

EL SENADO

Jorge Villarino Marzo

Introducción

Resulta una obviedad, y aun así digna de mención, señalar que la actividad del Senado en el año 2008 ha venido marcada por el proceso electoral del mes de marzo. Como todo comienzo de Legislatura, la vida política se traslada de manera global al exterior del Parlamento y éste ni siquiera actúa como «caja de resonancia».

La primera cuestión a resaltar es la de los resultados electorales como consecuencia de las elecciones generales de 9 de marzo de 2008. El número de Senadores a elegir era de 208 y los resultados quedaron como siguen:

PP	101 Senadores
PSOE	88 Senadores
PSC-ERC-ICV-EUiA	12 Senadores
CiU	4 Senadores
EAJ-PNV	2 Senadores
CC-PNC	1 Senador

Este resultado, repitiendo la circunstancia acaecida en la Legislatura anterior, ha otorgado una mayoría en el Senado, si bien menos holgada (máxime con el aumento del número de Senadores a designar por las Comunidades Autónomas de 51 a 56 fruto del aumento a su vez de la población de referencia en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Baleares, Canarias, Cataluña y Madrid), al principal partido de la oposición al Gobierno, lo que le dota al Senado de un peso político específico propio, sin ninguna necesidad de alteración de sus funciones.

En lo que concierne a los Grupos parlamentarios, se han constituido un total de seis, uno menos que en la anterior Legislatura (en concreto se ha producido la desaparición del Grupo propio de Coalición Canaria) y en todo caso la constitución de los Grupos de Convergència i Unió y de Senadores Nacionalistas Vascos exigieron de la conocida práctica del «préstamo de Senadores», agravada en este último caso puesto que dicho préstamo se exige al final de cada periodo de sesiones para evitar la desaparición automática que contemplan las disposiciones reglamentarias correspondientes.

La actual distribución de Senadores por Grupos parlamentarios queda reflejada en el siguiente cuadro:

GRUPO PARLAMENTARIO	TOTAL	ELECTOS	DESIGNADOS
G.P. POPULAR EN EL SENADO	123	100	23
G.P. SOCIALISTA	105	86	19
G.P. ENTESA CATALANA DE PROGRÉS	16	12	4
G.P. CATALÁN EN EL SENADO DE CONVERGÈNCIA I UNIÓ	7	4	3
G.P. DE SENADORES NACIONALISTAS VASCOS	4	2	2
G.P. MIXTO	9	4	5
TOTALES	264	208	56

Igualmente a lo largo de 2008, en una práctica asimismo consolidada, se han constituido un total de catorce Grupos territoriales, en concreto cuatro en el seno del Grupo parlamentario Popular en el Senado y diez en el seno del Grupo parlamentario Socialista.

Principales eventos e iniciativas de contenido autonómico

Seguidamente procede realizar un sucinto repaso a las iniciativas parlamentarias no legislativas de contenido autonómico sustanciadas en 2008, que han sido menos por la propia lógica del menor número de sesiones plenarias celebradas. Las dividiremos en los siguientes bloques: mociones, interpelaciones y preguntas orales en pleno; sin que se pueda hablar de ninguna moción consecuencia de interpelación que haya tenido un contenido propiamente autonómico

Mociones

Fueron éstas:

Del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés, por la que el Senado promoverá la reforma del Reglamento de la Cámara con el objeto de que se reconozca y ampare en el Pleno y en las Comisiones el uso oral y escrito de cualquiera de las lenguas que tengan el carácter de oficial.

Del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés, por la que se insta al Gobierno a participar a las Comunidades Autónomas de las medidas de estímulo económico aprobadas por el Consejo de Ministros y a organizar la cooperación entre éstas y el Estado para su desarrollo.

Interpelaciones

Se sustanciaron las siguientes:

De D. Ramón Aleu i Jornet y Dña. María Burgués Burgués, del Grupo Parla-

mentario Entesa Catalana de Progrés, sobre la suficiencia e idoneidad de las cantidades asignadas a las diferentes Comunidades Autónomas procedentes del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes, así como sobre la colaboración entre el Gobierno central y los autonómicos en materia de acogida de inmigrantes.

De Dña. María Carmen Riobos Regadera, del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, sobre la política llevada a cabo por el Gobierno en materia de protección del consumidor como usuario de líneas aéreas, así como sobre la política de coordinación desarrollada con las distintas Comunidades Autónomas.

De D. Pere Sampol i Mas, del Grupo Parlamentario Mixto, sobre el resultado del actual sistema de financiación de las comunidades Autónomas, los flujos fiscales que se producen entre las mismas y los criterios que inspiran el nuevo sistema.

Preguntas orales en Pleno

Se formularon las siguientes:

De D. Francisco Javier Arenas Bocanegra, del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, sobre la fecha en que el Gobierno va a compensar a las Comunidades Autónomas por la supresión del Impuesto de Patrimonio.

De D. José María Mur Bernad, del Grupo Parlamentario Mixto, sobre la valoración que realiza el Gobierno de las posibilidades de actuación de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, definida en el art. 90 del Estatuto de Autonomía de Aragón.

De D. Francisco Javier Arenas Bocanegra, del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, sobre la fecha prevista por el Gobierno para el cumplimiento de su compromiso en materia de financiación autonómica.

Actividades de la Comisión General de las Comunidades Autónomas

La Comisión General de las Comunidades Autónomas ha celebrado dos sesiones en 2008, bien es cierto que este fuerte descenso en la actividad de la Comisión ha venido dado por algunos motivos muy concretos que luego explicaremos.

Relación de las distintas sesiones de la Comisión

Sesión de 13 de mayo de 2008

En esta sesión se procedió a la constitución de la Comisión. Siguiendo la práctica de anteriores Legislaturas, se adoptaron los siguientes acuerdos:

a) La designación de los miembros de la Mesa de la Comisión:

Presidente: Lerma Blasco, Joan (GPS)

Vicepresidente Primero: Morlote Portilla, Jesús (GPS)

Vicepresidenta Segunda: Cospedal García, María Dolores de (GPP)

Secretario Primero: Ramis Otazua, Francisco Javier (GPS)

Secretario Segundo: Pérez Bouza, José Manuel (GPMX)

Secretario Tercero: Burgos Pérez, Ignacio (GPP)

Secretaria Cuarta: Luzardo De León, María Dolores (GPP)

b) Delegación de funciones en la Mesa de la Comisión.

El art. 66.1 del Reglamento del Senado faculta a las comisiones a reclamar, por mediación de la Presidencia de la Cámara, la presencia de miembros del Gobierno para ser informadas sobre algún problema de su competencia.

El art. 67 por su parte establece que las comisiones podrán recabar, a través de la Presidencia del Senado, la información y ayuda que necesiten del Gobierno y de sus departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las comunidades autónomas, así como la documentación necesaria en la forma establecida. Asimismo, podrán solicitar la presencia de otras personas para ser informadas sobre cuestiones de su competencia.

La Norma Interpretativa de la Presidencia del Senado, de 23 de mayo de 1984, dispone que las comisiones puedan delegar en sus respectivas mesas la adopción de los acuerdos a que se refieren los arts. 66.1 y 67 del Reglamento del Senado.

Ambas propuestas fueron aprobadas por la Comisión por asentimiento de sus miembros, tal y como suele ser tradicional, con la finalidad de facilitar la adopción de acuerdos de este tipo y consiguientemente agilizar los trabajos de la Comisión.

Sesión de 23 de octubre de 2008

La sesión tenía como primer punto del Orden del día la elección de un Vicepresidente Segundo de la Comisión como consecuencia de la baja en la Comisión de la anterior Vicepresidenta, Dña. María Dolores de Cospedal García. A este respecto resultó elegido el hasta entonces Secretario Tercero, D. Ignacio Burgos Pérez.

Esta situación, la consecuente vacante en la Secretaría Tercera, conllevó la modificación del Orden del día de la sesión a los efectos de cubrir dicho puesto, para el que fue elegida la Senadora Dña. María del Mar Caballero Martínez. Esta Senadora, que concurrió a las elecciones bajo la formación Unión del Pueblo Navarro en coalición con el Partido Popular, permaneció en dicho puesto hasta el 11 de noviembre, fecha en la que fue dada de baja en la Comisión como consecuencia de haber permanecido en la formación política de Unión del Pueblo Navarro tras la ruptura de la citada coalición y consiguientemente haber pasado a formar parte del Grupo Mixto. Actualmente se encuentra por tanto vacante el puesto de Secretario Tercero de la Comisión.

El punto central del Orden del día fue la comparecencia de la Ministra de Administraciones Públicas a petición propia y a petición del Grupo parlamentario Popular en el Senado, sobre las líneas generales de la política de su Departamento en lo relacionado con las competencias de la Comisión, que sin embargo solo

contó con la participación de un escaso número de representantes de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

Consideraciones generales acerca de la actividad de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en 2008: nuevo procedimiento en los convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas

Contrariamente a lo que había sido habitual durante la VIII Legislatura, el año 2008 ha vivido una reducción sustancial del número de sesiones que ha celebrado la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Desde un punto de vista numérico se observa esta situación de una manera muy clara. La Comisión General ha sido la Comisión que menos sesiones ha celebrado, con un total de dos, y solo equiparable a las Comisiones Constitucional, de Vivienda y de Entidades Locales; y muy por debajo de la actividad de otras Comisiones como la de Sanidad y Consumo, que ha celebrado siete sesiones, o las de Educación Política Social y Deporte o de Cultura que han celebrado seis sesiones.

Varios son los motivos que pueden explicar este acusado descenso de la actividad de la Comisión: el ya señalado de un comienzo tardío de la actividad parlamentaria en año electoral; la centralidad de la crisis económica en el debate político y parlamentario, frente al debate territorial y estatutario que informó en gran medida la actividad política en general y senatorial en particular durante la anterior Legislatura y, fundamentalmente, la modificación acaecida en la tramitación de los convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas que inmediatamente detallaremos.

Decíamos que un factor determinante de la menor intensidad en la actividad de la Comisión General de Comunidades Autónomas ha sido efectivamente la relajación del debate estatutario. Frente a la intensa oleada de reformas estatutarias que se vivieron durante la anterior Legislatura, los plazos parlamentarios han hecho que todavía no haya llegado al Senado ninguna propuesta de reforma. Durante el año 2008 solo se ha presentado la iniciativa de Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha que fue aprobada en el correspondiente Debate de totalidad en el Congreso de los Diputados y que se encuentra actualmente en el seno de la Comisión Constitucional de la Cámara Baja. Habrá que esperar por tanto a su llegada a la Cámara Alta para pronunciarnos sobre las características del mismo y las vicisitudes que pudieran acaecer en su tramitación parlamentaria.

Pero sin lugar a dudas la modificación en la tramitación de los convenios «horizontales» ha sido el punto clave en el descenso del número de sesiones. Este último punto requiere de una explicación, máxime si se tiene en cuenta que se trata de una actividad que sigue aumentando de una manera «exponencial». Podemos recordar que durante la VIII Legislatura se celebraron un total de doce convenios entre Comunidades Autónomas y sin embargo solo en el año 2008 este número ha sido de diez, siendo la gran novedad que los mismos no han sido tratados en la Comisión. Recordemos las previsiones reglamentarias al efecto:

«Art. 137.

1. *Los convenios que las Comunidades Autónomas celebren entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas deberán ser objeto de comunicación a las cortes Generales con el carácter y efectos que determinen los respectivos Estatutos de Autonomía.*
2. *Dentro de los cinco días siguientes a la publicación del texto del convenio y de la comunicación correspondiente, un Grupo parlamentario o veinticinco Senadores podrán presentar propuestas para que la propia Cámara y, en su caso, el Congreso de los Diputados decidan si el convenio remitido necesita o no autorización de las Cortes Generales.*
3. *Dichas propuestas serán trasladadas a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que elevará al Pleno de la Cámara, en el plazo de cinco días, dictamen sobre si el convenio remitido necesita o no autorización de las Cortes Generales.*
4. *La decisión del Senado será comunicada inmediatamente al Congreso de los Diputados y a las Comunidades Autónomas interesadas a los efectos oportunos.»*

Pues bien, el motivo de la modificación de su tramitación vino dado por un intento de racionalización y homogeneización de los procedimientos. Hasta la actual Legislatura, y con una interpretación del Reglamento del Senado harto extensiva, los convenios de colaboración que entraban en el Senado eran remitidos por la Mesa de la Cámara a la Comisión General de las Comunidades Autónomas con la consiguiente apertura de un plazo para la presentación de propuestas alternativas a la calificación original del Convenio, correspondiendo a la Comisión celebrar una sesión a efectos de aprobar el correspondiente Dictamen en el que se elevaba al Pleno la oportuna propuesta respecto a si, a juicio de la Comisión, el convenio requería o no de la correspondiente autorización.

Esta situación conllevaba la celebración de numerosas sesiones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas cuyo único punto del orden del día era la tramitación de esta modalidad de convenios. Se trataba de una modalidad de tramitación muy diferente de la prevista para otro tipo de iniciativas en las que el pronunciamiento de la comisión solo se produce en caso de que existan propuestas que difieran de la calificación original de la iniciativa. Los convenios horizontales, como decíamos, suponían una excepción.

La Mesa de la Cámara interpretó, con el parecer favorable de la Junta de Portavoces, que cabía modificar la práctica que se seguía en las anteriores Legislaturas de manera que aquellos convenios para la gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas que no necesitan autorización de las Cortes Generales, sino que éstas solo han de ser informadas de su celebración, y respecto de los cuales no se presente ninguna propuesta de que necesiten ser autorizados, se someterán directamente a conocimiento del Pleno sin necesidad de ser dictaminados por la Comisión General Comunidades Autónomas, de tal modo que si se presentaran propuestas de ese tipo, el convenio de que se tratara se remitiría para su dictamen a la Comisión, siguiendo entonces el procedimiento previsto en el art. 137 del Reglamento del Senado antes descrito.

En definitiva, se adoptó una decisión idéntica a la prevista para el procedimiento legislativo ordinario que recoge el «conocimiento directo» por el Pleno de las iniciativas legislativas a las que no se hayan presentado enmiendas o propuestas de veto en el plazo previsto al efecto.

Principales novedades en la actividad del Senado

La gran virtualidad del Derecho parlamentario es que se trata de un Derecho vivo, marcado por el juego vibrante del debate político y por la consiguiente necesidad de dar una respuesta a las nuevas necesidades. En concreto nos vamos a centrar en tres cuestiones que se han planteado durante 2008 y que merecen, al menos, una sucinta reflexión: el procedimiento de designación de Magistrados del Tribunal Constitucional a propuesta del Senado, la oposición del Gobierno a la tramitación de proposiciones de ley y la reforma del sistema de voto del Senado.

La designación de Magistrados del Tribunal Constitucional a propuesta del Senado

Una de las funciones más importantes que hoy desempeñan las Cortes Generales es la función de impulso político, que tiene, como una de sus manifestaciones principales, la integración de otros órganos del Estado a través de la elección o propuesta de alguno de sus miembros. En el año 2008 no ocasionó problema alguno la designación de Vocales del Consejo General del Poder Judicial; pero sin embargo está todavía pendiente la renovación parcial del Tribunal Constitucional con la designación de los cuatro Magistrados a propuesta del Senado. Recordemos, como hacíamos en el *Informe* de 2007, la reforma operada en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que articulaba un nuevo procedimiento de designación de los Magistrados nombrados a propuesta del Senado y que tenía como máxima novedad la participación en el mismo de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Esta iniciativa traía ya causa de la anterior Legislatura puesto que ya en julio de 2007 el Tribunal Constitucional solicitó del Senado la apertura del procedimiento para la renovación de los Magistrados nombrados a propuesta de la Cámara Alta. A pesar del cambio de Legislatura, este asunto no se vio afectado por la caducidad de las iniciativas parlamentarias, característica de los supuestos de disolución o expiración de mandato.

Previamente a explicar las vicisitudes concretas que han acaecido en el proceso de designación, es necesario recordar que la citada reforma se encontraba pendiente de pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional, entre otras cuestiones, por haber recogido la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de elección. Pues bien, el Tribunal Constitucional dictó Sentencia en el recurso interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso contra el art. 16.1 y 16.3 de la de la citada norma en su redacción dada por la citada reforma operada a través de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo. En dicha Sentencia (STC 49/2008) el Tribunal se pronunció a

favor de la constitucionalidad del nuevo procedimiento implantado. A continuación recogemos algunos de los fundamentos que marcan la línea de pronunciamiento del Tribunal Constitucional:

«...Ello, sin embargo, no cierra las puertas de modo absoluto a que otras normas puedan desarrollar una regulación constitucional que, entre otras cosas, guarda silencio sobre el procedimiento a seguir en dicha elección (FJ 7º)»

«En definitiva, tal y como está redactada la norma impugnada no puede dejar totalmente en manos de los Parlamentos autonómicos la libre determinación de los candidatos elegibles por el Senado, sino que remite a su Reglamento y, por lo tanto, a la propia voluntad de la Cámara, la concreción del grado de participación de los Parlamentos autonómicos en dicha facultad, así como el margen de intervención del Senado en el proceso de elección de los Magistrados del Tribunal Constitucional. Como es lógico, tal remisión no implica que el Reglamento del Senado no esté sometido a límites constitucionales que permitan a la Cámara ejercer adecuadamente su función constitucional, ni que este Tribunal no pueda controlar que el concreto desarrollo de la participación autonómica en el proceso de elección de sus Magistrados respete tales límites. Pero la posibilidad de que éstos se sobrepasen no puede llevarnos a considerar que, tal y como está redactado, el precepto impugnado sea inconstitucional. (FJ 9º)»

«...Tampoco la primera premisa de la argumentación de los recurrentes, esto es, que la facultad del Senado es absoluta e ilimitada, puede ser aceptada. Aunque la regulación del art. 159.1 CE es extensa, la elección de los Magistrados del Tribunal Constitucional por parte del Senado es un aspecto que requiere necesariamente desarrollo normativo y que, por tanto, puede verse limitada tanto material como procedimentalmente (FJ 10º)»

«...Ningún precepto constitucional impide expresamente, en efecto, que las Asambleas de las Comunidades Autónomas puedan intervenir en la elección de Magistrados del Tribunal Constitucional presentando candidatos al Senado. Aunque ello tampoco está previsto, la competencia constitucional de la Cámara Alta de elegir a cuatro de los doce Magistrados no puede interpretarse como una prohibición constitucional implícita a que los Parlamentos autonómicos intervengan en dicha elección mediante la presentación de candidatos. (FJ 12º)»

«...no debe perderse de vista que el carácter de Cámara de representación territorial puede expresarse y desarrollarse no sólo en la organización y funciones del Senado, sino el ejercicio de todas sus facultades y, concretamente, de la elección de los miembros del Tribunal Constitucional que le corresponden. (FJ 13º)»

«El desarrollo de dicho principio participativo que lleva a cabo la regulación impugnada tampoco puede ser calificada de inconstitucional por su intensidad y resultado, puesto que, como se ha visto, no conlleva necesariamente ningún desapoderamiento de la Cámara Alta respecto de su facultad constitucional de elegir a los Magistrados que le corresponde. La participación autonómica introducida se limita, en efecto, a la fase de presentación de candidatos y

no implica que el Senado deje de ser el titular de dicha facultad. La amplitud de la remisión reglamentaria contenida en el precepto impugnado abre las puertas a múltiples concreciones y diversas intensidades de participación que, tal y como está redactado el precepto, no impiden que el Senado pueda hacer frente a los problemas que pueden derivarse de la inactividad de los Parlamentos autonómicos o de la frustración de sus propuestas. (FJ 14ª)»

Asimismo, y en la misma línea se ha pronunciado el Tribunal Constitucional (STC 101/2008) sobre la consecuente reforma del Reglamento del Senado en el recurso interpuesto por más de cincuenta Senadores del Grupo parlamentario Popular en el Senado. El tenor de recurso coincidía en muchos aspectos con el presentado por sus compañeros Diputados por lo que son válidos los fundamentos jurídicos antes expuestos. A ello sin embargo se añadía algún otro aspecto que merece la pena destacar como que los recurrentes afirmaban que la redacción del art. 184.7 del Reglamento del Senado cerraba a la puertas a que, junto a los candidatos propuestos por las Asambleas de las Comunidades Autónomas, los Senadores o los grupos parlamentarios pudieran formular propuestas alternativas de candidatos y ello sobre la base fundamentalmente del último inciso del citado artículo que transcribimos a continuación:

Art. 187 del Reglamento del Senado: «La elección por el Senado de los cuatro Magistrados del Tribunal Constitucional, cuyo nombramiento ha de proponerse al Rey, según lo previsto en el art. 159 de la Constitución, seguirá el procedimiento previsto en este Capítulo con las siguientes especialidades:

a) El Presidente del Senado comunicará a los Presidentes de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas la apertura del plazo para la presentación de las candidaturas. Cada Asamblea Legislativa podrá, en ese plazo, presentar hasta dos candidatos, resultando aplicable lo dispuesto en los apartados 3 y 4 de este artículo.

b) La Comisión de Nombramientos elevará al Pleno de la Cámara una propuesta con tantos candidatos como puestos a cubrir, que deberán haber comparecido previamente en la Comisión. Si no se hubieran presentado en plazo candidaturas suficientes, la propuesta que se eleve al Pleno podrá incluir otros candidatos.»

El Tribunal Constitucional sentenció, dentro del principio de conservación del ordenamiento jurídico que informa su actuación, que la reforma del Reglamento era acorde con la Constitución siempre y cuando se entendiera que el supuesto reglamentario previsto en el último inciso destacado se refiere, no solamente a la inexistencia de candidaturas en número suficiente en relación con los Magistrados a designar, sino también a la eventual idoneidad de los candidatos presentados, entendido esto último relativo no ya al incumplimiento de los requisitos formales sino al juicio subjetivo que la Cámara, a través del procedimiento reglamentariamente previsto, ha de formarse sobre los candidatos presentados y que se expresará en términos de aceptación o rechazo de los mismos (Fundamentos jurídicos 9 y 10).

Vista la constitucionalidad de las reformas, pasemos al proceso concreto que hemos vivido en 2008. En los plazos fijados al efecto por el Senado, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas comunicaron sus candidaturas de

Magistrados del Tribunal Constitucional para su elección por el Senado, con la excepción del Parlamento de las Islas Baleares y de la Junta General del Principado. El proceso ha estado marcado por la complejidad y, sin que queramos en este Informe hacer mención a las cuestiones relacionadas con el voluntarismo o el consenso político, podemos decir que la principal problemática que se ha suscitado en el Senado ha venido marcada por el dato de si alguno de los candidatos cumplía o no el requisito de haber ejercido alguna de las profesiones o funciones exigidas por la Constitución y la Ley Orgánica durante al menos quince años. Los preceptos en cuestión dicen:

Art. 159.2 de la Constitución: «*Los miembros del Tribunal Constitucional deberán ser nombrados entre Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad, funcionarios públicos y Abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional*».

Art. 18 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: «*Los miembros del Tribunal Constitucional deberán ser nombrados entre ciudadanos españoles que sean Magistrados, Fiscales, Profesores de Universidad, funcionarios públicos o Abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional o en activo en la respectiva función*».

La duda que se suscitó y para la que se pidió Informe a la Secretaría General del Senado, fue la referida a la interpretación que cabía dar al cumplimiento del requisito de haber ejercido alguna de las profesiones o funciones a las que se refieren tanto la Constitución como la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

El Informe de la Secretaría General hizo uso de tres criterios hermenéuticos que hunden sus raíces en la teoría clásica de la interpretación: la interpretación auténtica, la interpretación doctrinal y la interpretación jurisprudencia. En concreto, señaló la interpretación que se desprendía de la tramitación parlamentaria del art. 18 de la citada Ley Orgánica, de la escasa doctrina sobre la materia y de la trascendental Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de junio de 1994 (*caso Eligio Hernández*). La conclusión que se desprendía era que cabía una interpretación restrictiva que conllevaba que el tiempo que un candidato se encontrase en situación de servicios especiales o en excedencia no puede ser computado como periodo de ejercicio activo en la profesión, con independencia de que dicha situación se computase a otros efectos propios de la relación funcional; aunque se daba la posibilidad de que la Mesa de la Cámara optara por una interpretación menos restrictiva, máxime teniendo en cuenta que al existir una única Sentencia del Tribunal Supremo sobre la materia, no sienta jurisprudencia.

El examen de la documentación remitida por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas respecto de algunos de los candidatos y la posibilidad planteada en el Informe de la Secretaría General de una interpretación restrictiva, hizo que la Mesa del Senado solicitara una aclaración respecto de la situación administrativa en la que se encontraban algunos de los candidatos en distintos momentos, sobre la duración exacta de dicha situación administrativa o sobre su condición profesional en alguna de las categorías que exige la Constitución. Todas ellas eran cuestiones que resultaban determinantes a los efectos del cómputo del plazo de quince años al que nos hemos referido.

Las Comunidades Autónomas remitieron dicha documentación que servía a efectos de que la Mesa pudiera o no determinar el cumplimiento de los requisitos por parte de algunos candidatos.

Llegada a esta situación, el procedimiento de designación se encuentra estancado, escapando del plano jurídico y adentrándose en el político, en una separación no siempre sencilla en el Parlamento. No queda por tanto sino esperar a que el necesario consenso envuelva la decisión final sobre esta cuestión.

La oposición del Gobierno a la tramitación de proposiciones de ley en el Senado

Otra de las grandes novedades que ha aportado el año 2008 en la vida parlamentaria ha sido que por primera vez el Gobierno ha hecho uso de la prerrogativa que le otorgan los arts. 134.6 de la Constitución y 151 del Reglamento del Senado, en virtud de la cual se puede oponer a la tramitación de proposiciones de ley y enmiendas a iniciativas legislativas si suponen un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios.

Con base en la misma, manifestó su disconformidad con la tramitación de las Proposiciones de Ley para la actualización del Impuesto de Sociedades y de modificación de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la renta de no residentes y sobre el Patrimonio; todo ello sobre la base de que dichas iniciativas suponían una disminución de los ingresos presupuestarios. Esta oposición conllevó que la Mesa de la Cámara diera por concluida dicha tramitación. Situación idéntica se dio con la Proposición de Ley relativa al impulso de la actividad económica, el crecimiento y la creación de empleo, mejorando la fiscalidad de las sociedades y, en especial, de las pequeñas y medianas empresas.

La reforma del sistema de voto en el Senado

Otra iniciativa que afecta al Senado en el marco institucional ha sido la creación, en el seno de la Comisión Constitucional, de una ponencia para el estudio sobre clarificación del sistema de voto en la elección del Senado. El 14 de mayo, todos los Grupos parlamentarios de la Cámara presentaron un escrito para la creación de dicha ponencia, con la finalidad de establecer unas conclusiones que señalen el camino para la reforma de las previsiones que la Ley Orgánica de Régimen Electoral General contempla a este respecto.

Son varios los expertos universitarios que han comparecido ya ante dicha ponencia; en concreto los siguientes:

Comparecencia del Rector de la Universidad Rey Juan Carlos, de Madrid, D. Pedro González-Trevijano Sánchez (13 de noviembre)

Comparecencia del Letrado de las Cortes Generales y Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos, de Madrid, D. Enrique Arnaldo Alcubilla (13 de noviembre)

Comparecencia del Responsable de la delegación de Madrid de Meydis, S.L., D. Benjamín Caro Picón (13 de noviembre)

Comparecencia del Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo, D. Miguel Ángel Presno Linera (26 de noviembre).

Comparecencia del Profesor Titular de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), D. Gabriel Colomé García (26 de noviembre)

Las continuas críticas vertidas hacia la papeleta del Senado que se repiten tras cada jornada electoral y la confusión a la que la misma da lugar exigen adoptar una reforma al respecto. Es cierto que del mandato que tiene la ponencia no se deriva un pronunciamiento sobre el sistema electoral, y tampoco debe ser utilizado para otras reformas de la Ley Orgánica, cuestiones todas ellas que exceden también, con mucho, las pretensiones de estas líneas, pero sus conclusiones sí que pueden ser un primer paso de cara a contribuir a que el ejercicio del voto sea más libre y transparente.

Reflexiones finales: los retos de la IX Legislatura

El Senado afronta una nueva Legislatura marcada por la continuidad en lo institucional y en lo político. En lo institucional por cuanto las prácticas introducidas durante la pasada Legislatura que reforzaron el papel del Senado se han mantenido: el Senado como foro de la Conferencia de Presidentes o la presencia mensual del Presidente del Gobierno para someterse a preguntas en la sesión de control; y también en lo político, puesto que los resultados electorales nos dan un panorama muy similar con respecto del observado en la anterior Legislatura. Sin embargo, esta continuidad no supone un continuismo. El Senado tiene una serie de retos y los máximos responsables políticos, como vamos a ver en las líneas que siguen, han puesto de manifiesto algunos de ellos y en concreto la continuidad en el debate sobre el Estado de las Autonomías, la definitiva institucionalización de la Conferencia de Presidentes y la reforma del Senado.

En lo que concierne al debate sobre la situación del Estado de las Autonomías y a pesar de las previsiones reglamentarias, en el 2008 no se ha celebrado. No se trata en absoluto de una novedad, es más, su celebración es lo que hoy día constituye una excepción y basta para ello un sucinto repaso a la historia de este debate. A pesar de su no celebración, sí que ha habido iniciativas al respecto; en concreto del Grupo parlamentario Popular en el Senado, del Gobierno de la Rioja y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.

Desde aquí nos posicionamos como firmes defensores de la celebración de este debate, como verdadero «termómetro» político del Estado autonómico. La estructura territorial ha sido y es uno de los grandes debates políticos y con independencia de otros foros más o menos adecuados, el Senado, en cuanto que Cámara territorial es la institución por excelencia para albergar este debate, con independencia de que el mismo requiera o exija algunas reformas para buscar una mayor agilidad y eficacia, tal y como señalara el Presidente del Senado en su discurso en la sesión constitutiva.

En otro orden de cosas, no se ha celebrado tampoco en 2008 la Conferencia de Presidentes, probablemente como consecuencia del año electoral. Sin embargo, y recordando el acuerdo adoptado en la III Conferencia de Presidentes, el Presidente del Gobierno recalcó en su comparecencia ante el Pleno el 13 de mayo (repetiendo la Presentación del Gobierno que ya realizó en la anterior Legislatura), que será necesario que en la próxima Conferencia se adopte un reglamento de funcionamiento. Asimismo, aprovechó dicha sesión para anunciar formalmente una próxima Conferencia para debatir las necesarias mejoras en la previsión, prevención y dotación de servicios y medidas de apoyo a las víctimas de la violencia de género.

Esta comparecencia fue utilizada también por el Presidente del Gobierno para manifestar su voluntad de que el Senado se institucionalice como una sede fija de la Conferencia, de tal modo que la asociación y vinculación entre esa institución y este foro sea aun mayor.

Sin embargo también se enfrenta a sus clásicos retos marcados de manera genérica por la necesidad de hallar un espacio institucional propio en el marco del Estado autonómico y del sistema parlamentario. Un informe de este tipo no puede dejar mención al ya citado de la reforma del Senado. Probablemente el carácter vivo de la articulación territorial del Estado, demostrado especialmente en el proceso de reformas estatutarias vivido durante la anterior Legislatura y que previsiblemente, a la espera de la más que necesaria Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, continuará en esta Legislatura

No se ha adoptado ninguna iniciativa todavía al respecto, aunque sí ha habido declaraciones políticas en foros parlamentarios que han planteado, una vez más, la necesidad de afrontar esta reforma. Así, en la sesión constitutiva, tras ser reelegido, el Presidente del Senado, manifestó que la reforma del Senado para hacer de la Cámara más coherente con la realidad autonómica.

Asimismo, el Presidente del Gobierno citó la reforma del Senado como uno de los objetivos de la Legislatura con motivo de la presentación de su gobierno en la sesión plenaria de 13 de mayo de 2008 y comunicó que había puesto a disposición de la Mesa de la Cámara el Informe elaborado por el Consejo de Estado durante la pasada Legislatura. Esta voluntad de reforma recibió el apoyo, con más o menos matices, de todos los Grupos parlamentarios de la Cámara

Una vez más, como hemos visto, no han faltado por tanto los pronunciamientos políticos respecto de la necesidad de reforma del Senado. Se trata de una reforma necesaria, demandada política, social e incluso constitucionalmente. No cabe la voluntad de avanzar en el marco normativo de la estructura territorial de España en las Comunidades Autónomas sin que haya una plasmación en las estructuras del Estado y, sin perjuicio de los instrumentos de colaboración y cooperación habituales caso de las Conferencias Sectoriales, o de instrumentos al más alto nivel político caso de la Conferencia de Presidentes, la situación no impide, sino que al revés, exige de una respuesta en las Cortes Generales.

Los trabajos del Consejo de Estado a los que hizo referencia el Presidente del Gobierno en su presentación ante el Senado, constituyen un magnífico punto de

partida, como no podía ser de otro modo, tratándose de una institución formada y asesorada por magníficos profesionales; aunque no hay que desechar las aportaciones de los trabajos de, al menos, igual calidad que el propio Senado ha realizado en anteriores Legislaturas o de las aportaciones que de las muchas reflexiones que se han dado en el ámbito académico podemos obtener.

Solo es necesario un alto grado de consenso político, probablemente equiparable al de la Transición, y por tanto una gran capacidad de sacrificio por parte de las fuerzas políticas antes siquiera de la negociación y una gran capacidad de cesión en el seno de la misma.