta fer-ho als governs autònoms, aquests lògicament tendiran a allunyar-se de la Cambra. Si resulta que es pot produir un foc creuat entre els representants del govern de l'Estat i els governs autònoms sense la direcció adequada, la situació pot esdevenir estèril i frustrant, i així un seguit de consideracions. Es per això que la Comissió General cal dirigir-la amb sensibilitat i intel·ligència. Només avui en la Cambra del Senat és el govern de l'Estat objecte de control i d'impuls i la presència dels governs autònoms ho és des de la perspectiva de mostrar tota la riquesa i varietat de plantejaments alternatius. Només quan el govern autonòmic vol introduir un tema perquè sigui debatut, òbviament ha d'entendre's que és positiu que s'estableixi un debat addicional parlamentari. La presència dels governs autònoms a la Comissió General ha estat una experiència que convé millorar, resituar i orientar com a les Institucions que formen part de la Cambra Territorial. Tant és així que si l'experiència no és reeixida podria significar un element més de desconfiar en tot allò que puguin ser escenaris de llibertat multilateral.

Debats generals

La pròpia reforma del Reglament preveu dos tipus de debats generals en relació a la situació autonòmica del país. El clàssic debat del president del govern amb els grups parlamentaris de la Cambra. El segon i el més rellevant és el debat del president amb tots els presidents autonòmics i amb la intervenció de tots els grups parlamentaris. Aquests dos debats haurien de celebrar-se un cop a l'any. L'experiència dissortadament demostra el desinterès dels governs i l'intent d'ajornament del debat amb l'excusa de considerar que un any és un termini massa reduït de temps per tal de valorar aspectes nous a destacar. L'experiència en aquest sentit ha estat frustrant perquè els debats han estat més de caràcter retòric, institucionals i mancats de la intensitat necessària i s'ha deixat que els temes més punyents es desenvolupessin al marge del debat amb la presència de tots els responsables de l'administració de l'Estat i Autonòmica.

Sense un treball previ que incentivi i orienti els debats generals, no serà possible convertir els debats sobre les autonomies en un element dinàmic de reconèixer els problemes de present però de voluntat de projectar-se positivament al futur.

Una primera valoració de l'experiència

La voluntat de la reforma va ésser molt ambiciosa si ho jutgem a través de les previsions contingudes a l'article 56 del Reglament. Era molt difícil una sortida organitzada a la multiplicitat d'objectius que es plantejaven, o millor dit, la Cambra no ha produït el procés necessari d'adaptació que obligava al significatiu canvi produït. De fet, els grups parlamentaris no han adaptat la seva organització interna a la nova realitat de la Cambra. La Comissió General ha fet al marge de tenir el doble de membres i el dret d'inscriure's en el Registre d'Oradors per part dels Senadors designats per les Assemblees Legislatives de les Comunitats Autònomes té el mateix recolzament logístic que qualsevol altra comissió. La realitat estricta és que ni la Presidència del Senat en aquest darrer període ni la cambra en general des de la perspectiva de la nova situació de pesos relatius que creava la constitució de la comissió general de CC.AA. han reaccionat positivament. De fet, un cert continuïsmes ha primat sobre el potencial de creativitat que significava la nova comissió, per utilitzar un llenguatge críptic.

No s'han efectuat les readaptacions que suposaven la definició de les noves prioritats, i de fet s'ha mantingut organitzada la Cambra sota l'orientació bàsica de cambra de segona amb tots els condicionaments i limitacions que representa. Cal dir, no obstant, que la Cambra ha intensificat les seves tasques de control i impuls al govern i ha fet una tasca positiva en el desenvolupament de treballs de comissions d'estudi i d'investigació. Segurament sense una modificació en profunditat de la composició de la Cambra i de les seves vocacions clares de futur, era difícil pensar que un canvi d'aquesta naturalesa obligaria a una readaptació significativa i important per part de la Cambra. En síntesi, podem parlar d'una experiència que està donant uns fruits positius però que resta molt lluny de les potencialitats que se li havien assignat. Hi ha experts que fins i tot han volgut assenyalar que si la reforma del Reglament s'hagués portat amb la conseqüent transformació de l'organització interna de la Cambra, els resultats haguessin estat clarament positius quant a la transformació del Senat. És ben cert que el que són passos endavant sempre són elements bons de reflexió per tal de valorar la força de les inèrcies i els obstacles davant l'eclosió positiva d'una nova realitat. És ben cert que la reforma del Senat tindrà estabilitat si suposa una adaptació de la nostra Cambra territorial el que és avui una situació enormement positiva i esperançada de les nostres nacionalitats i regions.

Situació del consens parlamentari

Faré una breu síntesi de quina és en aquest moment la situació del consens parlamentari en la ponència creada en el Senat per estudiar la seva reforma. Intentaré fer-ho de manera molt sintètica atès que el grau de coneixement és suficientment contrastat i conegut per part de tothom, i establiré en alguns casos algunes matisacions de caràcter personal.

Cambra Territorial

Tothom admet la necessitat de transformar el Senat en una veritable Cambra Territorial. És clar, també per tothom, que els continguts que la definició del Senat fets en la Constitució obeeïen a la inexistència d'un estat autònom consolidat. També és cert que tothom veu la necessitat de vincular el caràcter de la Cambra en els territoris que avui configuren l'Estat de les Autonomies. Aquesta reflexió comporta com a element complementari que ha d'entendre's que els moments autònoms són els adequats per desenvolupar el caràcter de Cambra Territorial del Senat, és a dir, el destí futur del Senat ha de quedar lligat al desenvolupament dels diversos aconeximents polítics i institucionals de les Comunitats Autònomes. És el calendari

electoral de les Comunitats Autònomes i la seva realitat geogràfica les que han de marcar al Senat i no a l'inrevés. Sembla que en aquest terreny no hi haurà dificultats d'entesa i poc o molt existeix un comú denominador per part de la immensa majoria de tractadistes i dels representants polítics.

Bilateralitat i multilateralitat

Tothom defensa la necessària bilateralitat de moltes de les relacions entre el Govern de l'Estat i els Governos Autònoms. Aquest caràcter de bilateralitat té elements complementaris quan fem una reflexió en el cas de les nacionalitats. És ben cert que a Catalunya sempre s'ha entès com un dels elements importants del catalanisme polític l'entesa amb el govern de l'Estat realitzada a partir de contactes de bilateralitat oberts i coneguts per part de tothom. Aquesta bilateralitat no exclou la necessitat de multilateralitat en molts camps, sobretot quan sovint la bilateralitat d'acords no és coneguda pel conjunt i ens instal·lem en una fase que alguns denominem bilateralitat opaca, amb totes les conseqüències negatives i recels polítics que comporta.

La multilateralitat apareix com un element necessari en molts camps però sobretot en els camps de distribució de fons econòmics i de conformació de voluntats comunes per part del conjunt de diversitats que comporta el nostre espai polític. La multilateralitat necessita terrenys estables, coneixements de la realitat objectius, anar avançant en la confiança que el coneixement de la veritat i l'aprofundiment de les coses millorarà les relacions del conjunt. Aquesta valoració de forma un tant difosa es fa més o menys per part de tothom encara que des de determinades formacions polítiques de caràcter exclusiu territorial es mostren recels importants en relació a confondre's amb un conjunt sense perfils i diferències pròpies. És ben cert que la multilateralitat no vol dir la igualtat competencial i la simetria de identitats sinó al contrari, s'ha de coexistir amb les diferències de voluntat d'autogovern i amb les diferències legítimes de voluntat de projectar-se. En el si de la ponència s'ha defensat sempre que no hi hagin tractaments discriminatoris per part de ningú i d'una forma bastant àmplia s'accepta aquesta dialèctica bilateralitat-multilateralitat.

Funcions: impuls i control del govern, debats previs, debats generals, primera i segona lectura

L'impuls i el control del govern així com les tasques de segona lectura actuals tothom veu la necessitat de mantenir-les i de poder incrementar-les pel que fa especialment als aspectes d'impuls del govern. En aquest camp no hi ha diferències substancials. En el si de la ponència s'ha obert la necessitat de produir debats previs en relació a textos legislatius que puguin tenir continguts autonòmics rellevants. Aquests debats s'haurien de fer en presència dels presidents o representants de les Comunitats Autònomes i serien elements positius que emmarcarien el procés legislatiu posterior.

També es defensa des de la ponència la continuïtat dels debats generals, encara que intentant dotar-los d'una major agilitat i un major interès en base a treballs elaborats des del propi Senat que servissin com a base tècnica pel desenvolupament del posterior debat general sobre la situació autonòmica. En aquest camp cal superar els aspectes negatius que havien demostrat els anteriors debats generals en el Senat.

Les funcions de primera lectura són reforçades i tots els membres de la ponència intenten treballar per fer que un màxim d'iniciatives vinguin al Senat. El que avui està previst amb l'autorització de convenis entre Comunitats i en relació al Fons de Compensació Interterritorial caldria afegir-hi un conjunt de normes de caràcter territorial expressament previstes en la Constitució. És a dir, els Estatuts d'Autonomia, les lleis previstes en els tres apartats de l'article 150 de la Constitució, la

Llei de Finançament Autònomic i d'altres iniciatives legislatives que podrien ésser contemplades de primera lectura, en les que seria d'aplicació com a mètode de resolució de conflictes entre les cambres, el que preveu l'article 74.2 de la Constitució.

Es a dir, ampliar els terminis previstos a l'article 90 de la Constitució per l'aprovació en segona lectura de la resta de normes legals. Aquesta disposició és bàsica si volem garantir la necessària vocació participativa de les CC.AA. en els processos legislatius, especialment en la valoració i avís previ de determinades característiques autonòmiques del nostre cos legislatiu.

En el camp de les funcions, que no es pot dissociar de la composició, s'intenta reforçar rols nous sense perdre cap de les funcions bàsiques que desenvolupava. És cert que si aconseguim un Senat amb presència de CC.AA., aquestes marcaran en gran part els calendaris i prioritats de temes a tractar. El consens sobre aquesta base no presenta grans dificultats en relació als temes de fons però segurament en el moment d'entrar a matisar les reticències i els recels pesarien per part d'algunes forces més del que sembla. Especialment els partits amb responsabilitats de govern que tenen visions més receloses sobre els canvis acompanyats d'una visió conservadora de la realitat senatorial com és el cas del Partit Popular, poden posar dificultats i bastons a les rodes al paquet de funcions bàsiques del Senat.

Composició i presència de governs autonòmics

Aquí hi haurà molta dificultat d'entesa. Des de la perspectiva del partit conservador s'és molt conscient que qualsevol variació quant a la composició li és lleugerament desfavorable. Cal, no obstant, remarcar que de no produir-se una variació estaríem davant d'una situació profundament asimètrica entre la realitat del nostre mapa autonòmic i la base provincial que contemplava les eleccions en el Senat la nostra Constitució. Aquesta brutal desproporció entre territori i població cal corregir-la centrant més el pes específic de la població. La tendència natural per part de tothom és la d'establir petites modificacions sense alterar la representació territorial actual dels senadors. Avui, les Comunitats més poblades, i dins d'aquestes les de caràcter uniprovincial són clarament perjudicades en la seva representació en relació a les altres. Segurament no es tracta de grans canvis però el que és ben cert és que si el reajustament no té una lògica de major proporcionalitat la resultant d'un manteniment fregaria el surrealisme institucional.

Tot fa pensar que d'assolir-se el consens ho serà en base a poques modificacions. La mateixa proposta socialista en aquest camp és una proposta tímida que busca el consens en relació a una força que voldria l'immobilisme. M'atreveixo a suggerir un aspecte que després desenvoluparé en el sentit de produir un canvi substancial en el nombre de senadors que permeti la readaptació de major ambició i claredat de cara a tothom.

Sobre la presència dels governs autònoms existeix un consens per garantir la mateixa situació que es produeix avui a la Comissió General de CC.AA. poder-la estendre en la Cambra en el seu conjunt i en especial pel que fa referència a l'assistència als plens de la Cambra. Es a dir, els presidents autonòmics podrien assistir amb veu però sense vot a les sessions del Senat. Aquest fet obliga a una reflexió posterior per tal de garantir que aquesta presència comporti que els Presidents de les CC.AA. puguin considerar la cambra del Senat com una cambra pròpia pel desenvolupament de les seves iniciatives institucionals i polítiques.

El caràcter autonòmic de la composició del Senat és reconegut per tothom. Que les eleccions es celebrin simultàniament a les eleccions autonòmiques i, per tant, que el

Senat sigui una Cambra que es va renovant al ritme de la variació del calendari autonòmic, també sembla que és una base d'acord comú. La necessitat de reforçar el paper de la població sobre el territori no té un consens clar. El fet que els candidats al Senat es presentin en llistes obertes o puguin ser designats per la via indirecta no té, en aquests moments, un consens estabilitzat.

Fets diferencials

És ben cert que l'expressió "fets diferencials" serveix perquè cadascun dels responsables institucionals interpreti de forma interessada una expressió que té la seva relació llunyana amb el tractament diferencial expressat en la Constitució entre nacionalitats i regions. Alguns presidents de Comunitats Autònomes arriben a dir que són fets diferencials elements estructuradors de la seva realitat socio-econòmica. Com tot, en el si de la ponència, els debats sobre fets diferencials han permès una base d'acord comuna per la qual cal entendre com a tals aquells que són reconeguts explícitament per la Constitució. Des d'aquest punt de vista, el Senat com a Cambra Territorial ha de ser l'estimador i potenciador i, si s'escau, defensor dels fets diferencials. L'existència de grups territorials i de quorums per la interposició de recursos d'inconstitucionalitat amb efectes suspensius o d'altres actuacions preventives podrien formar part d'acords interessants en aquesta línia. No obstant això, sempre que s'ha parlat d'aquest tema es produeixen equívocs grans que donen lloc a intervencions uniformistes quant a la interpretació dels criteris i fets emparats per la Constitució. La darrera presència de presidents autonòmics corresponents al Partit Popular és una bona mostra de l'esperit reduccionista i de comprensió de poca volada en relació a un tema que hauria de ser un dels elements de justificació de la Cambra Territorial.

Reflexions personals

Crec d'interès aportar un conjunt de reflexions personals sobre quins aspectes des del meu punt de vista constitueixen elements bàsics de la conformació d'una proposta de transformació del Senat en una veritable Cambra Territorial que expressi la riquesa i potencial de les nacionalitats i regions.

Requisits previs i bàsics per a una reforma consistent

El procés de reforma ha de comportar que durant un període de temps raonable les CC.AA. trobin en la Cambra l'afirmació de la seva personalitat institucional i política i la confirmació de la seva voluntat de desenvolupar les actuacions d'autogovern. Convindria estimular mecanismes actius de cooperació i difusió i evitar l'estèril i clàssica música de greuges territorials que només comporta frustracions. És important que el conjunt de la diversitat quedi legitimat i reforçat en funció d'estimular mecanismes creatius i de coneixement exhaustiu de les realitats potencials. Des de la perspectiva de l'Estat una actitud de compartir actuacions que, fins i tot li són pròpies, permetria estabilitzar mecanismes de cooperació d'interès per a tothom. Estem en una perspectiva de competitivitats territorials i en una perspectiva de reforçament de la proximitat per millor servir al ciutadà.

Aquesta doble lògica hauria d'inspirar les actuacions d'un Senat expressió de diferències creatives i projectes de cooperació.

Uniformitat o diversitat: els fets diferencials

Pretendre la uniformitat és entrar en una via estèril i burocràtica que només faria del Senat una cambra de segona lectura sense cap mena d'interès ni perspectiva històrica. Remarcant la diversitat, admetre que el fet és positiu i complementari amb l'actuació d'altres activitats complementàries, entendre que la pròpia Constitució diferencia entre nacionalitats i regions, i situar la perspectiva històrica del nostre país amb la doble visió, potenciar diversitats i establir amplis camps de cooperació, és la via adequada si volem reforçar el potencial d'autogovern que la Cambra Territorial ha d'emparar. Els fets diferencials establerts per la Constitució i els fets simbòlics institucionals que corresponen a aspectes bàsics de l'autoreferència d'algunes Comunitats Autònomes, en especial les Comunitats Autònomes històriques, ha de ser un fet que el Senat se'l faci propi. No n'hi ha prou que els fets diferencials es defensin des de la perspectiva de la comunitat afectada, si volem dotar el Senat d'un caràcter de defensor de drets i de les diferències legítimes, hem de situar els aspectes de lo propi com a elements de lo general. És des d'aquesta perspectiva que trenquem el model centralista per passar a un model que fa de les diferències uns elements bàsics i fonamentals de l'acord polític de convivència signat a través de la Constitució. És important establir conceptes dinàmics i adaptacions necessàries en relació a aquest conjunt de fets diferencials que són patrimoni comú de tots els ciutadans espanyols, l'esforç en aquesta línia és un esforç que requereix elevades dosis de sensibilitat democràtica i institucional.

El Senat i la presència dels governs autònoms

El Senat ha de constituir-se en la Cambra on els governs autònoms puguin considerarla com a pròpia. Els socialistes defensem en una segona fase un Senat compost bàsicament pels governs autònoms, és a dir, un Senat entès com a coordinadora d'executius.

A curt termini, cal reforçar la idea de la presència de governs autònoms dotant de tots els elements simbòlics que convinguin per a aquesta presència. Un doble banc blau en el ple és una bona línia d'actuació. L'ocupació d'espai físic real per part dels governs autònoms en l'edifici del Senat és considerar aquesta Cambra com la cambra pròpia per desenvolupar determinades activitats per part dels governs autònoms.

Garantir assistència material i tècnica als governs autònoms, que en tot moment tindran els serveis de la Cambra especialitzats al seu servei. Encarregar als governs autònoms el desenvolupament de determinades actuacions senatorials en el seu àmbit d'actuació territorial propi, és a dir, descentralització de determinades actuacions de Comissions o grups de treball del Senat.

La presència organitzativa i amb dotacions de mitjans materials significatius de les CC.AA. en el Senat, reforçaria el caràcter de la representació dels Senadors més vinculats a la seva realitat territorial. Els Senadors podrien, lògicament, adscriure's en el seva línia ideològica pròpia, però es sentirien clarament vinculats amb determinades directrius emanades de la seva realitat autonòmica.

El Senat i les llengües

La Comissió General de Comunitats Autònomes va trencar el glaç i a partir de la reforma del Reglament s'acordà que els Senadors que ho desitgessin podrien fer les seves intervencions en el Debat General d'Autonomies en la seva llengua pròpia. Aquest aspecte i la possibilitat brindada pel President del Senat de dirigir-se a l'inici del període de sessions als Senadors en les llengües pròpies de l'Estat van ser dos modestos però simbòlics elements de superació de la incomprensió que tradicionalment ha hagut en el nostre país en relació al tema lingüístic.

El Senat hauria de ser la cambra de la llibertat lingüística. No hi ha cap impediment material perquè no ho sigui, encara que és ben cert que els increments de llibertat sempre provoquen reaccions positives de trobar elements pragmàtics d'entesa en relació curiosament amb la potenciació de la llengua comuna. Com més es defensen els drets, més s'acaben desenvolupant polítiques positives basades en la llibertat i el pragmatisme.

A les compareixences del Senat no hi ha cap President de CC.AA. que no digui que defensa la situació plurilingüística de l'Estat com a element que el Senat ha de recollir com a propi i característic. És difícil voler normalitzar l'ús de les diferents llengües de l'Estat al Senat, però és ben cert que cal trobar una solució que permeti l'exercici de les llibertats amb el pragmatisme necessari en determinades oportunitats. No hi ha solució pitjor que assenyalar un o dos dies a l'any excepcionals com a via de donar sortida a una situació que sovint es planteja de forma artificiosa i poc efectiva i mai correspon a debats vius i d'interès per a la pròpia Cambra. Des d'aquest punt de vista, seria una visió folklorica i un tant residual si només ens mantinguéssim en aquesta situació.

Algun tractadista ha assenyalat la possibilitat que el Senat fos la cambra on es desenvolupin totes les activitats de traducció lingüística de les normes, la qual cosa dotaria la Cambra d'una especificitat d'interès quant a adaptació i homologació de totes les disposicions legislatives i altres informes d'interès general. Crec que això fóra una mesura intel·ligent en el sentit que permetria anar especialitzant cossos propis de funcionaris per donar assistència a aquests objectius. La riquesa de la pluralitat lingüística, com diu la Constitució, ha de ser un motiu d'orgull i patrimoni comú de tots els ciutadans. El Senat és una Cambra que pot i deu especialitzar-se en aquesta doble funció.

El Senat i la creació d'una oficina d'assumptes territorials

El Senat hauria de potenciar la creació d'una potent oficina d'assumptes territorials en la qual l'assessorament tècnic, financer i el coneixement dels fluxos reals de tipus territorial del nostre país fossin una de les seves funcions bàsiques. Ha de desenvolupar-se clarament el seu caràcter de Cambra autonòmica. Aquesta oficina de recolzament, que cal no confondre amb una oficina pressupostària, podria jugar un paper clau en un camp que fins ara s'ha fonamentat en visions territorials interessades per posar de relleu permanents situacions de greuges comparatius d'un territori envers altres.

El Senat ha de ser la cambra de la transparència, de l'objectivitat en la informació, del coneixement de les realitats territorials, de l'anàlisi de les balances fiscals entre els territoris, del coneixement de les inversions territorialitzades per part de l'Estat o de la Unió Europea. En la perspectiva europea ha de conèixer a fons la situació de l'execució de cadascun dels projectes que han estat incentivats o ajudats mitjançant els Fons Estructurals o Fons de Cohesió.

En síntesi, el Senat hauria d'oferir les garanties de rigor i objectivitat per la presa de les decisions polítiques més ben fonamentades. El bilateralisme opac només serveix per a aprofundir els nivells de desajustaments en el nostre país i per crear un marc de referència d'inestabilitats permanents. Això no és bo per establir mecanismes de cooperació i de justícia distributiva entre els diferents fons que tenen un caràcter d'aplicació territorial. La creació d'aquesta oficina significaria un canvi d'orientació en relació a les tasques pròpies de cambra de segona lectura que fins ara bàsicament ha tingut el Senat i significaria una base indispensable per plantejar-se nivells d'estat de

la situació a cadascuna de les CC.AA., aquell nivell de reflexió necessari per la presa d'acords i decisions.

S'ha treballat a fons en un informe en relació a aquest tema i crec que hauria de constituir un nucli de referència bàsic per capgirar una lògica d'enfrontaments estèrils i desinformació permanent. La realitat nacional de Catalunya requereix, des del meu punt de vista, de la transparència i l'objectivitat per tal d'evitar un dels aspectes més lamentables de la vida política d'aquests darrers anys: la percepció de l'opinió pública no té res a veure amb l'evolució real de les coses. Quan aquest és l'esquema de referència, o es corregeix i es resituen les situacions i s'analitzen les contradiccions reals que l'evolució del sistema provoca, o difícilment hi cap cap altre llenguatge que la demagogia sense límits, amb tot el que això sempre comporta.

El Senat i els debats generals

El Senat, com a cambra territorial, ha de promoure tots aquells debats que signifiquin preses de posició necessàries davant les distintes estratègies territorials del futur. En aquest sentit, un únic debat anual sobre l'Estat de les Autonomies dona una sortida més simbòlica que real a la necessària posta en comú de les diferents CC.AA. i a l'Estat.

Cal defensar, per tant, l'establiment per períodes legislatius d'aquests aspectes que el fet de debatre amb llibertat i anticipant-se als aconteixements poden permetre una millora de les posicions negociadores del nostre país i de cadascuna de les nacionalitats i regions. No sempre cal anar a confrontacions i a l'estimulació de les diferències polítiques amb les cambres de tipus territorials. És bo que es produeixin debats en els que cadascuna de les parts aportin des de la seva perspectiva aquella part de la veritat que pot permetre dotar de riquesa i contrast a les posicions finalment acordades.

Sóc partidari de polítiques que defensen les orientacions des de cadascun dels angles de la realitat.

El Senat i la conferència de Presidents

En aquests darrers 20 anys en l'única oportunitat que han coincidit els presidents de les CCAA amb el President del govern central ha estat com a conseqüència de l'Exposició Universal de Sevilla de 1992 i l'assistència als funerals per la mort del pare del Rei. No deixa de ser simptomàtic que quan s'han produït algunes oportunitats el Debat General sobre l'Estat de les Autonomies no s'hagi fet o produït cap acte simbòlic de trobada de tots els presidents de les CC.AA. És ben cert que no cal reivindicar actes folklòrics i innecessaris o amb una pretesa estètica d'uniformitat, però també és ben cert que propugnar alguns actes de posta en comú d'estratègies o situacions seria no solament convenient sinó necessari des d'un punt de vista de la seva major operativitat. ¿Per què no potenciar en el Senat algunes trobades de presidents que siguin convocades per l'interès específic d'algú per a voler donar a conèixer la seva política pròpia o específica? ¿Per què no entendre que sempre que hi ha reunions no ha de ser per controlar o limitar les possibilitats dels altres sinó que pot entendre's la trobada com un element simbòlic i alhora positiu per donar a conèixer allò que alguna de les parts vol remarcar? Des d'aquest punt de vista, el Senat podria ser el lloc de trobada per donar a conèixer de forma esporàdica i sense calendaris prefixats allò que algú o alguns decideixen ha de ser conegut per tothom. Si des del govern de l'Estat es volen compartir polítiques encara que la seva definició correspongui en exclusiva en el govern central també significaria un avenç significatiu.

El Senat i les conferències sectorials

La conferència sectorial correspon a la coordinació de l'àmbit de la política executiva. És a dir, s'inscriu plenament en el que podríem anomenar àrees de coordinació executiva a les diferents instàncies territorials. Això no obstant, seria d'interès reforçar el paper del Senat en el seguiment de les polítiques de coordinació entre executius i en el seguiment de les polítiques de compromisos realitzats. Fins i tot, podria utilitzar-se el potencial d'un Senat reformat com a element de referència documental o d'estudis analítics per la presa de decisions en determinats camps. Trobar aquesta vinculació entre l'àmbit de reflexió executiva i el camp de desenvolupament, estudi i seguiment que hauria de fer el Senat, crec que fóra una mesura clarament positiva. En un Senat compostat per executius no cal dir que el plantejament seria més directe, clar i inequívoc.

El Senat i el Consell de Política Fiscal i Financera

El Consell de Política Fiscal i Financera té segons la seva orientació legislativa un caràcter de tipus consultiu per la presa de les decisions que afecten a temes tan transcendents com el finançament autonòmic i la creació de mecanismes de solidaritat. La naturalesa del Consell permetria incloure les seves activitats, resolucions i estudis en el si d'un Senat reformat. Caldria fer canvis en la composició del Consell de Política Fiscal i Financera dotant d'una presència quantitativa més significativa per part de les CC.AA. Amb aquest canvi resituariem el Consell en les seves veritables funcions en el si de la Cambra Territorial per excel·lència i també permetríem que el control sobre les decisions executives finals que es prenguessin estigués sempre present a les Corts Generals. El caràcter consultiu del Consell permet plenament la seva ubicació en un Senat reformat i amb una oficina d'assumptes territorials.

El Senat i la planificació i la cooperació autonòmica

El Senat hauria de jugar un paper d'incentivació quant a les funcions establertes a l'art. 131 de la Constitució pel qual el govern podrà elaborar projectes de planificació d'acord amb les previsions que li siguin subministrades per les Comunitats Autònòmiques. L'actualització d'aquest concepte de planificació en la perspectiva del Mercat Únic permet recollir tot el seguit de vocacions territorials específiques per part de cadascuna de les CC.AA. en la perspectiva d'elaborar posicions o defensar interessos que corresponguin a alguna estratègia comú contrastada territorialment i d'especialització que presenten cadascuna de les CC.AA. La cooperació autonòmica hauria de ser un dels elements substancials a potenciar i no situar el Senat de forma passiva i recelosa com preveu la Constitució sinó situar-la com a instància incentivadora de la cooperació autonòmica. El nivell actual de competències gestionades per les autonomies requereix un grau de cooperació que ni de bon tros s'ha arribat. El Senat hauria de ser la cambra que donés a conèixer els camps de cooperació i incentivés la quantitat i complexitat de la cooperació.

El Senat i la conformació de la voluntat de l'Estat en relació a la U.E.

Les esperançades, riques i complexes relacions de l'Estat amb la Unió Europea requereixen una major transparència, seguiment i control que han mantingut fins al moment present. En efecte, la major part dels aspectes substancials de relació amb la Unió Europea, i en especial tot el que fa referència als fons estructurals i de cohesió es situen al marge del control parlamentari i existeix un fort desconeixement per part dels mecanismes de creació de l'opinió pública. En aquest sentit, reforçar la vinculació

de la Cambra Territorial amb tot allò que signifiqui la conformació de la voluntat de l'Estat i les CCAA en relació a la Unió Europea, ha de ser una tasca fonamental que el Senat se la plantegi amb tota la seva magnitud. En aquest camp tot el que faci referència a estudis, treballs, coneixements de les realitats, aportació de les diferents Comunitats Autònomes, prioritització de determinats temes que afecten a algunes Comunitats més que a altres, són vies adequades per reforçar la nostra presència i el manteniment de situacions estratègiques favorables de cara al futur.

El Senat i la valoració de càrrecs institucionals

Diversos tractadistes han assenyalat com una de les funcions del nou Senat la que es preveu en el model nordamericà en relació a valorar els càrrecs institucionals quant a la seva idoneïtat d'acord amb el que s'estableix en el corpus legislatiu del país. Crec que en un país on es produeix una dissociació notable entre les personalitats proposades i els requisits exigits tindria un gran interès regular amb pragmatisme i amb criteris de mínims la capacitat de control d'un Senat amb presència clara de les CCAA. Crec que aquesta via significaria una millora si fossin capaços d'evitar criteris d'exclusió subjectiva o política i reforcessin sempre el que són les idoneïtats objectives per cadascuna de les responsabilitats que es proposa. Un filtre de sensibilitat autonòmica que valorés les capacitats tècniques amb objectivitat, fóra un dels mecanismes que millor podrien establir-se si realment no es fessin usos partidistes o interessats en les posicions.

El Senat i el Món Local

Cal un reequilibri i una potenciació del servei al ciutadà més proper després d'un període 20 anys d'afirmació de les competències de les CCAA. El Senat s'ha de plantejar si vol representar, vehicular i incidir en la defensa dels plantejaments del Món Local. Plantejaments no corporatius sinó inspirats en els aspectes més progressistes de les doctrines recents: el principi de proximitat. ¿Per què no fer en relació al Món Local aquest plantejament que es va fer en la Comissió General de CC.AA.? Si transformem el Senat en un Senat Territorial, és a dir, que la presència dels territoris i que els problemes que tracta bàsicament corresponen a la seva especialització de la diversitat territorial o a la conformació d'una visió comuna a partir de les diferències, ens cal ara situar els temes locals al bellmig de la cambra representativa dels territoris. Fins ara, la Comissió General de les CC.AA. és la que ha tractat també dels problemes locals. Per tant, si agafem el desenvolupament que es va fer en el seu moment en la Comissió General de les CC.AA. i creem una Comissió de Poder Local o Món Local, o un nom més atractiu i atrevit, fariem un canvi molt significatiu perquè per primera vegada el món local tindria tot un seguit de reconeixements i d'iniciatives que reconegudes a través de la Cambra del Senat. Totes les reflexions i canvis reglamentaris que es van fer en el cas de la Comissió General són perfectament vàlides en el cas de la Comissió Local. Des d'aquest punt de vista, el Senat agafa, desenvolupa i articula tot el conjunt de competències que es preveien en la Comissió General de CC.AA. i a la seva vegada crea una Comissió de Poder Local amb característiques similars a la Comissió General de CC.AA. actual. El paper clau d'aquesta nova Comissió obligaria indirectament a una presència rellevant de Senadors provinents del món local.

La composició del Senat en una perspectiva de present i futur

Si estem d'acord que caldria el més aviat possible que la representació del Senat es fonamentés amb representacions de governs autònoms, convé que en la composició inicial del Senat reformat es vagi en una direcció que no sigui antagònica amb l'objectiu que pretenem. Si parlem d'una segona fase d'un Senat compost pels

governos i la reforma actual no troba un punt de connexió amb aquesta idea difícilment estarem creant les bases per assolir l'objectiu que desitgem. No té cap sentit no plantejar-se la interacció d'aquestes dues dinàmiques. Si només es produeixen petits retocs en la composició actual o petites modificacions que millorin el pes específic de la població no haurem fet aquell pas d'aproximació cap a la segona fase que diem defensar.

Només a títol d'exemple, una composició que requerís majories qualificades dels Parlaments Autònoms i que fos presentada pels executius seria un mecanisme intermedi d'aproximació el que fóra en una fase posterior un Senat compost per executius. Aquest tema té més importància del que aparentment sembla si és que volem avançar en una perspectiva certa i clara en quant als objectius de futur.

Els canvis radicals en l'estructura i organització del Senat

El Senat, com tota institució, comporta unes especificitats i vicis de funcionament que si no som capaços de corregir amb realisme difícilment podrà assolir les expectatives que s'han creat al seu entorn. Quan una cambra s'especialitza bàsicament en segona lectura i la immensa majoria de les comissions legislatives fan referència als àmbits de la segona lectura, si no es procedeix a una reestructuració amb profunditat, difícilment s'adaptarà a les noves realitats que es proposen. És a dir, en un futur, dues o tres comissions, els tres àmbits bàsics haurien de resoldre els temes de les segones lectures mentre que el pes majoritari ha de situar-se per fer front als objectius territorials de la nova Cambra. L'adequació de les estructures organitzatives, dels lletrats formats en àmbits jurídics i amb molt poca presència d'especialització econòmica marquen també les característiques pròpies d'una institució que ha d'anar retrobant els seus signes d'identitat nous. La presència generosa de governos autònoms significa un canvi de tal magnitud que requereix generositat, intel·ligència i sensibilitat per donar-li el tractament adequat.

Caldrà indicacions precises amb la voluntat d'adaptar el Senat a les noves realitats i fer-ho en la seva estructura d'organització interna pensant que la tipologia humana dels seus ocupants del futur serà diferent a la que ha estat fins ara. Això requereix claredat d'idees, fermesa i superació de determinades lògiques de funcionament que venien legitimades per l'anterior situació però que han de resituar-se i replantejar-se de cara al futur. Si es reforça el paper qualitatiu dels membres del Senat s'està en una disposició més oberta per plantejar-se els aspectes quantitius arribant, si cal, a rebaixes substancials.

*

*

*

Les reflexions que s'han apuntat obeeixen a entendre que moltes vegades els grans processos de reforma no depenen de la voluntat històrica dels representants democràtics en un moment determinat sinó també de posar les bases amb realisme i sense voluntarisme que permetin resituar les institucions orientades en funció dels nous reptes que han de cobrir. El lector em perdonarà l'autocontenció que he intentat fer al llarg d'aquestes reflexions i idees fruit, com és lògic, de la meua ubicació política i més concretament de la meua situació en el si de la ponència de reforma del Senat. Sóc perfectament conscient que aquesta reforma tindrà força si els màxims dirigents polítics de les forces parlamentàries entren en profunditat en el tema, veuen la necessitat de la reforma i són capaços d'encapçalar, tal com es va fer en el Pacte Constitucional, la primera adaptació important de la Carta Magna. Si dissortadament s'afirmessin les tendències que valoren estrictament els contactes bilaterals o l'extensió de contactes bilaterals generalitzats amb l'opacitat que aquests contactes

comporten i que en algun cas, fins i tot, es produeix una associació profunda entre el centralisme espanyolista més clàssic i els anomenats nacionalismes perifèrics és ben cert que la reforma tindrà molt poques perspectives de futur. Si en canvi, el que prospera són idees operatives, senzilles, inscrites en la voluntat de defensar la creativitat de la diferència i alhora el principi de la proximitat, la cooperació i de la solidaritat, si veritablement s'afirmen posicions tan valorades avui a Europa que no hi ha cosa més forta que partir de la pròpia personalitat individual i la voluntat d'expressió d'unes personalitats col·lectives juntament amb la conformació de polítiques comunes, si aquesta és per tant la línia que es va afirmant, sens dubte, jo crec que haurem fet un bon servei al país. Cal recordar que la voluntat política i la legitimitat democràtica és en aquest cas allò que orientarà la reforma en un sentit o en un altre, o dit més clarament, els resultats de la reforma es veuran condicionats per tot un seguit d'iniciatives i de possibilitats que el fet d'anar-se establint donaran la profunditat necessària a la reforma del Senat.