

Introducción

La actividad institucional del Senado en 1995 ha estado inevitablemente condicionada por los procesos electorales abiertos en la mayoría de las Comunidades Autónomas y en las Entidades Locales así como por la inminencia de la disolución anticipada de las Cámaras, que venía anunciándose insistentemente desde el rechazo de los Presupuestos Generales del Estado por el Congreso de los Diputados y su devolución al Gobierno en el mes de octubre.

No obstante, los efectos de esta compleja situación política no han sido del todo negativos para el Senado. Así, los resultados de las elecciones autonómicas de mayo de 1995 modificaron sustancialmente la relación de Senadores designados por las Comunidades Autónomas y con ello la mayoría de la Cámara, que por primera vez difería de la existente en el Congreso de los Diputados. Esta circunstancia ha supuesto en 1995 —como ya habían pronosticado algunos autores, buenos conocedores de la realidad del Senado— el descubrimiento de algunas potencialidades políticas de la Cámara hasta ahora desconocidas y una notoriedad pública que raras veces había disfrutado en su reciente historia. Sin embargo, paralelamente a lo anterior, el Senado ha visto como la incertidumbre y las tensiones inherentes a todo proceso electoral arrumbaban las posibilidades de celebrar con éxito un segundo debate sobre el Estado Autonómico ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas,¹ y como el más ambicioso proyecto puesto en marcha en esta Legislatura, la Ponencia de estudio para la reforma constitucional del Senado, se extinguía, con cierta sensación de frustración, tras hacerse evidente la imposibilidad de alcanzar un acuerdo con respaldo suficiente sobre los contenidos y directrices básicas de dicha reforma.

Con todo, puede afirmarse que el Senado ha trabajado intensamente durante 1995 en asuntos relacionados con la construcción del Estado de las Autonomías. Un trabajo centrado fundamentalmente en la Comisión General de las Comunidades Autónomas, en cuyo seno han continuado desarrollando su actividad cuatro Ponencias de estudio, a las que nos referimos extensamente en esta crónica, sobre temas de extraordinario interés y actualidad.²

1. El artículo 56.bis.7 del Reglamento del Senado dispone lo siguiente: "1. La Comisión General de las Comunidades Autónomas celebrará una vez al año y preceptivamente antes de que finalice el primer período de sesiones, una sesión cuyo único punto del orden del día será dedicado a efectuar un balance de la situación del Estado de las Autonomías.

2. No todo el trabajo relacionado con la construcción del Estado Autonómico se ha desarrolla-

La reforma constitucional del Senado: avances y perspectivas

El eje central sobre el que ha girado la actividad del Senado y de sus principales actores políticos durante 1995 ha sido la Ponencia de estudio para la reforma constitucional del Senado, con cuya creación a finales del año pasado no sólo se daba cumplimiento a un acuerdo expreso del Pleno de la Cámara, adoptado en el histórico debate sobre el estado de las Autonomías celebrado en septiembre de 1994, sino que, por primera vez desde la aprobación de la Constitución, se comenzaban a dar los primeros pasos en el seno de la Institución parlamentaria para proceder a la adaptación de un Organismo Constitucional básico del Estado a la nueva estructura territorial de España.

La puesta en funcionamiento de este órgano de reflexión presentó algunas dificultades procedimentales iniciales, ya que la moción aprobada por la Cámara únicamente reflejaba el acuerdo de constituir "... una Ponencia que estudie las modificaciones necesarias para integrar más adecuadamente la Cámara territorial en el Estado de las Autonomías definido en la Constitución Española, reformándola para ello en lo referido a la composición y atribuciones del Senado ...". Con el fin de lograr una composición lo más plural posible de la Ponencia, la Mesa de la Cámara decidió que la misma se encuadrara en el seno de las dos Comisiones de la Cámara competentes por razón de la materia; la Comisión General de las Comunidades Autónomas (según había sugerido el propio Presidente del Gobierno durante el debate) y la Comisión Constitucional, para lo cual debería constituirse una Comisión conjunta en los términos establecidos en el artículo 58 del Reglamento de la Cámara.³

Constituida la Comisión conjunta el día 21 de noviembre de 1994, se procedió a la designación de la Ponencia para el estudio de la reforma de la Constitución que, de acuerdo con las propuestas de los portavoces de los Grupos parlamentarios, fue acordada por unanimidad. Su composición no pudo tener mayor relieve político e institucional, pues ha estado presidida (a pesar del carácter normalmente acéfalo de estos órganos) por el Presidente de la Cámara e integrada por sus dos Vicepresidentes, los Senadores RIGOL I ROIG y ORTI BORDAS, por los Portavoces de todos los Grupos Parlamentarios, los Senadores BAYONA AZNAR (Grupo Parlamentario Socialista), RUIZ-GALLARDON JIMENEZ (Grupo Parlamentario

do, obviamente, en el seno de la Comisión General. La fría estadística de las bases de datos de la Cámara sobre asuntos autonómicos nos indican que a lo largo de 1995 se han tramitado 13 proposiciones de ley, 55 mociones ante el Pleno y 6 en Comisión, 54 interpelaciones, 232 preguntas orales y 1.020 preguntas escritas sobre materias directamente relacionadas con la actividad de las Comunidades Autónomas y sus relaciones con la Administración General del Estado.

3. La moción por la que se insta la creación de la Ponencia para la reforma constitucional del Senado es la nº 48 de las aprobadas por el Pleno del Senado el día 28 de septiembre de 1994, en la sesión monográficamente dedicada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.bis.8) del Reglamento del Senado, a analizar el estado de las Autonomías. En el transcurso del debate celebrado ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas los días 26 y 27 de septiembre, el Presidente del Gobierno aludió a esta Ponencia de Estudio señalando que "...El Gobierno desearía que se constituyese en esta Comisión General una Ponencia específica que, con los asesores que fueren 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 ...".

Popular, más adelante sustituido por el Senador ACEBES PANIAGUA), FERRER I ROCA (Grupo Parlamentario de Convergència i Unió), BARBUZANO GONZALEZ (Grupo Parlamentario de Coalición Canaria), SANZ CEBRIAN (Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos), y VILALLONGA ELVIRO y CALVO LOU (Grupo Parlamentario Mixto), y por otros destacados miembros de las citadas Comisiones, entre los que se encuentran los Senadores PEREZ GARCIA, REVENTOS I CARNER (entonces Presidente de la Comisión General de las Comunidades Autónomas), GUARDIOLA SELLES y HERNANDEZ COCHON (Secretario de la Mesa del Senado).⁴ Asimismo ha contado con el asesoramiento jurídico directo del Letrado Mayor del Senado, M. ALBA NAVARRO, de la Letrado Mayor Adjunto, P. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, asistidos por un amplio equipo de Letrados de las Cortes Generales.

En sus primeras reuniones, además de definir la naturaleza del trabajo a desarrollar, la Ponencia estableció un criterio metodológico, similar al utilizado por otros órganos de estudio constituidos en la Cámara, consistente en la división del trabajo en dos fases sucesivas: una primera, de naturaleza informativa, en la que tendrían ocasión de manifestar sus opiniones los Presidentes de las Comunidades Autónomas, los ponentes de la Constitución Española y un grupo de reconocidos expertos en el ámbito del Derecho público seleccionados por la Ponencia. Más adelante se abriría una segunda fase en la que, sin ninguna limitación previa, tendría lugar la discusión y negociación de un documento en el que se fijarían, con la mayor concreción posible, las bases políticas para emprender la reforma constitucional del Senado.

Las sesiones informativas de la Ponencia se iniciaron en el mes de enero (concretamente el lunes, día 30) con la comparecencia del Sr. SOLE TURA, al que siguieron los restantes miembros de la Ponencia de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados que redactó el Proyecto de Constitución Española en 1977, los Sres. FRAGA IRIBARNE, HERRERO y RODRIGUEZ de MIÑON, ROCA JUNYENT, CISNEROS LABORDA, PECES BARBA y PEREZ-LLORCA RODRIGO. Concluida esta primera ronda de comparecencias, se inició la de los Presidentes de las Comunidades Autónomas, lógicamente la que mayor expectación política ha despertado, iniciándose con la intervención del Presidente de la Generalidad Valenciana el día 9 de marzo. A esta le siguieron, por este orden, la de los Presidentes de las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Navarra, Principado de Asturias, Canarias, La Rioja, Madrid, Extremadura, Aragón, Castilla-La Mancha, Región de Murcia, Galicia, Cantabria, Andalucía y Cataluña.⁵

4. Durante el transcurso de sus trabajos la Comisión General reemplazó al Sr. RUIZ GALLARDON JIMENEZ por el Sr. ACEBES PANIAGUA, a la Sra. VILALLONGA ELVIRO por el Sr. MARTINEZ SEVILLA y al Sr. FERRER I ROCA por el Sr. CAMP I BATALLA.

5. El Presidente de la Comunidad Autónoma de Baleares, remitió por escrito a la Ponencia sus propuestas respecto a la reforma constitucional del Senado.

Dadas las especiales características de esta Ponencia, sus sesiones informativas fueron grabadas, a efectos de poder contar con una reproducción mecanográfica de las mismas, si bien el texto de dichas intervenciones no ha sido aun publicado oficialmente por la Cámara. No obstante puede obtenerse

Finalmente se inició la fase de contenido más propiamente técnico-jurídico en la que comparecieron ante la Ponencia algunos de los más reputados iuspublicistas españoles, entre los que se encuentran, según su orden de intervención, los catedráticos PUNSET BLANCO, ELISEO AJA, RUBIO LLORENTE, RODRIGUEZ ARANA, LEGUINA VILLA, CASTELLS ARTECHE, MUÑOZ MACHADO, SANTAMARIA PASTOR, GUMERSINDO TRUJILLO, ARGULLOL MURGADAS, FERNANDEZ SEGADO, LOPEZ GARRIDO y DE VEGA GARCIA.⁶

Con objeto de facilitar los trabajos de la Ponencia, la Secretaría General preparó, a la vista de las comparencias de los Presidentes de las Comunidades Autónomas y de los ponentes Constitucionales así como de las sugerencias de los Grupos Parlamentarios, una relación ordenada de materias sobre las que debería centrarse en adelante el debate con los expertos. De acuerdo con este documento, el primer punto a examinar sería el objetivo mismo de la reforma, esto es, la opción básica entre una Cámara de naturaleza parlamentaria (con sus distintas variantes según la amplitud de sus poderes colegisladores y la especialización en los asuntos de índole territorial) o una Cámara inspirada en el modelo de los Consejos federales (a su vez con distintas posibilidades en función de su composición y de la extensión de sus competencias constitucionales). En cuanto a la composición del nuevo Senado, el tema central de discusión radica en la participación de otros entes territoriales como las provincias, los municipios y las islas, así como en la forma de articular —en su caso— dicha participación. Como es lógico se han planteado otras muchas cuestiones como el número de Senadores y su distribución en virtud de criterios poblacionales o territoriales, y la existencia de Senadores natos (particularmente los Presidentes de las Comunidades Autónomas o los ex-Presidentes del Gobierno de la Nación). En cuanto al sistema electoral, cuestión muy conectada con lo anterior, se ha planteado la opción entre el sistema de elección directa (en circunscripción provincial o autonómica) y la elección indirecta por los Parlamentos o los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, y, en este caso, la forma de elección, la exigencia de doble mandato y las implicaciones sobre la prohibición constitucional de mandato imperativo. Asimismo se ha debatido sobre el grado de concreción que han de alcanzar estas determinaciones en la reforma constitucional y qué margen ha de dejarse a la legislación de desarrollo. Dentro de este grupo de temas nucleares de la reforma se plantean también cuestiones como la participación de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas en los trabajos del Senado (actualmente limitada a la Comisión General de las Comunidades Autónomas), la articulación jurídico-constitucional del hecho diferencial, y la posibilidad de establecer una Cámara de carácter permanente.

Los poderes constitucionales del Senado habrán de guardar una estrecha rela-

abundante información sobre el contenido de cada una de las intervenciones de los ponentes Constitucionales y de los Presidentes de las Comunidades Autónomas en el detallado Dossier de Prensa publicado por la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General del Senado; Dossier n.º 19 (nueva época), 1995.

6. Sus intervenciones fueron reproducidas taquigráficamente, si bien, al igual que las de los restantes comparecientes, no han sido aún oficialmente publicadas.

ción con el modelo por el que se opte. Por ello, en el ejercicio de la función legislativa se ha sometido a debate el papel del Senado en la *legislación de especial incidencia autonómica* (lo cual, a su vez, plantea diversas cuestiones como la *calificación de estas normas, la posibilidad de invertir el orden de tramitación entre las Cámaras* y los procedimientos de solución de los conflictos y discrepancias que eventualmente puedan surgir con el Congreso de los Diputados). Asimismo ha debatido sobre cómo articular su actuación como Cámara de segunda lectura, la legislación a que afecta, la intervención en la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado, el ejercicio de la iniciativa legislativa, la reforma de los exigüos plazos *establecidos en el artículo 90* de la vigente Constitución... etc. En cuanto a la función de control, se reproduce una discusión semejante: el mantenimiento de una extensión ilimitada de la misma o el establecimiento de una especialización en las políticas de índole territorial. Finalmente se suscitan un conjunto de cuestiones relacionadas con posibles *nuevas funciones* del Senado como Cámara de representación territorial: su conexión —orgánica o funcional— con los instrumentos de cooperación territorial multilateral (Consejo de Política Fiscal y Financiera, Conferencias Sectoriales o una eventual Conferencia de Presidentes), intervención en la tramitación de acuerdos y convenios interterritoriales, canalización de la participación bidireccional de las Comunidades Autónomas sobre los Asuntos de la *Unión Europea* (cuestión esta objeto de estudio por otra Ponencia constituida en la Cámara, a la que más adelante nos referiremos), consulta en el nombramiento de altos cargos y ejercicio de funciones arbitrales en la solución de conflictos constitucionales con carácter previo a la intervención del Tribunal Constitucional. Sobre este conjunto de cuestiones han girado las comparecencias de los expertos ante la Ponencia para la reforma constitucional del Senado.

Concluida la fase informativa se inició otra, mucho más compleja y laboriosa que la anterior, consistente en la preparación y aprobación de un documento con las conclusiones políticas de la Ponencia y sus criterios sobre lo que debiera ser la regulación constitucional del futuro Senado.

Descartada, por razones evidentes, la posibilidad de concluir acuerdos sin contar con un amplio respaldo de los Grupos Parlamentarios representados en la Ponencia, se impuso la negociación entre todas las fuerzas políticas. Este proceso, del cual existen escasas noticias de público conocimiento,⁷ se desarrolló a lo largo del último trimestre del año 1995 (desde el día 3 de octubre hasta la conclusión del período de sesiones y de la Legislatura), habiéndose celebrado hasta siete reuniones formales de la Ponencia con este fin.

7. Una referencia de primera mano sobre el proceso y las dificultades por las que atravesó se contiene en el texto de la Conferencia pronunciada ante la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas por el Presidente del Senado (y de la Ponencia) el día 18 de enero de 1996, bajo el título "Planteamiento político de la reforma del Senado en España", s.l./s.n., 1996 (Conferencia que se enmarca en un curso dirigido por M. HERRERO y RODRIGUEZ DE MIÑÓN sobre "La reforma del Senado" en dicha Academia). Asimismo vid. A. RUIZ-GALLARDON JIMENEZ, "El Senado como cauce de relaciones entre las Comunidades Autónomas entre sí, con la Administración central y con la Comunidad Europea", en *La Constitución Española y el Ordenamiento comunitario europeo: XVI Jornadas de estudio organizadas por la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado; Centro de publicaciones del Ministerio de Justicia e Interior, 1995, págs. 933 a 945.*

Aunque la Ponencia fue alcanzando algunos acuerdos parciales que se reflejaron en diversos borradores de sus conclusiones políticas, lo cierto es que éstos no llegaron a alcanzar los apoyos suficientes como para ser formalmente aprobados por la Ponencia, debido a lo cual ha concluido su existencia, por efecto de la disolución anticipada de las Cámaras, sin haber logrado el objetivo de plasmar en un documento-marco, consensuado entre todos los grupos políticos, los grandes principios y directrices de la futura reforma constitucional del Senado.⁸

El cierre del mapa autonómico: los Estatutos de autonomía de Ceuta y Melilla

Una de las intervenciones políticamente más relevantes de la Comisión General de las Comunidades Autónomas durante 1995 ha tenido lugar con ocasión de la tramitación por las Cortes Generales de los Estatutos de Autonomía de las Ciudades de Ceuta y Melilla, con los que definitivamente ha quedado cerrado el mapa autonómico derivado de la Constitución de 1978.⁹

Después de no pocos avatares políticos y largos debates jurídico-constitucionales acerca de la naturaleza del derecho a la autonomía de ambas ciudades,¹⁰ el legislador ha optado finalmente por no aplicar la controvertida Disposición Transitoria Quinta de la Constitución y atribuir a los municipios de Ceuta y Melilla un régimen especial de gobierno, definido en un Estatuto de Autonomía aprobado, por motivos de interés nacional, según lo establecido en el artículo 144.b) de la norma fundamental.

La solución constitucional definitiva sobre el estatuto jurídico de ambas Ciudades, que hasta ahora no presentaban más peculiaridades respecto a los municipios de régimen común que su privilegiado sistema económico-fiscal y su no inserción formal en la organización provincial, pasaba —según explica la Memoria

8. Los documentos de trabajo y los borradores preparatorios de las conclusiones de la Ponencia no han sido hechos públicos. En ellos se recogen los acuerdos parciales de la Ponencia sobre diferentes aspectos de la reforma así como las posibles posiciones comunes sobre los temas anteriormente relacionados: extensión y objetivos de la reforma, naturaleza y composición del futuro Senado y definición de sus funciones constitucionales.

9. Tras su aprobación por ambas Cámaras fueron publicados como Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta, y Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla, (B.O.E. núm. 62, de 14 de marzo).

10. Los primeros Acuerdos Autonómicos de 1981 ya previeron la existencia de distintas soluciones constitucionales respecto a las ciudades de Ceuta y Melilla al establecer "... que se constituyan en Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución Española o "que permanezcan como Corporación Local, con régimen especial de Carta". Los Ayuntamientos de ambas ciudades, sin embargo, en sus sesiones celebradas el 28 de septiembre y el 13 de octubre de 1981, respectivamente, se pronunciaron en favor de la primera opción, esto es, de constituirse en Comunidades Autónomas.

En cuanto a los precedentes parlamentarios, también son numerosos: En 1982, el Gobierno de Unión de Centro Democrático elaboró un Anteproyecto de Estatuto Municipal de la Ciudad de Melilla, que no llegaría a ser tramitado por las Cortes Generales. En 1986, el Gobierno remitió al Congreso de los Diputados dos Proyectos de Ley en los que se contenían los Estatutos de las Ciudades de Ceuta y Melilla, que caducaron como consecuencia de la disolución anticipada de las Cámaras.

remitida por el Gobierno a las Cortes Generales sobre estos proyectos de ley orgánica —por cuatro posibles hipótesis organizativas: a) no autorizar la constitución de las Comunidades Autónomas y mantener las Entidades Locales existentes, b) autorizar la constitución de Comunidades Autónomas, manteniendo al mismo tiempo las Entidades Locales existentes, c) autorizar la constitución de Comunidades Autónomas, integrando en ellas a las Entidades Locales existentes, y d) mantener las Entidades Locales hasta ahora existentes dotándolas, a través de un Estatuto de Autonomía, de potestades y competencias reforzadas que las aproximen analógicamente a las Comunidades Autónomas de régimen común.

Descartada tanto la desaparición de los Municipios como la duplicidad institucional, el Gobierno se decidió por la última de las posibilidades apuntadas, remitiendo a las Cortes Generales dos proyectos de ley orgánica (simétricos en su estructura y contenido) en los cuales asoma una nueva figura constitucional: la de Ciudades con Estatuto de Autonomía o —más sencillamente— Ciudades Autónomas. Según señala la citada Memoria del Gobierno, “...ello implica que se ha mantenido en los territorios correspondientes la existencia de las respectivas Entidades Locales —Municipios— y de sus respectivos órganos de gobierno —los Ayuntamientos— con todas las potestades y prerrogativas propias de los mismos...”, si bien atribuyendo al mismo tiempo a dichos Municipios “...una nueva organización, unas nuevas competencias y unos mecanismos de financiación propios de las Comunidades Autónomas”.

En cuanto a su tramitación parlamentaria hay que reconocer que la misma ha sido pacífica políticamente, al existir un amplio acuerdo entre los grupos mayoritarios de la Cámara, tanto sobre los principios generales que inspiran ambos Estatutos como sobre su contenido concreto (organización política, competencias, régimen económico-financiero especial y procedimiento de traspaso de servicios). De hecho, en el trámite del Congreso de los Diputados, el Grupo Parlamentario Socialista y el Grupo Parlamentario Popular presentaron conjuntamente una batería de dieciséis enmiendas relativas no sólo a aspectos de orden técnico-jurídico sino también a cuestiones de calado político, que fueron incorporadas al texto por la Ponencia.

El único Grupo Parlamentario que mantuvo una posición abiertamente discrepante con la mayoría de la Cámara fue el de Izquierda Unida-I.C., que presentó numerosas enmiendas parciales e incluso un texto alternativo completo a ambos Estatutos, en el que se postulaba la transformación jurídica de ambos Municipios en Comunidades Autónomas de pleno derecho.¹¹ Por su parte, el Grupo Parlamentario de Convergència i Unió presentó una enmienda al Proyecto de Estatuto de Autonomía de Melilla en la que proponía el reconocimiento expreso de la lengua tamazight como objeto de especial protección cultural (aspecto este en el que también coincidía el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida-I.C.).¹²

11. Estas enmiendas de IU-IC (B.O.C.G., Sección Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 89-5 y núm. 88-5, de 16 de diciembre de 1994) no pudieron ser debatidas en el Senado, al ser presentadas extemporáneamente como consecuencia de un “error administrativo”, según explicó en la sesión de la Comisión General la Senadora del Grupo Mixto y miembro de dicha formación política I. Villalonga Elviro.

12. Esta enmienda del Grupo Parlamentario de Convergència i Unió fue la única que se debatió en el Senado, siendo sucesivamente rechazada en todos los trámites legislativos.

En el debate habido en la Comisión General de las Comunidades Autónomas y en el Pleno de la Cámara, los Grupos Parlamentarios reprodujeron en lo esencial sus puntos de vista, centrándose principalmente en la justificación de la opción constitucional elegida, en la naturaleza jurídica de las nuevas Comunidades Autónomas y en la extensión de sus competencias en relación con las Comunidades Autónomas.¹³

La participación de los entes territoriales en la construcción de la Unión Europea: Conclusiones de la Ponencia constituida en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas

Uno de los documentos más relevantes de cuantos se han elaborado en el Senado, no sólo ya en 1995 sino en toda la V Legislatura, ha sido el Informe de la Ponencia constituida en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas para estudiar —según reza su denominación oficial— “el papel y funciones de los entes territoriales en el futuro de la Unión Europea”. Este Informe, nunca aprobado formalmente ni por la Comisión General ni por el Pleno de la Cámara,¹⁴ aunque sí expresamente apoyado por todos los Grupos parlamentarios en ella representados, trae su causa de una de las mociones aprobadas en el debate sobre el estado de las Autonomías celebrado en septiembre de 1994, con la presencia de los Presidentes de las Comunidades Autónomas, en la cual se instaba a la Comisión General, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de la Cámara, a definir los criterios generales que han de guiar la participación de los entes territoriales en el proceso de construcción europea. Asimismo es el resultado de una difícil síntesis entre los planteamientos de fuerzas políticas con posiciones de partida muy distantes y, en principio, poco proclives a formalizar acuerdos por escrito en una materia como ésta. En ello mucho ha tenido que ver tanto la flexibilidad y espíritu constructivo de sus integrantes como el rigor técnico de los trabajos desarrollados.¹⁵

13. El debate se recoge en el Diario de Sesiones del Senado, V Legislatura, Comisiones, núm. 168 (sesión celebrada el día 15 de febrero de 1995).

14. El “Informe de la Ponencia de la Comisión General de las Comunidades Autónomas sobre el papel y funciones de los entes territoriales en el futuro de la Unión Europea”, fue aprobado, por acuerdo unánime de sus miembros, en la reunión celebrada por la Ponencia el día 11 de diciembre de 1995 y publicado en el Boletín Oficial de la Cámara (B.O.C.G., Sección Senado, Serie I, n.º 360) el día 21 del mismo mes. Sin embargo, frente a la tramitación seguida con Informes de naturaleza semejante, que normalmente supone su aprobación por la Comisión creadora de la Ponencia y posteriormente por el Pleno de la Cámara, en esta ocasión el Informe concluyó su tramitación al ser elevado por la Ponencia a la Comisión General, sin que ésta llegara a pronunciarse sobre el mismo al producirse la conclusión del período ordinario de Sesiones y la disolución anticipada de las Cámaras. Aunque las razones que motivaron la no celebración de una sesión urgente de la Comisión General para aprobar este Informe (y el aprobado por la Ponencia sobre enclaves territoriales) no fueron únicamente técnicas, ello no resta valor político (ni por supuesto jurídico) a este documento, dada la composición de la Ponencia (en la cual se encontraban representados todos los grupos parlamentarios) y el grado de acuerdo alcanzado en su seno.

15. Los miembros más activos de esta Ponencia (que actuaron como Portavoces de sus respectivos grupos parlamentarios) fueron M. ONAINDIA NACHIONDO y N. SERRANO ALVAREZ GIRALDO (PSOE), C. HUIDOBRO DIEZ y J. L. SAINZ GARCIA (PP), M. IBARZ i CASADEVALL (CiU), R. SANZ

Al igual que otros Informes de similares características producidos en el Senado, éste se desglosa en dos grandes capítulos. El primero presenta un perfil marcadamente técnico y trata de ofrecer un análisis objetivo del estado de la cuestión (“...de las experiencias y los logros recientes...”), tanto en el plano nacional —esencialmente jurídico-constitucional— como en su dimensión supranacional, esto es, examinando los diferentes cauces de participación de las entidades territoriales en las Instituciones europeas. El segundo capítulo, mucho más breve que el anterior, refleja las conclusiones políticas de la Ponencia sobre las distintas cuestiones estudiadas, a las cuales acompaña un abanico de recomendaciones concretas a los poderes públicos. Por ello, a pesar de reflejar en ocasiones la vaguedad propia de un texto surgido de una sutil negociación parlamentaria y el comprensible apresuramiento que produce la inminencia del adelanto electoral, estas conclusiones tienen un extraordinario valor político por cuanto definen unas bases mínimas y posibilistas de actuación, acordadas entre representantes de territorios e intereses partidistas abiertamente contrapuestos, que serán un punto de referencia obligado para articular en el futuro las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia.

El punto medular del Informe de la Ponencia (también el que suscitó mayores discrepancias entre sus miembros) es precisamente el relativo a la participación bidireccional de las Comunidades Autónomas en las acciones comunitarias europeas, esto es, en su fase ascendente o de formación de la voluntad colectiva del Estado (del Estado-Comunidad) y en su fase descendente o aplicativa del Derecho de la Unión Europea en el ámbito interno. Ambas vías de participación, que no son sólo un derecho sino “... una necesidad en un Estado compuesto como es el autonómico español...”, son objeto de un concienzudo análisis en la primera parte del Informe, que puede servir de útil resumen de la abundante literatura existente sobre el particular.

Las conclusiones de la Ponencia son, sin embargo, algo más limitadas. Al abordar la llamada vía ascendente (“...generación de la voluntad del Estado y participación en la representación de la Unión Europea...”), la Ponencia parte del reconocimiento de los avances producidos en el seno de la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, instrumento de participación orgánica creado en 1988 al hilo de las previsiones contenidas en el artículo 4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, cuyo proceso de institucionalización se viene consolidando desde los Acuerdos Autonómicos de febrero de 1992 entre el Gobierno y los principales partidos políticos de ámbito estatal, y el llamado Acuerdo de Insti-

CEBRIAN (PNV), O. BRITO GONZALEZ (CC) y M. RAMÓN i QUILES (GP Mixto). El asesoramiento jurídico de la Ponencia fue dirigido por el Letrado de las Cortes Generales y Jefe del Departamento de Estudios Comunitarios Europeos del Senado J. M. BRETAL VAZQUEZ.

El trabajo de la Ponencia, basado en las comparecencias, combinó las aportaciones de expertos en el área del Derecho público e internacional (L. PAREJO ALFONSO, S. PETSCHEN VERDAGUER, A. MANGAS MARIN, J. L. MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ y G. JAUREGUI BERECIARTU) con la de responsables políticos directamente involucrados en los asuntos europeos desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas (Director General-Secretario de la Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, responsables de la acción exterior y asuntos europeos de diversas Comunidades Autónomas..., etc.)

tucionalización de la Conferencia Sectorial firmado el 29 de octubre de 1992 entre los representantes de las Comunidades Autónomas (excepto la Comunidad Autónoma del País Vasco) y la Administración General del Estado.¹⁶

La Ponencia de la Comisión General de las Comunidades Autónomas considera muy positivo el Acuerdo alcanzado en el seno de la Conferencia Sectorial en su reunión celebrada el 30 de noviembre de 1994 en el que se estableció “el procedimiento marco que cada Conferencia Sectorial debe aplicar, tanto en lo que respecta a la fase ascendente, de formación de la voluntad del Estado en el seno de la Unión Europea, como en la descendente...”, en el cual, además de otros aspectos de índole procedimental, se define el valor de la posición común de las Comunidades Autónomas en el marco de los distintos procesos negociadores en función de la extensión de los títulos competenciales de cada Administración. En este punto, la Ponencia, como medio de potenciar la eficacia de las Conferencias Sectoriales, recomienda que las Comunidades Autónomas establezcan previamente sus posiciones comunes en cada materia (esto es, formen su propia voluntad colectiva) mediante una Conferencia Interautonómica, sin presencia de la Administración General del Estado, la cual negociaría posteriormente dichas posiciones en el seno de la Conferencia Sectorial. Por otro lado, se recomienda mejorar el sistema de información a las Comunidades Autónomas en asuntos comunitarios europeos utilizando los canales ya existentes, mejorando los mecanismos de procesamiento de la documentación y —sobre todo— estableciendo una “...estrecha colaboración...” entre las Oficinas de las Comunidades Autónomas en la sede de las Instituciones comunitarias y la Representación Permanente de España ante la Unión Europea.

Por lo que respecta no ya a la formación sino a la manifestación o exteriorización de la voluntad del Estado, la Ponencia del Senado considera muy positiva (“...un paso significativo...”) la Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 25 de mayo, mediante la cual se viene a sancionar la posibilidad de instalar oficinas como las antes aludidas. Asimismo, recogiendo la Moción aprobada por el Pleno del Senado el 28 de septiembre de 1994, la Ponencia afirma que la participación directa de representantes de las Comunidades Autónomas (tanto en el nivel político como en el técnico) en las Delegaciones Oficiales de España ante las Instituciones Comunitarias, cuando los procesos negociadores incidan en materias de competencia autonómica, constituye un objetivo a alcanzar. Con una fórmula algo inconcreta afirma que “...la experiencia necesaria para articular la citada inclusión

16. La institucionalización de la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas ha supuesto, en el plano organizativo, la aprobación de un Reglamento Interno, adoptado por Acuerdo de 14 de junio de 1994, en el cual se regulan los aspectos esenciales de su funcionamiento ordinario, así como la creación de una Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos como órgano de apoyo y preparación de sus trabajos. Finalmente la inclusión de un artículo sobre las Conferencias Sectoriales (art. 5) en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dentro del Título I, relativo a las relaciones entre las Administraciones Públicas, ha tenido un efecto muy beneficioso para la organización del trabajo de este tipo de órganos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sobre todas estas cuestiones véase el Informe de la Ponencia..., op. cit., (ap.II.B), págs. 7 y 8.

debe generarse a través de... la Conferencia Interautonómica, formada exclusivamente por representantes de las Comunidades Autónomas".¹⁷

El Informe de la Ponencia aborda con extraordinaria prudencia política dos problemas particularmente controvertidos sobre el proceso de formación de la voluntad del Estado en sectores de competencia autonómica: las relaciones bilaterales (Estado-Comunidad Autónoma) y el papel del Senado. Respecto a la primera cuestión, el documento aprobado se limita a reconocer que los órganos multilaterales de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas "...no agotan las posibilidades de participación de todas ellas...", pues "...aunque prácticamente todas las Comunidades Autónomas gozan de un nivel competencial básicamente similar, no por ello dejan de tener particularidades propias, derivadas de la insularidad, de ser regiones ultraperiféricas, de poseer Derecho civil propio, lenguas propias oficiales... o niveles propios de autonomía financiera y fiscal...", que pueden aconsejar el mantenimiento de relaciones bilaterales respecto de ciertos asuntos que "...afecten en exclusiva a una Comunidad Autónoma o que tengan para esta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica...". Posibilidad esta expresamente contemplada en el Acuerdo sobre Institucionalización de la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, antes aludido.

En cuanto a la intervención del Senado en este proceso, resulta sorprendente que el Informe se limite tan sólo a afirmar que la Cámara de representación territorial "...deberá fortalecer su papel..." en el entramado institucional antes descrito. Ello se debe a que en el momento de elaborarse estas recomendaciones se estaban debatiendo (en algún caso por los mismos Senadores) las conclusiones de la Ponencia para la reforma constitucional, a las cuales no podía (ni debía) anticiparse este órgano de la Comisión General, y que entre estas conclusiones constituye un punto esencial la decisión acerca de la transformación del Senado en el instrumento orgánico centralizador de la cooperación multilateral entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Posiblemente ello explique la relativa preterición del Senado en este Informe y la ausencia de alguna recomendación política de fondo sobre el futuro de esta Institución en relación con la dimensión territorial de la Unión Europea.

17. La Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 25 de mayo, constituye la culminación de una larga evolución de la Jurisprudencia Constitucional respecto a la reserva en favor del Estado de la competencia sobre las "relaciones internacionales" contenida en el artículo 149.1.3 de la Constitución. Frente a los criterios sumamente restrictivos de la STC 137/1989, esta Sentencia declara que las actividades de los órganos de las Comunidades Autónomas encargados de las relaciones con las Instituciones Europeas (en concreto del Gabinete para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas del Gobierno Vasco y la Oficina en Bruselas de esta Comunidad Autónoma) no entran dentro del concepto de las "relaciones internacionales", al quedar limitadas a "actividades de información y conexión respecto de instituciones europeas". Sobre esta cuestión, vid. "Informe de la Ponencia ...", op. cit., pág. 9. Téngase asimismo en cuenta que el Parlamento Europeo, en su Resolución A3-0325/93, de 18 de noviembre de 1993 (en la cual se contienen una serie de iniciativas para reforzar la participación de las regiones en el entramado institucional europeo), invita expresamente a los Estados miembros con regiones dotadas de competencias legislativas exclusivas a facilitar la participación de representantes de ellas en las reuniones del Consejo de Ministros, cuando versen sobre asuntos de su competencia.

La llamada fase descendente o aplicativa del Derecho de la Unión Europea siempre ha presentado perfiles más técnicos que políticos, debido a lo cual el Informe se limita a describir el sistema contemplado en el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de noviembre de 1994 y a constatar que su corto período de vigencia "...impide que la Ponencia haya podido detectar disfunciones o encontrado vías para la mejora de su funcionamiento". Tan sólo contiene una recomendación general enderezada a establecer relaciones más fluidas entre el Parlamento Europeo y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.¹⁸

Otro aspecto que aborda este Informe (aunque en realidad es el primero que aparece en la parte final de las conclusiones) es el relativo a los instrumentos de participación multilateral de las entidades territoriales en el ámbito europeo. Para ello la parte expositiva del documento resume con rigor las distintas experiencias habidas en el ámbito del Consejo de Europa a través de la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales (CPLRE) así como en otros organismos internacionales como el Consejo de los Municipios y las Regiones de Europa (el antiguo Consejo de las Municipalidades Europeas fundado en 1951), la Asamblea de las Regiones de Europa (A.R.E.), la Conferencia de las Regiones Marítimas Periféricas (antecedente inmediato de la A.R.E.), la Asociación de Regiones Europeas de Tecnología Industrial y la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas. Sin embargo, el eje de las conclusiones de la Ponencia de la Comisión General de las Comunidades Autónomas sobre este punto gira, como no podría ser de otra forma, en torno a las Instituciones formalmente integradas en la estructura orgánica de la Unión Europea y, en concreto, al Comité de las Regiones creado por el Tratado de la Unión Europea.

El Informe manifiesta en sus conclusiones políticas una actitud extraordinariamente positiva hacia este órgano, valorando en términos muy favorables su actividad ("... a lo largo de los doce meses transcurridos desde su creación el balance que ofrece el Comité de las Regiones no puede ser más positivo ...", dice textualmente). También constata el decisivo papel que ha jugado España en su creación y puesta en funcionamiento y la activa participación en el mismo de las Comunidades Autónomas. Según la Ponencia, la transformación constitucional de España en un Estado fuertemente descentralizado puede servir de modelo al conjunto de la Unión Europea que cada vez se mueve más rápidamente en este sentido al calor del principio de subsidiaridad, solemnemente proclamado en el texto constitucional básico de la Unión Europea.

18. El Acuerdo de la Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas de 30 de noviembre de 1994 distingue varios aspectos en relación con la denominada fase descendente del Derecho Comunitario Europeo (art. 11): a) La aprobación de normas (transposición de directivas o desarrollo de reglamentos), b) La ejecución de actuaciones administrativas y c) El desarrollo de programas comunitarios. Sobre esta cuestión véase el "Informe de la Ponencia ...", op. cit., pág. 10.

En cuanto a las relaciones Parlamento Europeo-Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, el Informe de la Ponencia afirma textualmente: "La Ponencia considera importante potenciar y desarrollar las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, a fin de conocer mejor los problemas que afectan a los ciudadanos en las distintas esferas y, por tanto, mejorar su eficacia en la resolución de los mismos".

En términos más concretos la Ponencia, sumándose a las conclusiones del propio Comité de las Regiones contenidas en su Dictamen de 20 de abril de 1993 sobre la revisión del T.U.E. y a las Resoluciones B3-0516/93, de 23 de abril y A3-0325/93, de 18 de noviembre, del Parlamento Europeo, formula una serie de recomendaciones —dirigidas lógicamente al Gobierno de la Nación, como representante en la Conferencia Intergubernamental para la revisión del Tratado de la Unión Europea— sobre este organismo comunitario:

- a) En lo relativo a su organización y funcionamiento interno, se recomienda que se reconozca su plena autonomía organizativa y presupuestaria, con separación del Comité Económico y Social (CES).
- b) En el terreno de sus competencias, que se refuerce su función consultiva aumentando las materias en las cuales debe emitir dictámenes preceptivos (el propio Comité sugiere en su Dictamen de 1993 los sectores de la agricultura, los transportes, la política social, la investigación y el desarrollo tecnológico, la cooperación al desarrollo, la formación profesional, la protección del medio ambiente, la industria y la energía y la protección de los consumidores). Asimismo considera que debe extenderse el ámbito de su función consultiva al Parlamento Europeo.
- c) En cuanto a su estatuto jurídico, se recomienda que el Comité, como así ha venido solicitándolo en sus Dictámenes, tenga plena legitimación activa para interponer recursos ante el Tribunal de Justicia “... siempre que se considere que determinadas actividades han sido lesivas para el interés del mismo por no haber sido consultado ...” en las materias en que ello resultaba preceptivo.

La intervención de la Comisión General en un histórico conflicto interautonómico: El Informe de la Ponencia sobre enclaves territoriales

Una de las actuaciones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas que mayor repercusión pública ha alcanzado durante 1995, al menos en las Comunidades Autónomas, provincias y municipios afectados, ha sido la desarrollada por la Ponencia de estudio sobre la situación de los enclaves territoriales en España, cuyo Informe —tampoco aprobado formalmente ni por la Comisión General ni por el Pleno de la Cámara— fue adoptado, con el voto favorable de todos sus integrantes, el 19 de diciembre de 1995.¹⁹

En esta ocasión la importancia del documento aprobado radica principalmente

19. El documento oficial lleva por título “Informe de la Ponencia constituida en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas sobre enclaves territoriales” y fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el día 26 de diciembre de 1995 (B.O.C.G., Sección Senado, Serie I, nº 363). Al igual que el Informe de la Ponencia sobre el papel y funciones de los entes territoriales en el futuro de la Unión Europea (antes examinado) no fue objeto de un acto de aprobación formal por la Comisión General. En este caso fue determinante para su no discusión por la Comisión en pleno lo avanzado de la fecha de su aprobación, consecuencia a su vez de una difícil negociación política (y territorial) en el seno de la Ponencia, y la disolución anticipada de las Cámaras.

en lo conflictivo de la materia objeto de estudio, en particular después de que éste fuera centrándose, a medida que avanzaban los trabajos de la Ponencia, en torno a la situación y perspectivas del enclave burgalés del Condado de Treviño.

Sin embargo, la Ponencia se había constituido a resultas de una propuesta aprobada unánimemente por la Comisión General de las Comunidades Autónomas en marzo de 1994, en la cual se instaba la creación de un órgano de estudio con unos objetivos mucho más amplios: "... la situación actual de los enclaves territoriales, su problemática específica desde el punto de vista económico y social, acerca de la prestación de servicios públicos y la ordenación del territorio, así como sobre los efectos que la discontinuidad territorial provoca sobre la ciudadanía y los municipios afectados ...".

A la vista del contenido de esta propuesta, la Ponencia encomendó a los servicios jurídicos de la Comisión la elaboración de un Informe técnico acerca de los enclaves territoriales en España, así como la elaboración de un censo completo de éstos. La Parte II del Informe de la Ponencia recoge parcialmente este censo general, definiendo en primer lugar los enclaves territoriales como "... áreas geográficas incorporadas administrativamente al territorio de una Entidad pública, careciendo de continuidad con aquélla". Sobre estas premisas y en función de los distintos problemas jurídico-constitucionales que plantean, se estableció una clasificación dicotómica de los enclaves territoriales entre enclaves interautonómicos, esto es, los situados en el territorio de una Comunidad Autónoma distinta a aquélla a la que están incorporados política y administrativamente, y enclaves intraautonómicos, es decir, aquéllos que se encuentran situados dentro del territorio de una provincia o municipio distinto del que están incorporados política y administrativamente, si bien perteneciendo ambas provincias o municipios a la misma Comunidad Autónoma. Los primeros pueden a su vez subdividirse, en función de su extensión territorial, entre aquéllos que comprenden varios municipios (es el caso del enclave valenciano del Rincón de Ademuz y del burgalés del Condado de Treviño), aquéllos que comprenden un solo municipio y los llamados "pequeños enclaves", esto es, aquéllos que comprenden ámbitos territoriales inferiores al término municipal. Los enclaves intraautonómicos se clasifican por su parte en atención a un criterio semejante de extensión territorial. Finalmente, dentro del censo general de enclaves aparece el municipio de Llívia, perteneciente a la provincia de Girona, que se encuentra enclavado históricamente dentro del territorio francés.²⁰

La complejidad del proceso negociador se explica en buena medida por la procedencia tan plural (en términos políticos y territoriales) de sus miembros, entre los que figuraban M. ONAINDIA NACHIONDO y O. GRANADO MARTINEZ (por el Grupo Parlamentario Socialista), R. BUENO FERNANDEZ y C. HUIDOBRO DIEZ (por el Grupo Parlamentario Popular), R. SANZ CEBRIAN (Senadores Nacionalistas Vascos), I. BONETA PIEDRA (Grupo Parlamentario Mixto, Eusko Alkartasuna), y los Senadores M. IBARZ i CASADEVALL (Grupo Parlamentario de Convergència i Unió) y V. RIOS PEREZ, quienes intervinieron activamente si bien, por razones obvias, desde unas posiciones más distantes que el resto de los ponentes. El asesoramiento jurídico de la Ponencia fue dirigido por los Letrados de las Cortes Generales M. R. RIPOLLES SERRANO y A. DORREGO DE CARLOS.

20. La relación completa de los enclaves territoriales de España puede verse en el "Informe de la Ponencia...", op. cit., págs. 5 y 6.

Después de elaborar el censo general de enclaves territoriales, la Ponencia trató de pulsar la opinión de las instancias políticas afectadas (Ayuntamientos, Diputaciones y Comunidades Autónomas de cuyo territorio forman parte áreas geográficamente discontinuas o en cuyo territorio existen enclaves pertenecientes a otras Entidades públicas) con el fin de recibir alguna orientación sobre su método de trabajo futuro. Finalizada esta laboriosa tarea, la Ponencia adoptó una importante decisión política: excluir de su ámbito de estudio los enclaves situados dentro del territorio de una misma Comunidad Autónoma "... por tratarse de problemas cuya solución política debe ser abordada por los órganos correspondientes de las propias Comunidades Autónomas" (según el Acuerdo de la Ponencia, adoptado en su reunión del día 9 de marzo de 1995). Asimismo se acordó centrar toda la atención en aquellos enclaves que "... a la vista de las alegaciones e informes recibidos pudieran considerarse más conflictivos, dadas las distintas opiniones que mantienen sobre su futuro las instancias políticas implicadas ...". Esta fórmula significaba que la Ponencia se concentraría de forma casi exclusiva en torno al enclave territorial sobre cuya existencia y soluciones de futuro aparecen más discrepancias entre las Comunidades Autónomas afectadas, esto es, el enclave del Condado de Treviño.

De hecho todo el trabajo posterior de la Ponencia giró en torno a este antiguo conflicto intraautonómico, celebrándose varias sesiones informativas en las que fueron oídas todas las partes implicadas (ambas Diputaciones Provinciales y ambos Gobiernos Autonómicos) así como dos juristas expertos en la materia que han tenido diversas actuaciones profesionales relacionadas con esta cuestión; el catedrático T. R. Fernández Rodríguez y el antiguo Letrado Mayor del Parlamento Vasco R. Varela Gorostiaga.²¹

Las conclusiones políticas de la Ponencia fueron producto, como antes indicábamos, de una compleja negociación en la que no estuvo ausente ninguno de los intereses políticos o territoriales en presencia. El resultado final es un documento de compromiso cuyo valor radica precisamente en establecer un punto de encuentro entre posiciones de principio prácticamente antagónicas y la apertura de posibles soluciones de futuro.

El texto comienza haciendo balance de los trabajos de la Ponencia y justificando, por las razones antes apuntadas, la reducción de su ámbito de estudio a los enclaves de Treviño y Villaverde de Trucíos (Cantabria). No obstante la Ponencia reconoce las diferencias de orden político entre ambos enclaves territoriales, afectados por un distinto grado de conflictividad, por lo que centra sus recomendaciones en el primero de los casos citados. Las más relevantes son las siguientes:

a) En relación con los servicios públicos, la Ponencia considera que debe garantizarse su prestación a los ciudadanos residentes en el enclave en condiciones de igualdad, evitando que la discontinuidad territorial pueda producir efectos dis-

21. La publicación oficial del Informe de la Ponencia recoge íntegramente las intervenciones del Diputado General de Alava, del Presidente de la Diputación de Burgos, del Secretario General de Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico del Gobierno Vasco y del Consejero de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León, (Informe de la Ponencia, op. cit., págs. 7 a 23).

funcionales en el acceso a las prestaciones sanitarias, educativas, asistenciales así como al resto de los servicios públicos esenciales. Para ello se recomienda a la Diputación Provincial de Burgos y a la Junta de Castilla y León, por un lado, y a la Diputación Foral de Alava y al Gobierno Vasco, por otro, que hagan los esfuerzos necesarios para concluir un convenio de cooperación orientado a permitir, en unos casos, que las instituciones públicas más próximas puedan prestar ciertos servicios en los municipios enclavados y, en otros, que sean objeto de prestación conjunta. Asimismo se recomienda la constitución de un consorcio entre las citadas Administraciones públicas y personas privadas, en los términos establecidos en la legislación básica de régimen local, como medio eficaz para la prestación de algunos servicios públicos.

b) En cuanto a la vinculación política y administrativa de estos municipios, la Ponencia parte de la aceptación de una situación cerrada, desde el punto de vista jurídico, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1986, de 11 de julio, que confirmó la constitucionalidad del llamado sistema de doble llave resultante de las previsiones contenidas en el artículo 8 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco y en la Disposición Transitoria Séptima del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Ante este estado de cosas la Ponencia lanza una prudente recomendación a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas afectadas, instándoles a que constituyan una Comisión Mixta que tenga por objeto "... buscar una respuesta definitiva a la cuestión y el cumplimiento de la voluntad de los ciudadanos del enclave de Treviño, de acuerdo con los procedimientos establecidos en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y en el Estatuto de Autonomía para el País Vasco".

Finalmente, la Ponencia se refiere al papel del Senado en este proceso señalando que debe llevar a cabo un seguimiento de las recomendaciones contenidas en el Informe y —en su caso— seguir avanzando en el futuro acerca del problema de los enclaves territoriales, fórmula eufemística con la que se evitó incorporar una recomendación más directa encaminada a crear una nueva Ponencia de seguimiento de la Comisión Mixta Castilla y León-País Vasco sobre el enclave de Treviño en la VI Legislatura.

La actividad legislativa de la Comisión General: la legislación sobre régimen local

La Comisión General de las Comunidades Autónomas, además de tener atribuidas una serie de funciones muy singulares respecto a las que corresponden al resto de las Comisiones de la Cámara, es también una Comisión legislativa (art. 49.3 del Reglamento del Senado) a la que corresponde dictaminar acerca de los proyectos legislativos que por razón de la materia le sean remitidos por la Mesa de la Cámara. Cuando actúa como tal, ha de observar en su funcionamiento las mismas normas que las establecidas para el resto de las Comisiones Legislativas del Senado (art. 56.bis.6 del R.S.).

Aunque las competencias de la Comisión General en materia legislativa no se agotan con la tramitación directa de textos legislativos, pues de hecho puede intervenir en relación con cualquier proyecto o proposición de ley a través del Informe

sobre el contenido autonómico regulado en el artículo 56.b) del Reglamento y de la iniciativa legislativa propia prevista en el artículo 56.s), es evidente que la elaboración de dictámenes legislativos constituye el grado más intenso de intervención. Por esta razón, en este año 1995 se ha vuelto a plantear en alguna ocasión cuál debe ser el ámbito material en el que se desenvuelven las competencias legislativas plenas de la Comisión General. A este respecto parece existir, por un lado, un cierto acuerdo sobre la conveniencia de no sobrecargar la actividad legislativa de la Comisión General y, por otro, una tendencia a considerarla heredera natural del dominio material que correspondía a la extinta Comisión de Autonomías, Organización y Administración Territorial.

Resuelta ya la duda acerca de la competencia de la Comisión General para tramitar los proyectos y proposiciones relativos a aspectos constitucionales, organizativos y financieros de las Comunidades Autónomas (Estatutos de Autonomía, Leyes generales y particulares relativas a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y la regulación del Fondo de Compensación Interterritorial), excepto en aquellos supuestos en los que el grado de conexión con otra Comisión Legislativa sea de intensidad superior, se plantea ahora si la legislación sobre régimen local (tanto en sus aspectos de naturaleza constitucional y organizativa como en lo concerniente a su régimen jurídico-administrativo) debe también entrar a formar parte de las competencias de la Comisión General.²² En este punto el criterio favorable hacia esta posibilidad, iniciado en 1994 con el encargo a la Comisión General de elaborar el Dictamen acerca de la Proposición de Ley de modificación del artículo 70.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, parece consolidarse al haber dictaminado sobre todos los proyectos remitidos por el Congreso de los Diputados relativos a esta materia. De hecho, excepción hecha de los Estatutos de Autonomía de las Ciudades de Ceuta y Melilla y de la Ley Orgánica de Transferencias a la Comunidad Autónoma de Galicia, a los que anteriormente nos hemos referido, la actividad legislativa de la Comisión General ha quedado reducida a dos proyectos legislativos relativos a la esfera local: El proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local en relación con el Padrón Municipal, y el proyecto

22. La conexión material de los proyectos legislativos con las distintas Comisiones de la Cámara es una cuestión en ocasiones controvertida. De hecho el Reglamento prevé, en su artículo 54, el procedimiento para la solución de los conflictos de competencias —positivos y negativos— que se planteen entre las Comisiones de la Cámara. Sin llegar ni mucho menos a estos extremos, algún Grupo Parlamentario propuso a los órganos de gobierno de la Cámara que el Proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, uno de los más importantes de cuantos se han aprobado por las Cortes Generales en esta Legislatura, fuera tramitado directamente por la Comisión General de las Comunidades Autónomas, dada la extraordinaria incidencia de este texto legal (cuya mayor parte se dicta al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución) sobre las competencias de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Sin embargo en esta ocasión prevaleció otro criterio de conexión y su tramitación se encomendó por la Mesa de la Cámara a la Comisión de Interior y Función Pública (entre cuyas competencias se engloban tradicionalmente las relativas al régimen jurídico de las Administraciones Públicas). A pesar de ello, la Comisión General remitió a las Comunidades Autónomas el texto del proyecto de ley con el fin de elaborar —en su caso— el Informe sobre el contenido autonómico previsto en el artículo 56.b). No obstante ninguna Comunidad Autónoma manifestó su interés por convocar la Comisión General con esta finalidad.

de Ley Orgánica sobre alteración de límites provinciales consistente en la segregación del municipio de Gátova de la Provincia de Castellón y su agregación a la de Valencia. De ambos el que presenta mayor interés, desde el punto de vista de la intervención de la Comisión General, es el primero, ya que el relativo a la segregación del municipio de Gátova de la provincia de Castellón, no fue objeto de propuestas de enmienda por los Grupos Parlamentarios, pasando a ser conocido directamente (art. 107.3 del R.S.) por el Pleno de la Cámara.

La importante reforma de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local en lo relativo al padrón municipal²³ tiene su origen en el Informe de la Ponencia constituida en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados para estudiar las condiciones actuales de elaboración del censo electoral, una de cuyas recomendaciones más significativas proponía la reforma del procedimiento de revisión del padrón municipal de habitantes (que hasta ahora consistía en una rectificación anual y en renovaciones completas quinquenales) sustituyéndolo por otro que permitiera la actualización permanente de sus datos. La nueva regulación —según afirma su exposición de motivos— “... normaliza la informatización del Padrón, a fin de que no sea necesario realizar renovaciones quinquenales y pueda establecerse una coordinación entre los padrones de todos los municipios, evitando así que se produzcan los errores inherentes a la gestión individualizada de cada padrón a la vez que se facilita la actualización permanente del mismo, con lo que pueden obtenerse unas cifras de población ajustadas a la realidad en un corto plazo y, por tanto, puedan ser declarados oficiales por el Gobierno anualmente, a propuesta del Instituto Nacional de Estadística ...”. Junto con este objetivo central, la Ley ha introducido diversas mejoras técnicas en la regulación de esta materia como son la eliminación de la antigua distinción entre vecinos y domiciliados y la posibilidad (escasamente utilizada en la práctica) de inscribir en el Padrón a los transeuntes. Es asimismo de gran importancia la definición del valor jurídico de las inscripciones padronales, que desde ahora prueban no sólo la residencia en el municipio sino también el domicilio habitual en el mismo.

En cuanto a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la nueva regulación mantiene el tradicional papel coordinador de los padrones municipales asignado a la Administración General del Estado y al Instituto Nacional de Estadística (asistido ahora por un nuevo órgano denominado Consejo de Empadronamiento) y la competencia de la legislación del Estado para definir los criterios relativos a la formación, revisión y custodia de los padrones municipales, único modo de ser útiles a efectos estadísticos nacionales y en la formación del censo electoral general. Esta cuestión fue precisamente la más debatida en el debate mantenido en la Comisión General al hilo de las enmiendas propuestas por los grupos parlamentarios de Senadores Nacionalistas Vascos y de Convergència i Unió, en las que —en síntesis— se solicitaba el reconocimiento legal expreso del derecho de las Comunidades Autónomas a acceder de forma sis-

23. Se trata de Ley 4/1996, de 10 de enero, por la que se modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local en relación con el Padrón Municipal (B.O.E. núm. 11, de 12 de enero de 1996). Las modificaciones introducidas se refieren a los artículos 12 y 15 a 18, así como a los artículos 12 a 16 del Real Decreto-Ley 78/1986, de 18 de abril.

temática a los datos padronales y de sus competencias en materia de estadística pública.²⁴ Finalmente estas enmiendas serían rechazadas por la Comisión General aprobándose tan sólo tres modificaciones de tipo técnico propuestas por el Grupo Parlamentario Socialista y por el Grupo Parlamentario Popular.

Las ponencias de estudio sobre el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas y sobre la aplicación y evaluación de los Fondos Europeos

La Comisión General de las Comunidades Autónomas ha continuado trabajando durante 1995, a través de las otras dos Ponencias de estudio constituidas a raíz del debate sobre el estado de las Autonomías celebrado en septiembre de 1994, sobre la definición de un nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas así como acerca de la aplicación de los recursos procedentes de los fondos de la Unión Europea y del Fondo de Compensación Interterritorial.

La intensa actividad desplegada por ambas Ponencias, que han celebrado más de cuarenta sesiones informativas y ante las que han comparecido altos cargos de la Administración General del Estado (incluidos los Ministros de Economía y Hacienda y de Administraciones Públicas), los Consejeros de Hacienda de doce Comunidades Autónomas y buen número de expertos en estas materias, no se ha traducido desafortunadamente en la elaboración de un documento con sus conclusiones políticas. En este caso sí puede afirmarse que la disolución anticipada de las Cámaras ha sido la causa que ha impedido la culminación normal del estudio y la aprobación del correspondiente Informe, que ya sólo se encontraba a falta de la fase final de negociación política. No obstante, como tantas otras veces ha sucedido en el Senado, nada impediría que la nueva Comisión General de las Comunidades Autónomas que se constituya a partir del próximo mes de marzo recree ambas Ponencias (u otros órganos de estudio que las sustituyan) para que puedan aprovechar el importante caudal de información acumulado en 1995.²⁵

24. El debate habido en la Comisión General, en la sesión celebrada el 13 de diciembre de 1995, se reproduce en el Diario de Sesiones del Senado, V Legislatura, Comisiones, núm. 259.

25. La Ponencia sobre el Sistema de Financiación Autonómica, constituida el día 28 de noviembre de 1994, ha estado integrada por los Senadores J. ESPERT PÉREZ-CABALLERO, G. GARZARAN GARCIA y J. M. MOLINA GARCIA, del Grupo Parlamentario Popular; M. J. BARREIRO GIL, A. GARCÍAS COLL y F. SUAREZ HURTADO, del Grupo Parlamentario Socialista; M. A. BARBUZANO GONZÁLEZ, O. BRITO GONZÁLEZ y V. RÍOS PÉREZ, del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria; R. SANZ CEBRIAN, J. A. TORRONTEGUI GANGOITI y J. ZUBIA ATXAERANDIO, del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos; R. COMPANYS i SANFELIE del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió y A. A. MARTÍNEZ SEVILLA y M. RAMON i QUILES, del Grupo Parlamentario Mixto.

La Ponencia sobre Aplicación y Evaluación de los Fondos Europeos y evaluación del Fondo de Compensación Interterritorial, constituida en la misma fecha que la anterior, ha estado compuesta por los Senadores F. I. GONZÁLEZ LAXE, F. PLEGUEZUELOS AGUILAR y J. SEGURA CLAVELL, del Grupo Parlamentario Socialista, F. J. ARENAS BOCANEGRA y A. C. BERNALDEZ RODRIGUEZ, del Grupo Parlamentario Popular; M. A. BARBUZANO GONZÁLEZ, O. BRITO GONZÁLEZ y V. RÍOS PÉREZ, del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria; R. SANZ CEBRIAN, J. A. TORRONTEGUI GANGOITI y J. ZUBIA ATXAERANDIO, del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos; J. M. ROIG i GRAU, del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió y I. BONETA PIEDRA y V. CALVO LOU, del Grupo Parlamentario Mixto.

Los Informes sobre el contenido autonómico De las iniciativas parlamentarias: racionalización de una competencia compleja de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Otros asuntos

El artículo 56.b) del Reglamento del Senado atribuye a la Comisión General de las Comunidades Autónomas la competencia de "... informar acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado ...". Cuando se trate de proyectos legislativos (proyectos o proposiciones de ley) la Comisión deberá emitir su informe respecto a ellos en el plazo que media entre su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y el día en que finalice el plazo de presentación de propuestas de enmienda que fije la Mesa del Senado.

Desde la reforma del Reglamento que creó la Comisión General de las Comunidades Autónomas este artículo ha venido presentando numerosas dificultades interpretativas relacionadas con la definición de la naturaleza de este informe, el tipo de iniciativas parlamentarias sobre las que puede emitirse, los plazos para su elaboración, la participación de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, ... etc. Sin embargo, con el transcurso del tiempo y gracias a una práctica cada vez más realista en la Comisión General, el procedimiento para el ejercicio de esta competencia parece ir clarificándose y discurrir por cauces cada vez menos conflictivos.

Tras casi dos años de experiencia, los criterios aplicativos de este precepto pueden resumirse en los siguientes términos:

A) En cuanto a las iniciativas parlamentarias sobre las que cabe emitir Informe acerca del contenido autonómico, la referencia aparentemente universal contenida en el primer inciso del artículo 56.b) ("... cualquier iniciativa ...") ha de completarse inmediatamente con la exigencia que le sigue: "... que haya de ser tramitada en el Senado". Tanto la Mesa de la Cámara, de acuerdo con los dictámenes jurídicos emitidos por la Secretaría General, como la propia Comisión General vienen entendiendo que esta precisión excluye de la posibilidad de Informe las iniciativas de sujetos ajenos a la Cámara, como —por ejemplo— las derivadas del ejercicio del

Las Ponencias han contado con el asesoramiento jurídico de J. A. MORENO ARA, Director de Asuntos Económicos del Senado y Letrado de la Comisión de Presupuestos y M. FERNANDEZ-FONTECHA TORRES, Letrado de la Comisión de Economía y Hacienda del Senado.

Ante la Ponencia sobre el Sistema de Financiación Autonómica han comparecido el Ministro de Economía y Hacienda (Presidente del Consejo de Política Fiscal y Financiera), el Ministro para las Administraciones Públicas y el Secretario de Estado de Hacienda en el capítulo de Altos Cargos de la Administración del Estado. Entre los expertos han comparecido J. A. BIESCAS FERRER, J. RAMALLO MASANET, J. RUIZ-HUERTA CARBONELL, C. MONASTERIO, F. PEREZ GARCIA y J. SOLE VILANOVA. Ante la segunda de las Ponencias de estudio constituidas han comparecido el Director General de Empleo, el Secretario General de Estructuras Agrarias, el Secretario General de Pesca Marítima, el Secretario de Estado de Hacienda y el Director General de Planificación. En el capítulo de expertos, han comparecido ante esta Ponencia C. ROMAN DEL RIO, X. VIVES TORRENTS, J. A. MERCE SAN MIGUEL y J. C. COLLADO COHEL.

Han comparecido ante ambas Ponencias, los Consejeros competentes en materia de Hacienda de las siguientes Comunidades Autónomas (según su orden de comparecencia): Cataluña, Galicia, Principado de Asturias, Cantabria, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, La Rioja, Canarias, Castilla-La Mancha, Aragón, Extremadura y Comunidad Foral de Navarra.

derecho de petición, o aquéllas respecto a las que la Cámara como tal no ha de emitir ninguna declaración de voluntad ad extra, siendo manifestaciones de una relación individual de control entre un Senador o un Grupo Parlamentario y el Gobierno, como sucede con las preguntas y las interpelaciones.

En consecuencia, las iniciativas sobre las que la Comisión General está facultada para emitir Informe acerca de su contenido autonómico son, por un lado, los proyectos y proposiciones de ley (pues así lo establece expresamente el precepto referido) y, por otra, aquéllas en las que el Senado haya de pronunciarse, a favor o en contra, mediante un acuerdo formalmente adoptado; esto es, las mociones y las propuestas de creación de Comisiones especiales o de investigación.

Sin embargo, esta primera conclusión ha de matizarse de acuerdo con otro criterio interpretativo, firmemente asentado, según el cual el Informe acerca del contenido autonómico tiene, en todo caso, carácter facultativo, siendo la Comisión General la que habrá de decidir, en virtud de criterios estrictamente políticos, sobre la oportunidad o conveniencia de emitirlo. En aplicación de este criterio, la Mesa y los Portavoces de la Comisión acordaron en una de sus primeras reuniones no emitir Informe acerca de las proposiciones de ley presentadas por los Grupos Parlamentarios del Senado hasta tanto no hubieran sido tomadas en consideración por la Cámara. Como veremos, en 1995 se han reducido aún más, por acuerdo con la propia Comisión, los supuestos en los que procede emitir Informe acerca del contenido autonómico de mociones y proyectos legislativos.

De todo ello se desprende, como tuvo ocasión de señalar la Mesa de la Cámara en respuesta a la consulta formulada por la Comisión General sobre este particular, que el órgano rector del Senado carece en principio de competencias para determinar qué iniciativas tienen contenido autonómico a efectos del artículo 56.b) del Reglamento, siendo la propia Comisión General la que habrá de decidir, caso por caso, sobre la conveniencia de emitir el Informe previsto en dicho precepto.

B) Por lo que respecta al objeto y finalidad del Informe, es evidente que nos encontramos ante la expresión de una opinión política, emitida por una Comisión de la Cámara, cuyo destinatario es el órgano que ostente la competencia decisoria sobre la iniciativa de que se trate (es decir, otra Comisión o el Pleno). De esta afirmación se desprenden, al menos, dos importantes consecuencias:

— La Primera es que el Informe ha de tener por objeto examinar la incidencia de las iniciativas parlamentarias consideradas sobre el ordenamiento propio de las Comunidades Autónomas y sobre las competencias que hayan asumido, valorando políticamente la suficiencia y adecuación de las previsiones que contenga la iniciativa examinada en esta materia.

— En segundo lugar, este tipo de Informes (por cierto, muy frecuentes en el Derecho parlamentario comparado) pretenden únicamente ilustrar a la Comisión que resulte competente por razón de la materia o al Pleno de la Cámara acerca de los extremos antes referidos, correspondiendo tan sólo al órgano decisorio, mediante el debate de las distintas propuestas o textos presentados, pronunciarse sobre la oportunidad, fines y objetivos generales de la iniciativa, así como sobre la corrección técnica de su contenido.

C) En cuanto al procedimiento de emisión del Informe, los criterios aplicati-

vos han ido variando con el tiempo, tratando de adaptarse a las distintas circunstancias políticas existentes. En efecto, en un primer momento la Comisión, con una gran fuerza expansiva, trató de ejercer la competencia del art. 56.b) en términos muy amplios, prácticamente universales, respecto a las iniciativas tramitadas en el Senado. Con el fin de hacer posible que este ingente número de Informes (sobre todos los proyectos y proposiciones de ley y sobre todas las mociones sometidas al Pleno) pudieran ser tramitados por una Comisión tan numerosa y de participantes tan heterogéneos (Senadores, Gobierno de la Nación y Gobiernos de las Comunidades Autónomas), se acordó delegar esta competencia en una subcomisión, integrada por los miembros de la Mesa y los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, que —a la vista del proyecto de Informe elaborado por un Relator rotatorio de la Subcomisión, asesorado por el Letrado de la Comisión General— procedía a la emisión de los correspondientes Informes.

A este procedimiento —nada objetable desde el punto de vista reglamentario— se oponían sin embargo dos importantes objeciones: La primera es que el extraordinario volumen de trabajo que generaba este sistema para la Mesa y los Portavoces así como la fugacidad de los plazos para emitirlo (quince días como máximo en el caso de los proyectos y proposiciones de ley y una semana, a lo sumo, en el caso de las mociones) provocaba numerosas reuniones de este Organó e Informes cada vez más rutinarios y carentes, a pesar de la solidez de su fundamentación jurídica, de todo contenido político. En segundo término, este procedimiento no resultaba del todo útil al verdadero propósito de la reforma del Reglamento: propiciar la presencia de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas en la fase final del iter legislativo, al producirse de ordinario estos Informes sólo con la intervención de los Senadores integrantes de la Subcomisión (Mesa y Portavoces).

Esta segunda objeción, compartida mayoritariamente por los principales responsables de la Comisión, ha sido la que ha determinado un cambio de rumbo de la Comisión General en lo relativo al ejercicio de la competencia prevista en el artículo 56.b). Así, durante este año, la Mesa y los Portavoces han seguido el criterio de no emitir informe alguno acerca del contenido autonómico sin la participación activa de las Comunidades Autónomas. Para ello el Relator, asesorado técnicamente por el Letrado de la Comisión, lleva a cabo una selección preliminar de aquellos proyectos o proposiciones de ley de mayor incidencia sobre las competencias de las Comunidades Autónomas. Los proyectos seleccionados (siempre con criterios institucionales o de orden jurídico) son trasladados a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas. Si alguno de ellos así lo solicita, se procede a la convocatoria de la Comisión General en pleno, a efectos de elaborar el Informe acerca del contenido autonómico del proyecto o proposición en cuestión, cuyo borrador es preparado por el Relator, asesorado por el Letrado de la Comisión General. No obstante, se trata de un procedimiento caracterizado por su flexibilidad y aformalismo, de modo que siempre existe la posibilidad, si las circunstancias lo requieren, de tramitar de forma distinta el Informe, como por ejemplo sucede si algún portavoz lo demanda o se aprecia la necesidad de convocar la Comisión aun cuando no haya sido solicitado por ninguna Comunidad Autónoma.

Lo que sí se ha logrado por esta vía de hecho es circunscribir los Informes del artículo 56.b) a los casos en que realmente existe conflictividad o controversia sobre su contenido autonómico, únicos supuestos en los que las Comunidades Autónomas solicitan la convocatoria de la Comisión General. Así ha sucedido con los dos Informes de este tipo emitidos en 1995: El primero de ellos es el relativo al Proyecto de Ley de declaración del Parque Nacional de los Picos de Europa, tramitado por la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca y cuyo Informe fue aprobado tras la Sesión de la Comisión General celebrada el día 21 de marzo de 1995. En este caso, manifestaron su posición ante la Comisión General los Consejeros competentes por razón de la materia de las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias y de Cantabria, siendo aprobado finalmente un documento en el que se consideraban suficientes los instrumentos de participación de las Comunidades Autónomas afectadas contenidos en los artículos 2.3, 6 y 7, así como en la Disposición Final Primera del Proyecto de Ley. No obstante la Comunidad Autónoma de Cantabria manifestó su posición discrepante sobre este particular.²⁶

El segundo Informe aprobado presenta mayores peculiaridades, al referirse en realidad a otro Informe elaborado por una Ponencia de estudio constituida en el seno de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca sobre el problema de los incendios forestales. No obstante, en este caso la propia moción aprobada por el Pleno de la Cámara instando la creación de dicha Ponencia de estudio obligaba a someter sus conclusiones al Informe de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. El Informe sobre el contenido autonómico, redactado en sus aspectos técnicos-jurídicos por el Letrado de la Comisión y defendido por el Relator F. J. ARENAS BOCANEGRA, fue apoyado por la totalidad de los Grupos Parlamentarios y por los Consejeros de las Comunidades Autónomas de Galicia, Canarias y Castilla-La Mancha, presentes en la sesión.²⁷

Otros asuntos

Finalmente hemos de hacer una rápida mención a otros asuntos tramitados por la Comisión General de las Comunidades Autónomas durante 1995.

Según ha sido puesto ya de relieve, la actividad de la Comisión General durante este año se ha centrado, con carácter principal, en las diferentes Ponencias de estudio constituidas en su seno, así como en la Ponencia de la Comisión Mixta de la Comisión General y la Comisión Constitucional a la que nos hemos referido

26. El proyecto fue finalmente aprobado por las Cortes Generales como Ley 16/1995, de 30 de mayo, de declaración del Parque Nacional de los Picos de Europa (B.O.E. núm. 129, de 31 de mayo de 1995). En este caso, dadas las discrepancias surgidas durante el debate en Comisión, el Informe acerca del contenido autonómico fue aprobado en una reunión posterior de la Mesa y los Portavoces, actuando como Subcomisión.

27. El contenido del debate sobre este Informe se recoge íntegramente en el Diario de Sesiones del Senado, V Legislatura, Comisiones, núm. 211 (sesión celebrada el día 26 de junio de 1995). La conclusión principal del Informe, después de una larga explicación jurídica de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia, es que el Informe de la Ponencia sobre incendios forestales reflejaba con acierto esta distribución constitucional de competencias.

anteriormente. Esta desconcentración de sus funciones se ha traducido en una considerable reducción, respecto a 1994, del número de sus sesiones plenarias, que han sido seis, y de las reuniones de la Mesa y los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, que tampoco han superado la decena.

Ello en modo alguno ha sido obstáculo para la puntual tramitación de cuantos asuntos le han sido sometidos por la Mesa de la Cámara de acuerdo con el Reglamento, entre los que destacan, por su especial frecuencia, (además de los Informes del artículo 56.b) del Reglamento), los expedientes de sustitución de proyectos de obra, cuyo conocimiento corresponde a la Comisión General en virtud de lo dispuesto en el artículo 9.1 de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial y del artículo 56.ñ) del Reglamento del Senado y la información del Gobierno de la Nación acerca de los procedimientos formalizados ante el Tribunal Constitucional contra normas o actos de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en el artículo 56.f) del Reglamento del Senado.

Por otro lado, la Comisión General, en su sesión celebrada el día 26 de junio de 1995, aprobó el Informe anual sobre sus actividades y deliberaciones respecto del desarrollo del Estado de las Autonomías a que se refiere el artículo 56.t) del Reglamento del Senado. En realidad el Informe aprobado por la Comisión había sido previamente adoptado por la Mesa y los Portavoces de los Grupos Parlamentarios sobre la base de un Informe preliminar preparado por la primera Letrado-Jefe de la Comisión General, M. R. RIPOLLES SERRANO. La Mesa y los Portavoces decidieron, en su reunión del día 13 de junio, que este Informe se limitase a describir las actividades de la Comisión, sin introducir valoraciones políticas sobre el desarrollo del Estado Autonómico. Aunque este acuerdo se justifica por la dificultad de encontrar entre los Grupos políticos unas bases comunes para valorar el proceso de construcción del Estado Autonómico, no han dejado de manifestarse opiniones en pro de un Informe anual de verdadero calado político, aunque para ello fuese necesaria la creación de una Ponencia o Grupo de Trabajo ad hoc encargado de la negociación de sus conclusiones. En todo caso las intervenciones de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios ante la Comisión General, reproducidas íntegramente en el Diario de Sesiones, pueden servir por el momento a estos efectos.²⁸

28. El texto del Informe anual fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el día 24 de junio de 1995. (B.O.C.G., Sección Senado, Serie I, núm. 304). El debate habido en relación al respecto en la Comisión General se recoge íntegramente en el Diario de Sesiones del Senado, V Legislatura, Comisiones, núm. 211 (sesión celebrada el día 26 de junio de 1995).