

### Introducción

Por vez primera la reseña anual sobre el Senado para el “Informe Comunidades Autónomas”, podrá titularse: El Senado y el Estado de las Autonomías en 1994. Y ello no es casual sino que responde a la constatación de una realidad, cual es que, además de la ordinaria actividad de la Cámara en el ejercicio de sus funciones constitucionales —colegislativas, presupuestarias, de control político, de impulso político, de conformación de otros órganos del Estado, de coparticipación en la autorización de Tratados o Convenios internacionales, etc.—, el Senado ha incidido especialmente en otra de las configuraciones constitucionales prácticamente inéditas o al menos muy atenuadas, las correspondientes a la potenciación de su función territorial, cuantitativa y cualitativamente; lo primero, por cuanto se ha incrementado en los distintos órdenes de actividades de la Cámara las relacionadas con el Estado de las Autonomías, tanto en el plano legislativo, cuanto en el de control o impulso político; y lo segundo, en la medida en que un órgano especializado de la propia Cámara —la nueva Comisión General de las Comunidades Autónomas— ha iniciado y desarrollado su actividad teniendo como umbral y meta la específica incidencia del Senado en cuestiones autonómicas y la de las propias Comunidades Autónomas en los trabajos parlamentarios de este órgano de la Cámara Alta.

Atendiendo a estos planteamientos, la crónica del Senado en 1994 desde la perspectiva del Estado de las Autonomías, se inicia con la puesta en marcha de la nueva Comisión General de las Comunidades Autónomas el 2 de febrero de 1994; alcanza su punto álgido con el debate de la Comisión General sobre balance de la situación del Estado Autonómico, en el que ante los Senadores, el Gobierno y 16 Presidentes de Comunidades Autónomas, el Presidente del Gobierno planteó la conveniencia de iniciar el estudio de una posible reforma constitucional sobre la composición y funciones del Senado, que se plasma en la aprobación de una moción por el Pleno de la Cámara para la constitución, antes de terminar el actual período de sesiones, “de una ponencia que estudie las modificaciones necesarias para integrar más adecuadamente la Cámara territorial en el desarrollo del Estado de las Autonomías, definido por la Constitución Española, reformándola para ello en lo referido a la composición y atribuciones del Senado”; y finaliza con la Comisión General funcionando en paralelo a la constitución de la ponencia de reforma constitucional, en el seno de una Comisión Conjunta entre la Comisión Constitucional del Senado y la General de Comunidades Autónomas, cuyos trabajos han comenzado en enero de 1995.

Ha sido pues 1994 un año emblemático en el incremento del papel territorial del Senado. De los pormenores que justifican este aserto se trata a continuación, distinguiendo entre las actividades generales del Senado de carácter autonómico y las efectuadas por la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

### Actividades de la Cámara relacionadas con el Estado de las Autonomías

En cuanto a la actividad legislativa del Senado en 1994, del total de iniciativas tramitadas, 13 guardaban especial relación con el Estado Autonómico, y una con la organización territorial del Estado: 12 propuestas de reforma estatutaria y la modificación del artículo 9.1 de la Ley 26/1990 del Fondo de Compensación Interterritorial, para adaptarla a la reforma reglamentaria, concretamente a la facultad de la Comisión General contenida en el artículo 56.ñ) del Reglamento, suprimiendo la Comisión de Seguimiento y Control Parlamentario del Fondo de Compensación Interterritorial, toda vez que tales funciones se atribuyen a la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Y, tratándose de una iniciativa legislativa relacionada con el Fondo de Compensación, en virtud del artículo 74.2 en relación con el 158.2 de la Constitución Española, la Proposición de ley, de todos los Grupos Parlamentarios del Senado, hay que señalar que tuvo la primera lectura en el Senado, antes de la tramitación en el Congreso de los Diputados.

Las 12 propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía —propiamente 11 reformas de Estatuto y una Proposición de ley orgánica de las Cortes Valencianas para la derogación de la LOTRAVA— se tramitaron aplicando por primera vez la Norma Supletoria de la Presidencia sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía de 30 de septiembre de 1993, esto es, mediante el procedimiento ordinario previsto en los artículos 2 a 5 de dicha Norma, una de cuyas previsiones contempla la presencia de una delegación de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma proponente, solicitada bien por la Comisión o por la propia Asamblea, durante el plazo de presentación de enmiendas (artículo 3, apartado 4, párrafo 2º de la Norma Supletoria de la Presidencia de 30 de septiembre de 1993); lo que posibilitó la presencia de seis delegaciones parlamentarias autonómicas en la Comisión General de las Comunidades Autónomas, en febrero de 1994.

Por último hay que reseñar la Proposición de ley de reforma del artículo 70.2 de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local, tramitada a finales de 1994.

En materia de Acuerdos de Cooperación entre Comunidades Autónomas, la Cámara ha tramitado el Acuerdo de Cooperación entre las Comunidades Autónomas del Arco Mediterráneo Español y, a finales de 1994, tuvo conocimiento del Convenio entre las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra para la gestión de residuos sólido urbanos.

Respecto de las instituciones de control político, concretamente las mociones para su debate en Pleno, interpelaciones, y mociones consecuencia de interpelación, se han tramitado en el Pleno de la Cámara importantes materias rela-

cionadas con el Estado de las Autonomías. Así, de las 71 interpelaciones presentadas en 1994, de las que 44 se formularon en sesión plenaria, 8 de ellas tenían muy directa relación con materia autonómica, como la defendida por el Senador Calvo Lou del Grupo Parlamentario Mixto (P.A.R.), el 8 de febrero de 1994, sobre las previsiones del Gobierno acerca del cumplimiento de los compromisos contraídos por las Comunidades Autónomas en el año 1992, en relación con su financiación y endeudamiento (Diario de Sesiones de Pleno. Senado. Número 20, de 8 de febrero de 1994).

A destacar también la sesión plenaria de 26 de abril de 1994 en la que se tramitaron interpelaciones de gran enjundia autonómica, como la defendida por el Senador Ruiz-Gallardón Jiménez del Grupo Parlamentario Popular sobre las directrices, los propósitos y los objetivos de la política autonómica, en orden a perfeccionar y profundizar el desarrollo autonómico, en la que el Portavoz del Grupo Popular se refirió a la necesidad de definir un modelo territorial del Estado y a las cuestiones autonómicas pendientes, tales como: la aproximación de los techos competenciales; “la clarificación del sustrato básico de competencias intransferibles e indelegables del Estado que, al corresponderse con las funciones exclusivas que éste ha de desarrollar, constituyen el límite de cualquier compromiso futuro en materia autonómica; “la coordinación entre las Administraciones Públicas”, “el principio de subsidiariedad competencial de los distintos niveles de la Administración Pública, muy especialmente en lo que afecta también a las Corporaciones Locales”, “el principio de administración única y común”; la “mayor implicación de las Comunidades Autónomas en la obtención de sus propios recursos financieros”; “la coordinación presupuestaria en todas las administraciones públicas para que pueda desarrollarse una política fiscal eficaz de reducción del déficit público” e iniciar ya la reforma del Senado y hacerlo con el consenso de todas las fuerzas políticas (Diario de Sesiones de Pleno. Senado. Número 31 de 26 de abril de 1994; págs. 1503 a 1508).

Por el Gobierno, el Vicepresidente Serra contestó a la interpelación, manifestando que comparecía ante la Cámara “porque creo que es conveniente que el Gobierno se explique, como él (interpelante) ha pedido al final de su intervención, precisamente en esta Cámara, para reforzarla como lugar de debate territorial y de representación territorial de toda España. En este sentido no excluyo ni mucho menos mi presencia en la Comisión General de Comunidades Autónomas, así como tampoco excluyo, por descontado, la del Presidente del Gobierno cuando la ocasión así lo requiera. El Gobierno y el Grupo Socialista que lo apoya van a emprender, señor Ruiz-Gallardón, todas las actuaciones que sean necesarias y convenientes para reforzar, para potenciar, el papel de la Comisión General de Comunidades Autónomas que se ha creado con la reforma del Reglamento del Senado”. Con ocasión de esta interpelación se refirió el Vicepresidente del Gobierno al contenido del impulso autonómico cuyos objetivos, dijo, son: “En primer lugar, contribuir desde el campo político del desarrollo del Estado de las Autonomías a la modernización de España y a la eficacia del propio Estado, de los tres niveles de administración. En segundo lugar, avanzar con vocación de completar el proceso, en el deslinde competencial entre la Adminis-

tración estatal y la autonómica, incorporando el ámbito local. En tercer lugar, articular una política autonómica capaz de responder a la homogeneidad y a la diferencia. La eficacia y funcionalidad del Estado, afirmó, exigen unos determinados niveles de homogeneidad en la acción pública general, pero ello debe ser compatible con otro elemento propio e inseparable del Estado de las Autonomías: el reconocimiento de la diversidad, de los hechos diferenciales, sean éstos producto de hechos históricos, culturales, lingüísticos, geográficos, económicos o de cualquier otra índole. En cuarto lugar, fomentar el diálogo y las propuestas, así como llegar a acuerdos consensuados en tres temas, la configuración del Senado como Cámara territorial, la formación de la voluntad estatal y la presencia de las Comunidades Autónomas en las relaciones con la Unión Europea y la simplificación de las administraciones y, sobre todo, la reforma de la administración periférica. El quinto objetivo, definir el papel que corresponde a las entidades locales. El sexto objetivo, abrir un debate público sobre el modelo de financiación territorial”.

A estos efectos, el Vicepresidente señaló que se estaba trabajando sobre una serie de ejes básicos tales como: “El primero de ellos consiste en la consolidación del marco competencial de las Comunidades Autónomas para conseguir una estabilidad institucional, en una doble vertiente: en la del desarrollo del Pacto autonómico o de la Ley 9/1992 y también mediante el desarrollo estatutario de las Comunidades Autónomas que accedieron por la vía del artículo 151. El segundo eje de la política de impulso autonómico es el desarrollo del principio de cooperación. Los indicadores de esa dinámica son la disminución de los conflictos constitucionales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la institucionalización de las conferencias sectoriales, las comisiones bilaterales de cooperación y la creciente suscripción de convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El tercer eje de trabajo es el de la participación de las Comunidades Autónomas en la voluntad estatal. En cuarto lugar, el impulso autonómico supone el cumplimiento de los acuerdos de financiación autonómica. En quinto lugar, implica la reforma de la Administración del Estado. El sexto eje es el desarrollo de la autonomía local. En séptimo lugar, el fortalecimiento del Senado como Cámara de representación territorial. Considero que un hito importantísimo de la incorporación de las Comunidades Autónomas a los procesos de formación de la voluntad estatal lo constituye —afirmaba el Vicepresidente del Gobierno— la creación de la Comisión General de Comunidades Autónomas en el Senado, un instrumento para asociar a las Comunidades Autónomas en la elaboración de las políticas estatales que les conciernen para proponer y evaluar los mecanismos de cooperación.”

En la misma sesión de Pleno se debatió una interpelación del Senador Ferrer i Roca, del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de *Convergència i Unió*, sobre los criterios que piensa aplicar el Gobierno para evitar que las leyes de bases signifiquen conflictos competenciales, en cuya defensa el Senador interpellante se refirió a que, según su criterio, en la primera etapa de los ochenta la legislación básica había supuesto una erosión de las competencias estatutarias, por lo que proponía una serie de principios para evitar esta tendencia, de entre los cuales, destacan: “Las leyes de bases deben acomodarse a esta diversidad y ase-

gurar unos contenidos compartidos en relación a cada realidad autonómica. Es cierto que el trabajo legislativo más sencillo es dictar unos mismos niveles, calificados de básicos, para todos, pero no es correcto ni justo, porque actuando de esta manera no se intenta conocer y servir a la realidad, que es distinta. El respeto a los hechos diferenciales en la elaboración de la legislación básica es un dato esencial. En los años ochenta, en la elaboración de las leyes de bases se manifestó una tendencia que intentaba conservar en los organismos generales del Estado competencias y posibilidades de desarrollo político, que no se justifican por las razones que vertebran el actual Estado de las Autonomías. La elaboración de las leyes al redactarse debe tenerse en cuenta la diversa realidad a la que deben servir. Es necesario realizar un trabajo de revisión de las leyes de bases que hemos aprobado, para corregir aquellos extremos que no se corresponden con la diversidad competencial de los Estatutos.” (Diario de Sesiones de Pleno. Senado. Número 31 de 26 de abril de 1994. Págs. 1529 y siguientes).

En la contestación a esta interpelación el Ministro para las Administraciones Públicas, Saavedra Acevedo, afirmó que: “Una gran mayoría de los recursos planteados por las Comunidades Autónomas y basados en la quiebra del sistema competencial, han sido resueltos por el Tribunal Constitucional en sentido favorable al Estado, lo que, de alguna manera, avala nuestra afirmación acerca de la corrección, desde el punto de vista estrictamente jurídico, con que en términos generales, ha venido utilizando el legislador la categoría de la legislación básica. En efecto, aunque en un período inicial entre 1981 y 1988 la conflictividad fue abundante, dicha conflictividad ha ido progresivamente disminuyendo, tanto por la inapreciable aportación del Tribunal Constitucional, que ha ido forjando los criterios para la correcta interpretación de la distribución competencial, como por la potenciación de los instrumentos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Entrando ya en el objeto de la interpelación, es decir, el de los criterios que piensa aplicar el Gobierno para evitar que las leyes básicas puedan constituirse en objeto de litigio o conflicto ante el Tribunal Constitucional, debo manifestar, señalaba el Ministro para las Administraciones Públicas, que ha sido y continúa siendo objetivo prioritario del Gobierno intensificar y perfeccionar los instrumentos orgánicos de cooperación con las Comunidades Autónomas, y la potenciación de las conferencias sectoriales como órgano de cooperación integral. En segundo lugar, la propia reforma del Reglamento de esta Cámara, que supone la potenciación de su función territorial mediante la creación y regulación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, representa un gran avance en la cooperación, constituyéndose en el foro adecuado para el tratamiento de las cuestiones que ahora se plantean. En particular, el artículo 56 del nuevo texto del Reglamento atribuye, en su apartado b), a la Comisión General la función de informar acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado, así como, en su apartado h), promover la cooperación y coordinación entre las diversas Administraciones Públicas. Así pues, el desarrollo del funcionamiento de la Comisión General en su misión consultiva contribuirá decisivamente a lograr el necesario acuerdo en todas aquellas materias que se plantean en relación con las Comunidades Autónomas, evitando de esta forma cualquier

conflicto que con posterioridad se pudiese promover.” (Diario de Sesiones de Pleno. Senado. Número 31, de 26 de abril de 1994. Págs. 1531 a 1533).

Además de estas interpelaciones referidas en general al Estado Autonómico, se formularon en 1994 diversas interpelaciones relacionadas con aspectos concretos de distintas Comunidades Autónomas.

En cuanto a las mociones consecuencia de interpelación, de las 16 tramitadas, 2 guardaban estrecha relación con el Estado de las Autonomías, como la planteada por el Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió, por la que se instaba al Gobierno a que, en la elaboración de la legislación básica, predomine la voluntad política de mantenerla en aquellos contenidos que por su carácter de mínimo común normativo no limiten o invadan competencias legislativas y de ejecución que tienen asumidas y reconocidas las Comunidades Autónomas, que se aprobó el 11 de mayo de 1994 (Diario de Sesiones de Pleno. Senado. Número 35, de 11 de mayo de 1994). O la del mismo Grupo instando al Gobierno a iniciar un proceso de diálogo con todas las fuerzas políticas parlamentarias, con las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, para que en 1994 se perfeccione el marco competencial de las entidades locales, y, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, se actualice y mejore el sistema de financiación de las entidades locales, sobre la base de los principios de suficiencia y corresponsabilidad, y se estudie la creación de un Fondo de solidaridad financiado porcentualmente por el Estado y las Comunidades Autónomas, así como a dar cumplimiento, en su caso, a las obligaciones del Estado derivadas del sistema vigente de financiación de las Corporaciones Locales, que fue aprobada con modificaciones en la sesión de 23 de febrero de 1994.

Respecto de las mociones, de las 38 tramitadas en 1994, 6 se han referido a cuestiones autonómicas generales —Reforma de la Administración Central en materia de medio ambiente (Diario de Sesiones de Pleno de 3 de noviembre de 1994); Comité de las Regiones de la Unión Europea (Diario de Sesiones de Pleno del 28 de octubre de 1993); Uso de las lenguas oficiales en las Comunidades Autónomas en las oficinas de órganos de la Unión Europea instaladas en las Comunidades Autónomas (Diario de Sesiones de Pleno de 23 de febrero de 1994); Constitución en la Comisión General de las Comunidades Autónomas de una subcomisión permanente de los entes locales (Diario de Sesiones de Pleno de 1 de junio de 1994); Participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea (Diario de Sesiones de Pleno de 20 de octubre de 1994); y Participación de las Comunidades Autónomas en la preparación de la Presidencia española de la Unión Europea en el segundo semestre de 1995 (Diario de Sesiones de Pleno de 16 de noviembre de 1994)—. Y 7 a asuntos relacionados con una Comunidad Autónoma —6 a Canarias y una a Aragón—.

Para terminar es menester hacer referencia al debate celebrado en el Pleno del Senado el 28 de septiembre de 1994 sobre el estado de las Autonomías, conforme al artículo 56 bis 8 introducido por la reforma del Reglamento, como resultado del cual se aprobaron 18 mociones cuya enumeración da buena cuenta de la singular importancia del debate en relación con el Estado Autonómico:

— Constitución de una ponencia que estudie la reforma constitucional en lo referente a la composición y funciones del Senado (moción número 48).

— Participación de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente y descendente de la Unión Europea (mociones números 2, 9 y 14).

— Reorganización de la Administración del Estado (moción número 10).

— Estudio y reforma del sistema de financiación autonómica (mociones números 1 y 7).

— Pacto local (moción número 13).

— Pacto nacional del agua (mociones números 8 y 57).

— Política agrícola común en relación con la viticultura (moción número 41).

— Mociones referidas a determinadas Comunidades Autónomas: al País Vasco (moción número 4), Comunidad Foral de Navarra (moción número 67), a Canarias (moción número 53) y a la Comunidad de Aragón (mociones números 54, 55 y 56).

En cuanto a las mociones referidas a la Comisión General de las Comunidades Autónomas se tratan en el apartado referente a este órgano de la Cámara.

### **Especial consideración de la Comisión General de las Comunidades Autónomas**

El Pleno del Senado aprobó por unanimidad en la sesión de 12 de diciembre de 1989 una moción cuyo *petitum*, dirigido a la propia Cámara, consistía en “la formulación de una propuesta consensuada de reforma del Reglamento de la Cámara, en orden a potenciar de forma más satisfactoria sus funciones de representación territorial”.

Desde este planteamiento se iniciaron los trabajos de la Comisión de Reglamento en la IV Legislatura, partiendo de un doble acuerdo: en primer lugar, formalmente, proceder a la potenciación de las funciones de representación territorial del Senado por medio de una reforma reglamentaria de acuerdo con el art. 196 del Reglamento; y, en segundo lugar, materialmente, desarrollar la reforma sobre la base del acuerdo unánime de la Cámara respecto de 7 puntos, a saber: 1º) El desarrollo del Estado de las Autonomías reclama y permite la reforma del Senado, para potenciar su función territorial. 2º) Tal reforma ha de ser abordada mediante la correspondiente modificación del Reglamento de la Cámara. 3º) El objetivo prioritario de la reforma del Reglamento del Senado será la promoción de la presencia en él de las instituciones autonómicas, sin perjuicio de cualquier otro que pueda determinarse a lo largo de los trabajos de la ponencia. 4º) En el Senado se crearán aquellos órganos que resulten necesarios a fin de permitir y potenciar la presencia y participación de las instituciones autonómicas en los trabajos de la Cámara. 5º) Entre las funciones de estos órganos, sin

perjuicio de las que puedan atribuirse a otros de la Cámara, está la de promover el estudio, tramitar, debatir, informar y dictaminar, en cada caso, sobre cuantos asuntos de interés autonómico hayan de conocer las Cortes Generales. 6º) La participación de representantes de las instituciones autonómicas en los trabajos de un órgano senatorial no podrá ser imperativa, sino basada en el acuerdo político de colaboración entre las instituciones del Estado; nunca podrán suscitarse por ella actos de control parlamentario; tampoco implicará el reconocimiento de las prerrogativas senatoriales a quien no reuna tal condición. Y 7º) En el marco de esta reforma reglamentaria se estudiará la posibilidad de uso, en las actividades parlamentarias del Senado, de las lenguas que, además del castellano, tengan la condición de oficiales en el territorio de alguna Comunidad Autónoma, de acuerdo con la Constitución y los correspondientes Estatutos de Autonomía”.

Ya en la V Legislatura, el 11 de enero de 1994 se produjo la aprobación definitiva por el Pleno en sesión extraordinaria. La pieza clave de la reforma del Reglamento era la nueva Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, cuya naturaleza había sufrido una importante transformación en el trámite de ponencia, pasando a ser de Comisión permanente no legislativa a Comisión legislativa. Quiere ello decir que esta nueva Comisión iba a tener naturaleza híbrida por cuanto participa de la común naturaleza de las Comisiones legislativas, asimilándose en tales momentos al funcionamiento de cualquier otra Comisión legislativa, en punto a convocatoria, orden del día, procedimiento legislativo, participación de sus miembros, etc., y, a la vez, de algún modo, desde una perspectiva, sustancial y no meramente formalista, tiene una naturaleza especial por su especialización en materias autonómicas, objetivo para el que fue constituida, en un doble plano: *ad intra* del Senado, como órgano de la Cámara singularmente encargado de “promover el estudio, tramitar, debatir, informar y dictaminar, en cada caso, sobre cuantos asuntos de interés autonómico hayan de conocer las Cortes Generales”<sup>1</sup>; y *ad extra*, porque “el objetivo prioritario de la reforma del Reglamento del Senado será la promoción de la presencia en él de las instituciones autonómicas” y su “participación en los trabajos de la Cámara”, “basada en el acuerdo político de colaboración entre las instituciones del Estado”<sup>2</sup>.

La Comisión General de las Comunidades Autónomas se constituyó el 2 de febrero de 1994; ha transcurrido un año, por tanto, desde su puesta en marcha, tiempo no sobrado pero sí suficiente para hacer un primer balance sobre su virtualidad y papel reglamentario en relación con el Senado y con el Estado autonómico; de ello se trata a continuación, analizando, a efectos expositivos, dos ámbitos diferentes: el organizativo y el funcional y, especialmente en este último, con mayor detenimiento una de las funciones nucleares de la Comisión General, la de informar acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa

---

1. Punto 5º de los acuerdos de base adoptados por unanimidad por la ponencia de reforma del Reglamento del Senado. La mención en este punto a las “Cortes Generales” ha de entenderse en términos de declaración política, pues no parece propio en términos jurídicos la referencia a la otra Cámara que, junto al Senado, integran las Cortes Generales. Exposición de Motivos PRRSPFT [BOCG. Senado. Serie III.A.Nº5.a) de 22 de octubre de 1993].

2. Puntos 3º, 4º y 6º de los acuerdos de base citados.

que haya de ser tramitada en el Senado, singularmente Proyectos y Proposiciones de ley, y el primer debate en la Comisión General sobre la situación del Estado de las Autonomías que tuvo lugar el 26 y 27 de septiembre de 1994.

### *Organización de la Comisión General de las Comunidades Autónomas*

La *constitución de la Comisión General* se efectuó el 2 de febrero. En el terreno funcional la puesta en marcha de la Comisión General abría una serie de interrogantes sobre el modo y procedimiento para el ejercicio de determinadas funciones cuya inconcreción reglamentaria dejaba numerosas cláusulas abiertas; así, por ejemplo, en relación con el importante apartado b) del art. 56 del Reglamento (informe acerca del contenido autonómico de las iniciativas que hayan de tramitarse en el Senado, especialmente Proyectos y Proposiciones de ley); o en el apartado o) (informe acerca de las secciones del Proyecto de ley de Presupuestos que afecten al sistema de financiación autonómica), a título de ejemplo. Ante esta situación cabía, en principio, una alternativa consistente en, o bien adoptar por la Presidencia del Senado las correspondientes normas supletorias o interpretativas, en los términos previsto por el art. 37, apartados 7 y 8 del Reglamento; o bien integrar las lagunas mediante acuerdos adoptados por los órganos competentes de la Comisión —Presidencia y Mesa— es decir, el recurso al precedente como elemento conformador del derecho parlamentario. La práctica seguida durante 1994 ha sido esta última en una labor no fácil puesto que ha sido menester combinar el necesario acatamiento del ordenamiento parlamentario con la también necesaria voluntad de impulso en asuntos y funciones realmente novedosas en el ámbito de nuestro sistema parlamentario.

A efectos expositivos se analizan a continuación determinados elementos organizativos de la Comisión General, algunos de los cuales representan instituciones de nuevo cuño en el parlamentarismo español.

*Composición de la Comisión General:* Según se señalaba, el art. 51.3 que introdujo la reforma, disponía que en la Comisión General cada Grupo Parlamentario designara el doble de los miembros que le correspondan en las demás Comisiones del Senado; pues bien, la Comisión General se integró por 28 Senadores del Grupo Parlamentario Socialista, 24 por el Grupo Parlamentario Popular, 4 por el Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió, y dos respectivamente de los Grupos Parlamentarios Mixto, Coalición Canaria y Senadores Nacionalistas Vascos.

Además de los 62 miembros de pleno derecho de la Comisión General, según el art. 56 bis 1<sup>3</sup> del Reglamento, los Senadores de designación autonómica

---

3. Se utiliza la numeración de los artículos según el Texto Refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994, adoptado en desarrollo de la Disposición Adicional de la reforma reglamentaria que preveía la publicación del citado texto refundido en el plazo de un mes desde la aprobación de la reforma.

que no tuvieran la condición de miembros de pleno derecho, “serán advertidos con antelación de la celebración de sus sesiones, a las cuales podrán asistir, así como inscribirse en el registro de oradores para hacer uso de la palabra en todos sus debates”; en consecuencia, entre 15 y 17 Senadores de designación autonómica a lo largo del año han tenido el derecho a asistir e intervenir en los debates de la Comisión General<sup>4</sup>, aunque no a participar en la adopción de acuerdos por la Comisión, de forma que, en lo que respecta a la Comisión General se incorpora una nueva categoría en la clasificación de los Senadores según su grado de participación en las Comisiones parlamentarias, pues junto al miembro de pleno derecho, al enmendante y al que podríamos calificar como observador (art. 63 del Reglamento del Senado), aparece el Senador que asiste y debate aunque no participe en la adopción de acuerdos, si bien es ésta una posibilidad restringida a aquellos Senadores cuyo origen está en la designación por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas.

Pero donde la composición de la Comisión General presenta, sin duda, una singularidad más notable es en la previsión contenida en el art. 56 bis 2 del Reglamento, que contempla la posibilidad de asistir e intervenir por parte de los Presidentes o miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, además de la ya clásica facultad de asistencia e intervención de los miembros del Gobierno que prevén los artículos 83.1 y 84.4 del Reglamento.

La práctica durante el primer año de existencia de la Comisión General y a lo largo de las nueve sesiones de la Comisión ha sido la asistencia a la misma del Presidente del Gobierno, la mayoría de los Ministros —en dos ocasiones el Ministro de Administraciones Públicas y los Ministros de Economía y Hacienda y Obras Públicas y prácticamente el Gobierno en pleno en la sesión de 26 y 27 de septiembre—, 16 Presidentes de Consejos de Gobierno de Comunidades Autónomas y 28 Consejeros de Gobiernos autonómicos, a lo que hay que añadir la presencia del Gobierno en 18 de las 26 sesiones de Mesa y Portavoces y la asistencia de dos Consejeros a dos reuniones de la Mesa y Portavoces de la Comisión General; estos datos ponen de manifiesto la elevada participación gubernamental y autonómica en este nuevo órgano del Senado.

No se puede afirmar lo mismo respecto de la participación en las sesiones de la Comisión General de los Senadores de designación autonómica que no son miembros de pleno derecho de la Comisión que, excepción hecha de la sesión dedicada al debate sobre la situación del Estado de las Autonomías celebrada el 26 y 27 de septiembre, ha sido desigual y por lo general poco activa.

En relación con esta última cuestión, merece atención considerar otro aspecto organizativo de la Comisión General de gran relevancia y singularidad, cual es el *régimen de convocatoria de la Comisión y fijación del orden del día*, sus-

---

4. A lo largo del año 1994 las modificaciones producidas en la composición de la Comisión General han dado lugar a variaciones en el número de Senadores de designación autonómica, no miembros de pleno derecho de la Comisión, con derecho a asistir e intervenir en sus debates. No obstante se ha mantenido la *ratio* de esta clase de Senadores en torno a un 25% o 30% de los miembros de la Comisión.

tancialmente distinta de las restantes Comisiones del Senado, en lo que respecta a la convocatoria porque se atribuye, por primera vez en nuestro derecho parlamentario, la facultad de solicitar la convocatoria de un órgano de las Cámaras a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y comoquiera que la convocatoria de un órgano parlamentario se vincula necesariamente a la sustanciación de un orden del día determinado, cuya fijación, en el caso de la Comisión General, corresponde al Presidente, oída la Mesa y Portavoces de los Grupos Parlamentarios en la Comisión, quiere ello decir que los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas cuentan con la facultad de instar la convocatoria y solicitar la inclusión de puntos del orden del día de la Comisión General.

Ahora bien, la inclusión de un punto en el orden del día supone el planteamiento previo de un doble criterio: de una parte la calificación constitucional y reglamentaria, puesto que, como reiteradamente ha señalado el Tribunal Constitucional, los actos parlamentarios quedan sujetos no sólo a las normas de procedimiento sino, asimismo, al conjunto de las normas materiales que en la misma Constitución se contienen (STC 90/85 entre otras) y, de otra parte, la oportunidad de dicha inclusión. Si lo primero requiere un juicio de adecuación jurídica, lo segundo se refiere a la conveniencia de tiempo y lugar. En otras palabras, el juicio de legalidad es primario y reglado, y el de oportunidad sucesivo y discrecional, toda vez que es requisito básico la constatación de que una determinada materia tiene su encaje reglamentario y constitucional como paso previo, para la apreciación de la oportunidad de su inclusión en el Orden del Día.

Pues bien, durante 1994, se planteó en dos ocasiones la convocatoria de la Comisión General por el Gobierno de una Comunidad Autónoma, la primera, cuando el Gobierno de Canarias solicitó la convocatoria para informar sobre la Proposición de ley de modificación de los aspectos económicos del Régimen Económico y Fiscal, con carácter previo a que la Comisión General emitiera informe acerca del contenido autonómico sobre dicha iniciativa legislativa, en los términos del art. 56.b) del Reglamento, lo que se incluyó en el orden del día de la sesión de 12 de mayo de 1994. Y la segunda, también del Gobierno Canario, proponiendo como puntos del orden del día la comparecencia del Gobierno central sobre determinados aspectos relativos al desarrollo del Estado Autonómico. La petición calificada como admisible a trámite por la Mesa del Senado se remitió a la Comisión General donde, tras el oportuno estudio de la solicitud y visto el informe de los servicios jurídicos de la Comisión, se acordó proceder a la convocatoria solicitada incluyendo las materias propuestas por el Gobierno autonómico como integrantes del orden del día de un debate informativo en la Comisión General en los términos del art. 56.a) del Reglamento.

El Gobierno de la Nación también ha hecho uso de la facultad de solicitar la convocatoria y proponer puntos del orden del día, en materia de información sobre la representación española en el Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa, relacionada con la facultad de la Comisión General prevista en el art. 56.q) del Reglamento. Lo que se llevó a cabo en la sesión de 24 de marzo de 1994, cuyo orden del día se amplió para dar cabida a la tramitación de esta petición de convocatoria e inclusión de un nuevo punto en el mismo.

En cuanto a los órganos de la Comisión, y además de la habitual asistencia de una representación del Gobierno ante la Mesa y Portavoces en sus reuniones quincenales, han solicitado la convocatoria y asistencia a las mismas, para tratar asuntos relacionados con la facultad de la Comisión de informar acerca del contenido autonómico de Proyectos o Propositiones de ley, el Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias (reunión de 5-5-1994) y el Secretario General del Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña (reunión de 16-6-1994).

Por último, en relación con la convocatoria, hay que señalar que todas las convocatorias de la Comisión General se han cursado al Gobierno, a los 17 Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, a los Senadores miembros de la Comisión General y a los Senadores de designación autonómica con derecho a asistir e intervenir en los debates.

Una tercera novedad en el ámbito organizativo de la Comisión General, junto a las ya vistas en materia de composición, convocatoria y orden del día, es la existencia de un *Registro de Oradores*, también novedoso en nuestro sistema parlamentario, que introduce el art. 56 bis 4 del Reglamento, allí se dispone que por cada punto del orden del día los oradores que deseen intervenir deberán inscribirse en un registro que permanecerá abierto hasta media hora antes del inicio de la sesión. De este modo, frente a la regla general en el régimen de debates del parlamentarismo español de fijación reglamentaria y generalmente tasada de los intervinientes en los debates, o de solicitud de palabra finalista —por alusiones, por petición de observancia del Reglamento, por cuestión de orden, etc.—, con escasas excepciones como la prevista en el art. 66.3 del Reglamento; el Registro de Oradores, técnica común en algunas instituciones parlamentarias europeas, supone instaurar el principio de libertad de intervención para todos a quienes el Reglamento concede el derecho a intervenir. Paralelamente el sistema de libro de oradores permite, en teoría, una ordenación del debate más distributiva y equilibrada, pues, como también señala el art. 56 bis 4, el Presidente de la Comisión, en consideración al número de intervenciones solicitadas y al de puntos del orden del día, fija el orden y duración de las mismas.

Quizás por este carácter novedoso del Registro de Oradores, su utilización durante 1994 ha sido desigual y ha obligado, al menos en los primeros momentos a una aplicación flexible y no formalista de la regla del art. 56 bis 4. La práctica parlamentaria ha dado lugar a que se entienda abierto el Registro de Oradores desde el momento en que se efectúa la convocatoria y hasta media hora antes del inicio de la sesión; y que el libro Registro de Oradores se localice en la secretaría administrativa de la Comisión General, siendo posible inscribirse en él por solicitud verbal o escrita, con indicación del punto del orden del día para el que se solicita la inscripción.

La complejidad organizativa de la Comisión General y de las funciones atribuidas por el Reglamento del Senado son la causa de la creación de un órgano de la Comisión especialmente controvertido como ha sido la reunión de la *Mesa y Portavoces de la Comisión General actuando como subcomisión de la Comi-*

*sión General*, paralelamente a su intervención conjunta, como Mesa y Junta de Portavoces de la Comisión en las materias propias que el Reglamento le confiere en asuntos tales como fijación del orden del día y la ordenación del debate (art. 56 bis 4 del Reglamento del Senado).

La existencia de la Mesa y Portavoces, en cuanto reunión conjunta de los dos órganos directivos de la Comisión General se planteó en la propia sesión constitutiva de la Comisión, el 2 de febrero de 1994 y en la segunda sesión de la Comisión General celebrada del 10 al 14 de febrero de 1994 la Comisión General por unanimidad acordó la creación de la reunión conjunta de Mesa y Portavoces que, actuando como subcomisión de la Comisión General, ejercitaría por delegación del plenario de la Comisión determinadas facultades.

De este modo nacía un órgano nuevo en la Comisión General la Mesa y Portavoces actuando como subcomisión de la Comisión, cuya naturaleza es la propia de un órgano de trabajo permanente o subcomisión, con competencias de decisión material respecto de las facultades delegadas, y de impulsión de los trabajos de la Comisión General, además de las específicas atribuidas por el Reglamento a la Mesa y Portavoces de la Comisión General. La naturaleza dual de este órgano novedoso no es sin embargo extraña al derecho parlamentario, pues, por ejemplo, semejante es también la naturaleza dual de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado reunidas en sesión conjunta que, en cuanto Mesas Conjuntas de ambas Cámaras ejercen funciones rectoras en materias de Cortes Generales deducidas por la costumbre parlamentaria —sin duda fuente del derecho parlamentario— y, en cuanto Mesa de cada respectiva Cámara, las propias de su carácter de órganos rectores de una y otra Cámara.

La Mesa y Portavoces actuando como subcomisión de la Comisión General, compuesta por los siete miembros de la Mesa —6 en realidad, por renuncia del Secretario Cuarto vacante durante todo el año— y los 6 Portavoces de la Comisión General ha venido operando a lo largo de 1994 con reuniones de periodicidad quincenal —26 reuniones en 1994—.

Bien es cierto que la existencia de la Mesa y Portavoces actuando como subcomisión puede ser objeto de crítica desde el principio de publicidad y el derecho de participación de los sujetos intervinientes en la Comisión General. Y, en efecto, éste ha sido un argumento manejado en relación con este órgano. Ahora bien, que no hay ruptura del derecho de participación en los trabajos de este órgano cuando ejercita facultades delegadas por la Comisión, lo demuestra el hecho de que siempre que se ha solicitado por el Gobierno, y los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas asistir a sus reuniones, ello se ha llevado a cabo sin problema alguno por dos consideraciones: 1º) porque si Gobierno y Consejos de Gobierno de Comunidades Autónomas pueden intervenir en las reuniones de la Comisión General parece lógico que puedan también hacerlo en un órgano que ejercita facultades de la Comisión por delegación puesto que quien puede lo más puede lo menos; 2º) porque no es ajeno a la práctica parlamentaria el ejercicio por delegación de determinadas facultades como la contenida en el art. 67 del Reglamento, que se atribuye a las Comisiones, por las

ponencias y 3º) porque, en suma, es principio elemental del Derecho que el órgano delegante puede siempre avocar la delegación.

Siendo evidente, pues, que el ejercicio de determinadas facultades delegadas por la Mesa y Portavoces no hurta la presencia ante este órganos de quienes pueden intervenir en la Comisión, como así ha sucedido en distintas ocasiones, resta referirse a la posible vulneración del principio de publicidad parlamentaria y en tal sentido ha de precisarse que en la reunión de Mesa y Portavoces de 10 de febrero de 1994 se acordó: “informar al Gobierno y a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas de las reuniones de la Mesa y Portavoces en que se vayan a tratar temas que les afecten, para que expresen su parecer si así procede”, y en la misma reunión se acordó “remitir al Gobierno y a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas memorándum conteniendo los acuerdos adoptados por la Mesa y Portavoces de la Comisión en sus reuniones y las actas de la Comisión General de las Comunidades Autónomas”, lo que se ha venido efectuando periódicamente durante 1994.

La existencia y funciones de la Mesa y Portavoces de la Comisión General, actuando como subcomisión de la misma, no ha interferido, pues, ni en el derecho de participación ni en el principio de publicidad, sino actuado como órgano de trabajo por delegación del plenario de la Comisión, dando continuidad a los trabajos que el Reglamento encomienda, algunos de cuyos plazos, unidos a la numerosa composición de la Comisión y a la complejidad de los procedimientos internos de la Cámara hubieran supuesto la práctica paralización de la Comisión General por desbordamiento de atribuciones. Si no hubiera existido la Mesa y Portavoces como subcomisión, la Comisión General hubiera tenido que sesionar prácticamente cada quince días y, a veces, con más de una sesión por semana, para atender al cumplimiento de las facultades que el Reglamento le confiere y puesto que esto supondría movilizar al Gobierno, a los Consejos de Gobierno y a los 77 Senadores miembros o con derecho a asistir a la Comisión, es de presumir que hubieran llovido las quejas desde los intervinientes en la Comisión o desde la consideración de que la Comisión pretendía un protagonismo casi monopolístico de la actividad de la Cámara. La opción opuesta, no desarrollar las facultades que el Reglamento contempla, singularmente la contenida en el art. 56 b), hubiera sido con toda posibilidad y harta razón objeto de críticas por incumplimiento de las obligaciones de la Comisión General. Así, entre Scila y Caríbdis, la solución adoptada en el primer año de vida de la Comisión ha sido posiblemente la mejor, en cuanto la menos mala.

En cuanto al modo de adopción de acuerdos de la Mesa y Portavoces actuando como subcomisión se adoptó el criterio de tomar acuerdos por consenso —lo que en la práctica equivale a unanimidad— y, en caso de discrepancias recurrir al criterio del voto ponderado de los Portavoces en función de los votos de sus respectivos Grupos Parlamentarios en la Comisión.

A efectos de organización interna del trabajo de la Mesa y Portavoces, desde el principio de su actividad el 10 de febrero de 1994 dicho órganos instituyó *la*

*figura del Relator*, encargado de preparar el trabajo de la Mesa y Portavoces, de modo que en turnos rotatorios, al principio de dos meses y posteriormente por cada periodo de sesiones, dos miembros de la Mesa y Portavoces actuasen como Relator primero y segundo, con la colaboración de los servicios de la Cámara, en la preparación de propuestas de informes en relación con las facultades previstas en el artículo 56 b) del Reglamento, informes que serían sometidos a la Mesa y Portavoces.

La figura del Relator, especie de ponente individual, en relación con el informe acerca del contenido autonómico previsto en el art. 56 b) del Reglamento tiene una naturaleza distinta de la participación en el procedimiento legislativo mediante la facultad de enmienda toda vez que se presupone que la Comisión General lo que ejercita es una función de colaboración en el proceso de formación de criterio del Senado, ajena en su origen, plasmación y finalidad al procedimiento legislativo *stricto sensu*. De forma que el papel del Relator es sustancialmente distinto al del ponente en un proyecto de ley, tanto en el plano subjetivo —porque el ponente participa en el proceso de elaboración de la norma desde sus concretos planteamientos políticos, mientras que el Relator ejercita una función cuasi institucional, como órgano de preparación de la decisión de la Mesa y Portavoces, o de la misma Comisión, en su caso, si así procediera—; cuanto en el plano objetivo —ya que el ponente entra en todos los aspectos del proyecto de ley y el relator exclusivamente en su contenido autonómico—.

Estos planteamientos subyacen en la configuración del papel del Relator a lo largo de 1994 y están en los antecedentes del envío de las iniciativas legislativas a las Comunidades Autónomas para que expresen ante la Comisión General su criterio. Pero además, el Relator —o más precisamente los sucesivos Relatores, pues ha habido en 1994 dos, el primero de febrero a junio, el Senador Joaquim Ferrer i Roca, portavoz de Convergencia i Unió en el Senado y en la Comisión y el segundo, en el período de septiembre a diciembre, el Senador Santiago Pérez García, portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en la Comisión General, estando previsto que en el período de febrero a junio de 1995 pase a ser Relator el portavoz del Grupo Parlamentario Popular en la Comisión el Senador Javier Arenas Bocanegra— ha intervenido también en relación con otras iniciativas como preparador del criterio de la Mesa y Portavoces acerca del contenido autonómico.

Cabe citar también como órganos internos de la Comisión, *las ponencias*, que como es sabido actúan, desde el punto de vista de la organización, como órganos preparatorios de la oportuna decisión de las Comisiones. Pues bien, en este punto, la Comisión General ha designado diferentes ponencias de distinta índole: legislativas para emitir informe respecto de las proposiciones o proyectos que ha tramitado con competencia legislativa —12 ponencias para las propuestas de reforma estatutaria—; y cuatro ponencias de estudio: sobre “enclaves territoriales”, aprobada en la sesión de 1-3-1994; sobre “sistema de financiación autonómica”, sobre “papel y funciones de los entes territoriales en el futuro de la Unión Europea”, y sobre “aplicación y evaluación de los Fondos Europeos y del Fondo de Compensación Interterritorial”, cuya creación fue aprobada por la Comisión General en la sesión de 28-11-1994.

Un aspecto a destacar en el modo de relación de la Comisión General con las Comunidades Autónomas es la designación, a sugerencia del Presidente del Senado manifestada a los Consejeros autonómicos asistentes a la Comisión el 24 de marzo de 1994, *de interlocutores de las Comunidades Autónomas con la Comisión* que efectuaron las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Extremadura, Andalucía, Navarra, Murcia, La Rioja, Islas Baleares y Canarias el 25 de marzo; Madrid el 7 de abril, y Valencia el 14 de abril, generalmente encomendada a Vicepresidentes y Consejeros de Presidencia o Régimen Jurídico. Junto a ello ha funcionado en la práctica un segundo nivel de contactos entre autoridades de las administraciones autonómicas y los servicios de la Comisión General que ha permitido un creciente intercambio de información.

No ha habido relación institucional de la Comisión General con los Parlamentos Autonómicos porque la reforma no prevé más participación autonómica que la de los Consejos de Gobierno, y no así la de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, excepción hecha del procedimiento de reforma de los Estatutos de Autonomía; aunque se ha producido alguna manifestación de interés por la posible participación parlamentaria autonómica en la Comisión General, procedente de cuatro Comunidades Autónomas.

Por último hay que reseñar en el terreno organizativo que la Comisión General ha ido adoptando al compás del ejercicio de sus facultades una serie de *procedimientos de tramitación*, desde el propio procedimiento a seguir en el debate sobre la situación del Estado de las Autonomías hasta el de los debates informativos, o el correspondiente al debate en la Comisión General de los informes sobre iniciativas legislativas, que se han llevado a cabo en el plenario de la Comisión, o el correspondiente a tramitación del dictamen de Acuerdos de Cooperación entre Comunidades Autónomas, cuyo análisis se efectúa junto al correspondiente a las facultades de la Comisión General.

### *Funciones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas*

Una aproximación al largo elenco de las facultades de la Comisión General recogidas la mayoría en el art. 56 del Reglamento y otras en los artículos 56 bis 6 y 56 bis 7 requiere operar con criterios de ordenación de este complejo haz de atribuciones reglamentarias y, según este planteamiento, es posible distinguir entre:

- 1) *Funciones de la Comisión General preparatorias de la decisión del Pleno del Senado en el ejercicio de competencias directamente derivadas de la Constitución Española.*
- 2) *Funciones de la Comisión General preparatorias de la decisión del Pleno del Senado en ejercicio de competencias derivadas del Ordenamiento.*
- 3) *Facultades en relación con la función legislativa del Senado.*
- 4) *Facultades en relación con el impulso y concertación del Estado Autono-*

*mico, que se desarrollan en un doble ámbito, como derecho a recibir información y Derecho a informar y proponer.*

5) *Facultades en relación con el impulso territorial del Senado.*

El balance durante 1994 del ejercicio de sus facultades por la Comisión General ha sido, en términos generales, de desigual resultado, pues si algunas facultades se han ejercitado al cien por cien, otras en menor grado y algunas han quedado inéditas. Si bien hay que matizar que un análisis en términos absolutos carece de sentido porque el pleno ejercicio de todas las facultades de la Comisión General hubiera supuesto, en términos de estabilidad constitucional, la existencia de graves perturbaciones, caso de la denominada "intervención autonómica" o "intervención local". En todo caso, y como se desprende del estudio que se efectúa a continuación del ejercicio por la Comisión General de sus facultades a lo largo de 1994, la Comisión ha tenido que acometer, en paralelo, una labor de creación procedimental y de ordinario ejercicio de funciones, algunas realmente novedosas en el ámbito del derecho parlamentario, lo que sin lugar a dudas no ha sido tarea fácil.

Dentro de lo que se ha denominado funciones preparatorias de la decisión del Pleno en el ejercicio de competencias directamente derivadas de la Comisión, que son aquellas concreciones constitucionales del Senado como Cámara de representación territorial (arts. 145.2º, 158.2, y 155 de la Constitución Española), la Comisión General de las Comunidades Autónomas ha tramitado, por primera vez en el Senado, un *Acuerdo de Cooperación entre Comunidades Autónomas*, el Acuerdo de Cooperación de las Comunidades Autónomas del Arco Mediterráneo Español, suscrito el 13-4-94 por las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña, Murcia, Islas Baleares y Comunidad Valenciana. En efecto dicho Acuerdo, calificado como tal por las Comunidades Autónomas firmantes y por la Mesa del Senado, fue publicado el 25 de mayo de 1994, abriéndose un plazo para la presentación de propuestas que finalizó el 6 de junio y remitiéndose a la Comisión General de las Comunidades Autónomas para la emisión del oportuno dictamen. No se presentaron propuestas y la Comisión General, según lo dispuesto en el art. 138.2 del Reglamento del Senado, dictaminó directamente el Acuerdo el 5 de septiembre de 1994, en sesión en la que los representantes de las Comunidades Autónomas firmantes, concretamente los Consejeros de Obras Públicas de las Comunidades Autónomas de Valencia y Andalucía, expresaron las razones y objetivos del citado Acuerdo de Cooperación del Arco Mediterráneo Español; el dictamen de la Comisión General de forma razonada proponía al Pleno del Senado la concesión de autorización para la conclusión del Acuerdo de Cooperación, lo que se efectuó en la sesión plenaria de 14 de septiembre de 1994 por 223 votos a favor y 1 en contra.

A destacar dos aspectos en relación con este asunto: 1º) que según los arts. 74.2 y 145.2 de la Constitución Española, tratándose la autorización de un Acuerdo de Cooperación entre Comunidades Autónomas de una decisión de las Cortes Generales en que el procedimiento se inicia por el Senado, la Mesa de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados acordó, en reunión de 22

de junio de 1994, manifestar su coincidencia con la calificación efectuada por el Senado y esperar a que se produjera acuerdo de la Cámara Alta para pronunciarse sobre el fondo (BOCG. Congreso de los Diputados de 22-7-94 nº 86. Serie E); y 2º) puesto que en el art. 138.2 del Reglamento del Senado no se prevé el procedimiento para la adopción del dictamen por la Comisión General, limitándose a establecer que éste se adoptara expresando la propuesta de forma razonada, la Presidencia de la Comisión General, oída la Mesa y Portavoces, acordó establecer un procedimiento consistente en: una primera intervención a cargo de los Consejeros de las Comunidades Autónomas firmantes del Acuerdo de Cooperación, por tiempo de 10 minutos; intervenciones de otros Consejeros que lo soliciten por el mismo tiempo; turno de Portavoces con idéntico tiempo y turno individual de Senadores inscritos en el Registro de Oradores; teniendo en cuenta que, conforme al art. 84.4 del Reglamento, el Gobierno puede intervenir siempre que lo solicite. Y, por último, adopción de acuerdo sobre el dictamen.

No llegó a la Comisión General, por no haber sido calificado como Acuerdo de Cooperación sino como Convenio para la gestión y prestación de servicios, el remitido al Senado con tal denominación por las Comunidades Autónomas firmantes —País Vasco y Foral de Navarra— y calificado de este modo por la Mesa del Senado, sobre gestión de residuos sólidos urbanos, del que tuvo información la Mesa y Portavoces de la Comisión General en su reunión de 14 de diciembre de 1994.

En cuanto a las funciones de la Comisión General relacionadas con el *Fondo de Compensación Interterritorial*, durante 1994 la Mesa del Senado ha remitido periódicamente a la Comisión expedientes sobre sustitución de proyectos de obra en las Comunidades Autónomas financiados con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial, y, hasta el momento, puesto que esta materia será tratada en la ponencia de la Comisión General sobre Fondos Europeos y Fondo de Compensación Interterritorial para proponer a la Comisión General el oportuno desarrollo, la Comisión le ha dado un tratamiento semejante al habitual en la vieja Comisión de Seguimiento, esto es, comunicar la documentación a los Grupos Parlamentarios a efectos de que éstos consideren posibles iniciativas que, en 1994, no se han producido.

Precisamente la constatación del tratamiento de la antigua Comisión de Seguimiento y de la complejidad técnica del Fondo de Compensación Interterritorial y su relación con el sistema de financiación, llevaron a considerar que las decisiones de la Comisión general sobre tales extremos habrían de efectuarse sobre la base de la preparación del trabajo por un órgano de la Comisión. Y, se consideró la conveniencia de solicitar la delegación de las facultades previstas en el art. 56 ñ) en la Mesa y Portavoces que, a su vez, se había planteado encomendar el seguimiento continuado de estas materias a uno de sus miembros —concretamente la Vicepresidenta Primera de la Comisión General, por su condición de Presidenta de la anterior Comisión de Seguimiento del Fondo de Compensación Interterritorial cuyas funciones entonces en paralelo y desde de la Ley 31/94 en exclusiva pasa a tener la Comisión General—. Sin embargo, planteado este tema en la sesión de la Comisión general de 5 de septiembre de 1994, se re-

tiró del Orden del Día por considerar que la cuestión requería un debate más profundo, en coincidencia con lo expresado por los Consejeros de Comunidades Autónomas presentes en la sesión que manifestaron su preocupación porque la delegación sustrajera tan importante materia como la del Fondo de Compensación Interterritorial al plenario de la Comisión general —así lo expresaron el Consejero-Vicepresidente de la Junta de Extremadura, Sr. Ropero Mancera; el Consejero de Justicia e Interior de la Junta de Galicia, Sr. Diz Guedes; y el Consejero de Presidencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, Sr. Huidobro Díez; mientras que el Consejero de Presidencia de la Generalidad Valenciana expresó su plena confianza en la Mesa y Portavoces de la Comisión General y en la adecuación reglamentaria para hacer más ágil la tramitación de las cuestiones como fundamento de la delegación que se había considerado plantear y que no llegó a tratarse por haberse retirado este punto del orden del día.

En realidad, las manifestaciones de los Consejeros de las Comunidades Autónomas preocupados porque tal delegación significara hurtar la participación autonómica en materias propias del Fondo, suponía falta de información de la posibilidad de asistir a las reuniones de la Mesa y Portavoces actuando como subcomisión, a la que ya antes de esta sesión, por dos ocasiones habían asistido Consejeros de dos Comunidades Autónomas —el 5 de mayo de 1994 el Consejero de Economía y Hacienda de Canarias y el 16 de junio el Secretario General, con rango de Consejero, del Gobierno de la Generalidad de Cataluña—, amén del principio general de avocación de cualquier delegación. Más llamativa es la extrañeza desde dentro de la propia Cámara sobre el sentido de esta delegación, cuando el conocimiento más elemental del lánguido y rutinario funcionamiento de la antigua Comisión de Seguimiento del Fondo de Compensación Interterritorial, podía llevar a la consideración de que delegar estas facultades en un órgano que, además, iba a tener a uno de sus miembros en el seguimiento de estas cuestiones y en la oportuna proposición en la materia, siempre iba a suponer un avance. En todo caso, la reflexión sobre esta cuestión, en línea con criterios expresados en el mismo debate, llevó a encomendar a la ponencia ya citada, por un principio de especialización orgánica, que analice esta cuestión, con carácter previo a las oportunas decisiones de la Comisión.

En otro orden de cosas, han quedado inéditas en 1994, y ello es signo de normalidad constitucional, las facultades de la Comisión preparatorias de la decisión del Pleno del Senado en lo referente a “intervención autonómica” (art. 56 m) y 189 del Reglamento del Senado y 155 de la Constitución Española) e “intervención local” (art. 56 n) del Reglamento y 61 de la Ley de Bases del Régimen Local).

Respecto de las facultades de la Comisión General en relación con la función legislativa del Senado *la Comisión General en 1994 ha tramitado el dictamen de las 12 propuestas de reforma estatutaria*. En realidad, la tramitación de estas propuestas constituyó uno de los primeros cometidos de la Comisión General. En efecto en la segunda sesión de la Comisión General celebrada los días 10, 11 y 14 de febrero de 1994, sendas delegaciones parlamentarias de Valencia, La Rioja, Cantabria, Castilla y León y Madrid participaron en la sesión de la

Comisión General al amparo del art. tercero, ap. 4. párrafo 2º de la Norma Supletoria de la Presidencia, con lo que se inauguraba una nueva posibilidad reglamentaria; los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas que también podían haber asistido, según el art. 56 bis 2.2, no asistieron a estas sesiones. Tras la reunión de las ponencias, las proposiciones quedan informadas el 18 de febrero, se dictaminan en la Comisión General el 1 y 2 de marzo y fueron definitivamente aprobadas el 8 y 9 de marzo.

También como ejercicio de la facultad de participación en el procedimiento legislativo, la Comisión General ha dictaminado en 1994 la Proposición de Ley presentada por todos los Grupos Parlamentarios del Senado de modificación del art. 9.1 de la Ley 29/1990 del Fondo de Compensación Interterritorial, para adecuar su contenido a la reforma reglamentaria que atribuía las competencias sobre control y seguimiento del Fondo de Compensación Interterritorial a la Comisión General.

Por último, la Comisión General dictaminó la Proposición de Ley de modificación del art. 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en la sesión de 28 de noviembre, Proposición que fue aprobada definitivamente por el Pleno del Senado el 23 de diciembre de 1994.

No se ha ejercitado en 1994 la iniciativa legislativa que confiere a la Comisión General el artículo 56 1) del Reglamento del Senado.

Respecto de las facultades relacionadas con los proyectos de leyes previstas en el artículo 150 de la Constitución Española, no ha habido intervención alguna de la Comisión General en el año 1994.

En el capítulo de las facultades de la Comisión General relacionadas con el impulso y concertación del Estado Autonómico es donde se detectan, paradójicamente, mayores posibilidades teóricas junto a mayores carencias en la práctica; en efecto, según se indicaba anteriormente, las facultades de la Comisión General que se engloban en este grupo son subsumibles en dos clases: derecho a recibir información de distinto tipo y procedencia —artículo 56 apartados e), j), g), p) y r)—; y derecho a informar, proponer, promover o formular —artículo 56 apartados h), q), e i)—, con el común denominador todas ellas de impulsar y posibilitar la concertación del y en el Estado Autonómico.

No quiere esto decir que no se haya informado a la Comisión General y que ésta no haya producido información; así en el terreno de la remisión de información, el Gobierno ha remitido a la Comisión General *información* pormenorizada de los procedimientos formalizados ante el Tribunal Constitucional contra normas o actos de las Comunidades Autónomas en diversas ocasiones de acuerdo con el artículo 56 f) del Reglamento del Senado.

En materia de órganos de cooperación administrativa, de acuerdo con el artículo 56 apartado g) del Reglamento, el Presidente del CPFPP remitió las Memorias de Actuaciones del Consejo correspondientes a los años 1991 y 1992 el 14 de febrero de 1994.

Desde la perspectiva del derecho de la Comisión General a informar en determinados aspectos, en la sesión de la Comisión General celebrada el 24 de marzo de 1994 la Comisión General por asentimiento *aprobó los criterios respecto de la delegación española ante el Congreso de los Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa*, al amparo del artículo 56 q) del Reglamento, que fueron trasladados al Gobierno en la misma fecha y que éste transmitió a los representantes de las Comunidades Autónomas reunidos por primera vez en la sede del Senado a efectos de designar los representantes autonómicos ante dicho órgano europeo con participación territorial.

Es cierto que en un año la Comisión General ha avanzado también en este ámbito, ahora bien, como se señalaba más arriba, queda pendiente un largo camino por recorrer respecto de estas facultades, porque, durante la práctica en el primer año de existencia de la Comisión General, el derecho a ser informada y a informar o proponer han corrido en paralelo cuando, como la propia Mesa y Portavoces de la Comisión General ha reflexionado en distintos momentos, "la necesidad de conjugar la rigurosa prudencia política, el respeto a las competencias constitucionales y al correspondiente tratamiento en el ámbito de lo jurídico", tienen que acompañar al ejercicio de todas las funciones de la Comisión General y en este terreno no son menores las de informar, proponer a los poderes públicos recomendaciones, o promover la cooperación y la coordinación entre las diversas Administraciones Públicas favoreciendo la colaboración. En otras palabras, diríase que la reflexión puede conducir, entre otras posibilidades, a una consideración dialéctica de las facultades de ser informada y de informar, proponer o promover, de modo que, por ejemplo, en relación a la información sobre conflictividad ante el Tribunal Constitucional, la Comisión actuara como órgano de mediación entre las Administraciones implicadas favoreciendo la colaboración antes, obviamente, de la formalización del conflicto. Sin embargo, como los propios órganos de la Comisión han considerado, cualquier prudencia es poca en estos ámbitos y la adopción de decisiones debe ir precedida de estudio, ponderación y consenso siempre en el marco del Reglamento y del resto del Ordenamiento Jurídico.

Resta, por último, en este análisis de las facultades de la Comisión General y su realización práctica en 1994, referirse a las que guardan relación con el impulso territorial del propio Senado.

En cuanto al desarrollo de *la facultad de información, estudio o seguimiento*, la Comisión General ha sido un centro de información realmente privilegiado en relación con materias de naturaleza autonómica, subjetivamente mediante la asistencia de miembros del Gobierno y Consejeros de Comunidades Autónomas a sus sesiones y a las de su Mesa y Portavoces actuando como subcomisión; y objetivamente porque numerosas cuestiones autonómicas se han planteado en la Comisión y su Mesa y Portavoces. De otro lado, la creación de 3 ponencias en el seno de la Comisión, preparatorias de las oportunas decisiones en asuntos de tanta envergadura como la financiación autonómica, la participación territorial en el futuro de la Unión Europea, y el papel de los Fondos Europeos y del Fondo de Compensación Interterritorial, es de prever que incidan en el mejor ejercicio de estas facultades.

Otro tanto ha de señalarse del informe anual que la Comisión General ha de remitir al Presidente del Senado sobre sus actividades y obligaciones respecto del desarrollo del Estatuto de las Autonomías, cuya finalidad trasciende la pura información, que el Presidente tiene ya perfectamente, para entrar en el terreno de las deliberaciones, es decir el substrato de decisiones no siempre entendidas, quizás por no suficientemente explicitadas.

Por último en este ámbito hay que señalar que la facultad de proponer al Pleno mociones que recoge el artículo 56 n) del Reglamento, ha permanecido inédita en 1994.

*Especial consideración del informe acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado, singularmente de los proyectos y proposiciones de Ley*

El artículo 56 apartado b) de la reforma reglamentaria atribuye a la Comisión General de las Comunidades Autónomas una *facultad genérica de información “acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado”* y, *específicamente, de “proyectos o proposiciones de ley”*, fijándose, para estos últimos un plazo para evacuar el informe acerca del contenido autonómico coincidente con el plazo de enmiendas de las iniciativas legislativas en su trámite en el Senado.

Sin duda esta facultad constituye una de las nucleares de la Comisión General en el plano teórico y, también, en la práctica de la Comisión durante su primer año de existencia.

*¿Cuál es la naturaleza de esta facultad de informar acerca del contenido autonómico?. La respuesta a este interrogante puede ser satisfecha desde un doble plano: el estático, esto es atendiendo al significado deducible de la elaboración de la reforma reglamentaria respecto de esta facultad en si misma considerada; y el dinámico, considerando dicha facultad en el conjunto de la reforma reglamentaria y en el ejercicio de las facultades de la Comisión.*

Desde la primera perspectiva la facultad de informar acerca del contenido autonómico aparece como un elemento configurador del criterio territorial de la propia Cámara o, en otras palabras, como la potenciación de la función territorial del Senado al instaurar en la trama de sus procedimientos de expresión de voluntad, juicio, conocimiento o deseo, la opinión facilitada por un órgano especializado en cuestiones autonómicas.

Desde la segunda perspectiva, la información acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado, singularmente las legislativas, ha de ponerse en conexión con el régimen de sujetos intervinientes en la Comisión General, es decir con el Gobierno, los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y los Senadores de designación autonómica, además de los propios Senadores miembros de la Comisión General (artículos 56 bis 1 y 56 bis 2 del Reglamento del Senado), de forma que, en el

plano dinámico, lo que se pretende es que las iniciativas que hayan de ser tramitadas en el Senado sean conocidas y debatidas por los sujetos habilitados a intervenir en los debates de la Comisión General, facilitando la incorporación a los trabajos del propio Senado, al menos en su órgano especializado en cuestiones territoriales, del Gobierno, de los Ejecutivos autonómicos y de los Senadores de designación autonómica.

Admitida esta *naturaleza dual de la facultad de informar acerca del contenido autonómico* de las iniciativas que hayan de tramitarse en el Senado, se abre el camino para despejar otras incógnitas que la inconcreción del artículo 56 b) abre. Por ejemplo, *¿a quién se informa?*, parece lógico que, en el plano estático la información sea destinada al propio Senado y sus órganos funcionales o rectores; mientras que en el dinámico, la información cumple un doble objetivo: informar a la Cámara del criterio de las Comunidades Autónomas respecto de determinadas iniciativas que han de tramitarse, e informar a las Comunidades Autónomas de las propias iniciativas de la Cámara.

La tercera cuestión que esta facultad plantea es, *¿en qué plazos?*; parece claro que el informe sobre iniciativas legislativas ha de emitirse en el mismo plazo de enmiendas de la correspondiente iniciativa, si bien la emisión formal del informe es el resultado final de un proceso informativo y participativo generalmente más largo por la fuerza de las circunstancias. Por el contrario no resulta nada claro cuál es el plazo para informar otras iniciativas aunque la lógica impone que sea en el momento anterior a su tramitación por la Cámara o al menos durante la propia tramitación, lo que evidentemente está vinculado a la concreta iniciativa de que se trate y a los plazos reglamentarios en relación con la misma.

*¿Cómo se emite el informe?*. Obviamente por la Comisión General por sí o por medio de la subcomisión constituida por la Mesa y Portavoces que desde el 10 de febrero de 1994 ha tenido esta facultad delegada. Delegación que ciertamente excede de las habituales de las Comisiones en sus Mesas pero semejante en su naturaleza, *mutatis mutandis*, a la delegación por los Plenos de las Cámaras de competencia legislativa plena en las Comisiones (artículo 75 de la Constitución Española, 148 y 149 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 130 a 134 del Reglamento del Senado) toda vez que se delegan competencias *in toto*, por semejantes razones de funcionalidad y ordenación del trabajo.

Por último, *¿qué iniciativas han de informarse acerca del contenido autonómico?*. El Reglamento es extraordinariamente ambiguo por inconcreto pues se refiere a "cualquier iniciativa". No dice el Reglamento, lo que hubiera facilitado enormemente el trabajo de la Comisión General, "cualquier iniciativa de contenido autonómico", que hubiese dado lugar a una función selectiva por la finalidad y el contenido sino que se habla de "cualquier iniciativa", ante lo cual *cabén dos interpretaciones, primera*, entender que la Comisión General ha de informar acerca del contenido autonómico *todas las iniciativas* que hayan de ser tramitadas por el Senado —y cuando se dice todas son todas, o sea, preguntas, mociones, interpelaciones, escritos de Grupos Parlamentarios, de órganos constitucionales, de ciudadanos, etc—, lo que conduciría funcionalmente a una Mesa

de la Comisión General paralela a la del Senado, al tener que calificar todas las iniciativas, eso sí bajo especie autonómica, salvo que hubiese identidad entre los componentes de ambas Mesas, lo que no es el caso; en términos procedimentales si éste hubiere sido el criterio tendrían que haberse remitido a la Comisión General todas y cada una de las iniciativas o bien operar por presunción de conocimiento gracias a las publicaciones oficiales de la Cámara.

La *segunda* interpretación es considerar que procede una *calificación selectiva de lo que se envía* por la Mesa a la Comisión General; selección que podría hacerse desde el criterio de remitir sólo determinada clase de iniciativas o desde la concepción de remitir todas o alguna clase de iniciativas en función de su presumible contenido autonómico.

La primera interpretación podrá dar lugar a una paralización de la Comisión General por sobresaturación, además de ser inidónea una reiteración de la calificación, de distinta naturaleza eso sí, entre órganos uno de los cuales —la Mesa del Senado— se sitúa en posición preeminente respecto del otro —la Mesa de la Comisión General—. Por ello se optó por la segunda posibilidad y, dentro de ella, por la remisión de determinada clase de iniciativas —mociones para su debate en Pleno y proposiciones de ley para su toma en consideración—, de forma que la opción selectiva se decantó hacia determinada categoría de actos parlamentarios y no hacia actos parlamentarios de presumible contenido autonómico con independencia de su naturaleza.

La Mesa y Portavoces de la Comisión General acordó, a la vista de las iniciativas que se remitían, no entrar en principio, en una información sobre su contenido autonómico en el caso de las proposiciones de ley hasta tanto hubieran sido tomadas en consideración, es decir ser tramitadas como iniciativas legislativas y, en el caso de las mociones de Pleno, en un primer momento la Comisión General se limitó a tomar conocimiento por entender que en cuanto participan de la naturaleza de actos de control político (artículo 111 de la Constitución Española) tienen su propia dinámica ante el Pleno; y, en un segundo momento, a partir de la reunión de Mesa y Portavoces de 18 de octubre, se acordó “mejorar el modo de actuar en relación con el informe que se ha de emitir a propósito de las mociones, especialmente cuando afecten al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas; de forma que desde esta fecha se ha informado materialmente las mociones de Pleno remitidas por la Mesa del Senado, en número de 16, mediante un procedimiento simple pero que no ha evitado las lógicas dificultades derivadas del exiguo plazo de tramitación de las mociones inspirado en el principio de inmediación y en la actualidad de las iniciativas.

En cuanto al *informe sobre el contenido autonómico de las iniciativas legislativas*, vista la experiencia de la Comisión General en 1994 es posible distinguir diferentes fases. En la primera correspondiente a febrero y principios de marzo, el procedimiento para la adopción del informe se llevaba a cabo conforme a los siguientes pasos: un primer informe de los servicios jurídicos evaluando el proyecto o proposición desde el bloque de constitucionalidad y la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional que se trasladaba al Relator, quien desde la conside-

ración política del contenido autonómico sometía informe a la Mesa y Portavoces que, una vez adoptado por este órgano, se remitía a la Presidencia del Senado para su traslado, si procediera, a la Comisión legislativa competente por razón de la materia. Como se desprende de lo indicado, en estos primeros momentos primó el carácter estático de esta facultad.

La Mesa y Portavoces de la Comisión General percibió la conveniencia de potenciar el aspecto dinámico de esta facultad lo que, en tal caso, vendría a suponer un ensayo de participación autonómica en el procedimiento de aprobación de las Leyes estatales; así, tras complejas reflexiones, se acordó la remisión de las iniciativas legislativas con presumible contenido autonómico a las Comunidades Autónomas para que si lo estimaban conveniente compareciesen en la Comisión General y expresaran lo que estimaran procedente con carácter previo a la emisión del informe por la Comisión General. De este modo se entró en una segunda fase en el procedimiento de emisión del informe sobre el contenido autonómico, no exenta de problemas previos, algunos de los cuales, por vía de hipótesis ya se habían planteado durante los debates en la ponencia de la Comisión de Reglamento que elaboró la reforma, siendo el principal, en qué momento trasladar el proyecto a las Comunidades Autónomas de modo que con exquisito y escrupuloso respeto a las competencias de las Cámaras se estuviere en condiciones de oír el criterio de las Comunidades Autónomas y emitir el informe en el plazo reglamentario coincidente con el período de enmiendas en el Senado, plazo que es de diez días desde la publicación de la recepción del proyecto en la Cámara, a lo sumo quince días en caso de ampliación y de cinco días en los casos de tramitación por urgencia.

Desde estas consideraciones se arbitró como procedimiento tipo que, sobre el informe de los servicios jurídicos y la propuesta del Relator, la Mesa y Portavoces acordase el envío de los proyectos con presumible contenido autonómico a las Comunidades Autónomas, para que éstas, si así lo consideraban, asistieran a la Comisión o ante su Mesa y Portavoces actuando como Subcomisión, y expresaran su criterio en relación con la iniciativa como elemento de juicio para la correspondiente emisión de informe por la Comisión. Esta práctica se ha venido siguiendo con desigual resultado desde marzo a diciembre aunque en ocasiones, por el ritmo de la tramitación, la Mesa y Portavoces han emitido informe conforme al procedimiento de la primera fase y, en otras, con asistencia de las Comunidades Autónomas en la Mesa y Portavoces o en la Comisión en pleno. No han faltado casos en que, remitidas iniciativas legislativas a las Comunidades Autónomas —a las que periódicamente se informaba sobre las fases de tramitación— no ha habido respuesta de las mismas, seguramente porque el contenido autonómico de un proyecto o proposición no equivale necesariamente a la existencia de conflictividad autonómica.

Cuando ha habido presencia de las Comunidades Autónomas en relación con un proyecto o proposición de ley el procedimiento de tramitación ha consistido en una primera intervención de los Consejeros de las Comunidades Autónomas interesadas, seguida de turno de portavoces, suspensión de la sesión para que el Relator a la vista de lo expresado elabore el proyecto de informe y

reanudación para someter a aprobación el informe que, una vez adoptado, se ha remitido a la Presidencia del Senado para que, si lo estima oportuno, lo traslade a la Comisión legislativa competente.

En diciembre de 1994 a la vista de la experiencia en estos asuntos durante el año, se acordó constituir un grupo de trabajo con el Relator del primer período de sesiones, el del segundo y el que iniciara sus funciones en 1995 para potenciar el procedimiento en la línea de restringir los informes de contenido autonómico, en principio, a aquellos proyectos respecto de los que las Comunidades Autónomas expongan criterio, es decir, incidir en el carácter dinámico de esta facultad.

En la práctica en 1994, la Comisión General —su Mesa y Portavoces como Subcomisión— ha emitido informe respecto de 34 proyectos y proposiciones de ley, además del correspondiente al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado [artículo 56 o) del Reglamento del Senado], que no es sino una especie singular del género previsto en el artículo 56.b); se remitieron a las Comunidades Autónomas 15 iniciativas y se informaron 5 con asistencia de las Comunidades Autónomas, tres en el plenario de la Comisión General y 2 en la Mesa y Portavoces, dato más que relevante para el primer año de existencia de la Comisión General, que en ese período ha debido de crear el procedimiento y ponerlo en marcha.

*El debate sobre la situación del estado de las Autonomías en la Comisión General de las Comunidades Autónomas, de 26 y 27 de Septiembre de 1994*

De acuerdo con el artículo 56 bis 7 del Reglamento del Senado que dispone la celebración preceptivamente de un debate anual cuyo único punto del orden del día será dedicado a efectuar un balance de la situación del Estado de las Autonomías, se celebró el 26 y 27 de septiembre de 1994 el primer debate en la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

En cuanto al *orden del día* del debate la disposición reglamentaria conforme a la cual éste había de tener un único punto del orden del día dedicado a efectuar un balance del Estado de las Autonomías resolvía cualquier duda sobre la materia objeto del debate, aunque no impedía, como así sucedió, que el balance de situación se centrara en los puntos álgidos en 1994 del Estado Autonómico, es decir, la consolidación del marco competencial de las Comunidades Autónomas, la profundización y generalización de los instrumentos de cooperación, las Comunidades Autónomas y la Unión Europea, el perfeccionamiento del sistema de financiación autonómica y la dimensión y eficacia de todas las Administraciones Públicas<sup>5</sup>.

---

5. Puntos recogidos en la comunicación del Gobierno para el debate general sobre el Estado de las Autonomías en la Comisión General de las Comunidades Autónomas (BOCG. Senado. Serie I nº 160 de 20 de septiembre de 1994).

Como quiera que en el debate, de acuerdo con el artículo 56 bis 7.2 del Reglamento del Senado, las intervenciones podrán realizarse en cualquiera de las lenguas que, con el castellano, tienen el carácter de oficiales en alguna Comunidad Autónoma, la Cámara, con el apoyo de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas bilingües que colaboraron con su experiencia y personal de traducción, arbitró los medios para la efectividad de una *sesión multilingüe* en la que las intervenciones en lenguas diferentes al castellano se tradujeran mediante traducción simultánea al castellano y se incorporaran en la correspondiente lengua utilizada al Diario de Sesiones, por primera vez multilingüe en la historia constitucional y parlamentaria española.

Según se fue perfilando el debate, el elevado número de componentes de la Comisión General —62 miembros, 15 Senadores de designación autonómica, el Presidente del Gobierno y 16 Presidentes de las Comunidades Autónomas intervinientes— así como el rango de los mismo, aconsejó utilizar como *sede el antiguo salón de sesiones del palacio del Senado*, si bien se aplicó el criterio general de cualquier sesión de Comisión de la Cámara y, con independencia de la asistencia de representantes de los medios de comunicación social (artículo 75.1 del Reglamento del Senado), la sesión no contó propiamente con público, exceptuando muy cualificados asistentes como Presidentes de Parlamentos de Comunidades Autónomas, un pequeño grupo de Consejeros por cada Comunidad Autónoma y algunas autoridades del Gobierno, el resto de los numerosas autoridades y seleccionado público asistió a la sesión desde salas de video ubicadas en las dependencias del Senado. No ha habido otra sesión de Comisión o del Pleno del Senado con tan exhaustivo y complejo seguimiento por los medios de comunicación social, o televisada completa y en directo.

La sesión fue *presidida por el Presidente del Senado*, haciendo uso de la prerrogativa que le confiere el artículo 37.3 del Reglamento del Senado.

En cuanto al *procedimiento de la sesión*, la Presidencia de la Comisión General, oída la Mesa y previa consulta con los Portavoces, de acuerdo con el artículo 56 bis 4.1, elevó a la Presidencia de la Cámara una ordenación del procedimiento integrada por las siguientes intervenciones: en primer lugar intervención del Presidente del Gobierno, con base en una comunicación previa, breve suspensión de la sesión y, seguidamente intervenciones de los 17 Presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas por el orden de aprobación de los Estatutos de Autonomía, turno de réplica del Presidente del Gobierno, turno de dúplica de los Presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y turno de Portavoces. Por indicación de la Mesa de la Cámara se incluyó un último turno en los términos del artículo 56 bis del Reglamento del Senado, en el que intervinieron como Senadores de designación autonómica, los Senadores Rigol i Roig —Vicepresidente 1º del Senado—, Vilallonga Elviro, Ramón i Quilés, Virosta Garoz, Petrizán Iriarte y Codina i Castillo. En tales términos se produjo el debate que se desa-

rolló en los días 26 y 27 de septiembre y finalizó con una intervención del Presidente del Gobierno<sup>6</sup>.

La Comisión General había estudiado y acordado que, si los órganos rectores del Senado así lo estimaban, la posibilidad de presentar mociones en el debate de la Comisión General consecuencia del mismo, no se llevaría a cabo, sino que por la convocatoria al día siguiente del debate de Pleno sobre Estado de las Autonomías (artículo 56 bis 8 del Reglamento), parecía procedente considerar la conexión de dos debates concebidos originariamente como paralelos, pero seguidos en el tiempo, de modo que el debate de Pleno podría circunscribirse a un debate parlamentario, con las oportunas asistencias del Gobierno aunque no de las Comunidades Autónomas, en el que se debatiesen mociones relacionadas en un orden lógico con el debate entre diferentes sujetos —Senadores, Gobierno, Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas— mantenido en la Comisión General los dos días anteriores.

El debate de los días 26 y 27, con casi quince horas de discusión sobre la situación del Estado de las Autonomías desde los planteamientos de los distintos sujetos implicados —Gobierno, Presidentes de Gobiernos de Comunidades Autónomas y Senadores—, supuso desde la Comisión General el pleno cumplimiento de la disposición reglamentaria de la reforma aprobada para potenciar la función territorial del Senado. Además por lo que a la Cámara se refiere, el Presidente del Gobierno afirmó en la sesión del 27 de septiembre: “El Gobierno desearía que como consecuencia de este debate, y para el tratamiento de esta cuestión, se constituyese en esta Comisión General una ponencia específica que, con los asesoramientos que sean pertinentes, estudie y proponga los contenidos de una posible reforma constitucional que se limite al Título III de la Constitución y afecte tanto a la composición como a las funciones del Senado”<sup>7</sup>.

En el posterior *debate del Pleno de la Cámara*, directamente conectado al debate celebrado en la Comisión General, que ya se señalaba, se aprobaron una serie de *mociones* de diferente incidencia en el futuro de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Así algunas suponían encargos expresos del Pleno de la Cámara a la Comisión General, como la *número 47* que proponía *intensificar* decididamente el *proceso de aplicación de la reforma del Reglamento de la Cámara y potenciar la intervención de la Comisión General en el reforzamiento del papel del Senado como Cámara de representación territorial* mediante la participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de la legislación estatal, impulso y seguimiento del Estado de las Autonomías, fomento de

---

6. A señalar que en este debate de la Comisión General intervinieron como portavoces por los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular, los Portavoces de la Cámara, mientras que en el debate de Pleno del día 28 lo hicieron los Portavoces de la Comisión General (Vide Diario de Sesiones de la Comisión de 27 de septiembre de 1994 y Diario de Sesiones de Pleno de 28 de septiembre de 1994).

7. Presidente del Gobierno D. Felipe González Márquez. Diario de Sesiones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas de 27 de septiembre de 1994. V Legislatura. Comisiones nº 129. Página 12.

la cooperación vertical y horizontal interadministrativa y definición de la participación de las Comunidades Autónomas en la gestión y evaluación de los Fondos estructurales europeos.

*La moción número 6 encomendaba a la Comisión General una doble función; de un lado, contribuir a definir criterios sobre el papel y funciones de los entes territoriales en el futuro de la Unión Europea, teniendo en cuenta las opiniones de los representantes autonómicos y locales en el Congreso de las Regiones de la Unión Europea y, de otro lado, la celebración de un debate anual monográfico y periódico sobre el balance de la situación en la aplicación de los Fondos Europeos. La moción número 7 encargaba a la Comisión General la celebración de un debate anual, monográfico y periódico sobre el balance y resultados de la aplicación del sistema de financiación autonómica en el ejercicio inmediatamente anterior y un debate monográfico sobre el libro blanco de la financiación autonómica con asistencia del Presidente del CPFF. La moción número 15 atribuía a la Comisión General estudiar y, en su caso, poner en marcha la Conferencia de Presidentes de Gobierno. La moción número 48 proponía empezar los trabajos de una Ponencia de estudio de la posible reforma constitucional sobre la estructura y funciones del Senado, habiéndose constituido una Comisión Mixta compuesta por la Comisión Constitucional y la General de Comunidades Autónomas en cuyo seno una ponencia ha iniciado sus trabajos en enero de 1995. Junto a estas mociones en directa relación con la Comisión General de las Comunidades Autónomas, el Pleno del Senado de 28 de septiembre adoptó otra serie de mociones dirigidas al Gobierno a las que antes nos referíamos.*

La consecuencia inmediata de estas mociones en lo que afectan a la Comisión General de las Comunidades Autónomas ha sido la aprobación y creación de 3 ponencias preparatorias del trabajo de la Comisión sobre "Financiación autonómica", "Participación de los entes territoriales en el futuro de la Unión Europea" y "Evaluación de los Fondos Europeos y del Fondo de Compensación Interterritorial", que han iniciado sus trabajos ya en enero de 1995, por habilitación del Pleno para comenzar sus trabajos en período intersesiones.

Cualquier conclusión a añadir a lo expuesto en este análisis sería reiterativa, sí aparece, en cambio, una evidencia, el complejo trabajo de la Comisión para atender a la vez al ejercicio cotidiano de sus facultades y las pautas y procedimientos de actuación habida cuenta del complejo conjunto de éstas que le atribuye la reforma del Reglamento e incluso las mociones adoptadas el pasado 28 de septiembre, de las que se desprende la continuación de los trabajos de la Comisión General en paralelo a los de la ponencia de estudio de la reforma constitucional; ambos aspectos guardan directa relación, en todo caso, una pronta extinción de la Comisión General sería muestra de la existencia de consenso para reformar la Constitución Española en lo referente al Senado y en este sentido bien habría valido la pena este singular "sacrificio de Isaac" en beneficio de metas más ambiciosas y trascendentes. En el caso contrario de que la reforma constitucional se difiriera en el tiempo, según se ha visto, las potencialidades de la Comisión en 1994 no han hecho sino empezar y no sería la primera ni la última vez que un órgano menor produce mutaciones que trascienden su propia importancia.