

Introducción

El año 2020 dejaba atrás un complicado año electoral y arrancaba recién inaugurada la XIV Legislatura, al haberse constituido el Senado, de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 551/2019, de 24 de septiembre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, el 3 de diciembre de 2019. El 4 de febrero de 2020 se constituyó la Comisión General de Comunidades Autónomas y en ese momento nada hacía pensar que su primera reunión se iba a celebrar bajo la vigencia del estado de alarma con motivo de la crisis sanitaria generada por la Covid-19. Esta ha marcado sin duda el curso político y ha exigido del Senado y de sus órganos un enorme esfuerzo de adaptación jurídica, procedimental y tecnológica para cumplir puntualmente con el mandato constitucional dirigido a los poderes constitucionales del Estado de no interrumpir su funcionamiento durante la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio. Por lo que respecta al contenido de las iniciativas tramitadas, las hay por supuesto centradas en la gestión de la crisis sanitaria, pero el Senado ha abordado otras muchas iniciativas de contenido autonómico relacionadas con problemas varios que la pandemia no solamente no elimina, sino que en ocasiones cataliza, tal y como veremos en los apartados siguientes.

1.- Principales iniciativas no legislativas de contenido autonómico

A efectos expositivos conviene aclarar en primer lugar que entendemos por iniciativas de contenido autonómico, no aquellas que tienen una incidencia en las Comunidades Autónomas, que serían la mayoría, sino aquellas cuyo objeto se refiere específicamente a la articulación del sistema autonómico o a una Comunidad Autónoma en particular, sin perjuicio de mencionar también, por su indudable interés territorial, las iniciativas referidas con carácter general a las entidades locales. Las iniciativas parlamentarias no legislativas de contenido autonómico sustanciadas en el pleno en 2020, pueden agruparse en los siguientes bloques: preguntas orales en pleno, mociones, interpelaciones y mociones consecuencia de interpelación, y convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas. A su vez, distinguiremos dentro de cada grupo las que se refieren al sistema autonómico en su conjunto, de las que afectan a una Comunidad Autónoma en concreto.

1.1.– Preguntas orales en pleno

Las preguntas orales en Pleno, por su carácter mediático, ocupan una posición estelar entre las iniciativas de control al Gobierno. En consecuencia, y teniendo en cuenta el sistema de cupos, los senadores y grupos parlamentarios se ven constreñidos a seleccionar sus prioridades a la hora de presentar este tipo de iniciativas, lo que las convierte en un indicador muy fiable para detectar los temas que políticamente importan en el seno de las Cámaras. Por lo que respecta al Senado, lo más destacable es que la inmensa mayoría de las preguntas formuladas al Gobierno versan sobre temas que de una u otra forma afectan al conjunto del país y, comparativamente muy pocas, versan sobre el sistema autonómico o Comunidades Autónomas en particular.

Comenzando por las preguntas relacionadas con el conjunto del sistema autonómico, la crisis sanitaria y sus consecuencias económicas y financieras han sido el eje del debate. Así, en mayo, se preguntó al Gobierno por el papel que habían tenido las Comunidades Autónomas en la decisión de levantar el confinamiento generalizado, por la opinión del Gobierno sobre la devolución de las competencias de gestión a las Comunidades Autónomas y por la flexibilización de las reglas de estabilidad presupuestaria en beneficio de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos. Muy en sintonía con la preocupación financiera, fue objeto también de pregunta en pleno –y como veremos también de otras iniciativas– la fecha prevista por el Gobierno para abonar el IVA pendiente de 2017 a Comunidades Autónomas y Ayuntamientos. Más recientemente, en el primer Pleno del mes de diciembre, se preguntó al Gobierno sobre la previsión de un plan de medidas de salud pública frente a la Covid-19 para la celebración de las fiestas de Navidad de cumplimiento obligatorio en todas las Comunidades Autónomas y sobre la fecha prevista para el proyecto educativo “Memoria y prevención del terrorismo” en coordinación con las Comunidades Autónomas.

No podemos dejar de mencionar aquí las preguntas en relación con el Senado como cámara de representación territorial, detrás de las cuales se percibe cierta preocupación por la función del Senado y un anhelo de revitalizar su función. Así, en la sesión plenaria de 5 de mayo, es decir, todavía prorrogado el estado de alarma, se preguntó al Gobierno el motivo por el cual su presidente no acudió a la sesión de la Comisión General de Comunidades Autónomas de 30 de abril –a la que haremos referencia con posterioridad– a pesar de las peticiones expresas de varios presidentes autonómicos. Dos semanas después se preguntó al Gobierno sobre si se planteaba la posibilidad de retomar el debate histórico sobre el papel del Senado e iniciar los trámites para la reforma de la Cámara Alta, con el fin de que esta pueda asumir la función constitucionalmente reconocida como cámara de las Comunidades Autónomas. Más específicamente en relación con la crisis sanitaria, en el pleno de 30 de junio se preguntó sobre el papel a desempeñar por el Senado en la desescalada y en la vuelta a la normalidad.

En cuanto a preguntas planteadas en relación con Comunidades Autónomas concretas, se han formulado para Cantabria (problemas consecuencia de inundaciones, partidas presupuestarias), Islas Baleares (menores tutelados, financiación, programa piloto de turismo seguro), Galicia (obras de alta velocidad, financiación), Andalucía (empleo del sector aeronáutico, cumplimiento del Estatuto de

Autonomía), Canarias (expedientes de regulación de empleo en el sector turístico, gestión de la crisis migratoria, aportación al Plan Reactiva Canarias), Navarra (defensa de su identidad y autogobierno, participación en el fondo para paliar los efectos de la Covid-19, cumplimiento de los compromisos del Gobierno), Comunidad de Madrid (criterios científicos que motivaron la declaración del estado de alarma), País Vasco (frecuencias líneas ferroviarias, participación en el fondo para paliar los efectos de la Covid-19) y, sobre todo, para Cataluña (justicia del sistema de financiación de régimen común, deudas reconocidas por el Gobierno, respeto del mandato democrático del presidente de la Generalitat, persecución y represalias de una parte significativa del pueblo catalán, despoblación de zonas rurales, déficit de jueces, consecuencias de la sentencia absolutoria del Major de los Mossos d'Esquadra, actuación de la Guardia Civil en la operación Volhov, respeto del sistema educativo catalán).

1.2.- Mociones

Los temas financieros han tenido un protagonismo especial durante el año 2020. Así, la devolución a las Comunidades Autónomas del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) correspondiente al ejercicio 2017 fue objeto de dos mociones. También ha sido elemento de debate la financiación de las entidades locales mediante una moción por la que se instaba al Gobierno a rectificar y a derogar el Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales y consensuar con las formaciones políticas un acuerdo que atendiera a las necesidades y prioridades de las entidades locales. Incluso las funciones del Senado fueron debatidas al hilo de la presentación de una moción por la que se instaba al Gobierno a renunciar a la reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Fuera del ámbito financiero cabe destacar el debate sobre una de las piezas de nuestro engranaje territorial, las Diputaciones Provinciales, en relación con las cuales se tramitó una moción por la que se instaba al Gobierno a la adopción de diversas medidas de respeto y reivindicación de aquellas. Finalmente, por lo que respecta a este primer bloque de mociones generales, hay que tener en cuenta la aprobación de la moción por la que se instaba al Gobierno a cumplir con lo establecido en la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias y poner en marcha las medidas necesarias para la normalización lingüística.

En relación con Comunidades Autónomas determinadas, se aprobó una moción por la que se instaba al Gobierno al impulso de una estrategia por la dignidad de los temporeros y temporeras de Andalucía ante su situación de emergencia vital y otra por la que se instaba al Gobierno a la aprobación de un plan específico para la reactivación del sector turístico en la Comunidad Autónoma de Canarias. Se abordó también la ejecución de las inversiones del Estado en Cataluña, rechazándose la moción que instaba a su aceleración.

1.3.– *Interpelaciones*

Siguiendo la sistemática del apartado anterior, iniciaremos el correspondiente a las interpelaciones con las más generales y, no es de extrañar, que estas estuvieran motivadas por la pandemia, tanto en su vertiente sanitaria como en el impacto financiero. Ya en el pleno de 21 de abril se formuló una interpelación sobre las previsiones del Ministerio de Hacienda con respecto al planteamiento de modificaciones legislativas que permitieran a los Ayuntamientos gastar progresivamente el total del remanente de tesorería. Si esta iniciativa se centraba en los municipios, la formulada en el mes de junio interpelaba sobre los criterios del Gobierno para el reparto del fondo de 16.000 millones de euros a distribuir entre las Comunidades Autónomas para paliar las consecuencias sanitarias y económicas de la Covid-19.

Las interpelaciones en relación con Comunidades Autónomas determinadas han versado sobre temáticas muy distintas. Así, si para el País Vasco se interpe-
ló sobre el cumplimiento de su Estatuto de Autonomía y del Amejoramiento Navarro y en relación con Galicia se abordó el grado de ejecución de distintos proyectos de infraestructuras, la Comunidad de Madrid fue objeto de atención específica al interpelarse sobre los criterios seguidos por el Gobierno para decretar el estado de alarma en dicha Comunidad, si había contado con la opinión de expertos y, en su caso, quiénes habían sido los expertos asesores. Objeto de especial interés ha sido la llegada de inmigración a Canarias con la tramitación de dos interpelaciones en sendas sesiones plenarias de septiembre y octubre.

Todos estos temas fueron objeto de interpelaciones, tal y como acabamos de señalar, y más tarde como mociones al amparo del art. 173.2 del Reglamento del Senado, que permite al interpelante que no quede satisfecho con las explicaciones del Gobierno, presentar una moción.

1.4.– *Convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas*

Durante el año 2020 se han presentado al amparo del art. 145.2 de la Constitución, tres convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas:

- Prórroga del convenio de colaboración entre la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco para la difusión de los servicios de Euskal Irrati Telebista (EITB) en Navarra.

- Convenio de colaboración entre el Gobierno de Cantabria y la Junta de Castilla y León N° 10L/7900-0001.

- Convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Canarias y la Generalitat Valenciana, a través de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública, para la gestión y la prestación de servicios propios en materia de innovación sanitaria, consistente en el proyecto “Medicina Personalizada-Macrodatos”.

Recordemos brevemente que de conformidad con la interpretación que se viene haciendo del art. 137 del Reglamento del Senado, aquellos convenios para la gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas que

no necesitan autorización de las Cortes Generales, sino que estas sólo han de ser informadas de su celebración, y respecto de los cuales no se presente ninguna propuesta de que necesiten ser autorizados, se someterán directamente a conocimiento del Pleno sin necesidad de ser dictaminados por la Comisión General de Comunidades Autónomas. Solo si se presentaran propuestas de ese tipo, el convenio del que se tratara se remitiría para su dictamen a la Comisión, siguiéndose el procedimiento establecido en el art. 137 del Reglamento del Senado. Para ninguno de los tres convenios comunicados al Senado se presentaron propuestas, por lo que el Pleno tomó directamente conocimiento de aquellos.

2.- Actividades de la Comisión General de las Comunidades Autónomas

La Comisión General de las Comunidades Autónomas, cuya sesión constitutiva se celebró el 4 de febrero, se ha reunido en dos ocasiones: el 30 de abril y el 16 de noviembre.

La sesión del 30 de abril, convocada al amparo del art. 56 bis 3 del Reglamento del Senado para debatir la situación generada por el estado de alarma en las diferentes Comunidades Autónomas, se celebró en condiciones excepcionales, ya que a las peculiaridades que de por sí presenta la convocatoria de la Comisión General de Comunidades Autónomas, había que sumarle el hecho de ser la primera comisión que se reunía en el Senado estando vigente el estado de alarma y, por lo tanto, el confinamiento generalizado. Las dificultades se pusieron de manifiesto en una primera reunión de la Mesa y Portavoces celebrada por vía telemática el 8 de abril en la que se acordó encargar un informe jurídico a los Letrados de la Cámara sobre la viabilidad de que la comisión se desarrollara total o parcialmente por videoconferencia. Con motivo del estado de alarma, los Letrados de las Cortes Generales han tenido que pronunciarse en varias ocasiones sobre la posibilidad de que el Pleno de la cámara, sus comisiones y ponencias celebren sesiones por videoconferencia y siempre se ha argumentado la inviabilidad jurídica, siguiendo la jurisprudencia constitucional, al no estar prevista reglamentariamente la limitación del derecho a la actividad parlamentaria presencial. En el caso de la Comisión General de Comunidades Autónomas, y asumiendo la imposibilidad de celebrar la sesión por videoconferencia, había no obstante que determinar la viabilidad jurídica de transmitir por esta vía ciertas intervenciones, concretamente las de los miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas. Tras analizar detenidamente la naturaleza de su participación según las previsiones reglamentarias, se llegó a la conclusión de que la asistencia de los senadores a los debates presenciales con los consejeros celebrados en la comisión, forma parte del núcleo de su derecho al ejercicio de cargo público (art.23 CE), por lo que, ante la ausencia de excepción reglamentaria expresamente prevista y siguiendo la firme jurisprudencia constitucional en este sentido, ha de tratarse de actividad parlamentaria presencial. No obstante, los diversos informes jurídicos siempre han dejado la puerta abierta a acuerdos de naturaleza política entre los parlamentarios para autolimitarse en el sentido de pactar la asistencia de un número reducido de asistentes con el fin de minimizar al máximo la movilidad y el contacto social. Así se hizo en la reunión de la Mesa

y Portavoces de 16 de abril, en la que se llegó al compromiso político de limitar la presencia en la comisión a un número reducido de senadores por grupo parlamentario atendiendo a su importancia numérica, además de no hacer uso de la lista de oradores. Fue en estas condiciones verdaderamente excepcionales que se celebró la sesión de la Comisión el 30 de abril con el punto del orden del día ya mencionado: debatir la situación generada por el estado de alarma en las diferentes Comunidades Autónomas.

La segunda sesión de la Comisión se celebró el 16 de noviembre y en condiciones ya, por lo menos desde el punto de vista parlamentario, de cierta normalidad. En la reunión de la Mesa y Portavoces de 6 de noviembre se acordó que la sesión de la Comisión se dedicara a la tramitación de mociones, que finalmente fueron las siguientes:

– Moción del Grupo Parlamentario Nacionalista en el Senado Junts Per Catalunya– Coalición Canaria/Partido Nacionalista Canario por la que se insta al Gobierno a convocar a la Comisión Mixta de Transferencias entre la Comunidad Autónoma de Canarias y el Estado a fin de iniciar el proceso de desarrollo y transferencia de competencias previsto en su nuevo Estatuto de Autonomía. (661/000018)

– Moción del Grupo Parlamentario Mixto por la que se acuerda la creación, en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, de una Ponencia de estudio que aborde las modificaciones que deberán incluirse en el Reglamento de la Cámara para dinamizar su actividad política e institucional. (661/000636)

– Moción del Grupo Parlamentario Socialista por la que se insta al Gobierno al impulso en cada Comunidad Autónoma de una educación pública, igualitaria y correctamente financiada. (661/000637)

– Moción del Grupo Parlamentario Popular en el Senado por la que insta al Gobierno a crear la Agencia Nacional para la Recuperación como organismo independiente encargado de seleccionar y coordinar la distribución de los fondos de recuperación procedentes de la Unión Europea para salir de la situación de crisis provocada por la pandemia. (661/000640)

– Moción del Grupo Parlamentario Popular en el Senado por la que se insta al Gobierno a impulsar un amplio diálogo con las administraciones territoriales para conseguir impulsar la transición ecológica, la digitalización y la reindustrialización y atraer inversión privada para el desarrollo de los distintos programas que sirvan para dinamizar el crecimiento de la economía española y el empleo. (661/000641)

Una breve mención se requiere a la inclusión como primer punto del orden del día relativo a la designación de la ponencia en relación con la Propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. La constitución de la ponencia se efectuó a pesar de no haber concluido el plazo de presentación de enmiendas, ya que la tramitación y el debate de la iniciativa en el Congreso de los Diputados hacían pensar que algún grupo parlamentario iba a enmendar el texto. Finalmente se retiraron las enmiendas presentadas y la propuesta de

reforma se tramitó de conformidad con lo previsto en el punto segundo de la Norma supletoria de la Presidencia del Senado sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, de 30 de septiembre de 1993: en el supuesto de que no se presenten enmiendas o propuestas de veto, la propuesta pasará directamente al Pleno. La iniciativa se ha incluido en el orden del día de la sesión plenaria del próximo 2 y 3 de febrero.

3.- Balance de la actividad del Senado

Dadas las condiciones excepcionales que han dominado el año 2020, es difícil hacer un balance de este primer año de legislatura con el mismo prisma que en tiempos ordinarios. Sin embargo, prescindiendo de comparativas, sí se puede concluir que la Cámara Alta en su conjunto ha procurado adaptarse lo mejor posible a una crisis sanitaria que exigía medidas administrativas, tecnológicas y políticas urgentes y extraordinarias para poder continuar con el normal funcionamiento requerido en un Estado Democrático de Derecho. La Norma supletoria de la Presidencia del Senado sobre la utilización del voto telemático mientras el mantenimiento de las medidas de distanciamiento físico impida la presencia de todos los senadores en las sesiones plenarios, es un buen ejemplo, pero no el único. Algunas reuniones, como las de las Mesas, tanto de la Cámara como de las Comisiones, han podido ser telemáticas. No así las reuniones del pleno, de las comisiones y de las ponencias, pero, salvo las sesiones plenarios para las que los requerimientos de distanciamiento imponen limitación de asistencia, el resto de las sesiones, puesto que los espacios de la Cámara permiten hacerlo con total seguridad, se están celebrando con la asistencia de todos sus miembros.

Ya hemos visto en el recorrido por las distintas iniciativas cuáles han sido los temas de índole autonómica que se han planteado. Sabido es que el Reglamento del Senado, sin necesidad de reformas, ofrece no pocas posibilidades para reforzar su carácter como cámara de representación territorial y potenciar su visibilidad. En este sentido, y aunque se trata de un mecanismo de cooperación entre gobiernos, cabe mencionar por último la celebración en la Cámara Alta de la XXIII Conferencia de Presidentes. Si bien se trata de un foro no parlamentario, la celebración en el Palacio del Senado de la reunión del máximo órgano de cooperación política entre el Gobierno de España y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla, tiene un elevado carácter simbólico para la Cámara Alta.