

## A LA MESA DEL SENADO

**CLEMENTE SÁNCHEZ-GARNICA GÓMEZ**, Senador del **PARTIDO ARAGONES**, (PAR), integrado en el Grupo Parlamentario Mixto, al amparo de lo establecido en el Reglamento del Senado, formula al Gobierno **PREGUNTA** solicitando contestación oral en el **PLENO**.

El **artículo 69.1 de la Constitución** señala que: *“El Senado es la Cámara de representación territorial”*.

Por lo tanto, la configuración de un Estado autonómico -que *“reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran* (artículo 2 de la Constitución Española)-, dotado de una intensa descentralización política, sería el principal motivo de la existencia del Senado.

Con el paso del tiempo, sin embargo, el Senado, como Cámara Territorial, no ha respondido, por diversas razones, fundamentalmente políticas, con la principal función atribuida por la Constitución Española: Cámara de Representación Territorial.

La falta de claridad sobre la verdadera funcionalidad del Senado ha sido una de las causas del desapego de los ciudadanos a una Cámara esencial en la estructura institucional del Estado.

Decía SIEYES que no tiene demasiado sentido tener dos Cámaras porque, si las dos están de acuerdo, una de ellas es inútil y, si no lo están, una de ambas no representa la voluntad general.

Mucho se ha debatido a lo largo de los años sobre el Senado y sus funciones, pero poco se ha hecho.

Basta echar un vistazo a la página web del Senado, para comprobar que la literatura sobre la reforma del Senado es ingente. Este es uno de los asuntos más tratados por los constitucionalistas, un verdadero clásico entre nosotros. Pero llevamos con él mucho tiempo, porque el incesante esfuerzo doctrinal no se ha visto todavía coronado con una reforma constitucional, intentada varias veces sin éxito. La reforma del Senado bien merece ser calificada como *el clásico de nunca acabar*.

A lo largo de los años, varios han sido los intentos de reforma del Senado, sin que ninguno de ellos, haya podido prosperar.

La propia cámara Alta, en diferentes momentos, puso en marcha diferentes iniciativas para el estudio de esa reforma. En un primer momento, la reforma sobre el carácter territorial se plasmó en el Reglamento del Senado, por un lado, con la limitada posibilidad de crear *grupos territoriales*, integrados por senadores “provinciales” y “autonómicos” de la misma Comunidad (artículo 32).

En la práctica, sin embargo, los grupos territoriales no han hecho prácticamente uso de las modestísimas previsiones autonómicas. Ni siquiera han participado en el debate plenario sobre el estado de las autonomías, previsto en el artículo 56 bis.8 RS.

Y, por otro lado, con posterioridad, se modificó el Reglamento con el fin de potenciar la dimensión territorial de la institución en el ejercicio de sus funciones, con la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Tampoco, sin embargo, esta Comisión ha cumplido sus expectativas.

Probablemente, el intento más serio de reforma tuvo su origen en **la sesión de investidura de José Luis Rodríguez Zapatero, en abril de 2004**. En dicha sesión, el candidato anunció su intención de proponer una reforma de la Constitución en 4 direcciones, entre ellas, la de transformar el Senado en una verdadera Cámara de representación territorial.

El Gobierno, en el año 2005, acordó consultar al Consejo de Estado, y lo hizo, planteando una serie de ideas genéricas sobre la dirección que había que seguir: “... *Hacer del Senado lo que la propia Constitución define y proyecta para la misma, el espacio institucional para la defensa de la identidad, autogobierno y participación de las Comunidades Autónomas, reforzando la cohesión y colaboración en una tarea común*”.

Para el Gobierno, era preciso “*superar el desfase entre la actual configuración del Senado y la realidad jurídico-política del Estado de las Autonomías*”; en fin, era preciso “*en todo Estado político descentralizado [...] un órgano a través del cual se posibilite la participación de los entes territoriales en la política general del Estado, que facilite la integración y cooperación territorial y promueva la solidaridad*”.

El Consejo de Estado cumplió con el encargo y emitió en **febrero de 2006** su Dictamen sobre las modificaciones de la Constitución española.

El Dictamen iba a ser la base desde la que se plantearía la reforma constitucional del Senado. Así lo anunció el candidato RODRIGUEZ ZAPATERO en el debate de investidura de 2004.

Un año después, el Pleno del Senado, en el debate sobre el Estado de las Autonomías (celebrado el 15 de noviembre de 2005, en cumplimiento del artículo 56 bis 8 del Reglamento del Senado) aprobó una moción (sin el apoyo del PP, fuerza mayoritaria en el Senado) en la que, una vez más (la tercera), se acordó constituir una ponencia, en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, “*para debatir una reforma constitucional de la Cámara que le permita desempeñar su función de representación territorial*”.

La moción instaba al Gobierno “*a remitir a la Cámara, con carácter inmediato, el informe del Consejo de Estado*”. El Consejo de Estado emitió su informe, pero, esa ponencia no llegó a constituirse.

La reforma constitucional del Senado quedó, una vez más, aplazada. La falta de voluntad política sigue haciendo de la reforma del Senado una quimera. El Informe del más alto órgano consultivo del Estado hiberna, en la esperanza de ser retomado en un futuro incierto.

La mayoría de la doctrina es partidaria de la reforma, porque consideran que el Senado actual no tiene razón de existir. Ahora bien, reformar **¿para qué?** La respuesta ya se ha

dado: para hacer del Senado la “*Cámara de las Comunidades Autónomas*”. En palabras del Consejo de Estado, se trata de fijar los rasgos de la representación territorial (art.69.1 CE), identificada como representación de las Comunidades Autónomas, y de hacerla efectiva.

Como dice el Informe del Consejo de Estado de referencia, no es necesario, para que el Senado pueda asumir la función territorial que le corresponde, la reforma constitucional. Los objetivos de coordinación y comparación entre las CCAA pueden lograrse sin necesidad de cambios tan costosos, mejorando el funcionamiento de las conferencias, sectoriales o generales, tal y como ha propuesto la Presidenta del Senado.

No se puede obviar que se ha desarrollado un robusto Estado descentralizado políticamente que la Constitución no imponía, sino que habilitaba. Y, desde hace tiempo, buena parte de la doctrina y de la clase política convienen en que hace falta un órgano que integre a las Comunidades Autónomas en el Estado y facilite la cohesión territorial. Se requiere, pues, otra cosa.

Es necesario, por ello, en los difíciles tiempos que tenemos que afrontar como consecuencia de la crisis sanitaria y económica del COVID-19, retomar el debate sobre la función del Senado en la estructura institucional del Estado y reflexionar sobre su diseño constitucional y su papel en el futuro.

Es oportuno, por todo lo expuesto, retomar dicho debate, ya que ha de considerarse que los procesos y procedimientos para la toma de decisiones ante la grave crisis actual provocada por la pandemia de COVID-19, han supuesto directa o indirectamente poner en cuestión e incluso minusvalorar la función del Senado.

La prueba más evidente de ello ha sido la creación en el Congreso de la **Comisión no permanente para la Reconstrucción Social y Económica**. Esta comisión parlamentaria no figuraba inicialmente como el foro previsto para alcanzar los acuerdos imprescindibles, mediante participación política y social, que fijaran las medidas necesarias en la recuperación, sino que el órgano de cooperación -ideado al modo de los Pactos de La Moncloa de 1977- iba a estar constituido de otro modo. Finalmente, en el curso de la negociación política, se optó por dicha Comisión.

El Partido Aragonés planteó la conveniencia de que fuera configurada **como Comisión Mixta de Congreso y Senado**, no sólo para incluir a todas las formaciones políticas con representación en las Cortes Generales, sino también como forma de potenciar la representación territorial ya que las comunidades autónomas son determinantes para la resolución y aplicación de las estrategias que sean definidas. Este planteamiento fue trasladado por la Mesa del Senado a la Mesa del Congreso que desestimó esa posibilidad de dotar a la nueva y trascendental Comisión parlamentaria de esa nueva virtualidad y fuerza, reservando pues exclusivamente para la Cámara Baja todo protagonismo y capacidad de decisión. Restar al Senado ese papel equivale a despreciar su función y esencia si no, además, dejar de lado una oportunidad de reafirmar su potencial e importancia. Si es factible participar en la Comisión más importante en décadas, pero no se acepta ¿qué se le reserva a la Cámara Alta?

Ese apartamiento, se añade a otras numerosas circunstancias también actuales en referencia a la presente crisis: todos los debates principales (por ejemplo, respecto a la

prórroga del Estado de alarma, como está constitucionalmente establecido) han tenido lugar en el Congreso y ninguno con carácter clave en el Senado; las plausibles reuniones semanales del presidente del Gobierno con los presidentes han cobrado una relevancia que ha desbordado a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado y al propio Senado; la Cámara de representación territorial ni siquiera ha actuado como espacio de intercambio de propuestas y éxitos cuando la gestión de la crisis ha estado en gran parte, en manos de las comunidades autónomas.

En suma, el Senado ha sido puramente accesorio en un momento histórico y no siempre porque la Constitución o las obligaciones así lo prescribieran, cuando podría haber ejercido una tarea notable y muy útil. Cabe pensar que lo seguirá siendo en adelante.

Esta postergación no se ha producido solamente en este trance tan disruptivo, sino que sucedió de manera similar en otro desafío equiparable: el conflicto motivado por la crisis soberanista en Cataluña. Más allá del debate y votación sobre la decisión acerca de la puesta en marcha de las previsiones contenidas en el artículo 155 de la Constitución (y porque nuestra Carta Magna así lo ordena, porque si no, ese debate habría tenido lugar en el Congreso), la aportación del Senado en este problema territorial ha sido, por decirlo con rotundidad, irrelevante.

Este tema y el *“problema territorial”*, ahora aparentemente en suspenso por trágicas razones de urgencia, retornará a la actualidad y permanece en las perspectivas sin que el pretendidamente decisorio Debate sobre el Estado de las Autonomías en el Senado pueda ser sólo el margen de acción.

Junto a ello, otras expectativas nucleares para la vida de los ciudadanos como la ineludible reforma y mejora de la financiación autonómica y local o el perentorio reequilibrio territorial de España, con la revisión de criterios y políticas que den respuesta a la reclamación en pie de igualdad para la llamada *“España Vacía”* deben encontrar en el Senado, con la debida principalidad para esta Cámara, el terreno adecuado para ser abordados, superando la acostumbrada remisión a comisiones especiales de estudio, ponencias de informe, etcétera que redactan valiosos documentos a los que no se presta atención ni desde la opinión pública, ni desde el Ejecutivo.

Con todo ello, de no corregirse la deriva del presente, continuación de las últimas décadas en que la “segunda lectura” ha sido el cometido destinado a la Cámara Alta, ésta caerá definitivamente en el dudoso honor de ser la muestra más acabada de la razón para la desconfianza social en instituciones prescindibles y superfluas.

**Por todo ello, se formula al GOBIERNO la siguiente PREGUNTA:**

Teniendo en cuenta la necesidad de integrar a las CCAA en el Estado y la necesidad de facilitar la cohesión territorial, considerando las actuales circunstancias y la coordinación y colaboración en la cogobernanza, se formula la siguiente pregunta:

**¿El Gobierno se plantea la posibilidad de retomar el debate histórico sobre el papel del Senado, y, por lo tanto, iniciar los trámites para la reforma de la Cámara Alta, con el fin de que pueda asumir la función constitucionalmente reconocida como Cámara de las Comunidades Autónomas?**

Palacio del Senado, 11 de mayo de 2020.

CLEMENTE SÁNCHEZ-GARNICA