

EL SENADO

Carlos Gutiérrez Vicén

Introducción

El año 1997, segundo de la VI Legislatura de las Cortes Generales, reúne dos características que permiten enmarcar el estudio de la actividad parlamentaria desarrollada en el Senado durante su transcurso.

En primer lugar, comparte con el año anterior las mismas circunstancias que diseñan el panorama político: básicamente, la existencia de un Gobierno del Partido Popular, sostenido por la mayoría simple de que disfruta este partido en el Congreso de los Diputados con el apoyo de otros grupos parlamentarios y por la mayoría absoluta de la que disfruta el Grupo Parlamentario Popular en el Senado. Las consecuencias de toda índole que se derivan de esta situación y del cambio que implica respecto de la pasada Legislatura quedaron reflejadas en el Informe relativo a 1996 y se seguirán apreciando, como es lógico, a lo largo de todo el año 1997.

Además, las relaciones entre las fuerzas políticas gobernantes entre las distintas Comunidades Autónomas no se verán tampoco alteradas, toda vez que las elecciones gallegas celebradas el día 19 de octubre no produjeron ningún cambio en la mayoría absoluta que también ostenta el Partido Popular en Galicia. Es sabido que como resultado del citado proceso electoral se produjo un notable ascenso del Bloque Nacionalista Gallego que reforzó considerablemente su presencia en el Parlamento de esta Comunidad Autónoma. No obstante, esta circunstancia no ha llegado a reflejarse en la composición del Senado a través de los correspondientes Senadores designados por la Comunidad, puesto que el Grupo Parlamentario Socialista pudo mantener al Senador designado por la Comunidad gallega en virtud de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Galicia.

Sin embargo, y en segundo lugar, 1997 se diferencia del año anterior en la medida en que no puede ya considerarse como un año de transición. Antes al contrario, instaladas las nuevas circunstancias políticas como base para la acción del Gobierno y de las Cortes Generales, ésta ha comenzado a desarrollarse con fluidez y en el segundo caso, por cierto, con una intensidad muy notable.

En efecto, si la crónica parlamentaria de 1996 destacaba por la parquedad del período efectivo de actividad y por la escasez de las iniciativas tramitadas, como corresponde a un año de disolución de las Cámaras, 1997 va a sobresalir por todo lo contrario; es decir, por tratarse de un año en el que tanto el Congreso de los Diputados como el Senado han desempeñado un trabajo bastante intenso y complejo que en ocasiones se ha acercado al ritmo máximo observado en pasadas legislaturas. Y para citar un buen ejemplo que apoye esta afirmación, basta con

pensar en la actividad legislativa, fruto de la más típica de las funciones parlamentarias. Mientras en 1996 se tramitaron tan sólo seis proyectos de ley y dos proposiciones de ley, en 1997 se concluyó la tramitación completa de cincuenta y ocho proyectos y de doce proposiciones de ley, algunos de ellos, además, de una gran relevancia como el Proyecto de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, promulgado finalmente como Ley 6/1997, de 14 de abril o el Proyecto de Ley del Gobierno, publicado como Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

Pero el tema de la enjundia de la actividad legislativa desarrollada en el Senado es examinado más adelante. Ahora interesa destacar que, sin duda, también se ha producido un incremento muy evidente de la actividad de control en el seno de la cual se han multiplicado las iniciativas. Si el aumento de la actividad legislativa se explica como una consecuencia lógica del «asentamiento» del nuevo Gobierno que inicia su labor como motor de la legislación que le corresponde en los regímenes parlamentarios de nuestros días, el crecimiento de las iniciativas de control encuentra también una explicación directa en las nuevas circunstancias políticas: el grupo mayoritario de los que ejercen la oposición ocupó con anterioridad el poder, de forma que conoce con mucho más detalle que la oposición de épocas anteriores las condiciones en que puede ejercerse y, en otro orden de cosas, todos los mecanismos y especialmente los parlamentarios que sirven para controlar a un Gobierno y a su Administración.

Un ejemplo de este aprovechamiento exhaustivo de las posibilidades de control que ofrece el Reglamento, mediante iniciativas prácticamente desconocidas o escasamente utilizadas en pasadas legislaturas, lo tenemos en las preguntas con respuesta oral en Comisión previstas en el artículo 168 del mismo. Mientras en la pasada Legislatura tan sólo se tramitaron 69 de estas preguntas aunque se presentasen algunas más que, finalmente, caducaron; en el tiempo transcurrido de la VI Legislatura se han presentado 869 de las que se han tramitado ya 654. De éstas 458 se presentaron en los dos períodos de sesiones de 1997 y 299 concluyeron su tramitación en este año.

Algo parecido sucede con las mociones, instrumento de control muy utilizado por el Pleno del Senado en la pasada Legislatura, que fue sin embargo casi desconocido en su variante de mociones de Comisión. En cambio, entre marzo de 1996 y diciembre de 1997, además de mantenerse un número similar de mociones de Pleno, se han presentado 140 mociones de las que 92 concluyeron su tramitación en la correspondiente Comisión.

Evidentemente, esta cuestión puede ser discutible, e incluso habrá quien sostenga no sólo lo equivocado de la interpretación sino también la realidad misma del hecho, manteniendo que precisamente el Grupo Parlamentario Socialista se ha encontrado como uno de los principales obstáculos a su labor de oposición con la dificultad de defender en favor de decisiones o acciones políticas que no llevaron a cabo los sucesivos gobiernos socialistas en años anteriores; causa, en definitiva, de una escasa actividad parlamentaria y de un débil control del Gobierno del Partido Popular.

Pero la discusión sólo es posible si se quiere ver algún tipo de valoración polí-

tica en la argumentación, lo que, como es obvio, está muy alejado de las intenciones de este relato. Por el contrario, si mencionamos este punto es únicamente por el interés de resaltar un rasgo propio de 1997, como es el de la utilización de las posibilidades de la Comisión General de las Comunidades Autónomas como instrumento de control del Gobierno en su política autonómica. Sin perjuicio de tratar con más detalle esta materia más adelante, dejaremos ahora apuntado que en 1997 se ha consolidado una tendencia que ya se anunciaba el año anterior con la celebración del debate sobre el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas el 12 de noviembre de 1996 y que consiste en la celebración de sesiones de control en el seno de la Comisión General en las que participan de manera muy activa los representantes de las Comunidades Autónomas si es que no son ellos quienes directamente solicitan la celebración de la sesión. Estas sesiones han servido, en ocasiones, para buscar el desgaste político del adversario en sus términos más amplios, más que para desarrollar un debate interno de política territorial y para establecer un diálogo entre el Gobierno y cada una de las Comunidades Autónomas, lo que no puede, naturalmente, extrañarnos, dada la implantación nacional que en algunos casos tienen los partidos con responsabilidades de Gobierno en las Comunidades Autónomas.

En fin, en esta misma línea, la mayor actividad de 1997 se manifiesta en el Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías, que tuvo lugar en esta misma Comisión General y después en el Pleno del Senado los días 11 a 14 de marzo.

Este Debate requiere, por méritos propios, una mención específica y detallada puesto que, de todos los episodios senatoriales de 1997, representa sin lugar a dudas el momento estelar, en el que el Senado se convirtió en el centro de la atención nacional. Pero ello no impide que dejemos ahora apuntada una doble conclusión a la que se llegó tras el Debate: Por un lado, la firme convicción de la utilidad de este instrumento para establecer un foro de discusión y diálogo si éste se lleva a cabo al más alto nivel y con la mayor participación posible. Por otro, la sensación, en cierto modo contradictoria con lo anterior, de que este modelo de debates multitudinarios y prolongados en el tiempo no puede servir, por lo aparatoso de su organización, la dificultad de su funcionamiento e incluso por el cansancio que provocan en los participantes y en la opinión pública sus tres días consecutivos de duración, para encarnar en el futuro el mecanismo habitual de encuentro y debate entre los representantes del Gobierno y las Comunidades Autónomas. Probablemente, y pese a la intención de la Reforma del Reglamento de 1994, ni siquiera con un carácter anual. Otra cosa es que esta especie de «cumbres autonómicas» puedan seguir teniendo lugar a través de ésta u otra fórmula, cada cierto tiempo y, entretanto, el examen de la situación del Estado de las Autonomías se realice de forma periódica y continuada en un nivel inferior y con debates o sesiones menos complejas.

Por último, han de encontrar reflejo en nuestra crónica los avances producidos en el proceso de estudio de la reforma constitucional del Senado. Es cierto que la Comisión General se ha concebido como un campo de pruebas o un ensayo con el que experimentar el prototipo de un futuro Senado, pero no se le ha atribuido a ella la responsabilidad de iniciar el proceso de reforma que concluya

en ese resultado. Tal misión se ha encomendado a la Comisión Especial para el estudio de la reforma constitucional del Senado en cuyo seno se ha designado una Ponencia que ha desempeñado la mayor parte de la labor desarrollada en este sentido durante 1997. Por todo ello, el protagonismo habitual de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en nuestros anteriores informes debe compartirse esta vez con la Ponencia para el estudio de la reforma constitucional del Senado.

La actividad de control en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas

Como ha quedado apuntado, la VI Legislatura ha comenzado con un importante incremento de las iniciativas parlamentarias de control al Gobierno respecto de las tramitadas en la legislatura anterior.

Sin ánimo de abrumar al lector con un exceso de datos estadísticos que permitan la comparación numérica, haremos tan sólo mención de la referencia más llamativa que es la de las preguntas escritas: frente a un total de 12.415 preguntas presentadas a lo largo de toda la V Legislatura (de junio de 1993 a enero de 1996), en lo que llevamos de la VI Legislatura, es decir, desde marzo de 1996 a diciembre de 1997 ya se han presentado 15.641, de las cuales 9.696 corresponden al año 1997. Este dato quizá tiene un mayor significado si pensamos que las preguntas escritas son el instrumento de control del Gobierno que por excelencia emplean los Senadores individualmente considerados.

Centrándonos en el control de la política autonómica del Gobierno y, con ello, en la actividad de control desarrollada por la Comisión General de las Comunidades Autónomas, hay que decir que, aunque se han tramitado en la misma preguntas con respuesta oral, no ha sido éste tipo de iniciativas tan frecuente como en el resto de las Comisiones. Así, tan sólo una de sus sesiones, la celebrada el 13 de mayo de 1997, incluyó en su orden del día la tramitación de preguntas al Gobierno con respuesta oral. En concreto, sobre distintos aspectos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas; sobre programas de apoyo o fomento de la actividad empresarial y la creación de empleo en las Comunidades Autónomas; y sobre las razones del Gobierno para la retirada de los recursos interpuestos contra las normas forales vascas del Impuesto de Sociedades.

Otro tanto sucede con las mociones de Comisión que no son el instrumento más adecuado para emplear en la Comisión General, habida cuenta de la presencia en la misma de los representantes de las Comunidades Autónomas, que no pueden participar en el diálogo exclusivo entre el Senador preguntante y el Gobierno ni tampoco en el debate sobre un texto que debe aprobar la Comisión. Ésta no ha conocido de ninguna de estas iniciativas en 1997, siendo así que las mociones fruto del Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías se aprobaron por el Pleno de la Cámara de forma posterior a la sesión de la Comisión.

Por otra parte, desde que comenzó la VI Legislatura, algunas Comunidades

Autónomas han querido aprovechar las posibilidades que les ofrece el artículo 56 bis 3 del Reglamento del Senado, según el cual «La Comisión General de las Comunidades Autónomas se reunirá cuando sea convocada por su Presidente o por el del Senado a iniciativa propia, o cuando les sea solicitada la convocatoria por el Gobierno, alguno de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas o un tercio de sus miembros». Este mecanismo de convocatoria, que fue empleado por primera vez en la sesión del 12 de noviembre de 1996 sobre el sistema de financiación autonómica acordado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, ha sido utilizado, sobre todo, por las Comunidades Autónomas de Extremadura y Castilla-La Mancha que, ante la gran expectación levantada y la intensidad del debate que tuvo lugar en aquella ocasión, han querido repetir la experiencia, al menos, por dos veces.

Ahora bien, la Mesa y los Portavoces de la Comisión General han fijado ciertos límites a esta facultad de solicitar la convocatoria de la Comisión por parte de las Comunidades Autónomas y no siempre se ha accedido a las peticiones en este sentido, argumentando que la fijación del orden del día es una competencia, según recoge el artículo 71.2 del Reglamento, atribuida al Presidente de la Comisión, oída la Mesa respectiva y teniendo en cuenta, en su caso, el programa de trabajos de la Cámara. Esto fue lo que sucedió con el acuerdo de la Mesa de la Comisión General, adoptado en su reunión del día 23 de septiembre de 1997, por el que se denegaba la solicitud de comparecencia del Presidente del Gobierno ante la Comisión, para que manifestase su intención y posición sobre la celebración de un referéndum consultivo en la Comunidad Autónoma de Extremadura, para que el cuerpo electoral se pronuncie sobre el sistema de financiación autonómica, así como sobre el Plan de Progreso para Extremadura, propuesto por el Presidente de la Junta de esta Comunidad Autónoma. En otras ocasiones lo que ha sucedido es que, sin negar la convocatoria de la Comisión General para conocer de las materias que se proponen, sí se ha establecido un ritmo distinto al solicitado para la celebración de sesiones, como ocurrió con la petición del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de convocatoria urgente de la Comisión a fin de recabar información relativa a las negociaciones y acuerdos adoptados por el Gobierno o que se adopten por el Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre el sistema de financiación de la Sanidad en España. Se acordó, efectivamente, la celebración de un debate sobre financiación sanitaria pero ya en el siguiente período de sesiones en 1998.

En cualquier caso, e independientemente de a quién se deba la iniciativa de la convocatoria, lo cierto es que en la Comisión General de las Comunidades Autónomas el instrumento de control más utilizado ha sido siempre, y también en 1997, el de las comparecencias del Gobierno. En este año, y aparte del Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías han tenido lugar tres sesiones de control con la comparecencia de representantes del Gobierno que tuvieron como protagonistas al Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales, D. Jorge Fernández Díaz y al Secretario de Estado de Hacienda, D. Juan Costa Climent. El primero acudió en dos ocasiones y el segundo en una, pero en los tres casos se debatieron temas referidos a alguna o algunas Comunidades Autónomas concretas aunque por momentos el debate pudiera extenderse a cuestiones generales.

La primera de estas sesiones fue la celebrada el 13 de mayo con la comparecencia del Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales, para informar sobre el grado de cumplimiento del Plan de Reactivación de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Plan Especial de Cartagena. De forma muy breve podríamos decir que la conclusión de este debate, fue la confirmación por parte del representante del Gobierno del compromiso asumido por éste para llevar a cabo en su totalidad las actuaciones contempladas en el Plan de Reactivación de la Región de Murcia y el Plan Especial de Cartagena, ambos con una vigencia prevista hasta el año 1999.

La sesión celebrada el 23 de junio de 1997 tuvo como objeto la comparecencia del Secretario de Estado de Hacienda para informar sobre diversos aspectos del sistema fiscal del País Vasco. En este caso el debate fue bastante intenso y, por momentos, acalorado, participando en el mismo diversos representantes de Comunidades Autónomas. Ello se debió, probablemente, a que lo que estuvo en discusión no fueron tanto los acuerdos de la Comisión Mixta de Cupo de 27 de mayo, que servirán para regular el modo de cálculo y determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1997-2001, como las consecuencias de estos acuerdos para el resto de las Comunidades Autónomas. Incluso, si se sostiene, como hizo el Secretario de Estado, que dichos acuerdos no repercuten en el conjunto de las Comunidades Autónomas, en tanto que las modificaciones que contienen no afectan al sistema financiero de las mismas, lo que centró el debate fue la situación financiera del resto de las Comunidades Autónomas en comparación con la del País Vasco que, en general, y con todos los matices que se quieran añadir, se considera como deseable por todas las demás. Al respecto es muy significativo que entre los representantes de las Comunidades Autónomas presentes no hubiese ninguno del País Vasco.

Finalmente, el 30 de junio de 1997 tuvo lugar otra sesión de control con la comparecencia del Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales, quien de nuevo acudió a la Comisión, esta vez a explicar los aspectos jurídicos y políticos en que se basaba el Gobierno para presentar los recursos de inconstitucionalidad formalizados contra la Ley 10/1996, de 27 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 1997; contra la Ley 10/1996, de 31 de diciembre, de Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 1997; y contra la Ley 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1997; así como el recurso ante la sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra contra el Decreto Foral 22/1997, de 10 de febrero, por el que se determinan las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

Muy resumidamente cabría decir que, en esta ocasión, el representante del Gobierno justificó la presentación de los recursos en la necesidad de mantener las previsiones de contención del gasto público en materia de personal para el año 1997. De forma que la congelación salarial prevista para ese ejercicio para el personal al servicio de la Administración General del Estado y los organismos públicos dependientes de ella en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, no podía verse contradicha por las previsiones que, en un sentido diferente, se

pensasen ejecutar en las Comunidades Autónomas o, como se manifestó de forma expresa, en las Corporaciones Locales. El objetivo último sería el de cumplir con los llamados «criterios de convergencia de Maastricht» en cuanto al nivel de contención de la deuda pública en relación con el PIB, el déficit público, los tipos de interés y la inflación. Objetivo que todos los participantes en el debate dijeron compartir y apoyar. Sin embargo, no todos estuvieron de acuerdo en que tal objetivo se viera en peligro por las previsiones contenidas en las normas recurridas y, en general, se admitía que el conflicto jurídico, en el que se había resumido la cuestión debía ser resuelto, en última instancia, por el Tribunal Constitucional.

La actividad informativa relacionada con las Comunidades Autónomas. Los convenios de colaboración.

Junto a las comparecencias anteriores tuvieron lugar ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas otras dos que por la naturaleza de los cargos que asistieron deberían calificarse más bien como sesiones informativas que como sesiones de control.

Así ocurre, en primer lugar, con la sesión celebrada el 5 de mayo, a la que acudieron D^a Rita Barberá Nolla, Presidenta de la Federación Española de Municipios y Provincias y D. Pascual Maragall Mira, Presidente del Comité de las Regiones de la Unión Europea; ambos para informar sobre la situación, necesidades y perspectivas de las Corporaciones Locales en el marco del Estado de las Autonomías y en el proceso de construcción de la Unión Europea.

Esta sesión puede considerarse como de importancia primordial entre las de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, puesto que ésta es un órgano pensado para articular la función de representación territorial del Senado y resulta evidente que dicha función no se agota en las Comunidades Autónomas, aunque éstas supongan la parte más importante de la misma. A nadie se le escapan las dificultades que entraña el reconocimiento de este hecho, pero ello no obsta para que la cuestión deba abordarse de una manera frontal y abierta como pidieron tanto la Presidenta de la Federación Española de Municipios y Provincias como el Presidente del Comité de las Regiones de la Unión Europea en lo que podría calificarse como una valiente y decidida intervención.

En resumidas cuentas, los comparecientes hicieron una defensa vehemente de la autonomía local que recibió una buena acogida por parte de todos los miembros de la Comisión, quienes aseguraron que con este acto el Senado quedaba abierto para una mayor participación futura de las Entidades Locales a quienes, sin duda, correspondía protagonizar un papel institucional mayor que el actual. Sin duda esta declaración de intenciones es un buen primer paso. Pero, como decíamos, las dificultades de todo tipo que pueden surgir para habilitar en el Senado un foro en el que la representación local encuentre un eco, no ya igual al de la representación autonómica, sino simplemente adecuado a sus demandas, son numerosísimas y pueden recordarse al respecto, salvando todas las distancias que se quieran, los casos de Ceuta y Melilla que han conseguido estar presentes

en la Comisión General sólo tras superar una fuerte resistencia inicial de algunos grupos parlamentarios.

La segunda de las sesiones informativas se desarrolló el 13 de octubre de 1997 con la comparecencia del Presidente de la Comisión de Política Regional del Parlamento Europeo, D. Miguel Arias Cañete, para explicar la reforma de los fondos estructurales de la Unión Europea. En este caso la sesión tuvo un carácter netamente informativo dada la materia objeto de la misma. El compareciente expuso las perspectivas de modificación de los fondos estructurales europeos y sus consecuencias para España y sus distintas regiones. Existiendo, pues, un interés común en mantener la postura más beneficiosa en conjunto para España todas las intervenciones se manifestaron en este sentido sin que se suscitase mayor polémica. Esto no obstante, la cuestión fue considerada como del mayor interés y así lo demuestra el elevado número de oradores inscritos en el Registro así como la presencia de representantes de cinco Comunidades Autónomas (La Rioja, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Canarias y Extremadura).

Una segunda actividad desarrollada por la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la información viene dada por las doce leyes aprobadas en el verano de 1997 para modificar el régimen de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas de régimen común que han aceptado el nuevo modelo de financiación y para fijar el alcance y condiciones de dicha cesión. A ella nos referiremos al tratar de la tramitación de estas normas, bastando ahora con recordar que en diciembre de 1997 remitieron información sobre el ejercicio de las potestades normativas que les concede el nuevo sistema de financiación las Comunidades de Baleares, Cataluña y La Rioja.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que dicha función se suma a otras que ya viene ejerciendo ordinariamente la Comisión, como la prevista en el artículo 56.ñ) del Reglamento del Senado, sobre el control y seguimiento de los proyectos de inversión incluidos en el Fondo de Compensación Interterritorial valorando su impacto conjunto en la corrección de los desequilibrios interterritoriales, que debe ponerse en conexión con el artículo 9.1 de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial.

Por otra parte, cabría también incluir en la actividad informativa, en un sentido amplio, el conocimiento por parte del Senado de los convenios celebrados entre Comunidades Autónomas. En 1997 esta actividad se ha limitado a la tramitación del Convenio entre la Junta General del Principado de Asturias y la Junta de Galicia en materia de movimiento pecuario y sanidad animal.

Calificado como «convenio de colaboración» por las partes firmantes del mismo, este texto no debe considerarse como un acuerdo de cooperación, según la terminología del artículo 145.2 de la Constitución, sino más bien como un convenio para la gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas. En síntesis, tiene por objeto la agilización de los trámites burocráticos respecto de los movimientos de ganado entre las Comunidades Autónomas de Galicia y de Asturias, así como la colaboración en materia sanitaria mediante la comunicación entre las partes de cualquier incidencia sanitaria que se produzca afectando a ganado proveniente de la otra Comunidad Autónoma, obligándose a

tomar las medidas necesarias para su corrección. Su tramitación en el Senado concluyó con la aprobación por el Pleno de la Cámara, el día 23 de septiembre de 1997, del Dictamen de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, favorable a la toma de conocimiento de la comunicación de la celebración del Convenio de colaboración entre el Principado de Asturias y la Xunta de Galicia en materia de movimiento pecuario y sanidad animal, sin oponer reparo alguno a la misma.

La actividad legislativa

Como se expone al comienzo de este trabajo, el año 1997 ha sido, comparándolo con el anterior muy rico en iniciativas legislativas. Y como de la cantidad nace también la calidad e importancia de aquéllas, puede decirse que en los dos períodos de sesiones de los que tenemos que dar cuenta se ha aprobado un conjunto muy relevante de normas.

Pero esta cuestión se trata en otra parte de este Informe, por lo que nosotros solamente daremos cuenta, y de modo sucinto, de las iniciativas legislativas con contenido autonómico tramitadas este año. Y en esta materia el año 1997 no ha destacado de forma especial. Antes al contrario, si es cierto que el número de iniciativas legislativas con contenido autonómico tramitadas en este año ha sido considerablemente superior al del año pasado, también lo es que, en buena medida, dichas iniciativas eran consecuencia de lo legislado en 1996, y en particular, de las normas que establecieron las bases jurídicas del nuevo modelo de financiación autonómica.

La primera de las iniciativas legislativas tramitadas fue el Proyecto de Ley por la que se regula la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas cuyo texto se remitió al Senado por el Congreso de los Diputados todavía en 1996, aunque la Comisión General de las Comunidades Autónomas no conoció de él sino hasta el 6 de febrero de 1997, siendo definitivamente aprobado por el Pleno del Senado el día 12 del mismo mes y año y promulgado como Ley 2/1997, de 13 de marzo.

La finalidad principal de esta norma es perfeccionar la regulación vigente con anterioridad sobre la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, dándole rango legal e incluyendo en la misma los aspectos fundamentales relativos a su composición, atribuciones y funcionamiento. Por su importancia para las Comunidades Autónomas recibe un tratamiento específico en otra parte de este Informe.

La segunda iniciativa en el tiempo fue la Proposición de Ley por la que pasa a denominarse oficialmente Illes Balears a la provincia de Baleares. Se trata de una iniciativa presentada por el Parlamento de las Islas Baleares que gozó de un amplio consenso que facilitó en grado sumo su tramitación. Ello fue consecuencia, en buena medida, del objeto perseguido por la norma y la simplicidad de su formulación: en su artículo único la Ley establece el cambio de denominación oficial de la provincia de Baleares por la de Illes Balears, de acuerdo con su tradición cultural e histórica y en concordancia con la denominación de la Comunidad Autónoma; por otra parte, en las disposiciones adicionales se permite el

uso del topónimo castellano cuando se utilice esta lengua en libros de texto y material didáctico, así como en otros usos no oficiales y se faculta al Gobierno para adoptar las disposiciones necesarias para la aplicación de la Ley.

Más tarde, tuvo lugar la tramitación de la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha que se promulgó como Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio, de reforma de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

En este caso la iniciativa, que fue presentada por las Cortes de Castilla-La Mancha, tuvo una tramitación algo más compleja en el Congreso de los Diputados donde se presentaron hasta 59 enmiendas. No obstante, consiguió recuperarse el consenso y en el Senado no se presentó ninguna enmienda, lo que permitió que la Proposición de Ley Orgánica pasase directamente a la deliberación del Pleno de la Cámara que la aprobó en su sesión del día 17 de junio de 1997.

Por lo que se refiere al contenido de la reforma, ésta se inscribe en el conjunto de reformas de los Estatutos de Autonomía aprobados por el procedimiento previsto en el artículo 146 de la Constitución y que responde a la ampliación competencial prevista en el artículo 148.2 de la misma. Así, en la línea de las reformas de los Estatutos de Autonomía de Canarias y de Aragón, que se llevaron a cabo en 1996 y de los de la Región de Murcia y la Comunidad de Madrid, cuyas respectivas Proposiciones de Ley Orgánica se están tramitando en el Congreso de los Diputados, el contenido de la reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha es muy variado puesto que se ha aprovechado el objetivo fundamental, que era la ampliación y reordenación de las competencias asumidas por cada Comunidad Autónoma, para modificar algunos otros aspectos de los respectivos Estatutos que no siempre tienen una importancia menor. Todo ello se estudia con detalle en otros lugares del Informe.

El siguiente grupo de iniciativas legislativas que se tramitaron en 1996 en materia autonómica fueron los doce proyectos de ley de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas de régimen común que aceptaron el nuevo sistema de financiación, en concreto, a las Comunidades Autónomas de Aragón, Principado de Asturias, Islas Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Madrid, Murcia, La Rioja y la Comunidad Valenciana y los dos proyectos de ley sobre el Cupo y el Concierto Económico con el País Vasco.

Se trata de un conjunto de iniciativas sobre las que existía un alto grado de consenso, puesto que todas ellas regulaban cuestiones financieras de carácter bilateral entre el Estado y las correspondientes Comunidades Autónomas que traían causa de previos acuerdos entre las partes. Ello permitió que la tramitación en todos los casos pudiese simplificarse de modo extraordinario y así se empleó, tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, el procedimiento de lectura única. No obstante, para ello hubo que celebrar sendas sesiones extraordinarias en ambas Cámaras, puesto que se tramitaron en el mes de julio, finalizado ya el primer período de sesiones. Finalmente, todos los proyectos se promulgaron como leyes numeradas de la 25 a la 38 de 1997, respectivamente por el orden antes enumerado, con fecha de 4 de agosto.

Esta simplicidad de procedimiento no se vio obstaculizada por el hecho de que en las doce leyes de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas se introdujesen doce reformas de los respectivos Estatutos de Autonomía. Dichas reformas se limitaron a modificar el precepto (normalmente alguna disposición adicional) en el que se contiene la relación de tributos estatales cedidos y en el que, en todos los casos, se alude a la posibilidad de su modificación mediante una ley ordinaria afirmándose que, a estos efectos, no se entenderá que hay una modificación del Estatuto que requeriría un procedimiento que, como mínimo, exige la aprobación por las Cortes Generales mediante ley orgánica.

En cuanto al contenido de estas normas, es consecuencia de los acuerdos adoptados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas el día 23 de septiembre de 1996 por los que se aprobó un nuevo modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001. Su estudio corresponde a otro apartado, aunque se hace preciso destacar ahora una de estas disposiciones que es la contenida en el artículo 2.2 de cada una de estas leyes. Este precepto atribuye a las distintas Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en artículo 150.1 de la Constitución y conforme a lo previsto en el artículo 19.2 de la LOFCA, la facultad para dictar para sí mismas normas legislativas en los casos y condiciones previstos por la Ley 14/1996. Lo que resulta más interesante para nosotros, es la modalidad de control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas que, según el artículo 150.1 de la Constitución, debe establecer cada ley marco y que, en todos los casos a que nos estamos refiriendo, prevé la remisión por la correspondiente Comunidad Autónoma a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado de los proyectos de normas elaborados en estas materias.

La cuestión abre interesantes perspectivas al reforzamiento de la función de representación territorial del Senado a través de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y genera también no pocos y graves interrogantes, como el de qué puede suceder si alguna Comunidad Autónoma incumple la obligación legal de remitir esta información a la Comisión General, si puede ésta reclamársela, o si debe hacerlo si no tiene la certeza de que se haya legislado sobre estas materias (certeza que sólo puede tener cuando efectivamente se haya aprobado alguna ley cuyo proyecto, por tanto, ya ha dejado de ser tal). Pero, en cualquier caso, es un buen reflejo de la vitalidad que está cobrando la Comisión General de las Comunidades Autónomas como órgano centralizador de la función de representación territorial del Senado que, si bien no puede decirse que haga un uso completo de las posibilidades que le reconoce el artículo 56 del Reglamento, quizá encuentre su acomodo por otras vías mediante la asunción de nuevas competencias como ésta.

Además de las anteriores se tramitaron la Ley 37/1997 y la Ley 38/1997, ambas de 4 de agosto. Son normas de carácter técnico que vienen a plasmar en términos jurídicos los acuerdos entre el Gobierno y la Comunidad Autónoma del País Vasco aprobando, respectivamente, la metodología de determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1997-2001 y la modificación del Concierto Económico con esta Comunidad Autónoma.

Por último, ya en el segundo período de sesiones de 1997 se tramitó la Proposición de Ley Orgánica de transferencia de competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor a la Comunidad Autónoma de Cataluña, iniciativa presentada por los Grupos Parlamentarios Popular en el Congreso y Catalán (de Convergència i Unió) que debe incluirse en las previsiones del artículo 150.2 de la Constitución.

La Proposición de Ley contó con una tramitación ciertamente sencilla y pacífica, puesto que ningún grupo se opuso a la susceptibilidad de la transferencia de las facultades de ejecución de la legislación del Estado en materia de tráfico. Aceptado este principio, sólo se presentó una enmienda al texto original que hacía referencia al régimen transitorio que permitiría a los miembros de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil en Cataluña incorporarse a la División Central de Tráfico de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra y que fue finalmente rechazada, publicándose la norma como Ley Orgánica 6/1997, de 15 de diciembre.

El debate sobre la situación del Estado de las Autonomías

Como ya dijimos anteriormente, el Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías puede considerarse como el episodio más interesante del Senado en 1997. Este escenario, que únicamente cuenta con el precedente del Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías celebrado los días 26 y 27 de septiembre de 1994 se debió, además de a la naturaleza del asunto que convocaba a los asistentes, a un conjunto de circunstancias que, es preciso reconocerlo, influyeron tanto como aquélla en el interés despertado en la opinión pública.

Así, por ejemplo, es indudable que la alta concentración de autoridades en una misma sesión parlamentaria atrajo a un numeroso conjunto de informadores de todos los medios de comunicación nacionales y locales. También es cierto que la posibilidad, concedida por el Reglamento del Senado desde su reforma de 1994, de emplear por los oradores en sus intervenciones cualquiera de las lenguas que, con el castellano, tengan el carácter de oficiales en alguna Comunidad Autónoma, de acuerdo con la Constitución y el correspondiente Estatuto de Autonomía actuó, asimismo, como un poderoso incentivo de la atención informativa pues, con los antecedentes de 1994 y la sesión constitutiva del Senado en la VI Legislatura, celebrada el 27 de marzo de 1996, ha sido la única ocasión en la que, en un órgano de las Cortes Generales, se han escuchado discursos parlamentarios pronunciados en una lengua distinta del castellano.

En cualquier caso, analizaremos los aspectos formales y materiales del Debate teniendo en cuenta que el mismo adopta sus perfiles actuales con la aparición de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, es decir con la reforma del Reglamento del Senado en lo que atiene a la potenciación de su función territorial, aprobada el 11 de enero de 1994 y después con la celebración del Debate de septiembre del mismo año.

Desde una perspectiva formal destacan tres aspectos en la articulación del debate. El primero de ellos es, sin duda, el de la organización del desarrollo

del debate tras una cuidada preparación por parte de la Mesa y los Portavoces de los Grupos Parlamentarios en la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

En esta preparación se tuvo en cuenta el esquema de debates anteriores que, con las oportunas adaptaciones exigidas por la presencia de los representantes autonómicos, se basa en la estructura del Debate sobre el estado de la Nación cuya celebración anual en el Congreso de los Diputados se ha convertido en lo que puede calificarse como una costumbre constitucional. De esta forma, el Debate giró sobre la Comunicación remitida por el Gobierno al Senado y por ello comenzó, tras la apertura de la sesión por los Presidentes de la Cámara y de la Comisión General, con la intervención del Presidente del Gobierno. Tras la correspondiente suspensión de la sesión, ésta se reanudó para escuchar las intervenciones de los Presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, por el orden de aprobación de los Estatutos de Autonomía. Concluidas las anteriores intervenciones se desarrolló la réplica del Presidente del Gobierno y el turno de réplica de los Presidentes autonómicos con una contestación final de aquél. Seguidamente, tuvo lugar el turno de Portavoces de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, interviniendo de mayor a menor, comenzando por el Grupo Parlamentario Socialista y concluyendo por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado. Finalmente, tras el turno de Senadores inscritos en el Registro de Oradores y la contestación del Presidente del Gobierno a todas las intervenciones anteriores, concluyó la sesión de la Comisión General, abriéndose un plazo para la presentación de mociones o propuestas de resolución que, como consecuencia del Debate, se discutirían y votarían en la sesión plenaria que tuvo lugar inmediatamente.

Con este volumen de intervenciones no puede extrañarnos la duración excesiva del Debate. Pensemos que, además de los dieciséis Presidentes de Comunidades Autónomas presentes intervinieron los Presidentes de Ceuta y Melilla y que, aparte de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, tomaron la palabra los Senadores inscritos en el Registro de Oradores sumando un total de sesenta y siete intervenciones entre discursos iniciales, réplicas y réplicas. De esta forma, la sesión que se inició a las diez horas del martes de 11 de marzo se prolongó por tres días, concluyendo a las quince horas del jueves día 13. Esta complejidad influyó también, sin duda, en la falta de dinamismo del debate, puesto que el elevado número de intervinientes impedía la agilidad que, en mayor o menor medida, tienen las sesiones parlamentarias ordinarias. Para hacernos una idea aproximada de este hecho basta con mencionar el ejemplo de la réplica del Presidente del Gobierno al discurso del Presidente de la Generalitat de Cataluña, D. Jordi Pujol i Soley; éste tuvo lugar en la mañana del martes día 11 y la contestación del Sr. Aznar López no se produjo sino hasta la tarde del miércoles día 12, cuando habían concluido todos los discursos de los Presidentes autonómicos.

El segundo de los aspectos formales que es preciso resaltar es el de la utilización del sistema de la lista de oradores en la ordenación del debate muy utilizado en otros Parlamentos y, especialmente, en las Asambleas de las Organizaciones Internacionales, pero desconocido en las Cortes Generales hasta la reforma del Reglamento del Senado. Con ocasión del Debate se planteó la posibilidad de que

hubiese una avalancha de solicitudes de intervención de aquellos Senadores que, conforme al Reglamento, tienen derecho a ello. Dada la inusitada expectación producida por una sesión parlamentaria del Senado, bien hubiera podido suceder algo parecido. Sin embargo, lo impidió el acuerdo entre los dos grupos mayoritarios en la Cámara, no obstante el cual, se produjeron hasta dieciocho inscripciones en el Registro de oradores, aunque luego tomaran la palabra sólo diecisiete de los Senadores inscritos.

En todo caso, el interés de esta cuestión no es simplemente organizativo ni afecta solamente a la duración de la sesión, puesto que lo que late en el fondo de la misma es la discusión sobre el protagonismo del Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías. En concreto, sobre si recae en el Gobierno y en los Presidentes de las Comunidades Autónomas, con preterición de los Senadores y sobre si esta situación debiera cambiar o no.

En fin, desde este punto de vista estrictamente formal, cabe referirse a un tercer y último aspecto de interés, la posibilidad antes citada, del uso por parte de los oradores en sus intervenciones de lenguas distintas del castellano que sean cooficiales con éste en alguna Comunidad Autónoma. Aparte de la importancia que esta cuestión tenga en cuanto al fondo si descendemos al plano inferior de la simple organización, el uso efectivo de cuatro lenguas distintas por una parte de los oradores supuso un aumento notorio de la complejidad que el desarrollo de una sesión ordinaria en el Senado conlleva, exigiendo la prestación de un servicio de traducción simultánea y la reproducción íntegra de estas intervenciones en el Diario de Sesiones, por exigencia reglamentaria, en castellano y en la lengua en que se hubieran realizado.

Con ello enlazamos con los aspectos materiales del acto que estamos analizando. Al respecto se hace preciso exponer, al menos, un resumen del fondo del debate que recoja los grandes temas que se trataron, para lo cual puede servir de buena guía la Comunicación que el Gobierno remitió al Senado relativa a la celebración del Debate sobre el Estado de las Autonomías con fecha 3 de marzo.

De esta forma, el primero de los grandes temas debatidos fue el del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas. En este punto, como es lógico, se manifestaron distintos grados de satisfacción respecto al cumplimiento de los compromisos derivados de los Acuerdos Autonómicos de 1992; se reclamaron los trasposos necesarios para completar los contenidos estatutarios de las Comunidades Autónomas que se constituyeron por la vía del artículo 151 de la Constitución; se solicitó una aceleración del proceso de ampliación del marco competencial de las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, mediante las oportunas reformas estatutarias y el Gobierno se mostró partidario de que dicho proceso fuera homogéneo, abarcando a todas estas Comunidades Autónomas, así como de que se llevase a cabo manteniendo el consenso; asimismo, el Presidente del Gobierno reiteró el compromiso de éste para culminar el traspaso de la educación no universitaria en 1998 y para concluir el proceso de integración de Ceuta y Melilla en el modelo territorial.

En segundo término, se habló del principio de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas como base fundamental para el funcionamiento

del Estado Autonómico que se hace todavía más necesario con la ampliación de competencias. En esta cuestión también fueron diversas las opiniones expresadas respecto a la utilización de las Conferencias sectoriales y la creación de algunas nuevas como la de asuntos laborales. Vinculado a este tema, se debatió el problema de la participación de las Comunidades Autónomas en la formación y en la ejecución de las políticas comunitarias europeas, reclamando aquéllas la posibilidad de hacerse oír de forma independiente. Naturalmente, se trató de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas regulada por la Ley 2/1997, de 13 de marzo, entonces recién aprobada por las Cámaras, así como de la Consejería para Asuntos Autonómicos creada dentro de la representación permanente española ante la Unión Europea en septiembre de 1996.

Además, y como ya ha quedado dicho, otro de los puntos centrales del debate fue el nuevo modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001, surgido de los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Son suficientemente conocidas las posturas de quienes apoyan y quienes se oponen a este modelo. Simplemente diremos aquí, resumidamente, que dichas posturas se expresaron con claridad y detalle y que se produjo una nueva invitación a las Comunidades Autónomas de régimen común que habían rechazado el modelo a sumarse al mismo, invitación que fue declinada por éstas de modo más o menos explícito.

Por el contrario, no hubo un desacuerdo tan claro y abierto en otra de las cuestiones abordadas, que fue la de la necesidad de racionalizar y adecuar la Administración General del Estado. En este tema se habló del entonces Proyecto de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y, especialmente, de la reordenación de la Administración periférica del Estado. Todo ello con las cuestiones de fondo del reforzamiento de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, y de la sustitución de los Gobernadores Civiles por los Subdelegados.

Finalmente, es también sabido que uno de los problemas recordados por la mayoría de los intervinientes fue el de la necesidad de adaptar el Senado al funcionamiento del Estado autonómico con el objetivo de potenciar sus funciones de Cámara de representación territorial. En este punto prevaleció el consenso y pudo escucharse la opinión unánimemente favorable a la revisión de la composición y funciones atribuidas por la Constitución al Senado.

A esta revisión nos referiremos a continuación, pero antes debemos, para finalizar la crónica del Debate, recordar que como consecuencia del mismo se presentaron un total de cuarenta y nueve mociones para su discusión y votación ante el Pleno de la Cámara. De ellas se aprobaron veintiocho, instando al Gobierno a potenciar el proceso de desarrollo autonómico desde varias perspectivas y en diversos aspectos.

Como conclusión, ya lo dijimos, una ambigua sensación de que el Debate había sido un éxito pero también de que no podría repetirse con una frecuencia anual.

La reforma del Senado

Como ya queda reflejado en el Informe, éste no sería completo si no atendiese a la actividad desarrollada en el Senado durante 1997 en relación con su propia reforma. El estudio de este período limitado no puede ofrecer más que una visión parcial y fragmentada de un proceso largo que se remonta a la anterior legislatura y cuyo final es difícil predecir con claridad. Sin embargo, puede afirmarse que en este año la Ponencia para el estudio de la reforma constitucional del Senado ha desarrollado una muy intensa labor que ha permitido situar la cuestión a las puertas de su conclusión en lo que se refiere al trámite senatorial de elaboración de una propuesta. Es decir, con independencia del camino que después tome la reforma y de los resultados que se obtengan, parece que la etapa previa, de consecución de un acuerdo básico sobre los puntos que debe tratar y las líneas generales de la reforma, ya está agotada, aunque hay que reconocer que las posiciones de los distintos grupos parlamentarios al respecto no están, en absoluto, cerradas.

De esta forma debe señalarse que, en la VI Legislatura, la Ponencia para el estudio de la reforma constitucional del Senado, designada en el seno de la Comisión Especial para la reforma constitucional del Senado ha asumido el protagonismo del proceso de reforma, celebrando la mayor parte de sus reuniones durante el primer período de sesiones.

Como es sabido, y resulta una consecuencia lógica de la naturaleza del órgano y sus trabajos, la Ponencia ha trabajado a puerta cerrada. Esto no obstante, conforme avanzaba el ritmo de las reuniones, han ido trascendiendo a la opinión pública algunos de los puntos esenciales de acuerdo que si no pueden considerarse, evidentemente, como elementos definitivos, si sirven para centrar el debate futuro y permiten adivinar por qué senda va a dirigirse la reforma. Estos puntos básicos pueden clasificarse en tres grupos: los principios generales, la composición y las funciones del Senado.

En cuanto al primer grupo, se ha estado trabajando sobre una serie de premisas que parecen no ser discutidas por ninguno de los grupos participantes en el estudio de la reforma. Dichas premisas son: en primer lugar, la necesidad de que la reforma constitucional del Senado se lleve a cabo con el máximo grado de acuerdo posible manteniendo el consenso constituyente de 1978; en segundo término, el mantenimiento de la posición prevalente que la Constitución concede al Congreso de los Diputados en el bicameralismo imperfecto o atenuado por el que opta; en tercer lugar, la limitación de la reforma al Título III de la Constitución, al menos de modo fundamental; por último, la utilización, en función de los preceptos reformados, de la vía establecida en el artículo 167 de la Constitución, es decir, del procedimiento de reforma constitucional ordinario o no agravado.

Respecto de la composición del futuro Senado las propuestas han sido variadas. Algunas de ellas fueron conocidas por los medios de comunicación siendo en algún caso, incluso, objeto de cierto debate. Sin que podamos concretar en exceso, cabría decir que entre las propuestas que no recibieron un veto frontal por ninguno de los participantes en el proceso de estudio están las siguientes: el

aumento del número de Senadores designados por las Comunidades Autónomas y la correlativa disminución del número de Senadores elegidos por sufragio directo mediante circunscripciones provinciales; la coincidencia de las elecciones al Senado con las elecciones autonómicas del grupo de Comunidades Autónomas que han sincronizado sus procesos electorales, cuestión esta que podría ir acompañada o no del carácter permanente de la Cámara Alta, excluyéndola de la posibilidad de su disolución excepto por lo que se refiere al procedimiento de reforma constitucional agravado del artículo 168 de la Constitución; la unificación de los distintos regímenes existentes respecto a los Senadores del artículo 69.5 de la Constitución, en orden a no exigir como requisito para la designación por la Comunidad, la ostentación del cargo de diputado autonómico; y la presencia de los Presidentes de las Comunidades Autónomas, cuya participación voluntaria en los debates que tuvieran lugar en el Senado habría de fomentarse, especialmente, en el procedimiento legislativo.

Por último, la clave de la reforma se encuentra en las funciones que vayan a atribuirse al nuevo Senado. Al respecto, existen diversas opciones que han sido objeto de consideración. Entre ellas se encuentra la de convertir al Senado en la Cámara de primera lectura para la tramitación de determinadas iniciativas, especialmente las iniciativas legislativas de marcado contenido autonómico. También se mencionó la posibilidad de reforzar la posición del Senado, introduciendo una nueva fase en el procedimiento legislativo integrada por un debate previo o un informe sobre el contenido autonómico que se produciría en iniciativas de similares características a las del supuesto anterior.

En otro orden de cosas, se han planteado otras modificaciones en la regulación actual de las funciones del Senado que estarían orientadas a la potenciación de su carácter territorial, como la ampliación de los supuestos en que se utilizaría el mecanismo del artículo 74.2 de la Constitución con participación de la Comisión Mixta paritaria entre el Congreso y el Senado que resolviese los conflictos entre Cámaras; el reforzamiento del Senado en cuanto a las posibilidades de uso de la figura del veto sobre iniciativas procedentes del Congreso; la revisión del sistema de plazos que recoge el artículo 90 de la Constitución; la atribución a la Cámara Alta de la toma en consideración de las iniciativas legislativas surgidas de las Asambleas de las Comunidades Autónomas al amparo del artículo 87.2 de la misma; etc.

Además de estos aspectos, existe otra serie de cuestiones respecto de las que el acuerdo será seguramente más difícil de conseguir y cuyo estudio parece haber sido retrasado a un momento posterior en el que la reforma goce de un mayor grado de madurez. En este grupo estarían los problemas relacionados con los hechos diferenciales, la lengua y cultura propias de las Comunidades Autónomas, su derecho civil, la foralidad y la insularidad.

Es evidente que el futuro de la reforma dependerá de la manera en que se aborden todas estas cuestiones, y también que el resultado de la misma y el plazo en que se vaya a terminar son elementos difíciles de anticipar, dado el actual grado de madurez del proceso. Pero también es obvio que ése es un tema que no corresponde tratar aquí. Nosotros debemos concluir y quisiéramos hacerlo con una precisión que, si no encuentra en este Informe su más correcto acomodo,

tampoco es del todo ajena al mismo. A fin de cuentas, la parte del Informe relativa al Senado es un buen reflejo de la complejidad de las tareas que se le encomiendan y de la eficiencia con la que las desarrolla.

En definitiva, no se trata de ofrecer al Senado una defensa que no necesita, pero sí de situar el problema de la reforma en sus justos términos, pues, con demasiada frecuencia, se confunde la necesidad de actualizar las previsiones constitucionales respecto a la representación territorial que se le atribuye al Senado con una crítica generalizada de la Cámara Alta que minusvalora de forma global su posición y su trabajo.

A nuestro juicio, esta crítica, a fuerza de ser repetida, va adquiriendo una solidez tanto más preocupante cuanto injusto es el fondo de la misma. Por ello queremos exponer nuestro apoyo a una visión más optimista respecto al Senado, la labor que desarrolla y el futuro que le está reservado. Esta postura se va abriendo paso en la doctrina y, además, está recibiendo ya algunos reconocimientos políticos. Valga por todas, quizá como la más significativa para cerrar estas páginas, la mención de las palabras del Presidente del Gobierno en el Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías, quien incluyó entre sus aspiraciones la de poder contribuir al cumplimiento de las funciones constitucionales del Senado, al margen de reconocer que las cumple «con total corrección e, incluso, de modo ejemplar», en momentos como los del citado Debate.