PONENCIA PARA EL ESTUDIO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SENADO

(30-01-95)

COMPARECENCIAS

	Pág.
Excmo. Sr. D. Jordi Solé Tura	2
Excmo. Sr. D. Manuel Fraga Iribarne	37

El señor **PRESIDENTE:** Mis primeras palabras son para saludar al señor Solé Tura, darle las gracias en nombre de la Ponencia, y por tanto también en nombre de la Cámara, por su comparecencia hoy aquí, y simplemente exponerle el procedimiento de trabajo que hemos convenido unos minutos antes de que se hiciera presente entre nosotros.

Hemos solicitado a los ponentes constitucionales que nos trasladen sus reflexiones sobre el proceso de elaboración de la Constitución, deteniéndose en el Senado, en su composición y funciones a lo largo de todo este proceso, y que nos den su visión sobre cómo ven ellos estos trabajos que hemos empezado a realizar tras el debate del Estado de las autonomías en la Comisión General de Comunidades Autónomas, tras la reforma de nuestro Reglamento y que lo expongan libremente.

Esta Ponencia ha buscado que su método de trabajo nos haga confluir en consenso y, en ese sentido, diversos miembros de la Ponencia convenimos en que teníamos que hacer una reflexión sobre algo así como un catálogo de las posibles deficiencias en el funcionamiento de nuestro Estado para, mediante esta reforma del Senado, adaptar institucionalmente el Senado al Estado de las autonomías. Por lo tanto, está claro que no estamos buscando un maquillaje de esta Cámara, un intento de justificar su existencia per se.

Con esta simple introducción, y señalando que tras ella habrá preguntas de los ponentes, tiene su señoría la palabra.

El señor **SOLE TURA:** Agradecimiento por agradecimiento, debo empezar agradeciéndoles a ustedes esta convocatoria y además el hecho casual de que me corresponda iniciarla a mí que, en definitiva, por orden alfabético, sería el último de los comparecientes.

Les agradezco muchísimo que nos hayan convocado porque creo que es una ocasión para hablar con tranquilidad sobre lo que ha sido nuestra visión de las cosas desde que empezó la transición hasta hoy. Por consiguiente, una reflexión que creo que se puede y se debe hacer sobre el pasado para sacar lecciones y ver que es lo que hacemos en el futuro.

Por eso, si me permiten ustedes, yo empezaré haciendo una reflexión sobre este pequeño pasado que tenemos desde que se aprobó la Constitución.

La primera reflexión es ¿por qué tenemos un Senado? ¿Cuál es la causa de que exista un Senado en nuestro sistema constitucional? La verdad es que podíamos haber hecho una Constitución sin Senado y nuestra propia historia constitucional nos trae ejemplos de eso. Las dos grandes Constituciones de ruptura, la de Cádiz de 1812 y la de la Segunda República de 1931, configuraron un sistema monocameral, es decir, sin Senado.

El Senado se empezó a introducir, como ustedes saben, a partir del Estatuto Real de 1834, por la misma vía que se habían introducido Senados en otros sistemas políticos, es decir, como un compromiso entre la legitimidad antiabsolutista y la estructura social existente en forma de dar un papel muy importante a las viajes clases sociales procedentes del Antiguo

Régimen. Por eso, la mayoría de las constituciones recogen el Senado. Lo recoge la Constitución de 1837, que es una Constitución de corte liberal, se refuerza la estructura del Senado en la del 45, se suaviza en la de 1869, estableciéndose un Senado bastante parecido al actual, el proyecto de Constitución federal acepta el bicameralismo pero da al Senado una configuración equivalente a lo que podría ser el Senado en Estados Unidos y curiosamente -yo no sé si ustedes han tenido ocasión de leerse aquel texto tan interesante que tanto anuncia sobre nuestro propio Estado de las autonomías- verán que el Senado está compuesto por cuatro senadores por Estado miembro de la Federación. La de 1876 refuerza el compromiso inicial creando un Senado muy oligárquico, en el que los senadores vitalicios y los natos tienen su predominio, y así llegamos al 31 con una Constitución monocameral.

Por consiguiente, esta podía tener un Senado o podía no tenerlo. ¿Por qué lo tenemos? Yo creo que lo tenemos por la forma en que se llevó a cabo la transición. El Senado actual es una transposición de la Ley para la reforma política -esto ya he tenido ocasión de decirlo en algún foro en el que algunos de ustedes estaban ya presentes y, por consiguiente, les sonará a repetición, pero creo que hay que decirlo-. Es prácticamente el mismo con la diferencia de que los senadores de nombramiento real son reemplazados casi matemáticamente por los senadores nombrados por los parlamentos de las Comunidades Autónomas, pero es prácticamente el mismo.

Sin embargo, en el momento en que se empezó a discutir la Constitución, esto no estaba nada claro. Creo que hubo un momento de fluctuación en el que algunas de las fuerzas políticas que participamos en la Ponencia Constitucional teníamos un proyecto determinado y otras no lo tenían. Si ustedes leen con atención el proyecto de Constitución elaborado por la Ponencia y publicado el cinco de enero del 78, verán que el Senado que ahí había era un Senado de estructura federal. Es un Senado compuesto por senadores nombrados por las Asambleas de, como se decía en aquel momento, territorios autónomos que, por consiguiente, no se disuelve, puesto que se va renovando según cada convocatoria electoral de los propios parlamentos autonómicos, y que tiene unas facultades que en parte han quedado en la Constitución pero como elementos residuales; es decir, su principal facultad es la de derecho de veto de la legislación del Congreso, pero con una redacción que no difiere mucho de [illegible] la competencia actual, puesto que se habla de veto pero también se habla de enmiendas. Tiene un papel predominante en dos aspectos: la posibilidad de las leyes de armonización, en la que se exige que sea el Senado el que decida, no el Congreso, sobre la posibilidad de una ley de armonización, y luego en las normas o acciones de obligado cumplimiento en el caso de que una Comunidad Autónoma no las cumpla, en cuyo caso se necesita el acuerdo del Senado por mayoría absoluta.

Este es el Senado que aparece en la primera versión de la redacción de la Ponencia. ¿Por qué? Yo creo que porque en aquel momento el Grupo Socialista -y debo decirlo hoy, y no os parezca

partidismo-, por influencia muy importante de los socialistas catalanes en aquel momento, junto con el Grupo Comunista, presentaron un proyecto de carácter federal. Los nacionalistas de entonces, representados por Miguel Roca, en lo que se llamaba el Grupo vasco-catalán, también iban en esta línea. En aquel momento, UCD creo que no tenía una idea excesivamente clara y había diversidad de opiniones en su seno. Por eso creo que en aquel momento salió adelante aquella propuesta que reflejaba la idea de que íbamos a una estructura federal.

Esto puede hacer comprender cuál era la actitud de ciertas fuerzas ante el problema del bicameralismo, es decir, podíamos haber intentado una constitución monocameral. En mi propio caso y en nombre del Grupo que yo representaba, que era el Grupo Comunista, teníamos una visión federal del Estado. Pensábamos que la creación de las autonomías iba a dar lugar a una estructura con lógica federal, se llamase o no se llamase federal, y que por consiguiente necesitábamos una Cámara federal. Esta era la idea y por eso se apoyó desde las fuerzas de izquierda la presencia de un Senado, cosa que no hicieron en la República.

Una vez publicado el texto de la Ponencia hubo una gran cantidad de enmiendas sobre la concepción del Senado, la mayoría de ellas referidas a la forma de elección de los senadores, sobre todo al número de ellos, pero pronto empezó a emerger el problema de fondo, es decir, el problema de fondo era que aquel Senado no complacía en aquel momento a la UCD, porque se tenía una visión distinta, porque hubo una polémica muy seria sobre este problema de si nuestra estructura iba a ser la de un estado federal o no.

El problema de las Comunidades Autónomas fue muy discutido y con mucha seriedad. Si me permiten un inciso, creo que habría que recuperar el debate del período constituyente porque es de una gran riqueza, tanto en el Congreso como en el Senado, en el que se manejaban argumentos muy sólidos, muy interesantes, muy pensados por una parte y por otra.

Pero en fin, se impuso esta idea.

Yo creo que en aquel momento -a lo mejor lo que digo no es cierto, pero es lo que yo pienso- UCD estaba muy preocupada por el problema electoral. Estaba convencida de que las grandes ciudadades serían para la izquierda y que la España rural sería su principal fuente de votos y con esa preocupación les interesaba otro tipo de Senado, sin ninguna clase de dudas.

La discusión fue complicada, no muy clara en sí misma. Debo decirles que cuando la Ponencia examinó las enmiendas recibidas en aquellas reuniones del Parador de Gredos, sobre este punto no llegamos a ningún acuerdo y buscamos una salida que consistía en dejar las cosas abiertas. La fórmula que aprobó la Ponencia después de examinar las enmiendas era decir que el Senado sería una Cámara de representación territorial y los senadores serán elegidos de acuerdo con lo que diga una ley orgánica. Nos quitábamos, digámoslo así, el problema de delante esperando que la negociación futura aclarase exactamente que es lo que iba a ocurrir.

Después de este informe de la Ponencia, cuando se inició el debate en Comisión, se empezaron a introducir las enmiendas que iban a dar al Senado su configuración actual. Se mantuvo lo de

la Cámara territorial, pero la forma de elección de los senadores empezó a variar. En algunas enmiendas subsistía la idea de las asambleas parlamentarias de las Comunidades Autónomas, pero se introdujo la fórmula actual, que luego se refrendó en la Comisión y en el Pleno. Les llamo la atención sobre la forma en que esto se produjo. Si ustedes siguen la estructura temporal del debate en la Comisión, verán que cuando se llega a los artículos referentes a la composición del Congreso y del Senado se hace un paréntesis y se dice: "Ya lo discutiremos más adelante". Y se discutieron tan adelante que fue la última cosa que se discutió en la Comisión, es decir, la Comisión cerró sus debates a finales de junio de 1978 y la última cuestión que se discutió en esa sesión antes de cerrar completamente las labores de la Comisión fue esos artículos, que entonces eran el 63 y el 64.

¿Por qué? Porque había una pugna seria sobre el sistema electoral. La izquierda en general, y particularmente el PSOE, defendía la inclusión en la Constitución del principio de proporcionalidades. La UCD estaba dividida, Alianza Popular estaba completamente en contra de que se constitucionalizase el sistema proporcional, pero de esto se hizo una cuestión de gabinete. Como contrapartida, la UCD impuso el concepto de Senado que prácticamente figura ahora en la Constitución. Este fue un pacto no explícito pero real en virtud del cual se pudo llegar al final. En el último momento se discutieron estos artículos y se aprobaron, no exactamente en su literalidad tal y como figuran en la Constitución, pero sí en su espíritu.

Esto fue aprobado en el Pleno del Congreso y en el Senado hubo una discusión muy interesante pero que no puso en cuestión el conjunto del sistema. Hubo unas enmiendas muy interesantes del señor Satústregui y del señor Ollero. El señor Ollero pretendía introducir en esa lógica el principio de senadores de nombramiento real propuestos en listas por el propio Congreso y por el propio Senado. Si no me equivoco, pedía una lista de 75 candidatos entre los cuales el Rey decidía 25. Esa enmienda fue derrotada y en el Pleno del Senado se continuó con la lógica actual que luego la Comisión Mixta Congreso-Senado reafirmó dándole la redacción definitiva.

De modo que, vean ustedes, fue el resultado de un pacto que tuvo sus pros y sus contras. Personalmente estuve en contra de ese pacto y mantuve hasta que pude, personalmente y como miembro del Grupo que entonces yo representaba, una oposición total a este sistema. Presenté varios votos particulares y enmiendas, fui apoyado alguna vez por el Partido Nacionalista Vasco y por Minoría Catalana, pero la verdad es que fue una batalla perdida.

Lo que yo mantenía era la idea inicial, es decir, la de que en nuestro sistema el Senado sólo tenía sentido si era un Senado que tuviese una lógica de un Estado federal.

Ustedes me dirán que por qué un Estado federal. Yo no es que sea partidario de las grandes palabras, porque a mí me importa personalmente poco que nuestro sistema se designe como un sistema federal o no. Lo que me importa es la cosa, es decir, el funcionamiento real, su lógica profunda, su estructura profunda, y la verdad es que un Estado que pasa de ser un Estado tan

centralista como el que teníamos nosotros, con un sistema jacobino, trasplantado de la experiencia francesa pero con una estructura social que no era la de Francia, y que fue reforzado por las dictaduras militares que hemos tenido en este siglo, pasar de un Estado centralista a un Estado de autonomías significaba cambiar la lógica profunda del sistema de arriba a abajo. Yo creo que entre los cuatro o cinco grandes temas de la Constitución este es uno de ellos, y quizá el principal, porque cambia la lógica profunda.

Debo decirles que, personalmente, nunca creí que ese proceso fuese rápido, que el cambio tardaría, aunque se constitucionalizase, 40 ó 50 años, porque no se borra así como así toda una fase tan larga como la que hemos tenido de un sistema para pasar al otro, pero la verdad es que en algunas cosas se ha avanzado muy rápidamente, en otras todavía estamos con lentitud, pero el cambio ha sido más rápido de lo que yo mismo llegué a pensar. Era evidente que si hacíamos este cambio las instituciones tenían que reflejarlo, y muy concretamente el Senado, si realmente se mantenía, era para eso, porque en un sistema autonómico como el que creábamos mantener un Senado, que en gran parte refleja estructuras del pasado, y que da la representación principal a una entidad administrativa que está en la Constitución pero que es una entidad menor, como son las provincias, no refleja con exactitud lo que nos proponíamos. Ni siquiera refleja con exactitud la lógica profunda de nuestro sistema.

Yo estoy convencido de que el sistema que ahora tenemos no desmerece nada de un sistema federal. Nos falta todavía un camino por recorrer, pero no desmerece nada. Esa es su lógica profunda.

Por consiguiente, si ustedes quieren hacer una pequeña visión comparativa a los sistemas federales, comprobarán fácilmente que la palabra "federal" no resuelve en si misma nada. Hay sistemas federales que funcionan, otros que funcionan a medias, otros que no funcionan y otros que desaparecen. Nuestro Estado es un Estado que no se llama federal pero funciona bastante bien y puede funcionar todavía mejor como un sistema federal, teniendo en cuenta que cuando digo federal no estoy hablando de uniformidades absolutas. Pienso que los estados federales son tan flexibles que pueden acoger situaciones diferentes. En la propia lógica del Título VIII está así. La lógica del Título VIII prevé varias formas de acceso a la autonomía porque cree que partimos de situaciones diferentes y por eso se arbitran situaciones y fórmulas diferentes, aunque todas ellas van a ir confluyendo luego en una misma lógica profunda que permite tratamientos distintos para cosas específicas y concretas.

Por eso pensé que esa era la lógica del Senado.

Han pasado algunos años, estamos ante una situación nueva y creo que el sistema se ha consolidado. Hoy podemos dar por consolidado el sistema y, por consiguiente, el problema es ver qué hacemos ahora.

Particularmente -ahora si hablo a título personal- soy un partidario absoluto de la reforma. Creo que el Senado tiene que

reformarse en la línea que se ha empezado a hacer. Yo creo que ha sido un buen paso el de la reforma del Reglamento, de la creación de la Comisión y esta Ponencia.

Dicho esto, mi opinión personal sobre la reforma se podría condensar en algunas cosas que yo voy a decir muy brevemente.

En primer lugar, que tiene que ser una reforma lenta. Creo que no hay que precipitar las cosas. Tiene que ser una reforma muy pensada, muy consensuada, que avance con pasos pequeños pero que sea cada uno de ellos sólido, es decir, que no se den pasos en el vacío. Ya sé que eso es más [difícil] decirlo que hacerlo. >fácil No quiero recomendarles nada porque son ustedes los que deben decidir, pero mi opinión personal es que debería de ser una reforma muy profunda, muy seria y lenta.

Creo también que la situación política actual y la previsible en los próximos meses no va a ser favorable para eso. Creo que existe un clima de tensión tan alto que va a ser muy difícil que en una cuestión profunda como esta se pueda introducir la serenidad necesaria, pero sería magnífico que funcionase una Ponencia como esta y que avanzase, que aportase soluciones y que permitiese ver nuestra situación política desde una perspetiva más amplia.

En cuanto al problema de las fórmulas, debo confesarles que me encuentro ante dudas muy claras sobre cuál puede ser el contenido de la reforma.

Yo entiendo que el Senado, en un sistema como el nuestro, tiene que ser un órgano de encuentro y de consenso entre

instituciones centrales y Comunidades Autónomas. Esto es lo que yo entiendo que debe ser.

Un sistema como el nuestro necesita esos puntos de encuentro, necesita instituciones que aúnen voluntades, que permitan una discusión seria sobre los grandes problemas conjuntos, que permitan la toma de decisiones lo más consensuadas posibles y el Senado debe ser una instancia en ese sentido -la única no, porque tiene que haber otras-. Ese es el gran desafío y creo que es lo que el Senado debe de hacer, es decir, ser un lugar donde las autonomías puedan hacer oír sus voces, donde se puedan discutir los grandes problemas legislativos y políticos y donde pueda llegarse a soluciones lo más consensuadas posibles. Esto debería de ser la lógica profunda de la reforma.

Personalmente tengo dudas sobre el contenido de la misma. Debo decir que, personalmente también, si yo tuviese que recomendar un modelo, recomendaría el modelo de la República Federal Alemana, pero eso es muy serio. Es muy serio porque significa cambiar de arriba a abajo la lógica actual. El modelo del Bundesrat cumple bastante bien esta función, pero sitúa el centro de gravedad en los gobiernos, en los ejecutivos, con lo cual estamos ante un cambio de enormes dimensiones que no sé si estaríamos en condiciones de hacer en este momento.

Por consiguiente, lo más probable es que se tenga que avanzar por una vía intermedia en la que el centro de gravedad tendrá que seguir siendo la legitimidad que salga de las elecciones.

Dicho esto, sería partidario de recuperar la fórmula inicial de la Ponencia, es decir, de un Senado elegido por los Parlamentos autonómicos de una manera proporcional entre sus fuerzas y buscando una representación real de las propias fuerzas y del propio territorio, como se decía en la fórmula de la Ponencia. Creo que quizá sería la fórmula más sensata, la menos traumática, la que permitiría eso que antes le decía y que seguramente nos podía hacer avanzar a todos.

En todo caso -esta es mi última reflexión introductoria-, creo que debe buscarse por encima de todo un Senado que dé más seguridad y equilibrio al sistema, es decir, no podemos aventurarnos a un Senado que pueda ser un factor de desequilibrio, ~~es decir~~, que pueda ser un factor de enfrentamiento entre las dos Cámaras, que pueda dar parálisis al sistema legislativo. Creo que eso sería negativo. Por consiguiente, habrá que buscar una lógica ~~que~~ como la que antes les decía, que permita asegurar representación de las autonomías, lugar de encuentro, lugar de discusión, lugar de consenso y lugar de equilibrio institucional.

Estas serían mis reflexiones introductorias y aquí me detengo.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE:** Muchas gracias.

Tal y como hemos previsto, le voy a dar la palabra al ponente del Grupo Parlamentario Socialista, senador Bayona.

El señor **BAYONA AZNAR:** Gracias, señor Presidente.

Nos ha recomendado el Presidente que no hagamos discursos, pero es difícil evitarlo. Yo creo que no podemos ser una Comisión de investigación, aunque parte de ella si, es decir, vamos a intentar no hacer valoraciones sobre lo que acabamos de escuchar, que me parece muy interesante, sino averiguar en la medida de lo posible que es lo que Jordi Solé Tura nos está diciendo cuando dice "recuperar" el clima con el que se trabajaba en aquellos momentos. Ha dicho también que sería magnífico que en esta coyuntura política esta Ponencia supiera y pudiera avanzar construyendo una pieza que todos compartimos, que no ha sido afortunada o que su resultado final no está a la altura del desarrollo del Estado de las autonomías. A partir de ahí, yo querría señalar, puesto que él fue el único ponente que defendió el texto de la Ponencia en la Comisión, de la que saldría este pacto en que se remitía a una ley orgánica, que en aquellos momentos hubo razones que hicieron inviable la consagración de ese modelo, pero en el desarrollo actual del Estado de las autonomías ¿sería recuperable aquella fórmula? ¿En qué podría ser recuperable aquella fórmula? ¿Que cree que es lo que puede servir de la fórmula del anteproyecto?

Creo también que la composición debe de estar subordinada -creo que es el clima de la Ponencia- no solamente al desarrollo actual del Estado de las autonomías, sino también a las funciones y a las atribuciones que el Senado deba tener, es decir, a eso deberemos someter el modelo final de composición.

Por lo tanto, hablaba de algunas facultades residuales que podemos encontrar a lo largo del texto. Por ejemplo, cuando se habla en el artículo 158 del FCI o cuando ha quedado el artículo 155 como la única competencia realmente exclusiva del Senado. Si hay otras atribuciones no plasmadas en el texto y por eso no las podemos encontrar en el texto, a lo mejor los ponentes constituyentes nos pueden contar si estuvieron hablando, si valoraron, si estudiaron algunas otras atribuciones que podría plantearse en estos momentos su recuperación. Yo no sé si las referentes al artículo 150 sobre leyes de armonización o algunas otras, porque me parece que lo importante es buscar esa especificidad de la Cámara y esa especificidad -paso a la tercera pregunta que hago- lo es dentro de la arquitectura constitucional. Yo creo que no nos planteamos ninguno de los miembros de esta Ponencia alterar los equilibrios constitucionales, pero evidentemente de alguna manera deberá mostrarse la relevancia de una Cámara de representación territorial en la articulación del entramado constitucional. Por tanto, ¿qué es lo que considera, desde el punto de vista del entramado constitucional, que no debería modificarse? Me refiero a la relación entre poderes y Cámaras. Usted, como diputado en este momento, también puede tener esa perspectiva de, en el desarrollo práctico político del entramado constitucional, cuáles serían aquellos elementos que supondrían un paso constituyente más que una reforma constitucional.

Por último, ya ha dicho que descartaba la fórmula de un Consejo Federal como el Bundesrat, pero querría que nos

justificara el porqué, es decir, unido con la pregunta anterior, si debemos o no debemos descartarlo y porqué, es decir, cuales son las dificultades de encaje de un Consejo Federal dentro del entramado constitucional para que nosotros podamos decidir definitivamente descartar esa fórmula o volver a considerar su conveniencia, dado que su señoría ha insistido en que es el modelo que más le gustaría aunque ve que no sería factible.

Por mi parte nada más. Gracias.

El señor **ORTÍ BORDÁS:** Yo voy a ahorrar cualquier palabra introductoria y voy a ir directamente al capítulo que podíamos denominar "de formulación de preguntas y de preguntas concretas". Tengo que advertir que quisiera aprovechar la presencia del señor Solé Tura para formularle no ya preguntas fundamentalmente políticas, sino aprovecharme de su profesión para plantearle algunas preguntas más pivotando sobre los aspectos técnicos con los que puede enfrentarse en un momento o en otro la elaboración del texto de reforma constitucional.

Paso a formular estas tres exclusivas preguntas.

En primer término, me interesaría conocer la opinión del señor Solé Tura sobre si el Senado del futuro, en el momento de tener competencia para dictaminar un proyecto de ley del Gobierno o una proposición de ley, debe remitirse exclusivamente a una exclusiva de tipo general. Por ejemplo: "El Senado entenderá en primer lugar de las materias de especial relevancia autonómica", por citar alguna de las fórmulas que hasta aquí se han empleado o, por el contrario, el señor Solé Tura ¿entiende que se debía

estudiar la conveniencia de ir a una lista o a una enumeración cerrada de materias para la atribución de competencias al Senado en relación a los proyectos y proposiciones de ley? En esta misma pregunta, ¿qué órgano cree el señor Solé Tura que debía de ser aquel que decidiera a que Cámara debe corresponderle la competencia para ver en primera instancia un determinado proyecto de ley? También en esta primera pregunta, en el caso de discrepancia entre dos Cámaras, ¿cuál cree que debía ser, técnicamente, la solución constitucional a arbitrar? ¿Existen elementos de trabajo suficientes en la propia Constitución vigente como para resolver esta cuestión?

La segunda pregunta sería si el señor Solé Tura entiende que el Senado del futuro debe contar con miembros natos y si, en este caso concreto, los presidentes de Comunidades Autónomas deben de ser miembros natos por esa lógica del sistema autonómico en el que nos encontramos.

La tercera y última pregunta sería al hilo de lo que el señor Solé Tura ha manifestado, si yo no le he entendido mal, de que él cree que el Senado del futuro se debe de componer exclusivamente de representantes de las asambleas o de los parlamentos autonómicos después de haber desechado el modelo del Bundesrat, aunque lo ha presentado como modelo. En caso de que el Senado del futuro esté exclusivamente constituido por senadores representantes de asambleas legislativas o de parlamentos autonómicos, la pregunta al especialista es si entonces las Cortes Generales, a las que hace referencia la Constitución en su texto vigente, seguirían representando al

pueblo español en sus dos Cámaras o solamente representaría al pueblo español una sola Cámara. Esa es una opinión técnica que también nos gustaría que el señor Solé Tura tuviera la amabilidad de contestarnos.

Muchas gracias.

El señor **RIGOLL I ROIG:** A la hora de reivindicar el concepto de federal, por una parte es una arquitectura jurídica del Estado y por otra debe tener una componente de reconciliación histórica. Quisiera, si se pudiera, profundizar en este tema, es decir, lo federal como instrumento jurídico de vertebrar el Estado como concepto y lo federal como reconciliación histórica del problema que tiene planteado España.

En segundo lugar, cuando hablamos como punto de referencia del Bundesrat: relación entre gobiernos o relación política entre parlamentos autónomos en cuanto a representación de los senadores. Una cosa y otra es distinta. La una es una representación casi orgánica para buscar el acuerdo y lo otro es cámara de debate plural y representativa; el Senado, ¿debe ser la cúpula de una cosa o de otra?

El señor **SANZ CEBRIÁN:** Gracias, señor Presidente.

Con suma brevedad, aunque esta brevedad no debe excluir mi agradecimiento al compareciente porque nuevamente me da oportunidad de aprender -lo dije hace poco también-. Coincidimos en un debate en la Fundación Encuentro y me llamó la atención algunos de sus planteamientos que hoy también se han expresado

de la misma forma. Concretamente, y aunque pueda parecer que es repetitivo lo que voy a decir con lo que ha manifestado el senador Rigol, a mí me interesaría que se hiciera hincapié en la terminología que se ha empleado de "federalismo flexible" y que, si no me equivoco, el compareciente en otra ocasión empleó el de "federalismo asimétrico", vocablo que creo que puede ser de sumo interés.

La segunda sería en esa línea que he explicado anteriormente: ¿cómo se plasmaría este federalismo flexible, que de alguna manera tiene que reconocer hechos diferenciales, que tiene que reconocer que existen nacionalidades y que existen regiones? ¿Qué pautas deberíamos seguir según el compareciente para ahondar en esa línea?

Nada más.

El señor **BARBUZANO GONZÁLEZ:** Primeramente, muy agradecido por la comparecencia del profesor y diputado Solé Tura.

Casi todas las preguntas que se me habían ocurrido las han formulado anteriormente. Por lo tanto, ahorro trabajo.

Lo único que quisiera que profundizase un poco, si fuera posible, es ~~sobre~~ lo hablado por el senador Ortí Bordás sobre el asunto de las competencias para remarcarlas o especificarlas y en el que un lector desapasionado de la Constitución, desde hace tiempo, observa que en un sistema bicameral, si no opina el diputado Solé Tura que está demasiada volcada la responsabilidad -quizá por lo que nos explicó de la gestación del propio texto- primera y última, según el asunto o la materia que trate, sobre

el Congreso de los Diputados, en una España cuasi federal y marcadamente asimétrica.

Las demás preguntas son las que han hecho los compañeros.

La señora **VILALLONGA ELVIRO:** Agradecer al compareciente la claridad de su intervención.

Yo tendría algún tema que plantear.

Coincido básicamente en las opiniones que ha manifestado aquí.

Ha planteado el compareciente que, efectivamente, estamos diseñando un modelo federal, aunque no es ni puede ser un problema de nombres el problema principal. Ahora bien, hay dos grandes modelos de estado federal: uno sería el federalismo norteamericano y otro sería el federalismo alemán. Se indica por parte del compareciente que se establecieron cuatro senadores por circunscripción siguiendo miméticamente el ejemplo del sistema de elección establecido en la Constitución norteamericana. El problema con el que nos encontramos, para implantar un modelo de federalismo de esas características, es que en el caso nortemericano el Presidente no está nominado por las Cámaras puesto que no es un sistema de elección del ejecutivo en segundo grado, sino que la elección del ejecutivo es una elección independiente de la elección de las cámaras, es decir, pretender sostener -quisiera que el compareciente abundara en esa dirección- un sistema federal de carácter similar al norteamericano, a mi juicio, en estos momentos, es política y jurídicamente inviable, dado que el Presidente, en nuestro país,

se elige en el Congreso de los Diputados, es decir, que la salida, si abordamos la necesidad de un estado federal, sería convertir al Senado en un órgano de encuentro y consenso entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Esto llevaría a otro debate que también el compareciente ha señalado. Él plantea que, aunque es mucho más claro el modelo alemán, podría irse a una vía intermedia. Ahora bien, a mí me interesaría preguntar sobre ese particular algunas cuestiones. Si es un órgano de consenso y de encuentro entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la representación de las Comunidades Autónomas debería ser una representación acorde con aquellas fuerzas parlamentarias que configuraran los gobiernos autonómicos, dado que se trataría, si intentamos aproximarnos a un modelo que favorezca esta constitución de órgano de encuentro y consenso entre Estado y Comunidades Autónomas, lo contrario, el que la representación en el Senado no obedeciese a las mayorías de gobierno en las Comunidades Autónomas, nos encontraríamos con que la voluntad de las Comunidades Autónomas no quedaría expresada con claridad en ese órgano que sería el Senado. No sé si me estoy explicando en que dirección intento orientar mi pregunta, es decir, podríamos encontrarnos con que si, por ejemplo, las elecciones para la composición de la Cámara Alta se celebrasen al mismo tiempo que las elecciones para el Congreso de los Diputados, podría producirse la situación de que las mayorías que se configurasen en las distintas Comunidades Autónomas, que obedecerían a elecciones posteriores, no reflejasen de una manera clara la composición que se produciría

después en el Senado, porque podría haber mayorías distintas. Por lo tanto, el Senado no sería el tal órgano de encuentro entre las Comunidades Autónomas y el Estado. Este es uno de los problemas, junto con el problema de que el Presidente del Gobierno se elige por parte del Congreso de los Diputados. En ese sentido, solamente podemos atender, desde mi punto de vista, a mantener el Senado con las actuales competencias, en tanto en cuanto es en el Congreso de los Diputados donde finalmente reside -es una opinión personal- la soberanía popular, puesto que es allí donde se elige al Presidente del Gobierno. A mi juicio, en el caso del Senado, sería la expresión territorial y por tanto una Cámara de corte federal.

Estas son algunas de las preguntas que yo quería dejar encima de la mesa al compareciente porque me parece que su intervención trae como consecuencia el mantenimiento de una cámara federal y quisiera saber por qué razones considera que no se va a poder avanzar hacia esa dirección sino que habrá que avanzar hacia una vía intermedia.

Yo creo que tratar este tema en la actual situación política es un tema difícil. Yo creo que es una argumentación muy respetable pero a mí me parece que en situación política más difícil se elaboró la Constitución de 1978 y que, por tanto, este sería un argumento de segundo tenor, no podría ser un argumento principal.

El señor **FERRER I ROCA:** Agradecer al señor Solé Tura las informaciones y, en general, todo el contenido de su intervención.

A lo largo de su intervención él ha hecho alguna referencia a que sería conveniente y deseable volver a recuperar la predisposición, el clima político y la voluntad del año 78, con la enorme ventaja de que no estamos en el año 78, es decir, hemos recorrido y hemos acumulado una experiencia práctica, de manera que la autonomía política ya no es solamente una aspiración, sino que son realidades, con aspectos positivos y aspectos negativos, como cualquier obra humana.

Partiendo del camino recorrido, todos tenemos conciencia de que hay que enfrentarse a un problema que en aquel momento no solamente se dejó, desde nuestro punto de vista, aparcado porque el mapa autonómico no estaba desarrollado, sino por su gran complejidad política. Ante aquel hecho, ahora podíamos volver a repetir, si es que no hay suficiente impulso político, la misma operación, en el sentido de dejar el Senado como está, que no es útil al estado de las autonomías, pero también hay que decir que no lo obstaculiza frontalmente, o bien intentar desarrollar qué quiere decir la Constitución cuando habla de que este Estado está integrado por nacionalidades y regiones.

Este es el dilema de fondo.

Podemos hacer una de las dos cosas: dejarlo aproximadamente como está o intentar de verdad desarrollar estos dos conceptos.

El federalismo, como todos los grandes conceptos que llevan siglos funcionando, ha recogido muchos obstáculos y ha resultado

un poco confuso. De todas maneras, si hacemos un esfuerzo por volver a los orígenes, es aquel sistema político que permite que elementos distintos acuerden una acción común. Esta es mi pregunta: señor Solé Tura, ¿sobre qué elementos debería pivotar el desarrollo del concepto de nacionalidades y regiones? Este es un momento políticamente muy delicado que, insisto, podemos otra vez aplazarlo, pero si nos enfrentamos a él, lo que no podemos hacer es federar a muchos elementos que son idénticos, en el sentido de que sinceramente no creo que sea posible federar Extremadura con Castilla la Mancha. Hay que federar, deberíamos federar y coordinar, es decir, hay que profundizar en el Estado de las autonomías en el sentido que decíamos, en el sentido de coordinar elementos distintos, pero estos elementos distintos denominados nacionalidades y regiones, ¿sobre qué contenidos deberían desarrollarse?

El señor **CALVO LOU:** En primer lugar, darle las gracias al señor Solé Tura.

Me ha parecido muy interesante su disertación. Yo podría decir que estamos al 90% de acuerdo con todo lo que ha dicho. Habría que profundizar más, y a estas alturas es difícil hacer más preguntas, porque creo que todos los intervinientes han profundizado mucho en el tema y han hecho preguntas cuya respuesta me imagino que será igual de interesante y podrá dar lugar a que tengamos una idea más clara del pensamiento del señor Solé Tura.

No obstante, si quisiera ver si pudiera profundizar en un tema que a nosotros nos preocupa mucho y que ya la senadora Vilallonga, a lo mejor por ser del mismo Grupo, lo ha puesto también sobre la mesa. Es el tema de las elecciones de los senadores. Nosotros entendemos que, tal como están constituidas las dos Cámaras, privan los intereses de los partidos. El señor Solé Tura ha hecho una referencia concreta al tema de UCD en el momento en que se estudió la situación del Senado actualmente y a nosotros nos preocupa que ese interés de los partidos pueda subsistir en el futuro. De esa forma de elección podía depender el que las Comunidades Autónomas se sintieran verdaderamente representadas, porque muchas veces entendemos -se ha puesto de manifiesto en algunos debates- que el interés de los partidos mayoritarios ha primado o puede primar sobre el interés de las Comunidades Autónomas. Se podrían poner ejemplos pero, por la hora en la que estamos y la rapidez, no da para mucho más, pero si que me gustaría que en este punto se pudiera profundizar lo suficiente porque ha puesto alguna pega al funcionamiento del Bundesrat y, a lo mejor, la mejor forma, llegando a los acuerdos pertinentes, es que no se produjera esta falta de sensibilidad entre lo que quieren las Comunidades Autónomas y lo que verdaderamente puede interesar a los partidos, lo que podría ser una de las formas de encontrar soluciones. Esa es mi pregunta: ¿Cuál podría ser el verdadero sistema y el número de senadores que tendría que tener este Senado para ser verdaderamente útil a las Comunidades Autónomas?

El señor **GUARDIOLA SELLÉS:** Brevísimamente, tan sólo un aspecto que en parte ha planteado ya el senador Ferrer: el de las nacionalidades y regiones, el hecho diferencial o cómo de cara a ese futuro Senado podríamos dar integración a estos conceptos que están en la Constitución y que también están en algunos estatutos de modo distinto.

¿Qué le parece al señor Solé Tura, en ese sentido, que podría ser constitutivo de nacionalidad y que pudiera ser constitutivo de región, a la vista de lo que es la Constitución y de lo que es también el desarrollo que hasta ahora se ha hecho de la Constitución a través de los textos ejecutivos? ¿Son nacionalidades las históricas, como dice la Constitución, en base a un concepto muy precioso, escueto e instrumental? ¿Son nacionalidades aquellas que se llaman a sí mismas en sus estatutos? Creo recordar que, aparte de las históricas, hay un par de casos que también se llaman nacionalidades a sí mismas en sus estatutos, como es el caso valenciano. ¿Son nacionalidades aquellas que reúnen algunos requisitos, como por ejemplo disponer de lengua propia o algunos otros que pudiéramos establecer? Me gustaría que el señor Solé Tura profundizara en este tema.

Un tema más, muy concreto, en relación con la pregunta que hizo la senadora Vilallonga. Es el tema de la soberanía popular, en el sentido de la investidura del Presidente. ¿Qué le parece al señor Solé Tura el modelo belga de investidura por el Congreso y confianza por el Senado para iniciar la tarea legislativa?

Nada más.

El señor **PÉREZ GARCÍA:** El compareciente ha mencionado en reiterados momentos de su intervención el concepto de la lógica profunda del sistema. Yo creo que en la lógica profunda de un sistema ampliamente descentralizado coexisten, en una situación de tensión permanente, elementos unificadores, elementos cuyo sentido y cuya orientación es unificadora, homogeneizadora, y elementos diferenciales, elementos que pugnan por resaltar los componentes heterogéneos del sistema, los componentes particulares del sistema. Le quiero pedir que haga alguna reflexión sobre el siguiente punto, que es el que me preocupa y hasta me obsesiona un poco: nosotros tenemos un sistema parlamentario en el que existe una Cámara, la Cámara Baja, que debiera representar al pueblo español en tanto que universidad, en tanto que conjunto; sin embargo, en esta Cámara existen y actúan sujetos políticos, grupos parlamentarios con una presencia cuantitativa y cualitativamente muy importante que tienen una especial vocación de representar elementos particulares que forman parte del sistema, colectividades territoriales, nacionalidades que forman parte de este sistema en el Congreso de los Diputados. Si en la configuración definitiva que pueda caracterizar al Senado, a través de esta labor de reforma constitucional, esos sujetos políticos obtuvieran una presencia reforzada, como podría ser si se optara por el modelo Bundesrat o por un modelo en el que los senadores fueran representantes directos de los gobiernos autonómicos, en los que tienen una presencia importante fuerzas políticas, partidos políticos que tienen una especial vocación de representar elementos

diferenciados, el equilibrio dinámico que subyace a todo sistema político ampliamente descentralizado desde el punto de vista territorial, ¿no correría el riesgo de romperse en el sentido de que acabaran primando los elementos que representan lo particular o que tienen una vocación especial de representar lo particular frente a los elementos que tienden a representar los elementos unitarios, los elementos unificadores del sistema? Esa es mi pregunta.

El señor **SOLE TURA:** Las preguntas son muchas y casi todas ellas de calado profundo. Creo que algunas las puedo contestar y en otras puedo expresarles mis propias dudas. Creo que eso es lo honesto.

Si me permiten, puesto que ha salido el tema de recuperar el espíritu del 78, me gustaría hacer una reflexión sobre qué quiere decir esto. En realidad, cuando nos enfrentamos ante esa cosa tan extraordinaria de tener que elaborar la Constitución, el problema metodológico era saber que es lo que queríamos hacer, lo cual exigía no sólo conocer otras constituciones y buscar en el derecho comparado, sino fundamentalmente hacer una reflexión sobre nuestra propia historia. Este fue el meollo del asunto.

En definitiva, el problema era el siguiente: si examinamos lo que nos ha ocurrido en nuestra historia vemos que los intentos de establecer constituciones democráticas avanzadas fracasaron todos por la propia debilidad de los que las proponían y porque cada uno de ellos se encontró con levantamientos militares y

gobiernos muy autoritarios que culminaron en este siglo nada menos que con dos dictaduras.

¿Cuáles eran las causas que nos habían llevado a esta situación? ¿Cuáles eran las causas que habían provocado esta serie de catástrofes históricas? ¿Por qué un régimen democrático había sido prácticamente imposible de establecer en nuestro país? ¿Cuáles eran los motivos? Entonces, a lo que nos dedicamos de manera implícita y explícita fue a identificar esos problemas, y era evidente que había alguno de ellos muy importante. Uno era el tema del pluralismo real de la sociedad española, tanto lingüístico como de identidades, que tenía que ser reconocido de una manera o de otra y, además, no solamente reconocido, sino elevado a su auténtico rango. Otros eran problemas más institucionales pero también de muy hondo calado: república, monarquía, por ejemplo.

Si ustedes piensan un poco en eso, verán que esos grandes temas, como el del federalismo, en nuestro pasado habían sido problemas de diferenciación de la sociedad. Se habían convertido no en problemas políticos o técnicos, sino en problemas ideológicos. Ser federal en España era ser no sólo partidario de una fórmula de Estado sino que ha sido una fórmula de vida.

En la guerra civil los dos bandos pelearon con banderas diferentes, con himnos diferentes y con dos concepciones distintas de lo que tenía que ser este país. Las divisiones eran enormes y profundísimas. Se trataba de ver qué es lo que había detrás de ellas y sobre todo qué soluciones teníamos que arbitrar para que esa división no volviese a producirse. Hay divisiones

en la sociedad, que duda cabe, porque la sociedad no es homogénea por sí misma, ni mucho menos, pero esas divisiones podíamos superarlas. De eso se trataba.

Creo que la Constitución está toda ella recorrida de arriba a abajo por esa preocupación. En el mismo Título VIII, que es un Título relativamente confuso, verán ustedes un reflejo inmediato de nuestra propia experiencia en la Segunda República, es decir, en la Segunda República se intento hacer algo de eso, se avanzó y fracasó. ¿Cómo se avanzó y cómo fracasó? El sistema de aprobación de los estatutos de la vía del artículo 151, tal y como está ordenado, está todo él pensado en la experiencia de lo que fue la aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña en el 32 para que no se volviese a repetir lo que dio lugar a un conflicto tan grave. La idea misma del sistema general de autonomías refleja lo mismo, es decir, se trataba de reconocer especificidades, pero no únicamente esas especificidades. Sabíamos que había muchas especificidades muy distintas y que España es un país enormemente plural y que el sistema tenía que ser general. Esta es otra de las conclusiones.

En definitiva, lo que había era una reflexión seria, no sé si acertada o no, sobre nuestra propia historia y sobre cómo hacer frente a los problemas heredados para que nunca más volviésemos a retroceder, para que la democracia se consolidase en España y para que nuestra Constitución fuese una Constitución de vigencia duradera y de eso se trataba.

Lo digo porque cuando hablaba de recuperar el espíritu del 78 también eso hay que tenerlo muy en cuenta. Ha pasado muy poco

tiempo y estos 16 años son una gota en el océano de nuestra historia y aunque hemos batido ya el récord de duración de una constitución democrática todavía es un récord precario y debemos ver que tiene que durar mucho más. Por eso creo que la reforma que hay que hacer es como consolidar el sistema o como consolidamos los avances que se han hecho.

Esta es una reflexión general, no sé si innecesaria, pero entiendo que eso es importante.

Eso liga con el problema del federalismo. El federalismo hoy, todavía, me lo encuentro cada día. Cuando voy a un lugar y hablo de la lógica federal del sistema desencadeno muchas alarmas. Todavía hoy el utilizar la palabra "federal" genera inquietud por muchos lados, porque se entiende como concesión a la independencia de una parte, en fin, creo que se vuelve a la esencia ideológica a que antes me refería. El federalismo es una técnica de gobierno para gobernar sociedades muy plurales en las que es necesario que los tres niveles sean todos ellos fuertes, si no, no funciona. Tiene que haber un poder central muy sólido, así como los poderes de, en nuestro caso, las Comunidades Autónomas y los poderes de los municipios tienen que ser también muy sólidos. Así funciona el estado federal. Si el estado federal consiste en que uno debilita al otro no hay posibilidad de que funcione. Eso es lo que yo entiendo. En función de eso, como vemos, es el elemento de la uniformidad, de la homogeneidad y de la diversidad.

Creo que nuestra Constitución está recorrida también por ese espíritu, es decir, si en el Título VIII se arbitran diversas

formas de acceder a la autonomía es porque se sabe que partimos de situaciones diferentes. Si se busca igualar al máximo las competencias es porque también creemos necesaria esta homogeneidad, pero eso no significa que un sistema federal tenga que ser absolutamente monocorde en el sentido de que se trata todo exactamente igual, porque las situaciones son diferentes. Por eso creo que es importante que existan lugares de encuentro y de consenso, porque es ahí donde tienen que resolverse las diferencias. Las diferencias no se podrán resolver desde un gobierno que no tenga mecanismos de pacto con las comunidades autónomas. ¿Cómo lo va a hacer? ¿Por vía legislativa diciendo que esto es una nacionalidad, esto es una región? Eso es muy difícil y ustedes lo saben perfectamente. Incluso en los primeros momentos de la puesta en marcha de las autonomías el conflicto predominaba sobre el acuerdo. Eso se ha ido rebajando porque se han encontrado fórmulas de acuerdo básicamente bilaterales en las que el Gobierno central tiene relación bilateral y, aunque se han arbitrado mecanismos de consenso más amplio en forma de conferencias sectoriales o consejos, sin embargo creo que ese es un terreno que todavía está por recorrer en su verdadero camino. Aquí es donde tendría que arbitrarse esa lógica de lo común y lo diferente. No veo que pueda existir ningún otro mecanismo, porque si no es así, es lógico que las comunidades que se consideran diferentes tiendan a acentuar su diferencia y lo van a hacer porque esa es su lógica profunda, y creo que no es incompatible una cosa con otra si se arbitran mecanismos de negociación y de consenso. Eso es lo que yo creo.

Como ustedes ven, se trata de consideraciones generales que contestan ya a preguntas que se me han hecho porque me resulta muy difícil contestarlas una por una a todas porque entonces nos alargaríamos mucho.

Aparece aquí el problema de la relación entre las Cámaras. ¿Por qué no un Bundesrat?

El modelo alemán se basa no sólo en que el Bundesrat representa a los gobiernos de los länder, sino también en que el sistema de partidos políticos es muy uniforme, es decir, existen grandes partidos de alcance federal que pueden pactar a todos los niveles. Si no hay partidos que puedan pactar es muy difícil que exista una función.

Ahora mismo, en el Bundesrat alemán, hay mayoría socialdemócrata y sin embargo no hay ningún problema de ruptura de equilibrios. ¿Por qué? Porque los partidos tienen presencia global. Fíjense que cuando se produjo la integración de la Alemania del Este se preocuparon muy mucho los partidos de extenderse en aquella zona para que no quedase una situación de partidos de ámbito exclusivo. Ahora mismo el ex partido comunista acaba de hacer un congreso en el que se plantean salir del Este para implantarse también en el Oeste. Esto es lo que permite que el sistema funcione. Es lo mismo que permite que un sistema como el norteamericano también funcione, aunque los partidos sean allí mucho más relativos porque en el caso norteamericano, como ustedes saben, la solución que se encontró no fue una solución previamente anunciada por nadie, aunque había teóricos del federalismo. Se fue a resolver problemas concretos después de que

la confederación hubiese fracasado y, como la confederación había fracasado, decidieron buscar un sistema más ágil que permitiese expresar la unidad del conjunto y al mismo tiempo reconocer la especificidad de cada uno y por eso se encontraron estas fórmulas del Congreso y del Senado con representación distinta y se creó un Presidente de la República que era un monarca elegido cada equis años.

El problema, por consiguiente, cuando en un sistema como el nuestro el sistema de partidos es distinto, cuando entre los grandes partidos presentes en el conjunto de toda España hay posibilidad de acuerdos pero sobre todo hay una lógica de confrontación, como por otro lado es normal, con partidos muy importantes pero que tienen un ámbito territorial reducido, como son los partidos nacionalistas, este problema se plantea de una manera distinta. Creo que ahora la experiencia que está ocurriendo en estos momentos sobre mayorías parlamentarias en el Congreso -una experiencia muy interesante desde mi punto de vista- es lo que nos aleja de un sistema como el alemán; por eso yo he dicho que no me parece que sea transplantable directamente a nuestro caso un sistema como el alemán.

En cuanto a problemas más específicos, yo no sé si el señor Rigol, que me ha pedido que hable del tema como instrumento de reconsideración histórica, considera que con lo que he dicho basta.

¿Qué facultades debería conservar el Senado? Yo creo que las que tiene ahora deben conservarse, evidentemente, y yo sería

partidario de, en el caso de las leyes de armonización, volver al texto inicial y dejarlo en manos exclusivamente del Senado.

En cuanto al problema de la relación en las facultades legislativas, de quién decide, a quién se atribuye la competencia en el caso de los temas que tenga que conocer el Senado, aquí habría que perfilar de otra manera las relaciones entre Congreso y Senado. Aunque creo que la iniciativa principal tendría que seguir en el Congreso, creo que las facultades de veto y las facultades de presencia en la política legislativa que tenía el Senado tendrían que reforzarse mucho más.

El señor **PRESIDENTE:** Estamos con un problema de tiempo debido al encaje. Si los ponentes no tuvieran mucho inconveniente, para no retrasar la comparecencia del señor Fraga, yo le facilitaré al señor Solé Tura que nos remitiera por escrito alguna de las preguntas que se han facilitado o, en su momento, podemos arbitrar alguna otra fórmula, pero se nos ha ido el tiempo de las manos. Pido excusas a todos los afectados, pero empiezo a tener algún problema de encaje de horario.

El señor **SOLÉ TURA:** Por mí no hay ningún inconveniente. Comprendo perfectamente la situación y sé que el horario hay que cumplirlo y sé que estas reuniones tienden a alargarse.

Yo estoy ~~a la forma~~ de acuerdo en el método que ustedes digan. Si ustedes piensan que les puedo facilitar una respuesta por escrito a las preguntas que no he contestado encantado.

El señor **PRESIDENTE:** O que esta comparecencia siga en otra ocasión con un poco más de tiempo, porque el problema que tenía el señor Solé Tura era un viaje a Estrasburgo que es por lo que hemos forzado la otra al ir por delante. Yo creo que podríamos convenir que esta segunda parte, lo mismo que cualquiera de los otros intervinientes, que alguno vendrá dos veces en doble condición, como por ejemplo el señor Fraga, podemos hacer posteriormente una segunda comparecencia. Yo creo que como los dos comparecientes tienen obligaciones, empiezo a tener un problema de encaje de tiempo.

El señor **SOLÉ TURA:** Por mí, lo que ustedes decidan y estoy a su servicio en la medida de lo posible y dentro de un orden.

Sin hacerles consideraciones que les halaguen, creo que este es uno de los grandes desafíos y de los más bonitos e interesantes que tenemos en estos momentos y, si ustedes avanzan, será un gran paso para todos. Se lo digo con toda sinceridad y sin que sea un halago final. Así lo creo y, por consiguiente, estoy a su servicio, de modo que si ustedes creen que es útil que yo conteste a las preguntas que me han formulado y que no he contestado lo haré con mucho gusto dentro de las limitaciones de mi propia concepción de las cosas, como es lógico. Si consideran necesario que comparezca en alguna otra ocasión encantado también.

De modo que ustedes dirán.

Muchas gracias por todo.

PONENCIA PARA EL ESTUDIO

DE LA REFORMA CONSTITU-

CIONAL DEL SENADO

(30-01-95)

COMPARECENCIAS

	Pág.
Excmo. Sr. D. Jordi Solé Tura	2
Excmo. Sr. D. Manuel Fraga Iribarne	37

El señor **PRESIDENTE:** Mis primeras palabras son para saludar al señor Solé Tura, darle las gracias en nombre de la Ponencia, y por tanto también en nombre de la Cámara, por su comparecencia hoy aquí, y simplemente exponerle el procedimiento de trabajo que hemos convenido unos minutos antes de que se hiciera presente entre nosotros.

Hemos solicitado a los ponentes constitucionales que nos trasladen sus reflexiones sobre el proceso de elaboración de la Constitución, deteniéndose en el Senado, en su composición y funciones a lo largo de todo este proceso, y que nos den su visión sobre cómo ven ellos estos trabajos que hemos empezado a realizar tras el debate del Estado de las autonomías en la Comisión General de Comunidades Autónomas tras la reforma de nuestro Reglamento y que lo expongan libremente.

Esta Ponencia ha buscado que su método de trabajo nos haga confluir en consenso y, en ese sentido, diversos miembros de la Ponencia convenimos en que teníamos que hacer una reflexión sobre algo así como un catálogo de las posibles deficiencias en el funcionamiento de nuestro Estado para, mediante esta reforma del Senado, adaptar institucionalmente el Senado al Estado de las autonomías. Por lo tanto, está claro que no estamos buscando un maquillaje de esta Cámara, un intento de justificar su existencia per se.

Con esta simple introducción, y señalando que tras ella habrá preguntas de los ponentes, tiene su señoría la palabra.

El señor **SOLE TURA:** Agradecimiento por agradecimiento, debo empezar agradeciéndoles a ustedes esta convocatoria y además el hecho casual de que me corresponda iniciarla a mí que, en definitiva, por orden alfabético, sería el último de los comparecientes.

Les agradezco muchísimo que nos hayan convocado porque creo que es una ocasión para hablar con tranquilidad sobre lo que ha sido nuestra visión de las cosas desde que empezó la transición hasta hoy. Por consiguiente, una reflexión que creo que se puede y se debe hacer sobre el pasado para sacar lecciones y ver que es lo que hacemos en el futuro.

Por eso, si me permiten ustedes, yo empezaré haciendo una reflexión sobre este pequeño pasado que tenemos desde que se aprobó la Constitución.

La primera reflexión es ¿por qué tenemos un Senado? ¿Cuál es la causa de que exista un Senado en nuestro sistema constitucional? La verdad es que podíamos haber hecho una Constitución sin Senado y nuestra propia historia constitucional nos trae ejemplos de eso. Las dos grandes Constituciones de ruptura, la de Cádiz de 1812 y la de la Segunda República de 1931, configuraron un sistema monocameral, es decir, sin Senado.

El Senado se empezó a introducir, como ustedes saben, a partir del Estatuto Real de 1834, por la misma vía que se habían introducido senados en otros sistemas políticos, es decir, como un compromiso entre la legitimidad antiabsolutista y la estructura social existente en forma de dar un papel muy importante a las viajes clases sociales procedentes del Antiguo

Régimen. Por eso, la mayoría de las constituciones recogen el Senado. Lo recoge la Constitución de 1837, que es una Constitución de corte liberal, se refuerza la estructura del Senado en la del 45, se suaviza en la de 1869, estableciéndose un Senado bastante parecido al actual, el proyecto de Constitución federal acepta el bicameralismo pero da al Senado una configuración equivalente a lo que podría ser el Senado en Estados Unidos y curiosamente -yo no sé si ustedes han tenido ocasión de leerse aquel texto tan interesante que tanto anuncia sobre nuestro propio Estado de las autonomías- verán que el Senado está compuesto por cuatro senadores por Estado miembro de la Federación. La de 1876 refuerza el compromiso inicial creando un Senado muy oligárquico, en el que los senadores vitalicios y los natos tienen su predominio, y así llegamos al 31 con una Constitución monocameral.

Por consiguiente, eéta podía tener un Senado o podía no tenerlo. ¿Por qué lo tenemos? Yo creo que lo tenemos por la forma en que se llevó a cabo la transición. El Senado actual es una transposición de la Ley para la reforma política -esto ya he tenido ocasión de decirlo en algún foro en el que algunos de ustedes estaban ya presentes y, por consiguiente, les sonará a repetición, pero creo que hay que decirlo-. Es prácticamente el mismo con la diferencia de que los senadores de nombramiento real son reemplazados casi matemáticamente por los senadores nombrados por los parlamentos de las Comunidades Autónomas, pero es prácticamente el mismo.

Sin embargo, en el momento en que se empezó a discutir la Constitución, esto no estaba nada claro. Creo que hubo un momento de fluctuación en el que algunas de las fuerzas políticas que participamos en la Ponencia Constitucional teníamos un proyecto determinado y otras no lo tenían. Si ustedes leen con atención el proyecto de Constitución elaborado por la Ponencia y publicado el cinco de enero del 78, verán que el Senado que ahí había era un Senado de estructura federal. Es un Senado compuesto por senadores nombrados por las Asambleas de, como se decía en aquel momento, territorios autónomos que, por consiguiente, no se disuelve, puesto que se va renovando según cada convocatoria electoral de los propios parlamentos autonómicos, y que tiene unas facultades que en parte han quedado en la Constitución pero como elementos residuales, es decir, su principal facultad es la de derecho de veto de la legislación del Congreso, pero con una redacción que no difiere mucho de cual es la competencia actual, puesto que se habla de veto pero también se habla de enmiendas. Tiene un papel predominante en dos aspectos: la posibilidad de las leyes de armonización, en la que se exige que sea el Senado el que decida, no el Congreso, sobre la posibilidad de una ley de armonización, y luego en las normas o acciones de obligado cumplimiento en el caso de que una Comunidad Autónoma no las cumpla, en cuyo caso se necesita el acuerdo del Senado por mayoría absoluta.

Este es el Senado que aparece en la primera versión de la redacción de la Ponencia. ¿Por qué? Yo creo que porque en aquel momento el Grupo Socialista -y debo decirlo hoy, y no os parezca

partidismo-, por influencia muy importante de los socialistas catalanes en aquel momento, junto con el Grupo Comunista, presentaron un proyecto de carácter federal. Los nacionalistas de entonces, representados por Miguel Roca, en lo que se llamaba el Grupo vasco-catalán, también iban en esta línea. En aquel momento, UCD creo que no tenía una idea excesivamente clara y había diversidad de opiniones en su seno. Por eso creo que en aquel momento salió adelante aquella propuesta que reflejaba la idea de que íbamos a una estructura federal.

Esto puede hacer comprender cuál era la actitud de ciertas fuerzas ante el problema del bicameralismo, es decir, podíamos haber intentado una constitución monocameral. En mi propio caso y en nombre del Grupo que yo representaba, que era el Grupo Comunista, teníamos una visión federal del Estado. Pensábamos que la creación de las autonomías iba a dar lugar a una estructura con lógica federal, se llamase o no se llamase federal, y que por consiguiente necesitábamos una Cámara federal. Esta era la idea y por eso se apoyó desde las fuerzas de izquierda la presencia de un Senado, cosa que no hicieron en la República.

Una vez publicado el texto de la Ponencia hubo una gran cantidad de enmiendas sobre la concepción del Senado, la mayoría de ellas referidas a la forma de elección de los senadores, sobre todo al número de ellos, pero pronto empezó a emerger el problema de fondo, es decir, el problema de fondo era que aquel Senado no complacía en aquel momento a la UCD, porque se tenía una visión distinta, porque hubo una polémica muy seria sobre este problema de si nuestra estructura iba a ser la de un estado federal o no.

El problema de las Comunidades Autónomas fue muy discutido y con mucha seriedad. Si me permiten un inciso, creo que habría que recuperar el debate del período constituyente porque es de una gran riqueza, tanto en el Congreso como en el Senado, en el que se manejaban argumentos muy sólidos, muy interesantes, muy pensados por una parte y por otra.

Pero en fin, se impuso esta idea.

Yo creo que en aquel momento -a lo mejor lo que digo no es cierto, pero es lo que yo pienso- UCD estaba muy preocupada por el problema electoral. Estaba convencida de que las grandes ciudadades serían para la izquierda y que la España rural sería su principal fuente de votos y con esa preocupación les interesaba otro tipo de Senado, sin ninguna clase de dudas.

La discusión fue complicada, no muy clara en sí misma. Debo decirles que cuando la Ponencia examinó las enmiendas recibidas en aquellas reuniones del Parador de Gredos, sobre este punto no llegamos a ningún acuerdo y buscamos una salida que consistía en dejar las cosas abiertas. La fórmula que aprobó la Ponencia después de examinar las enmiendas era decir que el Senado sería una Cámara de representación territorial y los senadores serán elegidos de acuerdo con lo que diga una ley orgánica. Nos quitábamos, digámoslo así, el problema de delante esperando que la negociación futura aclarase exactamente que es lo que iba a ocurrir.

Después de este informe de la Ponencia, cuando se inició el debate en Comisión, se empezaron a introducir las enmiendas que iban a dar al Senado su configuración actual. Se mantuvo lo de

la Cámara territorial, pero la forma de elección de los senadores empezó a variar. En algunas enmiendas subsistía la idea de las asambleas parlamentarias de las Comunidades Autónomas, pero se introdujo la fórmula actual, que luego se refrendó en la Comisión y en el Pleno. Les llamo la atención sobre la forma en que esto se produjo. Si ustedes siguen la estructura temporal del debate en la Comisión, verán que cuando se llega a los artículos referentes a la composición del Congreso y del Senado se hace un paréntesis y se dice: "Ya lo discutiremos más adelante". Y se discutieron tan adelante que fue la última cosa que se discutió en la Comisión, es decir, la Comisión cerró sus debates a finales de junio de 1978 y la última cuestión que se discutió en esa sesión antes de cerrar completamente las labores de la Comisión fue esos artículos, que entonces eran el 63 y el 64.

¿Por qué? Porque había una pugna seria sobre el sistema electoral. La izquierda en general, y particularmente el PSOE, defendía la inclusión en la Constitución del principio de proporcionalidades. La UCD estaba dividida, Alianza Popular estaba completamente en contra de que se constitucionalizase el sistema proporcional, pero de esto se hizo una cuestión de gabinete. Como contrapartida, la UCD impuso el concepto de Senado que prácticamente figura ahora en la Constitución. Este fue un pacto no explícito pero real en virtud del cual se pudo llegar al final. En el último momento se discutieron estos artículos y se aprobaron, no exactamente en su literalidad tal y como figuran en la Constitución, pero sí en su espíritu.

Esto fue aprobado en el Pleno del Congreso y en el Senado hubo una discusión muy interesante pero que no puso en cuestión el conjunto del sistema. Hubo unas enmiendas muy interesantes del señor Satústregui y del señor Ollero. El señor Ollero pretendía introducir en esa lógica el principio de senadores de nombramiento real propuestos en listas por el propio Congreso y por el propio Senado. Si no me equivoco, pedía una lista de 75 candidatos entre los cuales el Rey decidía 25. Esa enmienda fue derrotada y en el Pleno del Senado se continuó con la lógica actual que luego la Comisión Mixta Congreso-Senado reafirmó dándole la redacción definitiva.

De modo que, vean ustedes, fue el resultado de un pacto que tuvo sus pros y sus contras. Personalmente estuve en contra de ese pacto y mantuve hasta que pude, personalmente y como miembro del Grupo que entonces yo representaba, una oposición total a este sistema. Presenté varios votos particulares y enmiendas, fui apoyado alguna vez por el Partido Nacionalista Vasco y por Minoría Catalana, pero la verdad es que fue una batalla perdida.

Lo que yo mantenía era la idea inicial, es decir, la de que en nuestro sistema el Senado sólo tenía sentido si era un Senado que tuviese una lógica de un Estado federal.

Ustedes me dirán que por qué un Estado federal. Yo no es que sea partidario de las grandes palabras, porque a mí me importa personalmente poco que nuestro sistema se designe como un sistema federal o no. Lo que me importa es la cosa, es decir, el funcionamiento real, su lógica profunda, su estructura profunda, y la verdad es que un Estado que pasa de ser un Estado tan

centralista como el que teníamos nosotros, con un sistema jacobino, trasplantado de la experiencia francesa pero con una estructura social que no era la de Francia, y que fue reforzado por las dictaduras militares que hemos tenido en este siglo, pasar de un Estado centralista a un Estado de autonomías significaba cambiar la lógica profunda del sistema de arriba a abajo. Yo creo que entre los cuatro o cinco grandes temas de la Constitución este es uno de ellos, y quizá el principal, porque cambia la lógica profunda.

Debo decirles que, personalmente, nunca creí que ese proceso fuese rápido, que el cambio tardaría, aunque se constitucionalizase, 40 ó 50 años, porque no se borra así como así toda una fase tan larga como la que hemos tenido de un sistema para pasar al otro, pero la verdad es que en algunas cosas se ha avanzado muy rápidamente, en otras todavía estamos con lentitud, pero el cambio ha sido más rápido de lo que yo mismo llegué a pensar. Era evidente que si hacíamos este cambio las instituciones tenían que reflejarlo, y muy concretamente el Senado, si realmente se mantenía, era para eso, porque en un sistema autonómico como el que creábamos mantener un Senado, que en gran parte refleja estructuras del pasado, y que da la representación principal a una entidad administrativa que está en la Constitución pero que es una entidad menor, como son las provincias, no refleja con exactitud lo que nos proponíamos. Ni siquiera refleja con exactitud la lógica profunda de nuestro sistema.

Yo estoy convencido de que el sistema que ahora tenemos no desmerece nada de un sistema federal. Nos falta todavía un camino por recorrer, pero no desmerece nada. Esa es su lógica profunda.

Por consiguiente, si ustedes quieren hacer una pequeña visión comparativa a los sistemas federales, comprobarán fácilmente que la palabra "federal" no resuelve en si misma nada. Hay sistemas federales que funcionan, otros que funcionan a medias, otros que no funcionan y otros que desaparecen. Nuestro Estado es un Estado que no se llama federal pero funciona bastante bien y puede funcionar todavía mejor como un sistema federal, teniendo en cuenta que cuando digo federal no estoy hablando de uniformidades absolutas. Pienso que los estados federales son tan flexibles que pueden acoger situaciones diferentes. En la propia lógica del Título VIII está así. La lógica del Título VIII prevé varias formas de acceso a la autonomía porque cree que partimos de situaciones diferentes y por eso se arbitran situaciones y fórmulas diferentes, aunque todas ellas van a ir confluyendo luego en una misma lógica profunda que permite tratamientos distintos para cosas específicas y concretas.

Por eso pensé que esa era la lógica del Senado.

Han pasado algunos años, estamos ante una situación nueva y creo que el sistema se ha consolidado. Hoy podemos dar por consolidado el sistema y, por consiguiente, el problema es ver qué hacemos ahora.

Particularmente -ahora si hablo a título personal- soy un partidario absoluto de la reforma. Creo que el Senado tiene que

reformarse en la línea que se ha empezado a hacer. Yo creo que ha sido un buen paso el de la reforma del Reglamento, de la creación de la Comisión y esta Ponencia.

Dicho esto, mi opinión personal sobre la reforma se podría condensar en algunas cosas que yo voy a decir muy brevemente.

En primer lugar, que tiene que ser una reforma lenta. Creo que no hay que precipitar las cosas. Tiene que ser una reforma muy pensada, muy consensuada, que avance con pasos pequeños pero que sea cada uno de ellos sólido, es decir, que no se den pasos en el vacío. Ya sé que eso es más difícil decirlo que hacerlo. No quiero recomendarles nada porque son ustedes los que deben decidir, pero mi opinión personal es que debería de ser una reforma muy profunda, muy seria y lenta.

Creo también que la situación política actual y la previsible en los próximos meses no va a ser favorable para eso. Creo que existe un clima de tensión tan alto que va a ser muy difícil que en una cuestión profunda como esta se pueda introducir la serenidad necesaria, pero sería magnífico que funcionase una Ponencia como esta y que avanzase, que aportase soluciones y que permitiese ver nuestra situación política desde una perspetiva más amplia.

En cuanto al problema de las fórmulas, debo confesarles que me encuentro ante dudas muy claras sobre cuál puede ser el contenido de la reforma.

Yo entiendo que el Senado, en un sistema como el nuestro, tiene que ser un órgano de encuentro y de consenso entre

instituciones centrales y Comunidades Autónomas. Esto es lo que yo entiendo que debe ser.

Un sistema como el nuestro necesita esos puntos de encuentro, necesita instituciones que aúnen voluntades, que permitan una discusión seria sobre los grandes problemas conjuntos, que permitan la toma de decisiones lo más consensuadas posibles y el Senado debe ser una instancia en ese sentido -la única no, porque tiene que haber otras-. Ese es el gran desafío y creo que es lo que el Senado debe de hacer, es decir, ser un lugar donde las autonomías puedan hacer oír sus voces, donde se puedan discutir los grandes problemas legislativos y políticos y donde pueda llegarse a soluciones lo más consensuadas posibles. Esto debería de ser la lógica profunda de la reforma.

Personalmente tengo dudas sobre el contenido de la misma. Debo decir que, personalmente también, si yo tuviese que recomendar un modelo, recomendaría el modelo de la República Federal Alemana, pero eso es muy serio. Es muy serio porque significa cambiar de arriba a abajo la lógica actual. El modelo del Bundesrat cumple bastante bien esta función, pero sitúa el centro de gravedad en los gobiernos, en los ejecutivos, con lo cual estamos ante un cambio de enormes dimensiones que no sé si estaríamos en condiciones de hacer en este momento.

Por consiguiente, lo más probable es que se tenga que avanzar por una vía intermedia en la que el centro de gravedad tendrá que seguir siendo la legitimidad que salga de las elecciones.

Dicho esto, sería partidario de recuperar la fórmula inicial de la Ponencia, es decir, de un Senado elegido por los Parlamentos autonómicos de una manera proporcional entre sus fuerzas y buscando una representación real de las propias fuerzas y del propio territorio, como se decía en la fórmula de la Ponencia. Creo que quizá sería la fórmula más sensata, la menos traumática, la que permitiría eso que antes le decía y que seguramente nos podía hacer avanzar a todos.

En todo caso -esta es mi última reflexión introductoria-, creo que debe buscarse por encima de todo un Senado que dé más seguridad y equilibrio al sistema, es decir, no podemos aventurarnos a un Senado que pueda ser un factor de desequilibrio, es decir, que pueda ser un factor de enfrentamiento entre las dos Cámaras, que pueda dar parálisis al sistema legislativo. Creo que eso sería negativo. Por consiguiente, habrá que buscar una lógica que la que antes les decía, que permita asegurar representación de las autonomías, lugar de encuentro, lugar de discusión, lugar de consenso y lugar de equilibrio institucional.

Estas serían mis reflexiones introductorias y aquí me detengo.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE:** Muchas gracias.

Tal y como hemos previsto, le voy a dar la palabra al ponente del Grupo Parlamentario Socialista, senador Bayona.

El señor **BAYONA AZNAR:** Gracias, señor Presidente.

Nos ha recomendado el Presidente que no hagamos discursos, pero es difícil evitarlo. Yo creo que no podemos ser una Comisión de investigación, aunque parte de ella si, es decir, vamos a intentar no hacer valoraciones sobre lo que acabamos de escuchar, que me parece muy interesante, sino averiguar en la medida de lo posible que es lo que Jordi Solé Tura nos está diciendo cuando dice "recuperar" el clima con el que se trabajaba en aquellos momentos. Ha dicho también que sería magnífico que en esta coyuntura política esta Ponencia supiera y pudiera avanzar construyendo una pieza que todos compartimos, que no ha sido afortunada o que su resultado final no está a la altura del desarrollo del Estado de las autonomías. A partir de ahí, yo querría señalar, puesto que él fue el único ponente que defendió el texto de la Ponencia en la Comisión, de la que saldría este pacto en que se remitía a una ley orgánica, que en aquellos momentos hubo razones que hicieron inviable la consagración de ese modelo, pero en el desarrollo actual del Estado de las autonomías ¿sería recuperable aquella fórmula? ¿En qué podría ser recuperable aquella fórmula? ¿Que cree que es lo que puede servir de la fórmula del anteproyecto?

Creo también que la composición debe de estar subordinada -creo que es el clima de la Ponencia- no solamente al desarrollo actual del Estado de las autonomías, sino también a las funciones y a las atribuciones que el Senado deba tener, es decir, a eso deberemos someter el modelo final de composición.

Por lo tanto, hablaba de algunas facultades residuales que podemos encontrar a lo largo del texto. Por ejemplo, cuando se habla en el artículo 158 del FCI o cuando ha quedado el artículo 155 como la única competencia realmente exclusiva del Senado. Si hay otras atribuciones no plasmadas en el texto y por eso no las podemos encontrar en el texto, a lo mejor los ponentes constituyentes nos pueden contar si estuvieron hablando, si valoraron, si estudiaron algunas otras atribuciones que podría plantearse en estos momentos su recuperación. Yo no sé si las referentes al artículo 150 sobre leyes de armonización o algunas otras, porque me parece que lo importante es buscar esa especificidad de la Cámara y esa especificidad -paso a la tercera pregunta que hago- lo es dentro de la arquitetura constitucional. Yo creo que no nos planteamos ninguno de los miembros de esta Ponencia alterar los equilibrios constitucionales, pero evidentemente de alguna manera deberá mostrarse la relevancia de una Cámara de representación territorial en la articulación del entramado constitucional. Por tanto, ¿qué es lo que considera, desde el punto de vista del entramado constitucional, que no debería modificarse? Me refiero a la relación entre poderes y Cámaras. Usted, como diputado en este momento, también puede tener esa perspectiva de, en el desarrollo práctico político del entramado constitucional, cuáles serían aquellos elementos que supondrían un paso constituyente más que una reforma constitucional.

Por último, ya ha dicho que descartaba la fórmula de un Consejo Federal como el Bundesrat, pero querría que nos

justificara el porqué, es decir, unido con la pregunta anterior, si debemos o no debemos descartarlo y porqué, es decir, cuales son las dificultades de encaje de un Consejo Federal dentro del entramado constitucional para que nosotros podamos decidir definitivamente descartar esa fórmula o volver a considerar su conveniencia, dado que su señoría ha insistido en que es el modelo que más le gustaría aunque ve que no sería factible.

Por mi parte nada más. Gracias.

El señor **ORTÍ BORDÁS:** Yo voy a ahorrar cualquier palabra introductoria y voy a ir directamente al capítulo que podíamos denominar "de formulación de preguntas y de preguntas concretas". Tengo que advertir que quisiera aprovechar la presencia del señor Solé Tura para formularle no ya preguntas fundamentalmente políticas, sino aprovecharme de su profesión para plantearle algunas preguntas más pivotando sobre los aspectos técnicos con los que puede enfrentarse en un momento o en otro la elaboración del texto de reforma constitucional.

Paso a formular estas tres exclusivas preguntas.

En primer término, me interesaría conocer la opinión del señor Solé Tura sobre si el Senado del futuro, en el momento de tener competencia para dictaminar un proyecto de ley del Gobierno o una proposición de ley, debe remitirse exclusivamente a una exclusiva de tipo general. Por ejemplo: "El Senado entenderá en primer lugar de las materias de especial relevancia autonómica", por citar alguna de las fórmulas que hasta aquí se han empleado o, por el contrario, el señor Solé Tura ¿entiende que se debía

estudiar la conveniencia de ir a una lista o a una enumeración cerrada de materias para la atribución de competencias al Senado en relación a los proyectos y proposiciones de ley? En esta misma pregunta, ¿qué órgano cree el señor Solé Tura que debía de ser aquel que decidiera a que Cámara debe corresponderle la competencia para ver en primera instancia un determinado proyecto de ley? También en esta primera pregunta, en el caso de discrepancia entre dos Cámaras, ¿cuál cree que debía ser, técnicamente, la solución constitucional a arbitrar? ¿Existen elementos de trabajo suficientes en la propia Constitución vigente como para resolver esta cuestión?

La segunda pregunta sería si el señor Solé Tura entiende que el Senado del futuro debe contar con miembros natos y si, en este caso concreto, los presidentes de Comunidades Autónomas deben de ser miembros natos por esa lógica del sistema autonómico en el que nos encontramos.

La tercera y última pregunta sería al hilo de lo que el señor Solé Tura ha manifestado, si yo no le he entendido mal, de que él cree que el Senado del futuro se debe de componer exclusivamente de representantes de las asambleas o de los parlamentos autonómicos después de haber desechado el modelo del Bundesrat, aunque lo ha presentado como modelo. En caso de que el Senado del futuro esté exclusivamente constituido por senadores representantes de asambleas legislativas o de parlamentos autonómicos, la pregunta al especialista es si entonces las Cortes Generales, a las que hace referencia la Constitución en su texto vigente, seguirían representando al

pueblo español en sus dos Cámaras o solamente representaría al pueblo español una sola Cámara. Esa es una opinión técnica que también nos gustaría que el señor Solé Tura tuviera la amabilidad de contestarnos.

Muchas gracias.

El señor **RIGOLL I ROIG:** A la hora de reivindicar el concepto de federal, por una parte es una arquitectura jurídica del Estado y por otra debe tener una componente de reconciliación histórica. Quisiera, si se pudiera, profundizar en este tema, es decir, lo federal como instrumento jurídico de vertebrar el Estado como concepto y lo federal como reconciliación histórica del problema que tiene planteado España.

En segundo lugar, cuando hablamos como punto de referencia del Bundesrat: relación entre gobiernos o relación política entre parlamentos autónomos en cuanto a representación de los senadores. Una cosa y otra es distinta. La una es una representación casi orgánica para buscar el acuerdo y lo otro es cámara de debate plural y representativa; el Senado, ¿debe ser la cúpula de una cosa o de otra?

El señor **SANZ CEBRIÁN:** Gracias, señor Presidente.

Con suma brevedad, aunque esta brevedad no debe excluir mi agradecimiento al compareciente porque nuevamente me da oportunidad de aprender -lo dije hace poco también-. Coincidimos en un debate en la Fundación Encuentro y me llamó la atención algunos de sus planteamientos que hoy también se han expresado

de la misma forma. Concretamente, y aunque pueda parecer que es repetitivo lo que voy a decir con lo que ha manifestado el senador Rigol, a mí me interesaría que se hiciera hincapié en la terminología que se ha empleado de "federalismo flexible" y que, si no me equivoco, el compareciente en otra ocasión empleó el de "federalismo asimétrico", vocablo que creo que puede ser de sumo interés.

La segunda sería en esa línea que he explicado anteriormente: ¿cómo se plasmaría este federalismo flexible, que de alguna manera tiene que reconocer hechos diferenciales, que tiene que reconocer que existen nacionalidades y que existen regiones? ¿Qué pautas deberíamos seguir según el compareciente para ahondar en esa línea?

Nada más.

El señor **BARBUZANO GONZÁLEZ:** Primeramente, muy agradecido por la comparecencia del profesor y diputado Solé Tura.

Casi todas las preguntas que se me habían ocurrido las han formulado anteriormente. Por lo tanto, ahorro trabajo.

Lo único que quisiera que profundizase un poco, si fuera posible, es sobre lo hablado por el senador Ortí Bordás sobre el asunto de las competencias para remarcarlas o especificarlas y en el que un lector desapasionado de la Constitución, desde hace tiempo, observa que en un sistema bicameral, si no opina el diputado Solé Tura que está demasiada volcada la responsabilidad -quizá por lo que nos explicó de la gestación del propio texto- primera y última, según el asunto o la materia que trate, sobre

el Congreso de los Diputados, en una España cuasi federal y marcadamente asimétrica.

Las demás preguntas son las que han hecho los compañeros.

La señora **VILALLONGA ELVIRO:** Agradecer al compareciente la claridad de su intervención.

Yo tendría algún tema que plantear.

Coincido básicamente en las opiniones que ha manifestado aquí.

Ha planteado el compareciente que, efectivamente, estamos diseñando un modelo federal, aunque no es ni puede ser un problema de nombres el problema principal. Ahora bien, hay dos grandes modelos de estado federal: uno sería el federalismo norteamericano y otro sería el federalismo alemán. Se indica por parte del compareciente que se establecieron cuatro senadores por circunscripción siguiendo miméticamente el ejemplo del sistema de elección establecido en la Constitución norteamericana. El problema con el que nos encontramos, para implantar un modelo de federalismo de esas características, es que en el caso nortemericano el Presidente no está nominado por las Cámaras puesto que no es un sistema de elección del ejecutivo en segundo grado, sino que la elección del ejecutivo es una elección independiente de la elección de las cámaras, es decir, pretender sostener -quisiera que el compareciente abundara en esa dirección- un sistema federal de carácter similar al norteamericano, a mi juicio, en estos momentos, es política y jurídicamente inviable, dado que el Presidente, en nuestro país,

se elige en el Congreso de los Diputados, es decir, que la salida, si abordamos la necesidad de un estado federal, sería convertir al Senado en un órgano de encuentro y consenso entre el estado y las Comunidades Autónomas.

Esto llevaría a otro debate que también el compareciente ha señalado. Él plantea que, aunque es mucho más claro el modelo alemán, podría irse a una vía intermedia. Ahora bien, a mí me interesaría preguntar sobre ese particular algunas cuestiones. Si es un órgano de consenso y de encuentro entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la representación de las Comunidades Autónomas debería ser una representación acorde con aquellas fuerzas parlamentarias que configuraran los gobiernos autonómicos, dado que se trataría, si intentamos aproximarnos a un modelo que favorezca esta constitución de órgano de encuentro y consenso entre Estado y Comunidades Autónomas, lo contrario, el que la representación en el Senado no obedeciese a las mayorías de gobierno en las Comunidades Autónomas, nos encontraríamos con que la voluntad de las Comunidades Autónomas no quedaría expresada con claridad en ese órgano que sería el Senado. No sé si me estoy explicando en que dirección intento orientar mi pregunta, es decir, podríamos encontrarnos con que si, por ejemplo, las elecciones para la composición de la Cámara Alta se celebrasen al mismo tiempo que las elecciones para el Congreso de los Diputados, podría producirse la situación de que las mayorías que se configurasen en las distintas Comunidades Autónomas, que obedecerían a elecciones posteriores, no reflejasen de una manera clara la composición que se produciría

después en el Senado, porque podría haber mayorías distintas. Por lo tanto, el Senado no sería el tal órgano de encuentro entre las Comunidades Autónomas y el Estado. Este es uno de los problemas, junto con el problema de que el Presidente del Gobierno se elige por parte del Congreso de los Diputados. En ese sentido, solamente podemos atender, desde mi punto de vista, a mantener el Senado con las actuales competencias, en tanto en cuanto es en el Congreso de los Diputados donde finalmente reside -es una opinión personal- la soberanía popular, puesto que es allí donde se elige al Presidente del Gobierno. A mi juicio, en el caso del Senado, sería la expresión territorial y por tanto una Cámara de corte federal.

Estas son algunas de las preguntas que yo quería dejar encima de la mesa al compareciente porque me parece que su intervención trae como consecuencia el mantenimiento de una cámara federal y quisiera saber por qué razones considera que no se va a poder avanzar hacia esa dirección sino que habrá que avanzar hacia una vía intermedia.

Yo creo que tratar este tema en la actual situación política es un tema difícil. Yo creo que es una argumentación muy respetable pero a mí me parece que en situación política más difícil se elaboró la Constitución de 1978 y que, por tanto, este sería un argumento de segundo tenor, no podría ser un argumento principal.

El señor **FERRER I ROCA:** Agradecer al señor Solé Tura las informaciones y, en general, todo el contenido de su intervención.

A lo largo de su intervención él ha hecho alguna referencia a que sería conveniente y deseable volver a recuperar la predisposición, el clima político y la voluntad del año 78, con la enorme ventaja de que no estamos en el año 78, es decir, hemos recorrido y hemos acumulado una experiencia práctica, de manera que la autonomía política ya no es solamente una aspiración, sino que son realidades, con aspectos positivos y aspectos negativos, como cualquier obra humana.

Partiendo del camino recorrido, todos tenemos conciencia de que hay que enfrentarse a un problema que en aquel momento no solamente se dejó, desde nuestro punto de vista, aparcado porque el mapa autonómico no estaba desarrollado, sino por su gran complejidad política. Ante aquel hecho, ahora podíamos volver a repetir, si es que no hay suficiente impulso político, la misma operación, en el sentido de dejar el Senado como está, que no es útil al estado de las autonomías, pero también hay que decir que no lo obstaculiza frontalmente, o bien intentar desarrollar qué quiere decir la Constitución cuando habla de que este Estado está integrado por nacionalidades y regiones.

Este es el dilema de fondo.

Podemos hacer una de las dos cosas: dejarlo aproximadamente como está o intentar de verdad desarrollar estos dos conceptos.

El federalismo, como todos los grandes conceptos que llevan siglos funcionando, ha recogido muchos obstáculos y ha resultado

un poco confuso. De todas maneras, si hacemos un esfuerzo por volver a los orígenes, es aquel sistema político que permite que elementos distintos acuerden una acción común. Esta es mi pregunta: señor Solé Tura, ¿sobre qué elementos debería pivotar el desarrollo del concepto de nacionalidades y regiones? Este es un momento políticamente muy delicado que, insisto, podemos otra vez aplazarlo, pero si nos enfrentamos a él, lo que no podemos hacer es federar a muchos elementos que son idénticos, en el sentido de que sinceramente no creo que sea posible federar Extremadura con Castilla la Mancha. Hay que federar, deberíamos federar y coordinar, es decir, hay que profundizar en el Estado de las autonomías en el sentido que decíamos, en el sentido de coordinar elementos distintos, pero estos elementos distintos denominados nacionalidades y regiones, ¿sobre qué contenidos deberían desarrollarse?

El señor **CALVO LOU:** En primer lugar, darle las gracias al señor Solé Tura.

Me ha parecido muy interesante su disertación. Yo podría decir que estamos al 90% de acuerdo con todo lo que ha dicho. Habría que profundizar más, y a estas alturas es difícil hacer más preguntas, porque creo que todos los intervinientes han profundizado mucho en el tema y han hecho preguntas cuya respuesta me imagino que será igual de interesante y podrá dar lugar a que tengamos una idea más clara del pensamiento del señor Solé Tura.

No obstante, si quisiera ver si pudiera profundizar en un tema que a nosotros nos preocupa mucho y que ya la senadora Vilallonga, a lo mejor por ser del mismo Grupo, lo ha puesto también sobre la mesa. Es el tema de las elecciones de los senadores. Nosotros entendemos que, tal como están constituidas las dos Cámaras, privan los intereses de los partidos. El señor Solé Tura ha hecho una referencia concreta al tema de UCD en el momento en que se estudió la situación del Senado actualmente y a nosotros nos preocupa que ese interés de los partidos pueda subsistir en el futuro. De esa forma de elección podía depender el que las Comunidades Autónomas se sintieran verdaderamente representadas, porque muchas veces entendemos -se ha puesto de manifiesto en algunos debates- que el interés de los partidos mayoritarios ha primado o puede primar sobre el interés de las Comunidades Autónomas. Se podrían poner ejemplos pero, por la hora en la que estamos y la rapidez, no da para mucho más, pero si que me gustaría que en este punto se pudiera profundizar lo suficiente porque ha puesto alguna pega al funcionamiento del Bundesrat y, a lo mejor, la mejor forma, llegando a los acuerdos pertinentes, es que no se produjera esta falta de sensibilidad entre lo que quieren las Comunidades Autónomas y lo que verdaderamente puede interesar a los partidos, lo que podría ser una de las formas de encontrar soluciones. Esa es mi pregunta: ¿Cuál podría ser el verdadero sistema y el número de senadores que tendría que tener este Senado para ser verdaderamente útil a las Comunidades Autónomas?

El señor **GUARDIOLA SELLÉS:** Brevísimamente, tan sólo un aspecto que en parte ha planteado ya el senador Ferrer: el de las nacionalidades y regiones, el hecho diferencial o cómo de cara a ese futuro Senado podríamos dar integración a estos conceptos que están en la Constitución y que también están en algunos estatutos de modo distinto.

¿Qué le parece al señor Solé Tura, en ese sentido, que podría ser constitutivo de nacionalidad y que pudiera ser constitutivo de región, a la vista de lo que es la Constitución y de lo que es también el desarrollo que hasta ahora se ha hecho de la Constitución a través de los textos ejecutivos? ¿Son nacionalidades las históricas, como dice la Constitución, en base a un concepto muy precioso, escueto e instrumental? ¿Son nacionalidades aquellas que se llaman a sí mismas en sus estatutos? Creo recordar que, aparte de las históricas, hay un par de casos que también se llaman nacionalidades a sí mismas en sus estatutos, como es el caso valenciano. ¿Son nacionalidades aquellas que reúnen algunos requisitos, como por ejemplo disponer de lengua propia o algunos otros que pudiéramos establecer? Me gustaría que el señor Solé Tura profundizara en este tema.

Un tema más, muy concreto, en relación con la pregunta que hizo la senadora Vilallonga. Es el tema de la soberanía popular, en el sentido de la investidura del Presidente. ¿Qué le parece al señor Solé Tura el modelo belga de investidura por el Congreso y confianza por el Senado para iniciar la tarea legislativa?

Nada más.

El señor **PÉREZ GARCÍA:** El compareciente ha mencionado en reiterados momentos de su intervención el concepto de la lógica profunda del sistema. Yo creo que en la lógica profunda de un sistema ampliamente descentralizado coexisten, en una situación de tensión permanente, elementos unificadores, elementos cuyo sentido y cuya orientación es unificadora, homogeneizadora, y elementos diferenciales, elementos que pugnan por resaltar los componentes heterogéneos del sistema, los componentes particulares del sistema. Le quiero pedir que haga alguna reflexión sobre el siguiente punto, que es el que me preocupa y hasta me obsesiona un poco: nosotros tenemos un sistema parlamentario en el que existe una Cámara, la Cámara Baja, que debiera representar al pueblo español en tanto que universidad, en tanto que conjunto; sin embargo, en esta Cámara existen y actúan sujetos políticos, grupos parlamentarios con una presencia cuantitativa y cualitativamente muy importante que tienen una especial vocación de representar elementos particulares que forman parte del sistema, colectividades territoriales, nacionalidades que forman parte de este sistema en el Congreso de los Diputados. Si en la configuración definitiva que pueda caracterizar al Senado, a través de esta labor de reforma constitucional, esos sujetos políticos obtuvieran una presencia reforzada, como podría ser si se optara por el modelo Bundesrat o por un modelo en el que los senadores fueran representantes directos de los gobiernos autonómicos, en los que tienen una presencia importante fuerzas políticas, partidos políticos que tienen una especial vocación de representar elementos

diferenciados, el equilibrio dinámico que subyace a todo sistema político ampliamente descentralizado desde el punto de vista territorial, ¿no correría el riesgo de romperse en el sentido de que acabaran primando los elementos que representan lo particular o que tienen una vocación especial de representar lo particular frente a los elementos que tienden a representar los elementos unitarios, los elementos unificadores del sistema? Esa es mi pregunta.

El señor **SOLE TURA:** Las preguntas son muchas y casi todas ellas de calado profundo. Creo que algunas las puedo contestar y en otras puedo expresarles mis propias dudas. Creo que eso es lo honesto.

Si me permiten, puesto que ha salido el tema de recuperar el espíritu del 78, me gustaría hacer una reflexión sobre qué quiere decir esto. En realidad, cuando nos enfrentamos ante esa cosa tan extraordinaria de tener que elaborar la Constitución, el problema metodológico era saber que es lo que queríamos hacer, lo cual exigía no sólo conocer otras constituciones y buscar en el derecho comparado, sino fundamentalmente hacer una reflexión sobre nuestra propia historia. Este fue el meollo del asunto.

En definitiva, el problema era el siguiente: si examinamos lo que nos ha ocurrido en nuestra historia vemos que los intentos de establecer constituciones democráticas avanzadas fracasaron todos por la propia debilidad de los que las proponían y porque cada uno de ellos se encontró con levantamientos militares y

gobiernos muy autoritarios que culminaron en este siglo nada menos que con dos dictaduras.

¿Cuáles eran las causas que nos habían llevado a esta situación? ¿Cuáles eran las causas que habían provocado esta serie de catástrofes históricas? ¿Por qué un régimen democrático había sido prácticamente imposible de establecer en nuestro país? ¿Cuáles eran los motivos? Entonces, a lo que nos dedicamos de manera implícita y explícita fue a identificar esos problemas, y era evidente que había alguno de ellos muy importante. Uno era el tema del pluralismo real de la sociedad española, tanto lingüístico como de identidades, que tenía que ser reconocido de una manera o de otra y, además, no solamente reconocido, sino elevado a su auténtico rango. Otros eran problemas más institucionales pero también de muy hondo calado: república, monarquía, por ejemplo.

Si ustedes piensan un poco en eso, verán que esos grandes temas, como el del federalismo, en nuestro pasado habían sido problemas de diferenciación de la sociedad. Se habían convertido no en problemas políticos o técnicos, sino en problemas ideológicos. Ser federal en España era ser no sólo partidario de una fórmula de Estado sino que ha sido una fórmula de vida.

En la guerra civil los dos bandos pelearon con banderas diferentes, con himnos diferentes y con dos concepciones distintas de lo que tenía que ser este país. Las divisiones eran enormes y profundísimas. Se trataba de ver qué es lo que había detrás de ellas y sobre todo qué soluciones teníamos que arbitrar para que esa división no volviese a producirse. Hay divisiones

en la sociedad, que duda cabe, porque la sociedad no es homogénea por sí misma, ni mucho menos, pero esas divisiones podíamos superarlas. De eso se trataba.

Creo que la Constitución está toda ella recorrida de arriba a abajo por esa preocupación. En el mismo Título VIII, que es un Título relativamente confuso, verán ustedes un reflejo inmediato de nuestra propia experiencia en la Segunda República, es decir, en la Segunda República se intento hacer algo de eso, se avanzó y fracasó. ¿Cómo se avanzó y cómo fracasó? El sistema de aprobación de los estatutos de la vía del artículo 151, tal y como está ordenado, está todo él pensado en la experiencia de lo que fue la aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña en el 32 para que no se volviese a repetir lo que dio lugar a un conflicto tan grave. La idea misma del sistema general de autonomías refleja lo mismo, es decir, se trataba de reconocer especificidades, pero no únicamente esas especificidades. Sabíamos que había muchas especificidades muy distintas y que España es un país enormemente plural y que el sistema tenía que ser general. Esta es otra de las conclusiones.

En definitiva, lo que había era una reflexión seria, no sé si acertada o no, sobre nuestra propia historia y sobre cómo hacer frente a los problemas heredados para que nunca más volviésemos a retroceder, para que la democracia se consolidase en España y para que nuestra Constitución fuese una Constitución de vigencia duradera y de eso se trataba.

Lo digo porque cuando hablaba de recuperar el espíritu del 78 también eso hay que tenerlo muy en cuenta. Ha pasado muy poco

tiempo y estos 16 años son una gota en el océano de nuestra historia y aunque hemos batido ya el récord de duración de una constitución democrática todavía es un récord precario y debemos ver que tiene que durar mucho más. Por eso creo que la reforma que hay que hacer es como consolidar el sistema o como consolidamos los avances que se han hecho.

Esta es una reflexión general, no sé si innecesaria, pero entiendo que eso es importante.

Eso liga con el problema del federalismo. El federalismo hoy, todavía, me lo encuentro cada día. Cuando voy a un lugar y hablo de la lógica federal del sistema desencadeno muchas alarmas. Todavía hoy el utilizar la palabra "federal" genera inquietud por muchos lados, porque se entiende como concesión a la independencia de una parte, en fin, creo que se vuelve a la esencia ideológica a que antes me refería. El federalismo es una técnica de gobierno para gobernar sociedades muy plurales en las que es necesario que los tres niveles sean todos ellos fuertes, si no, no funciona. Tiene que haber un poder central muy sólido, así como los poderes de, en nuestro caso, las Comunidades Autónomas y los poderes de los municipios tienen que ser también muy sólidos. Así funciona el estado federal. Si el estado federal consiste en que uno debilita al otro no hay posibilidad de que funcione. Eso es lo que yo entiendo. En función de eso, como vemos, es el elemento de la uniformidad, de la homogeneidad y de la diversidad.

Creo que nuestra Constitución está recorrida también por ese espíritu, es decir, si en el Título VIII se arbitran diversas

formas de acceder a la autonomía es porque se sabe que partimos de situaciones diferentes. Si se busca igualar al máximo las competencias es porque también creemos necesaria esta homogeneidad, pero eso no significa que un sistema federal tenga que ser absolutamente monocorde en el sentido de que se trata todo exactamente igual, porque las situaciones son diferentes. Por eso creo que es importante que existan lugares de encuentro y de consenso, porque es ahí donde tienen que resolverse las diferencias. Las diferencias no se podrán resolver desde un gobierno que no tenga mecanismos de pacto con las comunidades autónomas. ¿Cómo lo va a hacer? ¿Por vía legislativa diciendo que esto es una nacionalidad, esto es una región? Eso es muy difícil y ustedes lo saben perfectamente. Incluso en los primeros momentos de la puesta en marcha de las autonomías el conflicto predominaba sobre el acuerdo. Eso se ha ido rebajando porque se han encontrado fórmulas de acuerdo básicamente bilaterales en las que el Gobierno central tiene relación bilateral y, aunque se han arbitrado mecanismos de consenso más amplio en forma de conferencias sectoriales o consejos, sin embargo creo que ese es un terreno que todavía está por recorrer en su verdadero camino. Aquí es donde tendría que arbitrarse esa lógica de lo común y lo diferente. No veo que pueda existir ningún otro mecanismo, porque si no es así, es lógico que las comunidades que se consideran diferentes tiendan a acentuar su diferencia y lo van a hacer porque esa es su lógica profunda, y creo que no es incompatible una cosa con otra si se arbitran mecanismos de negociación y de consenso. Eso es lo que yo creo.

Como ustedes ven, se trata de consideraciones generales que contestan ya a preguntas que se me han hecho porque me resulta muy difícil contestarlas una por una a todas porque entonces nos alargaríamos mucho.

Aparece aquí el problema de la relación entre las Cámaras. ¿Por qué no un Bundesrat?

El modelo alemán se basa no sólo en que el Bundesrat representa a los gobiernos de los länder, sino también en que el sistema de partidos políticos es muy uniforme, es decir, existen grandes partidos de alcance federal que pueden pactar a todos los niveles. Si no hay partidos que puedan pactar es muy difícil que exista una función.

Ahora mismo, en el Bundesrat alemán, hay mayoría socialdemócrata y sin embargo no hay ningún problema de ruptura de equilibrios. ¿Por qué? Porque los partidos tienen presencia global. Fíjense que cuando se produjo la integración de la Alemania del Este se preocuparon muy mucho los partidos de extenderse en aquella zona para que no quedase una situación de partidos de ámbito exclusivo. Ahora mismo el ex partido comunista acaba de hacer un congreso en el que se plantean salir del Este para implantarse también en el Oeste. Esto es lo que permite que el sistema funcione. Es lo mismo que permite que un sistema como el norteamericano también funcione, aunque los partidos sean allí mucho más relativos porque en el caso norteamericano, como ustedes saben, la solución que se encontró no fue una solución previamente anunciada por nadie, aunque había teóricos del federalismo. Se fue a resolver problemas concretos después de que

la confederación hubiese fracasado y, como la confederación había fracasado, decidieron buscar un sistema más ágil que permitiese expresar la unidad del conjunto y al mismo tiempo reconocer la especificidad de cada uno y por eso se encontraron estas fórmulas del Congreso y del Senado con representación distinta y se creó un Presidente de la República que era un monarca elegido cada equis años.

El problema, por consiguiente, cuando en un sistema como el nuestro el sistema de partidos es distinto, cuando entre los grandes partidos presentes en el conjunto de toda España hay posibilidad de acuerdos pero sobre todo hay una lógica de confrontación, como por otro lado es normal, con partidos muy importantes pero que tienen un ámbito territorial reducido, como son los partidos nacionalistas, este problema se plantea de una manera distinta. Creo que ahora la experiencia que está ocurriendo en estos momentos sobre mayorías parlamentarias en el Congreso -una experiencia muy interesante desde mi punto de vista- es lo que nos aleja de un sistema como el alemán; por eso yo he dicho que no me parece que sea transplantable directamente a nuestro caso un sistema como el alemán.

En cuanto a problemas más específicos, yo no sé si el señor Rigol, que me ha pedido que hable del tema como instrumento de reconsideración histórica, considera que con lo que he dicho basta.

¿Qué facultades debería conservar el Senado? Yo creo que las que tiene ahora deben conservarse, evidentemente, y yo sería

partidario de, en el caso de las leyes de armonización, volver al texto inicial y dejarlo en manos exclusivamente del Senado.

En cuanto al problema de la relación en las facultades legislativas, de quién decide, a quién se atribuye la competencia en el caso de los temas que tenga que conocer el Senado, aquí habría que perfilar de otra manera las relaciones entre Congreso y Senado. Aunque creo que la iniciativa principal tendría que seguir en el Congreso, creo que las facultades de veto y las facultades de presencia en la política legislativa que tenía el Senado tendrían que reforzarse mucho más.

El señor **PRESIDENTE:** Estamos con un problema de tiempo debido al encaje. Si los ponentes no tuvieran mucho inconveniente, para no retrasar la comparecencia del señor Fraga, yo le facilitaré al señor Solé Tura que nos remitiera por escrito alguna de las preguntas que se han facilitado o, en su momento, podemos arbitrar alguna otra fórmula, pero se nos ha ido el tiempo de las manos. Pido excusas a todos los afectados, pero empiezo a tener algún problema de encaje de horario.

El señor **SOLÉ TURA:** Por mí no hay ningún inconveniente. Comprendo perfectamente la situación y sé que el horario hay que cumplirlo y sé que estas reuniones tienden a alargarse.

Yo estoy a la forma que ustedes digan. Si ustedes piensan que les puedo facilitar una respuesta por escrito a las preguntas que no he contestado encantado.

El señor **PRESIDENTE:** O que esta comparecencia siga en otra ocasión con un poco más de tiempo, porque el problema que tenía el señor Solé Tura era un viaje a Estrasburgo que es por lo que hemos forzado la otra al ir por delante. Yo creo que podríamos convenir que esta segunda parte, lo mismo que cualquiera de los otros intervinientes, que alguno vendrá dos veces en doble condición, como por ejemplo el señor Fraga, podemos hacer posteriormente una segunda comparecencia. Yo creo que como los dos comparecientes tienen obligaciones, empiezo a tener un problema de encaje de tiempo.

El señor **SOLÉ TURA:** Por mí, lo que ustedes decidan y estoy a su servicio en la medida de lo posible y dentro de un orden.

Sin hacerles consideraciones que les halaguen, creo que este es uno de los grandes desafíos y de los más bonitos e interesantes que tenemos en estos momentos y, si ustedes avanzan, será un gran paso para todos. Se lo digo con toda sinceridad y sin que sea un halago final. Así lo creo y, por consiguiente, estoy a su servicio, de modo que si ustedes creen que es útil que yo conteste a las preguntas que me han formulado y que no he contestado lo haré con mucho gusto dentro de las limitaciones de mi propia concepción de las cosas, como es lógico. Si consideran necesario que comparezca en alguna otra ocasión encantado también.

De modo que ustedes dirán.

Muchas gracias por todo.

El señor **PRESIDENTE:** El señor Fraga Iribarne tendrá previsiblemente una doble invitación.

Esta la hacemos en su condición de ponente constitucional y el interés de la Ponencia es fundamentalmente conocer, en la perspectiva del tiempo, la reflexión que sobre aquel momento tan importante pueda trasladarnos, fundamentalmente en lo que se refiere a la configuración, funciones y composición del Senado y sus distintas vicisitudes a lo largo de la tramitación del proyecto constitucional en el 77-78.

Lógicamente, esta Ponencia ha sido constituida como resultado del debate sobre Comunidades Autónomas, que él conoce perfectamente, y es evidente que la reflexión que ahora nos incumbe tiene que ver con el Estado de las autonomías y no ya sólo sobre la segunda Cámara en el sentido parlamentario estricto. Esta introducción seguramente es innecesaria en el caso del compareciente pero, en todo caso, por fijar los términos de su comparecencia aquí, ahora tendría él la palabra por el tiempo que considere necesario y tras ella daríamos la voz a los miembros de esta Ponencia para que formulen sus preguntas.

El señor **FRAGA IRIBARNE:** Gracias, señor Presidente, señores senadores ponentes.

Agradezco muy de veras el tener esta doble oportunidad, que también me permite no alargarme ahora demasiado a la hora del peligro de hipoglucemia y, por otra parte, también dividir un poco algunas partes de la intervención. Entiendo que hoy se pide una información o conclusión después del tiempo pasado de un

antiguo ponente de la ponencia del Congreso en la elaboración de nuestra Constitución y que luego, como Presidente, que por cierto creo que tuvo bastante parte de la iniciativa de varios temas en torno al Estado autonómico, y uno de ellos fundamental, como es la reforma del Senado como Cámara de representación territorial, quizá allí se pueda matizar más la propuesta concreta. Como en todo caso ésta debe formar parte del panorama, me he permitido que figure esta pequeña aportación documental para traer de nuevo el documento que ya fuera compartido con otros en el debate del Senado. Se trata de un modesto libro mío donde resumo mis ideas sobre estas cuestiones, entre ellas la reforma el Senado, y lo que pudiera ser un texto que yo pudiera haber leído, cosa que no voy a hacer y que ustedes me agradecerán, pero donde está resumido lo esencial de la intervención.

Vuelvo al tema de la ponencia y no les he de ocultar que para mí es muy grato recordar aquel tiempo, porque creo que fue un tiempo muy interesante y personalmente muy grato. El señor Solé Tura y yo nos habíamos visto una sola vez en nuestra vida en un congreso de ciencia política en París, porque no nos conocíamos mucho. En aquel entonces representábamos aspectos bastante distantes dentro del espectro político y sin embargo nos hicimos muy amigos y así ocurrió con todos los demás.

Dicho esto, es evidente que habiendo la ponencia tenido que trabajar sobre numerosos temas, yo no era muy entusiasta de una Constitución larga como la que salió, sino más bien de una Constitución breve como la francesa, pero en este punto, como en otros, mi criterio personal no prevaleció, pero una vez que

entraron tantos temas en la Constitución y que se decidió constitucionalizar temas como la Ley electoral, que se podía quedar para la legislación orgánica, vimos que cada uno tenía sus preferencias, pero evidentemente, aunque hubieran aparecido instituciones nuevas en España, como el Defensor del Pueblo, todos éramos conscientes de que dentro de las reformas que íbamos a acometer había dos temas fundamentales -y el tiempo creo que ha confirmado esta previsión-: la configuración de la representación popular, la configuración del poder legislativo y todas las demás cosas que hace un poder legislativo y su carácter y, por otra, la creación de un Estado que, teniendo en cuenta un principio de autonomía, lo que podía decidirse de varias maneras, saliendo al final una definición que podía ser interpretada y progresivamente mejorada; en definitiva, el pasar de un Estado unitario a un Estado compuesto. Todos éramos conscientes de eso, y resulta un punto en el cual confluían ambas cuestiones fundamentales, que era precisamente el Senado. De modo que el legislativo asume grandes funciones representativas, sobre todo en momentos trascendentales para la vida del Estado y ahí las dos Cámaras participan en sesión conjunta, ejerce funciones de establecimiento y control político que todo el mundo entendió que eran propias de la Cámara que por lo mismo no podía ser llamada baja y luego, al lado de esas altas decisiones políticas y de control, debía haber funciones especiales de las cuales muchas tendrían que ver con el Estado de las autonomías. Pero hay que recordar que el Estado de las autonomías todavía no estaba establecido; más aún, me parecía que la propensión de nuestra

sociedad a buscar en todo la igualdad, lo que también nos pasaba a nosotros, a pesar de que obviamente las mismas instituciones pueden funcionar de modo distinto en una Comunidad peninsular o insular, en una rica y en otra menos desarrollada, en una de inmigración o de emigración, sin embargo eso se vio en el caso del Estatuto de Andalucía que todos recordaremos, donde la región puede decir: "¿Por qué nosotros no lo mismo?". Eso tuvo su importancia política en su momento.

Lo cierto es que una de las posibilidades de aplicación del Título VIII era el no aplicarse a todas y de ahí vino una de las razones por las cuales se insistió tanto en la representación provincial como básica dentro de la regulación del Senado.

En todo caso, en relación con el Senado, la ponencia se planteó tres cuestiones: la primera, la existencia misma del Senado. Yo era de los más partidarios del Senado por convicción, por formación, por creer que hubo un momento en la Primera Guerra Mundial en que hubo una desaparición de segundas cámaras y que ese movimiento estaba frenado, independientemente de la importancia que pueden haber conservado unas y otras; otra respecto a la composición del Senado y otra respecto de las funciones del Senado.

Conviene recordar que respecto de estas tres, aunque la primera quedó resuelta cuanto antes, que habría algún tipo de Senado, si se examinan los baremos que están publicados artículo por artículo de la aparición desde el primer anteproyecto de la Ponencia al dictamen de la Comisión y del Congreso, probablemente en pocos casos ha habido variaciones tan grandes como ésta. Hasta

el último momento, hasta la Comisión Mixta, precisamente porque el Senado tomase más interés en lo que iba a ser su propio futuro. Probablemente también porque este tema de las autonomías, configuradas de una forma o de otra, tenían todo su peso.

Es lo cierto que es muy interesante repasar esos documentos y, en ese sentido, quiero advertir que por lo mismo la responsabilidad de su forma actual, había propuesto directamente lo mismo que ahora pedimos muchos, es decir, una representación de los territorios como tales y de las propias Cámaras, quedó retrocedida en unas posiciones posteriores.

En todo caso, no fue difícil llegar al consenso básico de que la segunda Cámara era algo prudente a establecer.

Conviene recordar que en la historia constitucional de España sólo dos constituciones, la del 12 y la del 31, no tuvieron segunda Cámara y no fueron ciertamente, quizá porque eran las que más representaban un cambio muy importante de la estructura política y social, o aspiraban a ello, las que tuvieron mejor suerte y mayor duración. Todas las demás tuvieron Senado.

La segunda consideración que hay que hacer, desde el punto de vista de nuestra historia constitucional, es que hemos probado toda clase de Senados: el Senado copiado de la Cámara de los Lores en el Estatuto famoso que, como es natural, dio lugar a un Estamento de Próceres; el del 37, con una versión más democrática; el del 45, que da una de grandes contribuyentes o notables, parecido al Senado francés, que sigue funcionando perfectamente -no hay que despreciar ninguna fórmula-; es

evidente que se volvió a una forma más democrática en la Constitución del 69; el intento de establecer un Senado federal en el 73, que no llegó a prosperar y, en la época de Cánovas, se llegó a una fórmula mixta, híbrida -muy interesante por cierto- en la cual incluso podría hablarse de algunos principios corporativos. Lo cierto es que, en todo caso, se demostró que un Senado es conveniente y que es más difícil de hacer de lo que parece, y ahora mismo estamos pudiéndolo comprobar.

Es obvio que los viejos sistemas estamentales no tienen aplicación hoy. Sería un milagro que la tradición británica y su inteligencia para adaptarla a todo momento hubiera podido conservar algo para hacer una Cámara de los Lores que, como saben, funciona a base de que sus miembros no vayan, porque si fueran todos -deben ser 1.600- tendrían que reunirse en Albert Hall, no en la Cámara y, sin embargo, hay una autodisciplina para no ir. Por otra parte, han sabido transformarla, incluso después de este acuerdo de los grupos de decir "tú vas, tú no vas", lo que ha permitido convertir la Cámara en expertos por esta vía. Allí está siempre el mejor aviador, el mejor explorador, la señora que ha hecho más por los niños. En todo caso, esa fórmula no podía ser considerada, a pesar del prestigio que tiene siempre la influencia británica.

Por otra parte, desde la Convención de Filadelfia, en Estados Unidos había una fórmula que había de ser la que iba a dar más juego. Queda todavía algún Senado corporativo, como el de Irlanda, algún Senado de notables, como el francés, que es un Senado muy importante, y el haberlo suprimido fue una de las

causas, pienso yo, del fracaso de la IV República, y el haberse metido con él fue el final del General De Gaulle, figura que no le faltaba radar político, pero es lo cierto que hoy las Cámaras que han subsistido tienen que ver con la famosa frase de Washington en Filadelfia -Jefferson se oponía- cuando decía: "Una sola Cámara, porque si hay dos, o dicen lo mismo o si no dicen lo contrario, y las dos cosas son contradictorias con el buen funcionamiento del Estado". El suspendió la sesión, fueron a tomar un café, el café estaba ardiendo y Washington le pidió una taza sin usar al camarero, lo echó allí y dijo: "El Senado sirve también para eso". Y dicho sea de paso, observación que no es puramente banal, porque los segundos acuerdos tienen mucha importancia. Es más, se suele hacer ese cumplido de este Senado. A veces sale ya pactado para el Senado un asunto que a última hora se estudia mejor. Pero de lo que no cabe duda es que el otro gran argumento era el de que un Estadc que pasaba de lo confederal a lo federal necesitaba un órgano que fuese a la vez inserción de los Estados miembros dentro de la Unión y, al mismo tiempo, garantía para ellos de dos cosas: que los Estados grandes no oprimirían a los pequeños -grande solía coincidir con rico ya entonces- y, por otra parte, evidentemente, que también la propia Unión no pudiera avasallar, en base a sus poderes generales, el principio mismo federal, tema que está planteado y tiene mucho que ver con el trabajo que yo entiendo que va a realizar -seguro que con toda brillantez- esta Ponencia.

Hubo acuerdo en que hubiera Senado.

En segundo lugar, es evidente que había personas en aquel momento que temían que cualquier tipo de Senado fuera un freno para un desarrollo progresivo o progresista del Estado o que fuera un freno para medidas de determinado tipo. Son los mismos que allí se opusieron, por ejemplo, a una mayor ampliación de las consultas populares. El tiempo no ha confirmado aquellos temores. Es cierto que el Senado ha salido muy reducido en poderes de aquel choque de opiniones, pero es lo cierto que ninguno de los perjuicios o dudas que podían tener aquellas personas y grupos se confirmó. En ningún caso la mayoría que ha salido en el Senado ha sido distinta, lo cual quiere decir que las proporciones fueron las mismas y, por otra parte, no ha prosperado ni un solo veto del Senado. Ni una sola vez ningún jefe de Gobierno, al ejercer la función de disolución de las Cámaras, ha utilizado la facultad de disolverlas por separado, lo cual revela que el Senado tiene problemas -por eso estamos reunidos ahora aquí- pero no el de que pudiese haber una fuerza distinta capaz de participar desde un ángulo territorial, como fue definido, pero no otras que algunos pudieran haber temido.

En todo caso, esa decisión se tomó enseguida y, a continuación, hubo que tomar las relativas a la composición y a las facultades.

Yo creo que las dos medidas que se tomaron fueron muy tímidas, respondieron a un concepto muy provisional, tema que por cierto recuerdan todos los comentaristas. Yo me he repasado estos días todos los comentarios que han hecho diversas publicaciones de comentar la Constitución, diversos artículos doctrinales

aparecidos sobre la cuestión, y todos coinciden en que un conjunto de razones parecidas a las mencionadas han dado lugar a una formulación provisional del Senado. Uno de estos comentarios dice textualmente: "Resulta, pues, claro, que la regulación de la Constitución en este punto ha nacido provisional, pues no es pensable que con las Comunidades Autónomas en funcionamiento pueda seguir manteniéndose el criterio de la aplicación provincial. Hubiera sido preferible mantenerse transitoriamente en el sistema territorial establecido. En un juicio como este coinciden muchos de los que han tratado esta cuestión.

Segunda cosa que quiero decir. Defensor como he sido siempre del Senado, convencido de que con su perfeccionamiento gana el conjunto constitucional -luego hablaremos en relación con el Estado autonómico-, yo creo que el modelo ideal en este momento -y la experiencia pudiera confirmarlo en España y fuera de España- es que debe haber una Cámara política, en el sentido estricto de la palabra, donde estén los líderes de los grandes partidos, donde se hagan los grandes debates políticos, donde se tomen las decisiones sobre quién forma el Gobierno o quién sale de él, donde se ejerza el más agudo de los controles ordinarios, aunque esta función puede y debe ser común, y donde cuando haya dudas, excepto en los temas que afecten al Estado autonómico, sobre lo que debe ser una ley, se pueda tomar la última decisión; y, al lado de eso, una Cámara territorial que represente a las autonomías, que ofrezca esa doble garantía que pedía Washington, de que la Unión no se propasará en el uso de sus funciones

respecto de las que corresponden a las autonomías, y hay mil maneras de hacerlo, como el uso de leyes de bases que sean más de lo que se debe prever, la circunvolución a través del llamado déficit democrático europeo que produce tantas normas y que puede interferir, y de hecho interfiere, en muchos casos, en facultades reconocidas por estatutos como exclusivas. Al mismo tiempo, dé la garantía de que precisamente, en los casos totalmente respetables, totalmente constitucionales y de acuerdo con la ley electoral, de que haya partidos con representación puramente vinculada a una autonomía, puedan éstos, utilizando la otra Cámara, y sin haber un lugar donde pueden estar todas las autonomías como tales, obtener pactos de un tipo o de otro que, como es natural, si los hay, como principio, no es el mejor sistema; es mejor una Cámara con capacidad para discutir los temas autonómicos en primer lugar, iniciando, y no sólo en casos extraordinarios.

Dicho esto, es obvio que, con cuanto acabo de decir, ratifico una vez más mi convicción sobre la necesidad y la oportunidad de la reforma. Ya sé que sobre la necesidad puede haber dudas de algunos y de los que creen que toda reforma constitucional es mala. Yo no soy partidario de la rigidez extrema de las constituciones, soy enemigo de dejar ir acumulando los problemas para que luego todos juntos produzcan no una reforma, sino una destrucción del orden constitucional, y cada vez que surge un problema es mejor una reforma parcial. En cuanto a la oportunidad, quiero recordar aquí, porque hay quien dirá que hay tensiones políticas, hay elecciones, etcétera, que yo

personalmente creo que es un argumento malo; es el mismo que usa la gente para no ir al dentista cuando tiene que ir. Me ha dado el ejemplo una frase que me dirigió un viejo y admirado amigo mío, un senador belga, padre de uno que había sido presidente del Senado también, familia siempre de grandes políticos, que habiendo visitado una vez al Abad de Solesmes, en Francia, le dijo: "Usted, ¿cómo se mete en obras en este momento? -estaba a punto de estallar la segunda guerra mundial-". Y dijo el Abad: "Yo conozco la historia de la abadía, siempre ha habido un problema u otro, y si hubieran esperado mis predecesores a hacer obras seguiríamos con una iglesita pequeña del siglo X y no habría una abadía que hubiera influido en la Europa Central y en el Camino de Santiago".

En definitiva, quiero decir con esto que yo creo en la reforma, porque creo que en este momento hay un consenso básico entre grupos políticos, entre profesores constitucionalistas -otra cosa es que lo haya en cuanto a los detalles, el modo, la manera y la composición-. En este sentido, yo creo que en este momento, desde el ángulo no de la autonomía, que pide más participación -quizá hablaré de este concepto, porque es mi obligación, en mi próxima intervención-, sino como modesto constitucionalista de muchos años, es evidente que la experiencia de estos años ha demostrado aún más de lo que entonces algunos pensábamos, que es necesaria la participación de las autonomías en la voluntad del Estado. Hoy no la tienen ni siquiera en la formación de la voluntad del propio Senado, pero en este momento, si alguien quisiera señalar algunos problemas del Estado de las

autonomías, es la ausencia de cooperación administrativa. Yo creo que la llamada administración pública es una forma razonable de plantearla, pero puede haber otras; el predominio de la relación bilateral del Gobierno con cada autonomía, que en mi opinión algunos quieren justificar basándose en el hecho diferencial. Hecho diferencial quiere decir que esas relaciones tienen que ser bilaterales también, pero en un lugar en que todos podamos hablar y, en definitiva, estoy persuadido de que el único camino para llegar a esto es la reforma del Senado, haciendo de él lo que dice la propia Constitución. Por lo tanto, no es una reforma "en contra de", sino a favor del espíritu y de la letra constitucional y, naturalmente, en otro caso, desarrollando por fin el artículo 131.2 de la Constitución, que no se ha desarrollado y que hace que las grandes previsiones económicas se hagan con presentación por las autonomías de sus propias previsiones, cosa que mejoraría muchísimo, aunque fuese a un nivel muy modesto y prácticamente sólo fiscal, en el Consejo Económico y Social.

En todo caso, en los debates sobre las autonomías celebrados por esta Cámara en 1985, en 1987, sobre todo en 1994, el rendimiento moderado de la Comisión de autonomías, los intentos, a mi juicio, llenos de buena voluntad, cuando se consideraba inviable una reforma constitucional en este punto, de una reforma del Reglamento, llenos de buena intención y de acierto, el hecho de que en medio de todo ese marco los grupos constituidos en el Senado hayan tenido tan poca vida, en mi opinión nos confirman

la necesidad de dar este paso. Por lo tanto Senado sí, reforma necesaria y oportuna.

Tengo que decir que existe una ley parecida a la ley física de que la naturaleza aborrece el vacío cuando en la vida política y social determinados ámbitos, determinados espacios, no son ocupados por quienes tienen que ocuparlos y los ocupan otros. Lo mismo órganos judiciales que órganos periodísticos están ocupando espacios muy amplios y nadie les puede negar que ocupan los que otros no ocupan. Cuando los temas no se ven en el Parlamento o no se ven dentro de los propios partidos posiblemente sea inevitable. Creo que puede decirse con bastante neutralidad, aunque todos somos imparciales hasta donde podemos serlo, que, por ejemplo, el papel del Tribunal Constitucional, que inevitablemente tenía que ser muy importante, y tendrá que seguirlo siendo en la configuración del Estado de las autonomías, sin embargo yo creo que ha tenido que ser excesivamente amplio y en este momento empieza a notarse una cierta saturación de sus posibilidades. Tengo que decir que, con muy buen criterio, por lo menos a través de la Autonomía que me honro en representar, últimamente nos presentamos menos recursos mutuamente. Ha habido un momento en que ha tenido que haber una tendencia de un lado y de otro hacia un cierto prurito al recurso; este año ha habido menos y se han retirado algunos, pero lo que no cabe duda es que al Tribunal Constitucional le pasó en este punto un poco lo que le ocurre al Tribunal Supremo de los Estados Unidos, que no estaba previsto para eso, con la enorme dificultad que tiene una sociedad como la americana para legislar el Congreso, por su

forma de estar constituido, hace que algunas de las medidas más importantes tomadas en la última generación, como por ejemplo la igualdad de oportunidades en educación negando que pudieran darse clases separadas a blancos y a negros, tuvo que tomarla en una sentencia del Supremo cuando era, evidentemente, un tema del Legislativo.

Yo entiendo que el excelente papel integrador, pero insuficiente en la totalidad del Estado de las autonomías, que ha tomado el Tribunal ganaría mucho también con la aplicación de esta fórmula.

Y dicho esto, quiero pasar a un segundo punto -y sigo hablando como ponente-. Igual que he dicho siempre, desde el primer momento, la reforma constitucional es una posibilidad perfectamente correcta. Considerar una Constitución como algo intocable es la mejor forma de luchar contra ella. Igual que he dicho que creo que es oportuna y conveniente, la reforma debe hacerse con la prudencia que se está acometiendo porque, naturalmente, se trata de un tema importante y de previo y especial pronunciamiento, porque si no funciona el Estado de las autonomías no funciona la reforma principal y surgirán los temas por otros lados. Todavía no hemos conseguido terminar con la violencia en relación con temas relacionados con la convivencia entre los pueblos y los territorios de España. Debo decir que mi condena es total a quienes practican esas fórmulas, pero es lo cierto que también es recomendable, como digo, la prudencia y la moderación en el funcionamiento de las reformas. Por esa razón yo me sumo -quiero decirlo especialmente como ponente- a la idea

que estamos hablando de la reforma del Senado. Todas las demás cosas que figuran en mis propuestas, como más uso de las facultades del 150.2, cuando hablo de un foro de debate económico y social, hablo de que se cumpla -ya debía estar cumplido el artículo 131.2-, cuando hablo de una mayor participación en los temas europeos, es el desarrollo normal del principio de subsidiariedad, y de hecho, de alguna importante sentencia del Tribunal Constitucional. Del único punto en el cual no hablo del Tribunal Constitucional, pero tampoco lo contradigo, es cuando pido una conferencia de Presidentes con el Presidente del Gobierno como alto órgano de coordinación.

Dicho esto, y en lo que se refiere a la reforma del Senado, que ahí sí son necesarias algunas pequeñas y moderadas reformas en cuanto al Senado y su funcionamiento, está claro que yo expresamente quiero reiterar el respeto al espíritu constitucional que tuvimos en su día los ponentes, no pensando lo mismo y aceptando todos el trabajo conjunto, aunque ninguno de nosotros había sacado el total de sus aspiraciones, y por supuesto la renovación del consenso que en ella subyace, pero creo que este no debe ser supeditado, sino buscarse, eso sí -y con esto termino esta parte de mi intervención-, porque he admirado mucho y admiro a don Antonio Maura como uno de los grandes políticos que ha producido España entre finales del XIX y primeros del XX, aunque creo que su mayor error fue decir aquella famosa frase de juventud de que los puntos y las comas de sus proyectos eran en función de su Gabinete; no es esa mi intención. Recuerdo, con toda humildad y con toda la buena fe a

la Ponencia y a las demás fuerzas políticas, nuestra propuesta, es decir, que creo que puedo justificarla y creo que dentro de ella habrá partes que puedan casarse con otras; lo que si creo es que, efectivamente, hay que hacer algo, pero desde luego mis propuestas, desde ahora, van en la dirección de que no se incluyan de paso otras reformas sobre el principio del Estado de las autonomías y en particular la reforma del Título VIII. No es que el Título VIII, habiendo sido el que más trabajo nos dio, quizá no sea el mejor, pero ha mejorado en su misma aplicación. Hay que reconocer que era más confuso al principio que lo es hoy. Resuelto este problema, se debían plantear temas que tenían que ver con el artículo segundo de la Constitución, con su preámbulo, con el principio de unidad y solidaridad, que no es algo que nadie, ni explícita ni ímplicitamente, pueda esperar de mis propuestas. Hay que recordar además que, en este punto, las Comunidades históricas siguen teniendo algunos problemas de transferencias, las autonomías del 143 están en un proceso de equiparación y previsiones como las que da de sí el 132 y el 150.1 y 150.2 no han sido prácticamente aplicados. Por lo tanto, hay margen de sobra dentro de lo que hay para seguir adelante.

Unidad y solidaridad, por lo tanto, y al servicio de las mismas deben entenderse todas mis propuestas.

Dicho esto, remitiéndome a los documentos que acabo de presentar, entiendo que, desde el punto de vista de la experiencia y desde el punto de vista de lo que yo puedo añadir -y en esto me centraré más en mi próxima intervención- la reforma debe tener incidencia en dos ejes importantes: una en la

composición del Senado y otra especial y funcional, ambas justamente para conseguir que sea una Cámara de representación territorial y un elemento integrador del Estado de las autonomías.

En lo que se refiere al primer punto, aun a riesgo de que se me tache con una expresión que ha sido utilizada en las críticas, al lado de lo provisional se ha hablado a menudo de un concepto híbrido. Efectivamente, yo creo en la naturaleza compuesta y rica y por esa razón ni he sido nunca racista ni he escrito un libro contra el racismo ni he sido nunca partidario de ninguna fórmula simplista de ninguna ideología: creo en los grandes principios de la vida social y creo que hay que estarlos adaptando constantemente y, en ese sentido, el que una Cámara de esta naturaleza tenga alguna composición mixta no le puede extrañar a nadie. Por lo tanto, la propuesta nuestra parte de la base de conservar, reduciéndola, una parte de la representación provincial y aumentar en cambio la parte relativa a las Comunidades, y la de las Comunidades, naturalmente, conservarla y haciendo el principio claro en la representación a través de las Cámaras. No es que tengan una oposición, y algunos países han pasado por las dos, como ocurre con el Senado americano. En este momento una elección popular directa es una fórmula que tiene sus ventajas -es la fórmula tipo Bundesrat-. Evidentemente es una composición esencialmente de Cámara, no de consejo federal, y, por otra parte, aunque ya sé que habrá quien diga que en la medida que se conserven las provincias aumenta el problema de la diferencia de representación en relación con la población, esa

es una de las funciones de la Segunda Cámara -ya lo decíamos antes-. Las Cámaras no tienen por qué representar títulos históricos, que también, ni hectáreas, pero si Soria, igual que ocurre con el Estado de Nevada, que es el Estado más pequeño de los Estados Unidos y que vive de cosas tan poco recomendables como del juego y la prostitución, es lo cierto que tiene dos senadores exactamente igual que tiene el Estado de Nueva York o el Estado de California. Ese es uno de los secretos del buen funcionamiento de la Unión Americana. Creo, por lo tanto, en la doble representación -esto está detallado en las propuestas-.

También creemos que sería de interés la presencia en el Senado de los Presidentes de los Gobiernos autonómicos. Yo creo que no es este el momento de plantear un tema que posiblemente sería interesante plantear y que fue planteado en el debate del Senado en la constituyente, que debe haber un número limitado de personas nombradas por altos méritos por el Rey, siendo la fórmula italiana de que los antiguos presidentes de gobierno fueran senadores. No me toca a mí plantearlo, pero sí creo en cambio justamente, dentro de esa fórmula no híbrida sino mixta y compleja, que corresponde al espíritu del Senado que estamos planteando, pudieran estar en el Senado los Presidentes de Gobiernos autonómicos. Yo creo que, efectivamente, los Presidentes de los Gobiernos, que tienen acceso a la condición de autonomía en determinadas circunstancias, sería bueno que pudieran concurrir en el Senado siempre que fuera necesario. Está claro que, por ejemplo, en Galicia no tenemos esa restricción, pero yo sería partidario de que no hubiera una restricción en

cuanto a la elección por las Cámaras de personas que no fueran miembros de las Cámaras. Pueden ser y pueden no ser, y nosotros estamos utilizando mucho el que no sean para evitar las incompatibilidades de tiempo. Los Presidentes no vendrían siempre, como es natural, pero la posibilidad de comparecer en un debate de importancia creo que sería muy conveniente. Esto en cuanto a la composición.

En lo que se refiere a la situación funcional del Senado, las propuestas que ustedes tienen delante, tienen tres bloques, tres núcleos principales de consideración.

El primero tiene que ver con la creación del Consejo del 131.2, así como con el principio de solidaridad reflejado en el 138.2. Nosotros creemos en equilibrios territoriales, expresamente previstos en la Constitución, porque la solidaridad no es un principio de esos del preámbulo, ni siquiera de los de la parte segunda del Título II; es algo que el Estado tiene que garantizar en la medida en que, además del Fondo de Compensación Interterritorial, yo creo que insuficientemente utilizado en este momento, están los cuatro fondos y medio estructurales de la Comunidad Europea, más el Fondo de Cohesión, principios por fin aceptados, después del Acta Unica y después del Tratado de Maastricht, que por cierto, en principio, estará reformado el año que viene con mayor propensión a reforzar éstos, porque cuanto mayor es una organización más se pueden notar las diferencias territoriales, y ahora ya somos 15 miembros, y dentro de poco tal vez seremos muchos más, porque estoy convencido de que el tema va en esa dirección, como la dirección de subsidiariedad y mayor

participación de estos organismos autonómicos. Es lo cierto que en estos puntos el Senado debería estar más participante.

La competencia del Estado en cuanto a la base y coordinación de la actividad económica tiene una fuerza expansiva que frecuentemente pone en peligro la competencia autonómica en lo que se refiere a la intervención económica en su territorio. Ambas competencias, tal y como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, están llamadas a ser concurrentes. Y nada mejor en esta línea que la presencia del sentir de las regiones como tales en la evaluación de las grandes líneas que diseñen el equilibrio interterritorial. Sin una participación como la que se propone en el Senado y en el Consejo Económico y Social, creado no solamente entre agentes económico-sociales, sino con participación como prevé el 131.2, no sería posible garantizar ni su ámbito de aplicación propio ni la efectiva del principio de solidaridad.

Un segundo bloque de intervención especial del Senado nosotros lo vemos en la legislación básica estatal. Las leyes de bases son una buena aportación de la Constitución, pero la aplicación de las mismas ha llevado, al ampliar enormemente lo que se pone en las bases, a hacer realmente leyes acorazadas pero que no son leyes de bases, para que luego las desarrolle si acaso una facultad reglamentaria. Ese no era el espíritu, frente al que nosotros expusimos una idea que a mí me pareció buena, en el sentido de que esas leyes de bases se desarrollasen por los parlamentos autonómicos.

Tengamos en cuenta, porque para el ciudadano la experiencia se traduce en hechos concretos -decía (cita no recogida en la grabación)[1] ... que el ejemplo puede ser una forma de sofisma-, pero estos mismos días estamos viviendo ejemplos que pueden ser interpretados como confirmación de lo que estoy diciendo, aunque alguien pueda percibir la interpretación contraria. Si ahora mismo ha habido tales dificultades, y se puede decir, puesto que son regiones regidas por partidos del mismo signo, en un tema como recursos hidráulicos, ya estamos ante un tema que es esencialmente territorial. ¿Quiere eso decir que no se pueda superponer a eso el interés nacional? La Constitución lo prevé especialmente y expresamente, ¿pero quiere eso decir que para un plan hidrológico no sería interesante un debate general en el cual pudiesen discutir dos Comunidades Autónomas o cada una de ellas con el Gobierno Central, que tal fuese el que favoreciese unos consensos justos? Yo personalmente creo que sí, por eso lo pongo como ejemplo de lo que estoy diciendo.

Hay una serie de cosas de carácter general, como son archivos, bibliotecas, museos, etcétera, en los que el Estado ha guardado la titularidad. ¿No sería bueno hacer sobre eso consensos generales en el Senado?

El tercer bloque de temas se refiere a los supuestos contemplados en el artículo 150 números 1 y 3, así como las leyes orgánicas de transferencias de delegación previstas en el número 2 del mismo artículo.

---

[1] Nota del transcriptor

En el primer caso estamos ante un mecanismo que permitiría habilitar a una o varias Comunidades Autónomas para utilizar normas en materias de competencia estatal, y el artículo 150.3 permite la armonización de las posiciones normativas de las Comunidades Autónomas, que es un tema muy importante, sobre todo cuando los Estatutos han establecido competencias exclusivas. Evidentemente, parecería lógico que de estos temas conociera el Senado precisamente.

El artículo 150.2, para mí uno de los más importantes, permite que el Estado transfiera o delegue facultades de titularidad estatal. Este es el artículo que permitiría una mejor cooperación administrativa, el ahorro de muchísimo personal y por lo tanto de muchísimos sueldos, etcétera, y de competencias innecesarias. Evidentemente parece que ha de ser un tema que también pasara en primer lugar por el Senado.

Otro supuesto a contemplar es la aprobación de las fórmulas de los Estatutos de autonomía. El sistema actual da prioridad a la otra Cámara y parece, por el contrario, que la intervención del Senado territorializado, en relación con la reforma de los Estatutos, parece difícil de discutir. Y yo no estoy deseando que se hagan rápidamente esas reformas. Contribuí al consenso que en su momento se hizo para resolver de un modo colectivo los problemas de las del 143, pero algún día tendrá que haberlos, como es natural, y el tema debería estar contemplado entre las facultades especiales del Senado.

Finalmente, es necesario que la Cámara de representación territorial tenga un papel relevante en la declaración de interés

general. Esta declaración de interés general, evidentemente, es un arma de mucha importancia y parece lógico en el Senado, igual que la tiene en el caso de intervención en una Comunidad que no tenga respeto a las competencias del Estado.

La última materia que nos permitimos relacionar como integrable en la especialización funcional del Senado es la que constituyen los tratados internacionales que supongan cesión de competencias constitucionales. En una de sus más previsoras partes, y tengo que decir técnicamente más logradas en mi opinión, cuando estábamos todavía trabajando por la integración en Europa, se establecieron una serie de cláusulas sobre esta materia que han funcionado perfectamente, pero naturalmente, unido a lo que se llama en la jerga internacional europea, a la que me habitué bastante en los dos años en los que tuve el honor de ser europarlamentario, el déficit democrático, porque efectivamente es un Parlamento muy sui géneris, quizá de aquellos que había en la Edad Media, donde la última palabra la decía finalmente el Rey, y en este caso el Consejo o la misma Comisión; es un órgano consultivo, a pesar de que han aumentado ciertos procedimientos de doble sesión, etcétera. Por otra parte, teniendo en cuenta que efectivamente en muchos casos se trata de competencias exclusivas reconocidas como tales, este tema debería de ser examinado.

Hay que decir que esto ya lo ha dicho el Tribunal Constitucional, pero sería mucho más importante que, en cada caso, el Senado pudiera verlo.

En principio, tengo que añadir que todo esto que tiene que ver con el principio de subsidiariedad es hoy obligatorio en Europa con el Tratado de Maastricht, del cual por cierto soy ponente estos días en el Comité de Regiones Europeas.

Finalmente, es obvio -y con esto termino- que la situación funcional del Senado, sea en la reforma de la composición, sea su complemento con otras medidas de autonomías y la ampliación en ciertos casos de su función, supone una transformación del procedimiento legislativo del artículo 89.2 y 90 que, en su redacción actual, establecen una, a mi juicio, excesiva prevalencia del Congreso.

He dicho antes que no quiero engañarme, pero la Cámara principal será la Cámara donde están los líderes políticos, donde está la orientación directamente popular, pero es evidente que hay Senado o no hay Senado, y si el Senado va a tener alguna capacidad en estas funciones que se ejerzan, va a ser de suerte que el procedimiento legislativo no le sitúe siempre ante tales condiciones de plazos limitados o, en definitiva, de llegar tarde, que pueda hacer algo. En ese sentido, me parece evidente que, en las materias en las que damos prevalencia al Senado, éste se pronunciaría en primer lugar y, en caso de discrepancia con el Congreso, decidiera el Senado por mayoría absoluta, y si esta no se alcanzase en el plazo de un mes se acudiría al mecanismo del 74.2, buscando acuerdo de una Comisión mixta, compuesta por igual número de diputados y senadores. Todo esto figura en las propuestas.

En definitiva, modificación de la composición y situación funcional y procedimiento legislativo.

Yo no quiero terminar -es una pedantería, pero tengo una cita propia que podría hacer desde el año 53, cuando publiqué, y ya llovió, un libro sobre la crisis del Estado, y podría hacerla sobre un libro titulado "Sociedad, región, Europa", publicado antes del cambio de régimen- sin citar un librejo que publiqué en el año 78, cuando todavía estábamos en período constituyente, un libro sobre la crisis del Estado español. En uno de los capítulos decía yo algo así como esto: "Los autonomistas creemos de buena fe que ello es posible a partir de un desarrollo razonable de las autonomías regionales. Los principios básicos podrían ser los siguientes: en primer lugar, autonomía a todos los niveles -eso es lo que dicen algunos cuando hablan de una nueva Edad Media-; en segundo lugar, desarrollo de autonomías sin precipitaciones -así ha ocurrido-; en tercer lugar, ha de quedar claro que no hay privilegios para nadie. Finalmente, el principio de solidaridad que haga una política eficaz en igualación de oportunidades. Sobre estas bases podríamos ir a un equilibrio serio y sin riesgos". Desde la declaración de estas palabras hasta hoy se han tomado decisiones trascendentales, se han disipado algunos temores, han cambiado no pocas cosas, pero aquella buena fe y la creencia en los mismos principios fundamentales son los que hoy me permiten, ante ustedes señores ponentes, apostar por un Senado reformado y reforzado y por lo mismo con futuro.

Es cuanto tenía que decir en esta primera intervención.

El señor **PRESIDENTE:** Muchas gracias por su intervención.

Según lo convenido, damos la palabra al senador Ortí Bordás. Después intervendrán, por el mismo sistema que en el caso anterior, los distintos ponentes.

El señor **ORTÍ BORDÁS:** Gracias, señor Presidente. Gracias, señor Fraga.

Yo quisiera hacer tres preguntas, una de las cuales, desdichadamente, por la premura de tiempo, no me la ha podido contestar el señor Solé Tura, que es la siguiente: ¿Qué órgano cree el señor Presidente que debía de atribuir la competencia sobre un determinado proyecto de ley al Senado? Podía ser el propio Consejo de Ministros, podía ser la Mesa del Senado. ¿Qué órgano entiende, como constitucionalista, el señor Presidente que debía de tomar la decisión en este sentido?

La segunda pregunta hace referencia al hecho de las funciones que actualmente tiene atribuidas el Senado, es decir, la segunda lectura, pero también otras funciones de impulso político por una parte y de control político por otra, y a mí me gustaría saber si en el Senado del futuro, con esa composición que se ha esbozado y que responde a un sistema mixto, pero con preponderancia he creído entender de los representantes de las Asambleas Legislativas, si en ese Senado de futuro, insisto, debían de seguir conservándose estas funciones, excepción hecha de las que ahora no le son atribuidas, de investidura, la confianza y la censura o la exigencia de responsabilidad política.

Por último, para terminar, en ese Senado, con esa composición que el señor Presidente ha esbozado, si convendría o no reservar alguna materia al Congreso de los Diputados.

Es todo, señor Presidente.

El señor **FRAGA IRIBARNE:** Le corresponde a la Mesa del Senado y, como es natural, tal vez hubiera que contemplar en algún caso, que para eso hay un Reglamento de las Cortes Generales, si se creaba algún órgano en el caso de que hubiese discrepancia. Pero bien definidas en la Constitución estas materias, y sin perjuicio del recurso constitucional que cupiera en algún caso, yo creo que esa situación debe ser excepcional.

Todas las funciones políticas, entendiendo por tales la designación del Presidente del Gobierno, la censura, etcétera, debe seguir como está, y yo lo dije expresamente en mi intervención antes. Otra cosa es que en materia legislativa, cuanto más se llegase a la equiparación con carácter general, más fuerte sería el Senado del que estamos hablando. Por lo tanto, por encima estaría el Congreso -ya lo dije antes, una Cámara política donde participan los líderes-. Por otra parte, es evidente que en las funciones legislativas normales debería haber una mayor equiparación.

En tercer lugar, dichas así las cosas, está claro que los cuerpos serían co-legisladores, con poderes ligeramente asimétricos, pero efectivamente, en materia autonómica, predominando el Senado y en materia política el Congreso. Yo creo que lo he dicho con claridad y lo reitero expresamente.

El señor **PRESIDENTE:** Gracias.

Senador Bayona.

El señor **BAYONA AZNAR:** Gracias.

Con el mismo intento de ser telegráfico y centrándome a partir de la propia intervención y de la propia propuesta.

A mí me parece que en la propuesta hay una composición mixta donde de lo que se trata fundamentalmente es de aumentar sustancialmente la representación del nivel autonómico. A partir de ahí, y es una pregunta que también surgía en la comparecencia anterior, viene la cuestión de la legitimidad democrática o la representación del pueblo español que aparece en el texto constitucional. Ahí es donde yo encontraría si la representación, a través de los parlamentos autónomos, es decir, los senadores designados por los parlamentos autónomos, deberían, para tener un mayor reforzamiento de esa legitimidad democrática, ser o no ser, ya no digo diputados de los parlamentos autónomos, sino electos de algún tipo, bien fueran concejales, bien fueran otro tipo, es decir, que hubieran pasado algún tipo de elección directa en el caso de ir hacia esa elección indirecta de parlamentos autónomos y, a su vez, la composición mixta, en la experiencia de estos quince años, nos plantea dificultades de si se debe o no se debe diferenciar unos senadores u otros en razón de su extracción de origen. En principio, lógicamente todos los senadores, una vez aquí, somos iguales. Entonces, ¿qué ventajas hay en esa doble procedencia?

Una segunda línea de pregunta es a partir de lo que usted mismo ha planteado. ¿Cómo ve la duración del mandato de los senadores? Ha hablado de que no se ha hecho utilización de la facultad de disolución por separado por parte del Presidente del Gobierno. ¿Debería el Senado tener una renovación parcial? Es decir, a partir de las propias fechas de las propias Comunidades Autónomas. ¿Está en su propuesta? ¿Lo ve razonable? En consecuencia, dentro de la arquitectura constitucional y del equilibrio actual de las instituciones, en concreto del Congreso y del Senado y el papel de cada una de ellas en relación al Gobierno, si no habría ningún obstáculo político, a su juicio, en intentar garantizar mayorías que fueran similares, si eso debe ser algo que debemos obviar a la hora de trabajar como un elemento que se deba tener en cuenta o no.

Por último, y tercera pregunta, respecto al consenso. ¿Qué grado de consenso cree que sería, ya no digo deseable, porque deseable es la unanimidad de todos y cada uno, no solamente de los ponentes, sino también de las fuerzas políticas? ¿Un apoyo semejante al que tuvo la Constitución de 1978 sería hoy suficiente? ¿Sería suficiente un apoyo menor o por el contrario deberíamos de intentar lograr, para avanzar, un consenso superior incluso al de la Constitución del 78?

El señor **FRAGA IRIBARNE:** Agradezco estas preguntas.

Respecto a la legitimación democrática, está claro que no hay ningún sistema en el cual todo sea elegible directamente, es decir, en el sistema que ya los griegos llegaron a practicar de

elegir a los mandos del ejército, y no digamos ya de los hijos elegir a los padres, o de los alumnos, no creo que nadie lo pretenda.

Dicho esto, en todos los sistemas hay elecciones de segundo o de tercer grado que son perfectamente democráticas. Por lo tanto, una elección por las Cámaras autonómicas -no se ha mencionado el tema- está claro que me parece natural que se conserve la representación proporcional que ya está regulada en esta materia.

En segundo lugar, yo no veo razón ninguna para diferenciar a unos y a otros. ¿Por qué razón las provincias y las regiones? Primero por un problema de conservación. He hablado de reformas progresivas y prudentes. La provincia está constitucionalizada, como lo está la diputación provincial. Hay quien no es partidario de esta fórmula, pero es la que está en la Constitución. Las provincias tienen su importancia, y yo sostengo que dentro de las Comunidades mantienen un sistema escalar y un sistema de subsidiariedad. Uno se siente de un municipio y se siente de una comarca y se siente de una provincia. En Galicia eso está muy claro. No es lo mismo ser de una provincia de la costa que de Orense en el interior. Inmediatamente llega un presupuesto y dicen: "No lo distribuyen ustedes por igual". Estas discusiones son inevitables. Por tanto, la provincia está ahí. En favor de la diputación, la de Sevilla fue la primera que anunció, antes que Madrid, un buen sistema de estadística, que encargó este trabajo nada menos que a Flores Estrada, el gran economista asturiano.

Lo que quiero decir con esto es que la provincia está consolidada y no es lo mismo tener nueve provincias tan diferentes como tiene Castilla que tener una sola como tiene Murcia, o mayor respeto para Murcia. Lo que quiero decir con esto es, pura y simplemente, que efectivamente eso potencia esa representación matizada y que corresponde a ello. Y entonces, ¿por qué no el ayuntamiento? Lo del ayuntamiento es harina de otro costal, pero es que además, por definición, incluso constitucional hoy, las diputaciones y las provincias son agrupaciones de ayuntamientos, aparte de división del Estado para el ejercicio de sus funciones. Las regiones también se han hecho integrando provincias y por lo tanto yo ahí no veo ninguna dificultad. En ese sentido no veo ninguna dificultad para dar salida a estos problemas.

En lo que se refiere al consenso, yo diría, con toda claridad, que todos han de hacer el mayor esfuerzo por ganar el máximo consenso y no poner como condición un mínimo de consenso porque en ese momento bastaría que ese mínimo se pusiera de acuerdo para acatarlo. Reducido el tema al tema que está planteado y habiendo posibilidad de combinar variadas fórmulas, creo que se puede llegar a un consenso razonable, pero si se pide el 100% o incluso el 90%, yo personalmente creo que en dos grandes libros el señor Rousseau explicó los dos extremos de una versión política: uno, en su admirable libro, poco leído, sobre la Constitución de Polonia; y otro sobre el Contrato Social. En el primero explica un país donde cualquier señor puede poner un veto y así le ha ido a Polonia y sigue en ese sistema. Tiene 30

partidos en la Dieta en este momento, lo que me parece un poco "demasie", quizá, y en cambio un sistema en el Contrato Social en el cual se pueden producir mayorías.

Tengo que decir que el Reglamento debería potenciar y dar facilidades a los grupos territoriales. Tengo que decir que no va a ser fácil, incluso, en su caso, más allá de los límites de los grupos políticos existentes.

No sé si he contestado a las preguntas.

El señor **REVENTÓS I CARNER:** He agradecido muchísimo muchos de los contenidos de la intervención del Presidente de la Junta de Galicia, don Manuel Fraga, y quisiera aprovechar de su enorme experiencia política para hacerle dos preguntas que son dilemas o dudas que yo tengo en este momento como miembro de la Ponencia.

La primera le va a parecer quizá un poco extraño que se la pregunte, pero se la pregunto. ¿Hasta que punto podemos comparar esta Ponencia, en cuanto a su ritmo de trabajo, con el ritmo de trabajo que desarrolló la Ponencia constitucional? Las señorías que componían la Ponencia constitucional estaban apremiadas en acelerar el trabajo y aquí estamos recibiendo consejos de lentitud, de ir despacio. Con usted comparto el criterio de que la oportunidad de la acción política siempre es oportuna y creo que don Manuel lo ha expresado con mucha claridad. La primera pregunta es esta, la comparación respecto al ritmo de trabajo que, a su juicio, debería tener esta Ponencia.

La segunda es sobre el método de trabajo de la propia Ponencia, también en un sistema de comparación con los trabajos

de la Ponencia constitucional. La cocina de la Ponencia constitucional, ¿cuándo fue más eficaz? ¿Cuándo hubo textos alternativos encima de la mesa? ¿Cuándo se empezó a elaborar de conjunto? ¿Eran mejor las sesiones de trabajo hechas en los locales, en nuestro caso del Senado, por un tiempo limitado o los encierros como estuvieron los ponentes encerrados en el Parador? Me gustaría que me equiparara esto para sacar nosotros nuestras consecuencias o ver métodos o ritmo de trabajo.

Gracias.

El señor **FRAGA IRIBARNE:** Senador y embajador Reventós, si me permite -su experiencia es por lo menos tan grande como la mía-, contestarle primero que todo eso son temas de sentido común y el mismo irá diciendo. A mí lo que me han dicho es que primero en este mes están los ponentes, después vienen los Presidentes, y me parece un ritmo muy razonable. Posiblemente reuniones ya más decisorias tal vez fuera bueno dejarlas para después de las elecciones municipales, pero no mucho más, porque creo que efectivamente es malo dejar enfriar las cosas.

Por lo tanto, en cuanto al ritmo de trabajo, a nosotros se nos apremió, efectivamente. Hicimos lo que pudimos, porque el tema era muy complejo. La Ponencia del Congreso tuvo que producir un primer informe, después un período de enmiendas, después tuvo que hacer un segundo texto, después la Comisión, etcétera. En este momento el trámite puede ser más sencillo.

En cuanto a la presentación de textos, yo creo que una vez que los que pasemos por ahí hayamos presentado nuestras ideas y

nuestros textos, efectivamente creo que es bueno poner textos sobre la mesa. Yo creo que una de las cosas que fallaron es que no hubo una Ponencia del Gobierno ni del grupo mayoritario entonces. Creo que se encargó uno que no satisfizo. Si se me permite contar una etapa personal que hemos contado ya muchas veces diré que allí siempre había tres textos en la mesa: el de Solé Tura, que representaba entonces las tesis de un moderado eurocomunismo muy matizado, de ideas nacionalistas; segundo, un texto de Gregorio Peces Barba, que era un texto de su versión intelectual de la socialdemocracia; y había un texto mío. Y luego había un señor Roca que al final hacía un gran esfuerzo por poner de acuerdo a los otros textos y nunca había un texto de la que entonces era la UCD. Es muy interesante el señalar esto.

El resultado de todo esto es que fue un procedimiento de trabajo muy complejo, pero el que se intentara producir un texto común o un par de textos comunes con votos particulares para basar sobre ellos el último debate, yo personalmente creo que no puede tener más que buenas indicaciones porque si no es muy difícil, para lo cual dentro de la Ponencia tal vez pudiera haber un comité más pequeño que redactase ese texto.

En cuanto a los encierros y demás, fue no menos que don Santiago Carrillo el que propuso unas reuniones. En un pleno del Congreso dijo: "Que se encierren aunque sea en un convento". El "aunque sea" no sé lo que quería decir exactamente. No fuimos a un convento, fuimos al Parador de Gredos. Estábamos ya al final.

En cualquier caso, aquí el trabajo es mucho más concreto, mucho más limitado. Se reduce a dos o tres artículos.

En todo caso, a mí la reunión en un convento o un parador me parecería muy bien y creo que no tendría ninguna contraindicación. Incluso echamos allí alguna partida de dominó.

El señor **PRESIDENTE:** Gracias.

Senador Barbuzano.

El señor **BARBUZANO GONZALEZ:** Muy concreto.

Muchas gracias, señor Fraga, por su presencia aquí.

Me gustaría que profundizase en su opinión sobre una representación mixta en el Senado.

Antes creo que lo dijo de pasada, pero probablemente no le cogí en su explicación. En el supuesto de que se dejase una relación ¿qué competencias o qué partes de la legislación que se produzca por cualquier método tendría que ver el Senado en primera instancia?

El contenido de materia autonómica o de materia específica que esta Cámara debiera ver, ¿quién lo adjudicaría? Parece que dijo usted la Mesa. Lo dejó así.

Y las discrepancias ¿en qué órgano? Las discrepancias entre Cámaras.

También me pareció oírle una especie de comisión paritaria. Que profundizase un poco en eso.

El señor **FRAGA IRIBARNE:** Respecto al primer punto, incluso añado algo que debí decir yo y que usted amablemente no me ha preguntado. Es obvio que cuando he hablado de provincias y

Comunidades Autónomas he tenido en cuenta el hecho peninsular, fundamentalmente, y es claro que tienen regulaciones especiales que aquí se proponen en este documento para las regiones insulares. Por lo tanto, le adelanto el decir esto.

En segundo lugar, a mí el que coincidan estas aplicaciones me parece un tema opinable y efectivamente yo insisto mucho en el tema de la garantía a los pequeños. Hay quien dice: "¿Es justo que tenga cuatro senadores lo mismo Soria que Barcelona?" La justicia se mide en un sentido muy amplio. ¿Es justo que siempre los sorianos, además de tener que mirar a Barcelona -aunque hayan producido una miss España estos días-, se queden siempre con los pequeños? Esa es la pregunta. Por lo tanto, yo no vería ningún inconveniente en salvar esa situación, porque además vuelvo a decir que creo que el que esta Cámara tenga una cierta complejidad responde a su propia naturaleza. Por lo tanto, yo mantengo ese punto de vista. Me refiero ya en concreto a la Ponencia que está aquí y aclaro el hecho insular.

La segunda pregunta es quizá la de más difícil respuesta y ya me la había hecho antes otro senador ponente.

Recordemos la famosa frase de Karl Smith, gran pensador constitucionalista, cuando dijo que "soberano es el que decide sobre la competencia". La secuencia que yo he trazado es de que, en principio, decida la Mesa del Senado; si ésta, por cualquier razón, da lugar a una discusión, que haya una regulación que yo no propongo ahora y que habrá que estudiar en el Reglamento de las Cortes Generales y, finalmente, que en casos extremos, puesto que es un tema constitucional, se pueda recurrir al Tribunal

Constitucional. Me parece que es la respuesta adecuada y la repito.

El señor **PRESIDENTE:** Gracias.

Senador Calvo Lou.

El señor **CALVO LOU:** Ante todo, quiero agradecer al señor Fraga su intervención, que me ha parecido muy profunda e importante, y a lo largo de ella creo que en su exposición, al principio, ha hablado de que la Constitución se pretendía que fuera una Constitución igualitaria, que todos tuvieran las mismas competencias, y ha puesto como ejemplo el tema de Andalucía que logró ir por el artículo 151. No obstante, posteriormente se produjeron los pactos autonómicos UCD-PSOE por los cuales determinadas Comunidades Autónomas fueron todas por el 143. Evidentemente, ha habido posteriormente una igualación de competencias que ha sido un tema positivo, pero no obstante, todavía existen determinadas diferencias entre las comunidades del 143 y del 151. Hay algunas incluso que han elaborado estatutos de autonomía que en estos momentos están pendientes en el Congreso.

A lo largo de su intervención el señor Fraga ha hablado de que la reforma de los estatutos tenía que ser una competencia del Senado, o por lo menos así me ha parecido a mí. Siendo los estatutos unas leyes orgánicas y estando en el Congreso la soberanía, ¿de qué forma el Senado tendría que asumir la competencia para que la reforma de los estatutos fueran leyes que

emanaran precisamente del Senado, siendo, como me ha parecido a lo largo de su intervención, que los grandes temas del Estado y los grandes temas políticos estarían en el Congreso? Siendo la reforma de los estatutos de autonomía un tema tan importante y leyes orgánicas, ¿de qué forma podrían venir al Senado?

El señor **FRAGA IRIBARNE:** Agradezco mucho al senador que haya planteado esta cuestión y tengo que decir, en primer lugar, que este es un tema muy delicado y polémico, y en el cual posiblemente no todos estén de acuerdo. Yo estoy absolutamente en la idea de que habiendo sido muy prudente en el primer ejercicio de la potestad constituyente el abrir varios cauces, unos más rápidos, otros más lentos, quizá con demasiada prolejidad, es evidente que al final no debe haber razón ninguna para que todas las Comunidades Autónomas no tengan posibilidad de llegar a un techo semejante. Está claro que hay excepciones que confirman la regla: una situación de reconocimiento de derechos históricos en un caso, el mismo hecho insular en otros, etcétera, y podría decir lo contrario, y hay quien me animaría, pero personalmente no me parece que sea un buen planteamiento. Creo que es bueno reconocer que cada uno va por su cauce, según sus posibilidades, según su prisa, y que las fórmulas no tienen por qué ser exactamente idénticas, pero efectivamente el principio de igualdad está ahí.

En segundo lugar, yo, que en el primer consenso de la primera ley orgánica, la LOAPA, estuve en contra, dije que tenía mis dudas sobre algunos puntos de la Constitución, pero sobre lo

que no tengo duda ninguna es que mientras ésta no se reforme, modifique, mejore o interprete el Tribunal Constitucional hay que cumplirla como está y nosotros no votamos la LOAPA, como ustedes recordarán. Sí en cambio he sido favorable al último consenso para resolver el problema porque ya se habían cumplido largamente los cinco años. Creo que eso es bueno, es decir, un consenso no para limitar pasos ulteriores, sino para dar conjuntamente un gran paso, sin grandes dificultades ni problemas ni traumas. Ya sé que Aragón no quedó satisfecho concretamente con ese planteamiento, pero Aragón ha dado un paso adelante, evidentemente, y ese, en mi opinión, no cierra puertas.

En tercer lugar, yo acabo de reivindicar que el tema de la reforma de los estatutos se considera una figura no de cada día, aunque por cierto la experiencia poco conocida -y yo una vez me tomé la molestia de estudiarla- del sistema norteamericano hace que la mayor parte de las grandes reformas de la vida americana no se hayan hecho por las muy restringidas reformas constitucionales, que son poco más de 30 las que hay en vigor, la mayor parte de ellas aprobadas al principio, ni por determinadas sentencias de la Corte Suprema, sino por el cambio constante de las constituciones de los Estados que tienen una fecundidad realmente extraordinaria. Efectivamente, no creo yo que en nuestro caso sea conveniente convertir eso en un proceso diario, pero efectivamente prever el caso.

Tercero. Yo ahí no tanto pretendo excluir al Congreso, sino darle primacía al Senado, darle prioridad, que diga la primera palabra, porque hoy día resulta que hay una serie de asuntos

importantes en los que el Senado no interviene o interviene de la forma que sabemos. Naturalmente el desarrollo de esto será el trabajo de la Ponencia que lo podrá hacer mucho mejor que yo que me limito a plantear la cuestión.

El señor **PRESIDENTE:** Gracias.

INTERVINIENTE EN LA PONENCIA NO IDENTIFICADO EN LA GRABACION: Con el Presidente Fraga, en el año 79, tuve el pequeño privilegio de escuchar un diálogo entre usted y don Ramón Trías Fargas.

Don Ramón Trías había llegado recientemente de Estados Unidos y hacía pedagogía de la capacidad que tenían los Estados americanos de tener competencias y usted advirtió de que en Estados Unidos había dos partidos que vertebraban la unidad. Eso a mí se me quedó grabado aquí. En aquel momento yo era muy principiante.

En estos momentos, dentro del conjunto del Estado, lógicamente los partidos son los que vertebran la opinión política del país, pero yo le pregunto cómo visualiza usted a los grupos territoriales dentro del Senado, es decir, ¿tienen los grupos territoriales el intento de superar los partidos y actuar de un modo conjunto o, de un modo u otro, deben de estar fraccionados a la hora de representar una comunidad autónoma? ¿En qué aspectos?

El señor **FRAGA IRIBARNE:** Recuerdo este hecho con mi amigo Trías Fargas, que fue una gran personalidad, que murió prematuramente y que celebro mucho todos los diálogos que he tenido con él, los públicos y los privados -no siempre estábamos de acuerdo, como es natural-.

Tengo que decir que son esas cosas que aumentaron mi admiración cuando después de fallecido me encontré en un programa de Mercedes Milá con su esposa y su hijo mongólico y me dí cuenta del esfuerzo. Quiero decirlo públicamente porque para mí, quizá porque me voy volviendo viejo, las personas y las conductas son más importantes que otra cosa.

En segundo lugar, esta observación que yo hice creo que era correcta porque acabo de decir que valoro muchísimo esa capacidad de movimiento donde se ve, por supuesto, a la vez, más estabilidad en su conjunto y, al mismo tiempo, más dinamismo que en la nuestra.

Respecto a los grupos territoriales ya me pronuncié antes y además hay antecedentes de ello, por ejemplo en el Senado francés. Luego está el grupo del vino y está el grupo de las regiones que cultivan fruta, etcétera y otros grupos de ese tipo que tienen allí una gran importancia y que son algo más que sindicatos de intereses, mucho más ahora que la política europea les ha dado una doble importancia.

Personalmente ya dije antes que entendía que el Reglamento del Senado, una vez que se hiciesen las negociaciones correspondientes, debería avanzar en este terreno de permitir grupos territoriales que pudieran cruzar las fronteras de los

grupos políticos, que también deberían establecerse, y posiblemente incluso de grupos de este tipo dedicados a temas o intereses concretos, sobre todo si no se acaba de crear, como sería deseable, el consejo del artículo 131.2.

Por lo tanto, yo soy favorable a eso. Creí que lo había dicho antes pero lo repito con mucho gusto.

El señor **FERRER I ROCA:** Muchas gracias por su exposición.

Mi pregunta, muy breve, es la siguiente. Estamos ante la posibilidad de un nuevo salto en la construcción del Estado de las autonomías. Se ha repetido con frecuencia que el Senado no terminó de perfilarse y, sobre todo, de desarrollar su definición, porque cuando esto ocurrió el Estado de las autonomías estaba en sus inicios y no se sabía exactamente cuál sería su dibujo final. Ahora hemos terminado esta primera gran etapa. Todas las Comunidades Autónomas tienen su estatuto, pero es evidente que el hilo conductor de aquella reforma y de esta realidad -con frecuencia he tenido que puntualizar en debates esto que voy a decir-, aparte de mejorar el funcionamiento de las administraciones, el primer problema al que responde el Estado de las autonomías es a conjugar la diversidad. Este ha sido el problema que nos ha enfrentado, con frecuencia con violencia, durante los últimos siglos. Es uno de los problemas capitales. La historia nos juzgará por muchas cosas, pero seguro que por esta también. Supieron en las últimas décadas del siglo XX encontrar una fórmula que solucionaba la convivencia y potenciaba

sus energías. Este será uno de los temas que seguro que se analizará en esta época.

Esta reforma del Senado que ahora estamos emprendiendo va a mejorar entre todos la forma de elaborar las leyes, la forma de evitar las leyes de bases de talante abusivo, pero ¿cómo ve usted que vamos a simbolizar esta voluntad de continuar respondiendo al reto de respetar la diversidad congénita? Aparte de los estatutos de autonomía que ya están en funcionamiento.

El señor **FRAGA IRIBARNE:** Creo que la reforma del Senado permite potenciarlo dentro de lo que debe ser potenciado.

Voy a ser muy franco, senador Ferrer i Roca, porque si no me parecería que no cumpliría con mi obligación.

Yo creo que soy un autonomista claro, que hago propuestas, etcétera. Yo no soy nacionalista, respeto a los que lo son, pero yo no lo soy. Por lo tanto, para mí la definición muy cuidada del artículo dos de la Constitución es la más importante de la misma y habla de una Nación española integrada por nacionalidades, regiones, etcétera. A partir de ese principio de unidad y solidaridad, que luego se reitera en varios sitios, creo que lo que ha planteado es el problema de toda organización política.

Platón y Aristóteles pertenecían a una generación muy próxima al momento en el cual las ciudades-estado griegas habían roto el viejo sistema de tribus, que fue como empezó también Roma. Los primeros comicios que tuvo Roma eran por tribus. Viendo algunas ciudades españolas, por ejemplo Salamanca, se puede ver que cuando se refundó la ciudad reconquistada había un sector de

los francos y cada uno tenía su propia organización y de vez en cuando se peleaban entre sí, como hacían en las ciudades italianas. En el momento en que se pasa de eso a una organización superior nace el Estado que, como dijo mi maestro Mauricio Griu, una cima a la que es difícil llegar y de la que es muy peligroso descender. Ese Estado puede ser todo lo plural y todo lo abierto, y a eso le llamo Estado de las autonomías, y naturalmente respeto otras visiones.

Otra de las cosas que yo creo que esto va a producir es que permitiendo ampliar ese camino de necesidad de defensa, su ser, lo que yo llamo su autoidentificación, al mismo tiempo dará garantías a todos los demás de que eso no se convierta en privilegios de presión por la amenaza de separación.

Por lo tanto, creo que va en las dos direcciones buenas y, por supuesto, creo que no tengo que explicar, y lo digo desde una región donde se habla el gallego, donde creo que tenemos características muy marcadas, pero donde al mismo tiempo creemos que la historia no puede repartir de nuevo las cartas en cada generación. Ese es mi punto de vista.

Creo que nada de lo que aquí se propone va en contra de eso, y si alguno quiere ir más allá que lo ponga en sus propuestas.

INTERVINIENTE EN LA PONENCIA NO IDENTIFICADO EN LA GRABACIÓN: Gracias, señor Presidente.

Al señor don Manuel Fraga le quisiera agradecer, en primer lugar, su presencia.

En segundo término quería agradecerle la aportación intelectual que ha realizado en esta comparecencia y también la aportación documental a la que ya casi nos tiene acostumbrados.

Dicho esto, quisiera recordar que ha hablado hace un momento de las Comunidades Autónomas desde el punto de vista competencial. Ha hablado de un mismo techo competencial, ha expuesto su idea del principio de igualdad y quedas con ánimo de profundizar más en la pregunta que ha formulado el senador que me ha precedido.

Yo le quiero preguntar, casi a bocajarro, si usted, como Presidente de una Comunidad Autónoma histórica, de las contempladas, no ya en el artículo 151, sino en la disposición transitoria segunda de la Constitución, consideraría oportuno que hubiera un tratamiento diferenciado, desde el punto de vista parlamentario, en la reforma para las comunidades históricas.

La segunda cuestión, si me permite, que más que una cuestión es una aclaración, es porque antes se ha hecho una alusión a que el Senado será un órgano de encuentro, será un foro multilateral. No voy a ocultar que a mí me preocupa si este foro multilateral puede ser un detrimento o un menoscabo para las relaciones bilaterales de las Comunidades Autónomas con el Estado. Usted, en su calidad de Presidente autonómico, ¿qué opina sobre este particular?

El señor **FRAGA IRIBARNE:** Con toda claridad, y respetando todo lo que dice la Constitución, yo no soy partidario de un tratamiento separado. Es obvio que las cosas tienen su dimensión

natural, es obvio que no son los mismos los problemas de La Rioja que los de Cataluña, o los de Galicia que los de cualquier comunidad donde no haya lengua específica, pero no soy partidario de un tratamiento separado. Ya lo dije antes y lo reitero con mucho gusto.

Lo del foro multilateral lo he mencionado por la vía del complemento de garantía. Es obvio que las relaciones bilaterales tendrán que existir siempre, pero no es lo mismo, para decirlo con toda claridad, que se produzcan sin control de los demás, sin posibilidad de enterarse todos de lo que pasa. Esto puede dar lugar a que mientras el Senado no se entera de nada se forme una mayoría que beneficie más a unas comunidades que a otras. Aunque sea sospechoso es así. No estoy diciendo que ocurra, estoy diciendo que puede ocurrir. Este es un sistema de garantía en la fórmula de lo que se llama el espíritu federalizante, claramente complementario del espíritu de las autonomías y, en mi opinión, fue lo que quisimos decir en los dos artículos que, como artículos de Constitución, no podían ser demasiado detallados, uno hablando del Senado como Cámara de representación territorial y otro sobre el famoso y nunca creado, aunque estrictamente necesario, Consejo Económico y Social. Por lo tanto, yo soy favorable a las relaciones bilaterales, pero no será malo para nadie y, además, será la demostración de que se hacen bien, como es lógico.

INTERVINIENTE EN LA PONENCIA NO IDENTIFICADO EN LA GRABACIÓN: Muchas gracias al señor Fraga, compareciente como

ponente constitucional. Yo quería agradecerle su intervención, lo documentado de la misma y la minuciosidad con que presenta su propuesta, cosa que, conociendo su trayectoria, tanto académica como política, desde luego no es de extrañar.

Hay algunas cosas que yo querría poner encima de la mesa. Sustancialmente dos, porque algunas ya las han planteado el resto de los compañeros.

La primera es en relación a que efectivamente el Senado surge en el seno de la Ponencia constitucional, en el debate de las fuerzas políticas, como una Cámara de enfriamiento en el sentido político, que tiene incluso la anécdota que el señor Fraga ha expuesto hoy aquí respecto de cómo se elabora el criterio de segunda Cámara en el debate que tiene lugar en los Estados Unidos en la aprobación de su texto constitucional.

Creo que esta Cámara de enfriamiento hace la situación política, dada la estabilidad constitucional y la adhesión con carácter general que tienen hoy en día las normas democráticas, francamente superflua, es decir, una cosa que tuvo un sentido en el momento de la transición, en estos momentos vemos que tiene muy poco. Por ello, lo que es el otro aspecto, el aspecto territorial, es el que hace que el Senado pueda cobrar algún sentido y, en esa dirección, a mí me sorprende, después de escuchar su intervención, cual es el contenido de su propuesta. Me sorprende en el sentido de que, cuando se hace el planteamiento de una representación mixta a través de la cual se dote de representación a las Comunidades Autónomas, que debería ser de carácter parlamentario, rechazándose que sea

representación de gobierno, tipo Cámara Federal alemana -se habla inlcuso de presencia de presidentes autonómicos y representación provincial-, me sorprende, repito, que la representación política de la provincia está exclusivamente limitada a lo que son las diputaciones provinciales. ¿Cómo es posible que se excluya aquí la representación municipal? Lo digo porque me parece que tendría un mayor sentido político, no abogando, naturalmente, como en el caso de Izquierda Unida Iniciativa por Cataluña, por este tipo de representación compuesta. Esta sería una de las cuestiones que yo le pondría encima de la mesa porque me parece que en el esquema intelectual del desarrollo de su propuesta falta ese otro elemento de composición y no se justifica la representación de la provincia por el mero hecho de que esté configurada como tal en el texto constitucional. También están recogidos, como no podían ser menos, los ayuntamientos en ese texto constitucional y no se plantea que tengan una presencia en el Senado, aunque el componente territorial de los propios municipios es también muy determinante de cara a su actividad.

En segunda cuestión, el sistema de elección, que me parece que queda muy determinado por la propuesta que ya se hace. En el caso del Senado estamos ante una Cámara de representación mayoritaria. A nadie se le oculta que la tercera fuerza política de este país, que es Izquierda Unida, tiene en estos momentos dos senadores, y ambos dos en función de la presencia autonómica, es decir, con el sistema de composición que tiene el Senado, incluso si no existiesen partidos de carácter nacionalista o de carácter regionalista, sería francamente imposible que la tercera fuerza

política de este país pudiera tener siquiera representación parlamentaria en el Senado. La tiene en función del cupo de senadores autonómicos. Si añadimos la representación de las provincias estamos reforzando el sistema mayoritario. Por tanto, estamos ante una Cámara que no sólo tiene un déficit de proporcionalidad evidente, sino que se le refuerza ese déficit de proporcionalidad y no se da cauce a lo que en cambio el señor Fraga defiende -y yo coincido con él- en la necesidad de establecer marcos de convivencia y de cooperación entre Comunidades Autónomas. El caso del agua es un caso muy emblemático, el caso de la distribución de fondos europeos podría ser otro, así como la relación de las Comunidades Autónomas con el Estado. No veo hasta que punto esta Cámara que se diseña en su propuesta podría estar legitimada para cubrir ese papel que sería el necesario -coincido con el señor Fraga- porque, como también él ha dicho, la naturaleza aborrece el vacío y lo que no se establece sobre la base de sistemas normativos y de carácter general se acaba estableciendo sobre la base de la bilateralidad, que sin ser algo negativo yo creo que, en el caso de las relaciones territoriales, aboga siempre a convertirse, por desgracia, en un sistema de agravio comparativo.

El señor **FRAGA IRIBARNE:** Gracias por sus elogiosas palabras.

En lo que se refiere a lo primero, el ejemplo de Washington sugiere la palabra "enfriamiento", pero también sugiere la palabra "doble oportunidad". Hay veces en que una Cámara no actúa

bastante o no la dejan actuar y puede considerar el plantear ese mismo problema en otra Cámara distinta. Es lo uno y es lo otro.

Por supuesto, yo creo que en la vida normal política, surgen siempre problemas de recalentamiento y el enfriamiento puede no ser malo.

En todo caso, aquí se trata de una urdimbre y de una trama porque la una es una representación estrictamente proporcional a la población, la otra introduce elementos territoriales y, como decía ahora mismo, se han visto casos concretos en los cuales los intereses de la misma fuerza política pueden jugar de manera distinta por razones territoriales, y alguien tiene que ocuparse de eso.

En segundo lugar, ya dije -y quizá no me expresé bien- que los municipios son muchos e introducir una elección directa en el ámbito municipal sería muy complejo. También dije que, como todo el mundo sabe, las diputaciones provinciales son agrupaciones de municipios, pero claro, si en todos los casos se llegase a hacer un mapa de la sociedad y no un mecanismo que representándola sea también capaz de decidir, quizá llegaríamos muy lejos.

A eso me refiero en cuanto al tema interesantísimo que se ha planteado sobre las terceras fuerzas y el grado de proporcionalidad. Ya he dicho que, en el caso de las Cámaras, debe seguir el sistema actual, que ya es constitucional, de la proporcionalidad. Evidentemente, este es un tema que se ha discutido muchísimo. Yo me permití escribir un libro sobre la representación política. El objeto de cualquier ley electoral no

es producir una cosa al detalle del último grupo y, en ese sentido, quiero recordar que la Cámara más representativa que había en Europa en cuanto a eso era el Soviet Supremo, porque había el mejor tractorista de la URSS, la artista más guapa, pero aquello no era una Cámara, era un lugar donde se daban conferencias -que quede claro que estoy diciendo esto habiendo sido amigo de algunos de ellos-. El problema está en que la representación tiene que ir a una cierta capacidad de decisiones. Por eso, como las leyes más avanzadas de representación proporcional admiten siempre una cierta prima a la formación de mayorías, y sabiendo de antemano que las terceras fuerzas pueden pasar a segundas e inclusive sé de alguna que pasó más escalafones, es lo cierto que no puede hacerse esto a la medida de una situación determinada, pero por lo menos que en la arbitración de las Cámaras, y manteniendo por las provincias de menos representación el sufragio limitado como hay ahora, se podría producir un grado suficiente de representación.

No tengo más que decir. Yo he sido siempre -y todo el mundo lo sabe- partidario de un sistema razonablemente mayoritario, que es el que permite gobernar.

El señor **PRESIDENTE:** Senador Ruiz Gallardón.

El señor **RUIZ-GALLARDÓN JIMÉNEZ:** Gracias, Presidente.

Me sumo, señor Presidente de la Xunta, a las palabras de felicitación y agradecimiento y, como modestamente suscribo sus

razonamientos políticos, y dada la hora, le voy a formular nada más que cuatro preguntas muy concretas.

En primer lugar, usted nos ha recordado que, desde la aprobación de la Constitución, ningún Presidente del Gobierno ha hecho uso de las facultades de disolución separada de ambas Cáamras. Mi pregunta es: ¿Convendría mantener esa facultad de disolución en la futura regulación constitucional o, por el contrario, desde el momento en que el Senado no tiene ni capacidad de elección ni, por tanto, capacidad de censura sobre el ejecutivo, no sería más conveniente, e incluso daría una cierta estabilidad, el que tuviese una duración a plazo fijo y que su renovación fuese automática, como en estos momentos es la de muchos parlamentos de Comunidades Autónomas, sin que el ejecutivo, que no es elegido por el Senado, pudiera disolverlo?

En segundo lugar, de cara a la participación de las Comunidades Autónomas en la conformación de la voluntad del Estado, fundamentalmente en lo que se refiere a sus relaciones con la Unión Europea, que ahora tanto y más va a afectar las competencias autonómicas ¿podría ser el Senado un lugar adecuado para conformar esa voluntad o preferirían los presidentes de Comunidades Autónomas, en representación de sus ejecutivos, mantener relaciones bilaterales o multilaterales ajenas a esta Cámara en su negociación con la Administración Central para conformar esa voluntad?

La tercera. Usted nos ha hablado de la Conferencia de Presidentes. No sé si esa Conferencia de Presidentes se configura como un órgano deliberante, reflexivo, consultivo, o que podría

tener, en su caso, posibilidades de adoptar acuerdos o, al menos, de formular propuestas. En este segundo caso, la pregunta es: el carácter eminentemente ejecutivo de esa Conferencia de Presidentes, ¿haría imposible el que tuviese una ubicación material y funcional dentro del propio Senado? ¿Podría ser el Senado incluso el lugar adecuado para canalizar las propuestas en el orden legislativo o de otro orden político que esta Conferencia de Presidentes pudiese en su caso adoptar?

Y la cuarta y última. Hemos hablado siempre, en cuanto a las competencias del Senado, de una especificación en razón de las funciones, y nos hemos quizá olvidado un poco del primitivo, o una de las razones de ser del Senado, que es como Cámara de tiempo pausado. Como Cámara de tiempo pausado, me atrevo a sugerir alguna cosa para conocer su opinión con enorme interés. A la vista de la experiencia de estos años en que numerosos proyectos legislativos de gran envergadura se han visto imposibilitados de aprobar como consecuencia de la especulación del trabajo del Congreso -y estoy pensando en el proyecto de Código Penal, estoy pensando en la necesidad que vamos a tener de reformar para el siglo XXI leyes del siglo XIX, como son los Códigos procesales, de Enjuiciamiento Criminal y Civil- ¿Cabría la posibilidad de que en algunos supuestos se adoptase la decisión por el Consejo de Ministros y la tramitación legislativa se iniciase en el Senado, que es la Cámara que tiene más tiempo, más capacidad de hacer un primer estudio y un primer debate político, sin perjuicio de que la última aprobación definitiva correspondiese al Congreso de los Diputados?

Nada más, Presidente.

El señor **FRAGA IRIBARNE:** Contesto con mucho gusto y con brevedad a las cuatro preguntas.

La primera, efectivamente yo no he entrado en ese tema, pero lo he visto en otras propuestas. El Senado no hay razón ninguna para disolverlo. Debe ser una cámara continua, una vez que no tiene facultades políticas en sentido estricto, permitiría facilitar las cosas en tiempo electoral. Por cierto, me doy cuenta de que no contesté antes una pregunta que se me hizo. Eso mismo facilitaría el problema famoso de si el mandato de los senadores termina o no con su Cámara. Yo soy muy partidario de una fórmula continua. Yo sería favorable a esa tesis que he visto en otras propuestas.

La vertiente del Senado a Europa ya lo he mencionado en relación con los temas más importantes, es decir, posible despojo de facultades de las Comunidades por ese mecanismo de transferencia a Europa. Soy partidario de que aquí haya facultades, pero eso no sería incompatible con que las relaciones de las Comunidades Autónomas mejorasen en cuanto a derecho de representación y, en cuanto a posible participación en determinados casos, el Consejo de Ministros vele por los valores autonómicos. Esto lo tiene ya los Länder alemanes, lo tienen las regiones belgas y voy a poner un ejemplo, porque lo conozco bien. Todo el mundo sabe que la pesca española es la mitad de la pesca en la Unión Europea, la pesca gallega es la mitad de la pesca de España. Si en alguna ocasión se dijera que fuera el consejero de

pesca gallego a una reunión de Ministros de Pesca, a lo mejor el tema se vería con más detalle. Por lo tanto, son compatibles las dos cosas.

La Conferencia de Presidentes, para mí, es una Conferencia de coordinación, como son las actuales, lo que ocurre es que las conferencias de coordinación son más importantes de lo que parecen. Ante un tema como ese mismo que decíamos antes del plan hidrológico, evidentemente sería bueno tenerle. Yo no creo que debiera tener facultades ejecutivas y creo que debería funcionar con el mismo régimen que funcionan las de consejeros de agricultura con los Ministros de Agricultura, pero a nivel político, y creo que una fórmula puede ser en el Senado, pero también podía ser en la Moncloa. Creo que esa fórmula no interferiría para nada en las facultades del Senado y podría ser conveniente tenerla como existen las otras.

En cuanto al problema de la primera lectura, que hoy está expresamente prohibida, debería cesar esta prohibición y el Gobierno debía tener la opción de enviar sus proyectos, aparte de que las cuotas de proposiciones de ley deberían facilitarse, como es natural, indistintamente a una Cámara o a otra. Ya dije antes que en el modelo ideal que tengo en mi mente, los grandes debates políticos, las grandes leyes políticas, el presupuesto, deben iniciarse en el Congreso, pero hay leyes técnicas en que se haría aquí un trabajo mucho mejor y luego el Congreso quedaría simplemente para ratificación. Este sistema los ingleses lo usan abundantemente.

El señor **PRESIDENTE:** Antes de despedir voy a hacer también mi pregunta porque tengo especial interés. Quizá en la próxima comparecencia podríamos profundizar sobre esta cuestión.

Mi pregunta se refiere -va a ser telegráfica- al asunto del 131.2 de la Constitución, en el que el señor Fraga ha insistido en muchas ocasiones.

Este era un consejo de planificación donde aparecen organizaciones sociales y la representación de las Comunidades Autónomas, entes que, dado los desarrollos constitucionales y al mismo tiempo la evolución social, mi pregunta es: ¿Cree el señor Fraga que es compatible desarrollar constitucionalmente esta cuestión con sujetos tan heterogéneos como las organizaciones de intereses sociales, empresarios, trabajadores, con las Comunidades Autónomas? ¿Sería posible trasladar a un Senado reformado, pero que no tiene carácter de consejo federal, esas soluciones de planificación territorial que aparecen en el 131.2? Podríamos hablar sobre esto, pero me limito a hacer esa pregunta.

El señor **FRAGA IRIBARNE:** Quiero decir que yo creo que ese es un buen artículo de la Constitución, que está hecho en términos suficientemente generales y que debería desarrollarse -por eso lo he mencionado-. Es una parte importante de mis propuestas; dice: "El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución". Aquí hay un apartado, "equilibrar y

armonizar el desarrollo regional", que es absolutamente esencial para las Comunidades Autónomas.

En el tema de los consejos técnicos, que se plantea desde la Constitución de Weimar que, como se sabe, fue un gran desarrollo de algunas constituciones del primer parlamentarismo europeo racionalizado, evidentemente es un tema que está ahí. Me acuerdo cuando se discutió este artículo y otros, y mi buen amigo Ramón Tamames, que entonces estaba en un diapasón político diferente, insistía en que esto no, que planificación absoluta. Yo creo que tal y como quedó, porque ¿acaso el presupuesto del Estado no es un instrumento de planificación? ¿Es que un plan hidrológico no es un elemento de planificación? Lo que ocurre es que entre que se discuta solamente en un Ministerio o bilateralmente con una Comunidad y luego con otra, a que se discuta un texto como este y luego pase al Senado, yo creo que hay una diferencia fundamental y, por lo tanto, entendía la planificación en sentido amplio, que ciertamente no es la de los planes rusos, sino entendida como un sistema de racionalización, porque al final del año -y todos lo sabemos- hay que hacer las cuentas de lo que se ha presupuestado, qué se ha gastado y, al final, resulta que estamos sacando de ahí la experiencia para planificar al año siguiente. Esa expresión no es en sí misma mala. En aquel momento había quien temía lo mismo, el extremo de aplicación del llamado socialismo real y quien temía la experiencia anterior que podríamos llamar López Rodoístico. Al final se planifica sin decirlo y yo soy partidario de que se

desarrolle, y creo que luego el Senado puede darle la última mano.

El señor **PRESIDENTE:** Quiero que conste el agradecimiento de la Ponencia a esta intervención.