

EL SENADO Y SUS MECANISMOS DE COLABORACIÓN CON LAS REGIONES

INTERVENCIÓN DEL VICEPRESIDENTE TERCERO Y MINISTRO DE POLÍTICA TERRITORIAL, MANUEL CHAVES Viernes, 17 de junio de 2011

Es una gran satisfacción poder participar con ustedes en la XIII Reunión de la Asociación de Senados europeos y, por ello, quiero que mis primeras palabras sean de agradecimiento al Presidente del Senado de España por su amable invitación y también de saludo y bienvenida a los representantes de los quince senados miembros de la asociación, a los representantes del Parlamento observador que nos acompaña, Consejo de Estado del Gran Ducado de Luxemburgo y a los representantes del Parlamento invitado, Senado de Canadá.

Cerca de setenta Estados del mundo, de los cuales 17 son europeos, practican el bicameralismo. Los senados europeos, por tradición pero sobre todo por vocación, son instrumentos fundamentales para la profundización de la democracia.

Creo que todos podemos compartir la vigencia de las cuatro funciones fundamentales que la declaración del Forum de senados del mundo, celebrado en marzo de 2000, asignaba a las segundas cámaras, a saber: la diversificación de la representación democrática de la ciudadanía, permitiendo en consecuencia una mejor integración de todos los componentes de la población; la mejor relación entre los distintos poderes territoriales; constituyen, asimismo, un potente factor de estabilización de las normas jurídicas, dando una moderna visión de la separación de poderes; y, en fin, los sistemas bicamerales garantizan una mayor publicidad del debate legislativo y, por tanto, una mejor información de las opiniones públicas.

Estoy convencido de que este encuentro de hoy servirá a los fines de la Asociación, entre los que se encuentra el reforzamiento de la identidad y la conciencia europeas, algo que me parece especialmente importante en estos momentos por los que atravesamos en los que Europa se encuentra en una auténtica encrucijada histórica de enorme gravedad para su presente y para su futuro.

En efecto, la crisis económica y financiera que se desencadenó hace tres años ha puesto de relieve una gran contradicción que, por lo demás, ya venía siendo advertida anteriormente. Me refiero a la falta de correlación existente entre los grandes avances producidos en el terreno monetario y la ausencia, o quizás, mejor, la insuficiencia de coordinación de las políticas económicas y fiscales. En esta encrucijada, caben tres opciones:

Seguir como hasta ahora, capeando mal que bien el temporal; deshacer el camino tan trabajosamente recorrido; o, como entiendo que debería hacerse, avanzar decididamente en lo que Felipe González ha denominado "federalización de las políticas económicas y fiscales" y en un modelo de gobernanza europea que evite en el futuro las divergencias económicas entre los distintos países europeos. Europa, para avanzar en la imprescindible competitividad y en la sostenibilidad de su economía, necesita profundas reformas estructurales. En esa tarea estamos empeñados muchos países, entre ellos España.

Pero ese proceso de reformas tendrá muchas dificultades si los ciudadanos no ven claro que lo que se pretende es preservar su modelo de cohesión social y que existe la voluntad de los gobiernos de aunar esfuerzos para gobernar los mercados financieros internacionales y hacer cumplir reglas de comportamiento que atiendan a las necesidades de la economía real. En particular, como es conocido, mi gobierno es partidario de introducir un gravamen a las transacciones financieras en el ámbito internacional para introducir más orden al sistema financiero global.

Se trata de una cuestión crucial porque lo que está en juego no es solo la superación de la crisis económica sino la propia calidad de la democracia. Hoy se habla mucho de la pérdida de prestigio de la política y hay razones para preocuparse por ello. Pero un mayor prestigio de la política no se va a recuperar por campañas de marketing o por operaciones de maquillaje, sino por el reforzamiento de su utilidad. En demasiadas ocasiones, a nivel europeo y más allá, los ciudadanos han visto cómo las decisiones políticas caminaban con retraso con respecto a las de los mercados.

Hay que invertir esa situación y conseguir que los poderes democráticos recuperen su primacía de forma indiscutible e indiscutida.

En esa dirección, como les señalaba antes, es fundamental la coordinación a nivel internacional, pero lo es también, y de forma decisiva, la colaboración y la cooperación entre las distintas administraciones territoriales y esa necesidad se pone aún más de manifiesto en los países en los que existe una gran descentralización, como es el caso de España.

Saben ustedes que en España se ha producido, en los últimos treinta años, y a raíz de la Constitución de 1978, un proceso de descentralización de una gran intensidad y profundidad.

Nuestro modelo territorial, el que arranca de nuestra Constitución, se ha manifestado plenamente viable y eficiente y es en gran parte responsable de los grandes avances logrados por nuestro país en estos años de democracia. Es un modelo que ha permitido superar los conflictos que durante demasiados años, lastraron nuestra convivencia y que ha sacado del abandono y la marginación a parte de los territorios de nuestro país.

El Estado de las Autonomías ha sido y es un instrumento clave para impulsar el desarrollo social, económico y cultural de España.

A partir de él, ha sido posible reconocer e integrar en un proyecto común la diversidad de nuestro país, avanzar en la igualdad de oportunidades, y se ha alcanzado un mayor equilibrio territorial.

Un desarrollo que ha incidido especialmente en la universalización y mejora de la calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos, y además ha supuesto un fuerte impulso en la dotación de equipamientos e infraestructuras modernas que han llegado a todos los lugares de España.

La particular forma de Estado que nos hemos dado, no solo ha servido, pues, para reconocer identidades diversas, sino que ha posibilitado también acercar más la gestión pública y los centros de decisión a los ciudadanos, además de contribuir decisivamente a reducir los graves desequilibrios y desigualdades territoriales que eran la mejor expresión del fracaso histórico del modelo centralista.

En realidad, podríamos concluir esta visión del Estado de las Autonomías afirmando que, en nuestro país, más allá de las dificultades actuales, existe una íntima interrelación entre democracia, autonomía, desarrollo económico y cohesión social territorial.

Claro está que todo este recorrido ha dado lugar a profundos cambios en la propia administración pública.

Hoy, las Comunidades Autónomas españolas gestionan más de un 36% de los recursos públicos, un porcentaje sensiblemente mayor que el que corresponde a la Admón. General del Estado, sin contar a la Seguridad Social.

Las Comunidades Autónomas se han convertido en las grandes prestadoras de los principales servicios públicos, pues son las competentes en Educación, Sanidad, dependencia y otros servicios sociales.

Esa nueva realidad se puede apreciar perfectamente en la distribución del número de servidores públicos. Según los últimos datos disponibles, en la Administración del Estado trabajan un total de 237.000 empleados públicos. Ese número, sin embargo, se eleva a 1.342.000 en las autonomías y a 637.000 en los Ayuntamientos.

Obviamente, esa distribución del mapa competencial pone sobre el tapete la necesidad de contar con potentes instrumentos que permitan aplicar con eficacia los principios de cooperación, coordinación y colaboración a los que debe sujetarse la actuación de todas las Administraciones públicas española por mandato constitucional y por la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional. A lo largo de todos estos años, el Estado español se ha venido dotando de todo un arsenal de instrumentos de cooperación que, en términos generales, funcionan razonablemente bien, lo cual no debe ocultar la existencia de insuficiencias y cuestiones pendientes, a las que me referiré posteriormente.

Entre ese conjunto de instrumentos de cooperación destaca la Conferencia de Presidentes, instaurada por el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero en 2004 y que ha celebrado cuatro reuniones desde entonces.

Pero son, sin duda, las Conferencias Sectoriales, las que se han convertido en una de las mejores herramientas en el terreno de la cooperación. A través de las más de 30 Conferencias existentes se han venido articulando de manera eficaz las relaciones de colaboración entre Gobierno y Comunidades Autónomas.

Por último, en este breve repaso de los mecanismos de colaboración, puedo apuntar a la existencia de distintos foros de encuentro con las Entidades Locales, entre los que destacaría la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales, y la Comisión Nacional de Administración Local.

En resumen, existe en España una amplia panoplia de instrumentos cooperativos que permiten que se pueda hacer realidad la aplicación de los principios de colaboración y coordinación entre las distintas administraciones, algo que, por lo demás, resulta especialmente exigible en estos tiempos de crisis económica.

En este sentido, es muy relevante el papel del Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano fundamental de coordinación en materia fiscal y financiera entre el Estado y las CCAA, que entiende de materias como la política presupuestaria, la coordinación de la política de endeudamiento, así como otros aspectos relativos a la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado.

Este Consejo, que funciona desde 1981, ha demostrado en este período de crisis su gran potencialidad, por cuanto en él se han llegado a importantes acuerdos en cuanto a la reducción del déficit público, la transparencia de las cuentas públicas o el reforzamiento de los principios de eficiencia y austeridad en el gasto público.

Como es conocido, el compromiso del Programa de Estabilidad del Gobierno de España, coincidente con el de los demás países de la zona euro es que, en 2013, el déficit de las Administraciones Públicas españolas sea del 3%. Ello supone que la necesidad de financiación de las Comunidades Autónomas no podrá superar, en ese año, el 1,1% del PIB, el 1,3% este año 2011, mientras que el de las corporaciones locales no podrá ser superior al 0,2%, el 0,3% en 2011.

Desde el Gobierno de España valoramos positivamente el esfuerzo que vienen haciendo las administraciones territoriales para alcanzar esos objetivos, desde la conciencia de que la estabilidad presupuestaria es un logro que nos concierne a todos, porque a todos interesa.

En estos momentos de dificultad, lo que nos corresponde a todas las Administraciones Públicas, y así lo hemos acordado, es estabilizar nuestras cuentas públicas y transmitir confianza, dentro y fuera de nuestras fronteras.

Ahora, el Gobierno de España quiere dar un paso más en su compromiso con la disciplina fiscal, a través de la incorporación de una regla de gasto en las leyes de Estabilidad Presupuestaria. De esta forma, se refuerza la vertiente preventiva de la política fiscal de estabilidad, y nos anticipamos a los requerimientos recogidos en el Pacto por el Euro Plus.

De acuerdo con la nueva regla, con carácter general, el gasto de las Administraciones Públicas, presupuestado y ejecutado, no podrá superar la tasa de crecimiento a medio plazo de la economía española.

Esta regla de gasto será aplicable directamente a la Administración General del Estado y a las Entidades Locales. El Gobierno promoverá, además, la adopción de la regla de gasto por las Comunidades Autónomas, a través del oportuno consenso y debate con todas ellas en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Desde el Gobierno de España somos muy conscientes de que el recorrido de nuestro país tanto en el presente como en el futuro, pasa necesariamente por seguir intensificando la cooperación y por avanzar más en la cultura de la colaboración.

Frente a quienes creen que el Estado de las Autonomías nos debilita y propugnan volver al pasado, a modelos más centralizados que han demostrado sobradamente su ineficacia, considero que nuestro Estado Autonómico sigue siendo un instrumento útil, eficaz y una palanca de apoyo imprescindible para impulsar la recuperación económica y la creación de empleo, además de garantizar mejor la igualdad de oportunidades en el acceso de todos los ciudadanos a los servicios públicos.

Ahora bien, en un Estado como el nuestro, donde hay competencias compartidas entre Gobierno Central y CCAA, se pueden producir algunas disfunciones y de hecho se producen, y todos debemos esforzarnos en corregirlas. También, en la medida que se desarrollan los servicios públicos, pueden aparecer duplicidades ya que distintas administraciones pueden terminar ofreciendo servicios iguales o muy similares a la misma población.

Es algo que se produce en todos los países descentralizados y lo lógico, como se hace en todo el mundo, es reflexionar periódicamente sobre las mejoras que necesita el modelo.

En esa dirección, como responsable de la política territorial del Gobierno de España, encargué hace un tiempo a un grupo de expertos un informe sobre disfunciones, duplicidades y solapamientos entre las distintas Administraciones públicas, un avance del cual conoceremos en las próximas semanas.

Por último, y aunque ya ha hecho referencia a ello el Presidente del Senado de España, es necesario reiterar la necesidad de acometer la Reforma del Senado, una asignatura pendiente de nuestra democracia, puesto que la afirmación del artículo 69 de la Constitución de 1978, de que "El Senado es una cámara de representación territorial", no se ha desarrollado adecuadamente.

Una de las disfuncionalidades más evidentes del estado autonómico ha sido, precisamente, la ausencia de un órgano que, en el proceso parlamentario, permitiese la integración de las voluntades de las Comunidades Autónomas a la hora de configurar la voluntad estatal.

Es claro, y a ello me refería al principio de mi intervención, que una de las razones que justifican la existencia de una segunda cámara es, precisamente, la de la representación territorial. De hecho, Senados y estados federales van de la mano habitualmente. En un recuento efectuado en el año 2000, de los 20 Estados federales del mundo sólo tres carecían de una segunda cámara: Venezuela, Micronesia y San Cristóbal y Nevis.

Por todo ello, considero que hay una gran coincidencia sobre la necesidad de reformar el Senado en términos de acrecentar y mejorar su utilidad para el estado autonómico. Una reforma que debería referirse, al menos, al modo de elección de los senadores y que el Senado dejara de ser cámara de segunda lectura en todos aquellos asuntos en los que primara su trascendencia territorial.

Espero que en un plazo razonable, cuando las circunstancias permitan alcanzar el necesario consenso, podamos llevar a cabo esos cambios necesarios para convertir definitivamente a esta Institución en una auténtica cámara territorial, y acabar con lo que, sin duda, es una de las principales debilidades de nuestro Estado Autonómico.

Señoras y señores, con todas sus imperfecciones que, sin duda, las tiene, el Estado de las Autonomías español ha resistido con éxito la prueba de la práctica y se ha convertido en una realidad que forma parte indisociable de nuestro entramado democrático y, en ese sentido, en algo irreversible. Seguimos trabajando en su mejora y perfeccionamiento, con una clara orientación referida a que la cultura de la colaboración impregne todo el funcionamiento de nuestras Administraciones Públicas.

Espero que estas palabras hayan servido para ilustrar el camino recorrido por mi país en todos estos años de democracia y les sean útiles para su trabajo de hoy.