

LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA REFORMA DEL SENADO

María LÓPEZ MORENO DE CALA
Letrada de las Cortes Generales
Letrada de la Comisión General de las Comunidades Autónomas
Directora de Relaciones Internacionales
Senado

RESUMEN

La Comisión General de las Comunidades Autónomas se establece en la reforma del Reglamento del Senado de 1994, con la idea de ensayar la reforma de un futuro Senado en el que se potencie su carácter de Cámara territorial. No obstante, la tendencia a una actividad muy reducida en los trabajos de esta Comisión durante los años de su existencia, ha evidenciado la desconfianza en esta vía para llevar a cabo el control parlamentario al Gobierno en cuestiones territoriales, que se siguen reconduciendo preferentemente a las Comisiones específicas competentes por razón de la materia.

Palabras clave: Comunidades Autónomas, bicameralismo, reforma del Senado, Constitución, artículo 69, Reglamento del Senado, comisiones.

ABSTRACT

The General Committee of the Autonomous Communities was established in the reform of the Standing Orders of the Senate of 1994, in the idea of testing a future reform of the Senate in which its character of territorial Chamber is enhanced. However, the tendency to a very limited activity of this Committee during the years of its existence has evidenced the distrust in this way of carrying out the parliamentary control to the Government in territorial matters, which are redirected preferably to the competent Committees in each of the specific areas of interest.

Key words: Autonomous Communities, bicameralism, Senate reform, Constitution, article 69, Standing Orders of the Senate, Committees.

SUMARIO: I. LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: EL ORIGEN. 1. *La estructura territorial del Estado en España: el Senado como Cámara territorial.* 2. *Los debates en torno a la reforma del Senado.* 3. *La reforma reglamentaria del año 1994.* II. PECULIARIDADES ORGÁNICAS DE LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 1. *Composición.* 2. *Organización.* 3. *Funcionamiento.* III. FUNCIONES DE LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 1. *Legislativas o de Informe.* 2. *De control.* 3. *Cláusula residual.* IV. BALANCE DE LAS ACTIVIDADES DE LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. V. CONCLUSIONES

I. LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: EL ORIGEN

1. La estructura territorial del Estado en España: el Senado como Cámara territorial

La Constitución española establece, en su Título III, un sistema bicameral, en el que el Poder Legislativo reside en el Congreso de los Diputados y en el Senado, configurando a esta última como Cámara de segunda lectura (artículo 90.2 CE) y de “representación territorial” (artículo 69.1 CE).

A pesar de ello, las diferencias entre las funciones atribuidas al Congreso de los Diputados y al Senado no quedan lo suficientemente claras para la ciudadanía, que observa cómo el Senado, que debería ser la Cámara de representación territorial –según su definición constitucional–, reproduce en sus debates la misma confrontación por bloques ideológicos que se manifiesta en el Congreso de los Diputados, haciendo que el debate gire, en la mayor parte de las ocasiones, en torno a los principales temas de preocupación de la política nacional, y no tanto en torno a los intereses regionales o autonómicos. De ahí que, en un contexto de crisis económica y tras la aparición de nuevos partidos políticos que cuestionan la utilidad de algunas instituciones como el Senado, se haya llegado a cuestionar la conveniencia del mantenimiento de un sistema bicameral. Más aún en un sistema como el nuestro, de “bicameralismo imperfecto”, en el que, en caso de discrepancia, prevalece la voluntad del Congreso de los Diputados.

Históricamente, el bicameralismo responde a la necesidad de representación de intereses diferentes. Por eso, las relaciones entre las Cámaras se manifiestan, sobre todo, como *resolución de discrepancias* en el ejercicio de las funciones que cada una de ellas tiene constitucionalmente atribuidas, especialmente en el desarrollo del proceso legislativo.

En España, la resolución ordinaria de los conflictos viene condicionada por la distinta posición que ocupan el Congreso de los Diputados y el Senado en el proceso legislativo. La norma general que establece la Constitución española es que el Senado puede introducir vetos o enmiendas al texto legislativo que le remite el Congreso. Cuando el Senado impone un veto a un proyecto de ley aprobado por el Congreso, este puede ser levantado por la Cámara baja mediante la ratificación del texto inicial por

mayoría absoluta, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del veto. Cuando el Senado introduce enmiendas, éstas pueden ser aprobadas o rechazadas por el Congreso de los Diputados mediante mayoría simple (artículo 90.2 CE). La situación de discrepancia entre ambas Cámaras se resuelve, pues, ordinariamente, por la posición de prevalencia del Congreso de los Diputados en el proceso legislativo, sin necesidad de recurrir a medios de conciliación de tales diferencias.

Desde esta perspectiva, conviene recordar que la práctica totalidad de los proyectos de ley son enmendados en el Senado, y que esas enmiendas suelen ser respetadas en el Congreso de los Diputados, por lo que la actividad del Senado como *Cámara de segunda lectura o de perfeccionamiento de la ley* resulta incuestionable. Con más razón si tenemos en cuenta que la menor presión mediática que existe en el Senado permite una lectura más sosegada de la ley –a pesar de que los plazos sean más cortos–, y una mejora técnica de la misma.

Excepcionalmente, sí se halla previsto en la Constitución el empleo de mecanismos específicos de conciliación para una serie de supuestos concretos –*en relación con la autorización de cierto tipo de tratados internacionales, la celebración de determinados acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas, y la distribución de recursos del Fondo de Compensación Interterritorial, o la aprobación de proyectos de reforma constitucional*–, en los que, si no hubiera acuerdo entre Senado y Congreso se intentará obtener por una Comisión mixta, compuesta por igual número de Diputados y Senadores. La Comisión presentará un texto que será votado por ambas Cámaras. Si no se aprueba en la forma establecida, decidirá el Congreso por la mayoría reforzada que se establezca en cada caso.

En paralelo, esta concepción clásica del bicameralismo de resolución de conflictos entre intereses contrapuestos, ha ido evolucionando hacia un nuevo modelo de relación entre las Cámaras, que ya no es sólo de contraposición sino también de cooperación, con una voluntad de *integración de intereses*, que se ponen de manifiesto, en la mayoría de los casos, como consecuencia de la descentralización política o administrativa que se produce en los Estados modernos y que es expresión de la representación territorial. Así sucede en la gran mayoría de los Estados federales, que cuentan con una segunda *Cámara de representación territorial*. Y es también

el caso del Senado español, que se constituye como sede en la que pueden representarse los intereses regionales, siendo aquí donde la diversidad de esta Cámara respecto del Congreso de los Diputados parece más difícil de explicar.

Un sistema bicameral puede servir, efectivamente, para permitir una segunda lectura o una reflexión más pausada en el procedimiento legislativo, para aumentar el control del Gobierno, y para garantizar una mayor publicidad del debate legislativo y una mayor información de la opinión pública. Y, desde esta perspectiva, el Senado en España cumple su función. Pero también puede servir para diversificar la representación democrática de la ciudadanía y contribuir a una mejor relación entre los poderes territoriales. De tal manera que el ciudadano se encuentre ante una dualidad de representación: como ciudadano de un país (en el Congreso de los Diputados), y como ciudadano de un territorio (en el Senado). Pero es en este aspecto en el que se aprecia más claramente el desajuste entre una Cámara que se define como “de representación territorial” y la realidad de su funcionamiento como Cámara casi exclusivamente de segunda lectura. Como sucede también en otros ordenamientos federales europeos, se ha acabado imponiendo la lógica de partidos a las pretensiones de representatividad territorial de las segundas Cámaras. Si la separación de poderes horizontal entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo ha sido sustituida, de facto, por la *separación de poderes entre el Gobierno y la oposición*, en lo que Thoma denominara el monismo de poderes – que acerca en una sola mano Gobierno y Parlamento –, algo similar podría decirse de la separación vertical de poderes, reflejo de la relación entre los poderes territoriales del Estado, teóricamente representada en las segundas Cámaras en los ordenamientos federales, pero superada, en la práctica, por una tendencia a la nacionalización de la vida política, que hace que sólo se aprecie el papel constitucional de las mismas cuando las mayorías políticas no coinciden en ambas Cámaras.

Con todo, la tendencia a un *federalismo cooperativo* en las relaciones entre las dos Cámaras sí puede observarse en el sistema español. Son varias las manifestaciones de la cooperación entre ambas Cámaras. La propia Constitución y los Reglamentos de las Cámaras contemplan la posibilidad de creación de *Comisiones mixtas Congreso-Senado*, compuestas por miembros de ambas Cámaras, como lo son actualmente: las Comisiones mixtas para

las relaciones con el Defensor del Pueblo y con el Tribunal de Cuentas, la Comisión mixta para el control parlamentario de RTVE, la Comisión Mixta de Seguridad Nacional, la Comisión Mixta para el estudio del problema de las drogas, o la Comisión mixta para la Unión Europea, que centraliza el estudio de todas las cuestiones relacionadas con la Unión Europea y, de manera muy especial, el control del principio de subsidiariedad. Así mismo, se ha llegado a hablar de una suerte de “división del trabajo” entre las Cámaras, en forma de especialización por materias. En este campo tienen importancia, fundamentalmente, las *Comisiones especiales de estudio* que se constituyen en cada Cámara. Y aquí ha sido especialmente destacable la labor del Senado, precisamente por el carácter más pausado y menos mediático de la Cámara, que ha permitido un trabajo considerablemente mayor en proporción en este ámbito. Hay que mencionar también, la posibilidad, excepcionalmente, de celebración de *sesiones conjuntas de las Cámaras*, para el ejercicio de las competencias no legislativas relacionadas con la Corona y establecidas de manera tasada en la Constitución así como para ciertos actos solemnes que la práctica tiende a que se celebren en común (como por ejemplo, la apertura de la Legislatura por el Rey), fuera de los cuales no caben sesiones conjuntas de los Plenos del Congreso y del Senado. Finalmente, en el funcionamiento ordinario de las Cámaras, se reúnen con una cierta periodicidad *las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado* en sesión conjunta, para la autorización de acuerdos que afectan a las dos Cámaras.

Puede hablarse, por tanto, de una complementariedad entre ambas Cámaras, dentro de un sistema bicameral que, si se quiere preservar, podría mantenerse en sus mismos términos, aceptando el carácter de Cámara de segunda lectura del Senado, con todos los beneficios inherentes al hecho de contar con una doble lectura, pero asumiendo su limitada representatividad territorial (lo que no parece muy acorde con el signo de los tiempos); o bien potenciarse, precisamente acentuando la diversidad de los intereses de una y otra Cámara.

Este ha sido el enfoque seguido preferentemente en los distintos planteamientos políticos y doctrinales, la de potenciar la representación por el Senado de los intereses territoriales, como elemento distintivo respecto del Congreso de los Diputados. Es, además, la única manera de dar entrada a las Comunidades Autónomas en la elaboración de la política general del Estado,

en la que ahora mismo no participan directamente por carecer de una instancia clara para tal fin. Por ello, casi desde su creación en 1978, hemos asistido a un *debate sobre la reforma del Senado*, en la línea de profundizar en su naturaleza de Cámara territorial y mejorar así el funcionamiento de conjunto de un sistema en el que las Comunidades Autónomas desarrollan funciones importantes y son parte decisiva del Estado, que se define, por ello, como Estado autonómico. Con este objetivo, se han adoptado distintas medidas. La principal fue la creación de una *Comisión especial de representación de los intereses de las Comunidades Autónomas*, que debía servir como ensayo para una futura reforma del Senado, y que recibió la denominación de Comisión General de las Comunidades Autónomas. También la posibilidad de constituir *Grupos territoriales* dentro de los Grupos Parlamentarios, para la defensa de iniciativas de contenido regional. O la facultad de uso de otras lenguas como el euskera, catalán, gallego o valenciano, que tengan el carácter de cooficiales en alguna Comunidad Autónoma, además del castellano, en todas las actividades de la Comisión General o, desde el 1 de enero de 2011, también en el Pleno, en las intervenciones que tengan lugar con ocasión del debate de proposiciones de carácter no legislativo, así como en la presentación de escritos en el Registro de la Cámara o en los que los ciudadanos o las instituciones se dirijan al Senado. Intentos que se han tildado de insuficientes para representar verdaderamente el interés autonómico – pues no afectan ni a la composición del Senado ni a sus funciones –, pero que al menos inician un proceso de progresiva atención a los intereses regionales.

Precisamente, la Comisión General de las Comunidades Autónomas está pensada para celebrar debates generales sobre política autonómica y sobre asuntos sectoriales, con presencia del Gobierno nacional y de los Gobiernos autonómicos (que no tienen participación en ninguna otra Comisión de la Cámara), además de los Senadores de la propia Comisión. Con independencia del mayor o menor uso de esta facultad, que luego analizaremos, esto tiene importancia porque, como veremos, además de los debates sectoriales que han tenido lugar en el seno de la Comisión, ha permitido que en la XII Legislatura se haya aprobado la constitución de una Ponencia especial para estudiar un pacto sobre la Educación entre todas las fuerzas políticas, en la que han podido participar todos los Consejeros de Educación de las Comunidades Autónomas. De esta manera, se visibiliza el carácter territorial del Senado, frente al Congreso de los Diputados,

donde este mismo debate tiene lugar en la Comisión de Educación, sin la presencia de las Comunidades Autónomas, que son realmente las que tienen las competencias en materia de Educación.

2. *Los debates en torno a la reforma del Senado*

En España, en el seno del Senado, se han constituido, en casi todas las Legislaturas, Ponencias especializadas para estudiar las líneas de una posible reforma del Senado (legislaturas V-VIII, X y XII). También en la presente Legislatura, con la intención de recoger y continuar los trabajos realizados hasta ahora. Se podrían resumir en dos líneas fundamentales de trabajo las orientaciones generales acerca de una futura reforma del Senado:

a) Una primera línea de trabajo estaría orientada a la ***reforma de las funciones del Senado***. Este fue el trabajo central de la *Ponencia que se creó durante la X Legislatura*, y que se dirigía a *reforzar las funciones constitucionalmente atribuidas al Senado*, dentro del modelo de bicameralismo imperfecto definido por nuestro texto constitucional. Es decir, respetando la prevalencia del Congreso en caso de discrepancia, pero mejorando la posición del Senado en el ejercicio de las funciones parlamentarias, sobre la base de su dimensión territorial.

b) Una segunda línea de trabajo estaría orientada a la ***reforma de la composición del Senado***, que se adapte mejor a sus nuevas funciones reforzadas. Un enfoque más complejo que aún no ha sido abordado, pero del que sí se han realizado numerosas reflexiones doctrinales¹.

La *Ponencia de estudio para reforzar las funciones del Senado*, creada al comienzo de la X Legislatura, celebró un total de 27 sesiones de trabajo y 13 comparecientes. Tras estas sesiones de trabajo, la Ponencia no emitió Informe final de conclusiones. No obstante, pueden destacarse las

¹ SAIZ ARNAIZ, A.: “El Senado y las Comunidades Autónomas”. *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 41, 1995, pp. 293-321; TORRES DEL MORAL, A.: “Veinticinco años de Senado”. *Revista de Derecho Político*, nº 58-59, 2003-2004, pp. 427-448; GARCÍA PECHUÁN, M.: “La reciente reforma reglamentaria del Senado (encuadre y significado de la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas)”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 32, 1994, pp. 87-119; o AJA, E.: “Las Comunidades Autónomas y la reforma del Reglamento del Senado”. *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 35, Fascículo 2, 1993, pp. 11-18.

principales medidas de reforma que se proponían, algunas de las cuales dieron lugar a diversas iniciativas no legislativas de control al Gobierno. Así, en primer lugar, establecer que, en las leyes con incidencia autonómica, el Senado realice la primera lectura y, en caso de discrepancia, se acuda a métodos de conciliación (como por ejemplo, en el caso de la reforma de los Estatutos de Autonomía, la delegación de competencias en las Comunidades Autónomas, la financiación autonómica, las lenguas españolas o la organización y financiación de entidades locales). En segundo lugar, determinar que se realice en el Senado (y no en el Congreso de los Diputados) la toma en consideración de las iniciativas legislativas propuestas por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas. Y, en tercer lugar, establecer unos requisitos más exigentes para que el Congreso de los Diputados rechace las propuestas del Senado en el procedimiento legislativo ordinario. E Incluso se proponía aumentar los plazos de tramitación del Senado de dos a cuatro meses en el procedimiento legislativo ordinario, tanto en los supuestos en que tuviera la primera lectura, como en los que continúe siendo la Cámara de segunda lectura. Además, se planteó también la posibilidad de realizar, con carácter obligatorio, un debate previo de aquellos proyectos y proposiciones de ley que deban iniciar su tramitación en el Congreso de los Diputados cuando incidan sobre competencias autonómicas especialmente relevantes, como la sanidad, la educación o las infraestructuras. O, en fin, establecer la obligatoriedad del Gobierno de comparecer ante el Senado para informar de las Conferencias Sectoriales entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En cuanto al debate sobre la *reforma de la composición del Senado*, la situación de partida es una Cámara compuesta por 266 senadores (en la actualidad) –un número algo inferior a los 350 diputados del Congreso–, que son elegidos sólo parcialmente en atención a su pertenencia a una Comunidad Autónoma (aproximadamente en un 20%). La mayor parte de los Senadores son *elegidos en circunscripciones provinciales* (actualmente, 208 senadores). En cada provincia se eligen cuatro Senadores (salvo en Ceuta y Melilla y en las islas, en donde se elige un número menor). Se trata de una elección directa, como en el Congreso de los Diputados, en la que cada elector puede dar hasta tres votos, con la especialidad de que pueden elegir a candidatos de distintas fuerzas políticas. De este modo, el sistema electoral empleado tiene el efecto de que normalmente la fuerza política con más votos de cada circunscripción se ha llevado tres de los cuatro escaños que se reparten en cada provincia, dando lugar, en muchas

ocasiones, a mayorías más amplias en el Senado que en el Congreso de los Diputados, como ocurre en la actualidad. Por otro lado, se encuentran los Senadores *designados por los Parlamentos autonómicos*, a razón de uno fijo por Comunidad Autónoma y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio (artículo 69. 5 de la Constitución). Este segundo grupo de Senadores es variable y depende de las variaciones en la población de las Comunidades Autónomas (especialmente de Andalucía, Valencia, Madrid o Cataluña, que son las que mayor número de senadores designan a través de sus Parlamentos autonómicos). Esta designación se configura como una elección indirecta o de segundo grado, en cuanto son designados por representantes electos (los diputados de los Parlamentos autonómicos). El único requisito que la Constitución exige es el de asegurar la adecuada representación proporcional, lo que supone atribuir, en lo posible, a cada Grupo Parlamentario del respectivo Parlamento regional un número de escaños proporcional a su fuerza numérica. Cada Comunidad Autónoma regula en su Estatuto, Ley autonómica o Reglamento de la Cámara el procedimiento de elección. Algunas Comunidades Autónomas exigen o admiten que la elección recaiga en miembros de su Parlamento, con la consecuencia de que el elegido asume un doble mandato. Otras, por el contrario, excluyen esta exigencia y permiten la designación como Senador de personas que no pertenecen a ese Parlamento. También suele requerirse ser residente en la Comunidad de la que procede la designación. En la presente Legislatura, el número total de senadores designados por las Comunidades Autónomas asciende a un total de 58.

El problema, como apuntábamos, es que, una vez elegidos, se reproduce en el Senado la misma oposición por bloques ideológicos que en el Congreso de los Diputados, sin una aparente relación con el carácter territorial de la Cámara, lo que hace difícil entender la diferencia entre el trabajo realizado en una y otra Cámara. Por eso, algunas de las propuestas de cara a la reforma de un futuro Senado, avanzadas ya con el *Informe de las Autonomías de 1988*, con ocasión de los debates sobre la creación de una Gran Comisión de las Autonomías, apuntaban a un futuro Senado compuesto sólo por senadores de este segundo tipo (designados por las Comunidades Autónomas). De esta manera, podrían constituirse por Grupos territoriales –y no por Grupos políticos, como en el Congreso de los Diputados –, a semejanza del Bundesrat, pero sin la pérdida de legitimidad democrática que se produciría de optarse completamente por un sistema como el alemán,

en que la designación procede directamente de los Gobiernos regionales y no de los Parlamentos. Y se trataría de un Senado indisoluble por el presidente del Gobierno, que se renovarían con ocasión de las elecciones a los Parlamentos autonómicos. Proponían, por ello, como ensayo de este futuro Senado, una Gran Comisión de las Autonomías formada por todos los senadores autonómicos (*una propuesta de este tipo, daría lugar, en la presente Legislatura, a una composición de 58 miembros, no muy distinta de los actuales 52 miembros de la Comisión General*). Sin embargo, como veremos al analizar la composición de esta Comisión, finalmente se optó por configurarla con el mismo carácter híbrido que actualmente ostenta el Senado en su composición parlamentaria – para garantizar el sistema de mayorías de la Cámara–, aunque con algunas especialidades derivadas de su carácter peculiar, que llevan a conceder ciertos derechos a los senadores de este tipo.

3. *La reforma reglamentaria del año 1994*

Como ya hemos adelantado, una de las principales medidas adoptadas para potenciar el carácter territorial del Senado fue la creación de la denominada Comisión General de las Comunidades Autónomas, mediante la reforma del Reglamento del Senado del año 1994². Para entender el origen de esta reforma, habría que remontarse al segundo de los debates sobre el estado de las autonomías, que tuvo lugar en diciembre de 1987, en el que una moción de Convergencia i Unió instaba a la Comisión competente a estudiar la modificación del Reglamento con el fin de adaptarlo a la condición de Cámara territorial que la Constitución le asigna al Senado. El proceso de reforma del Reglamento se plasmó en una propuesta que fue impulsada a lo largo de la IV Legislatura y continuada durante la V Legislatura, hasta su aprobación por el Pleno del Senado el día 11 de enero de 1994. Uno de los puntos clave de la reforma fue la introducción de la posibilidad del uso de las lenguas cooficiales, además del castellano, en los debates de la Comisión General de las Comunidades Autónomas (artículo 56 bis 9 del Reglamento del Senado), luego extendida a los debates del Pleno, en los términos señalados anteriormente, a partir del 1 de enero de 2011. Pero la

² Para un análisis más pormenorizado sobre la gestación de la reforma del Reglamento del Senado de 1994, ver GARCÍA-ESCUDERO, P.: “La Comisión General de las Comunidades Autónomas (reforma del Reglamento del Senado)”. *Revista de Administración Pública*, nº 133, pp. 485-489.

esencia de la reforma del año 1994 consistió en la creación de la propia Comisión General de las Comunidades Autónomas, a la que finalmente se atribuye carácter legislativo, además de un listado de 23 funciones recogidas en el artículo 56 del Reglamento del Senado, que analizamos a continuación.

II. PECULIARIDADES ORGÁNICAS DE LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. *Composición*

De acuerdo con el artículo 51. 3 del Reglamento del Senado, “En la Comisión General de las Comunidades Autónomas, cada Grupo Parlamentario designará *el doble de los miembros que le correspondan en las demás Comisiones del Senado*”. Así, actualmente, esta Comisión cuenta con 52 miembros (el doble de los 26 miembros con los que cuentan las Comisiones ordinarias del Senado, en la presente Legislatura). Además, todos los *Senadores designados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*, que no sean miembros de la Comisión, tendrán derecho de asistencia (como en las demás Comisiones del Senado), y, además, de participación, mediante su inscripción en el registro de oradores previsto a tal efecto, y podrán hacer uso de la palabra en todos los debates de la misma (a diferencia de las restantes Comisiones, en las que sólo pueden intervenir para la defensa de iniciativas propias). Igualmente, podrá intervenir en las sesiones de la Comisión, *el Gobierno* (como en cualquier otra Comisión), y los *presidentes o miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas* designados para ello (artículo 56 bis 2 del Reglamento del Senado), que sólo pueden intervenir en esta Comisión en el Senado.

2. *Organización*

Para la organización de sus trabajos, la *Mesa de la Comisión General de las Comunidades Autónomas* estará integrada por el presidente, dos vicepresidentes y cuatro secretarios, observándose para su elección las mismas normas que para la elección de la Mesa del Senado (artículo 55 del Reglamento del Senado). Es decir, estará compuesta por siete miembros, como la Mesa del Senado, y a diferencia de las demás Comisiones, en que la Mesa está formada por cinco miembros, al contar únicamente con dos secretarios.

Además, a diferencia de otras Comisiones, se menciona expresamente como trámite para la fijación del orden del día y la ordenación de los debates, la audiencia a los Portavoces de los Grupos en la Comisión (artículo 56 bis 4 del Reglamento del Senado), institucionalizando así la *Junta de Portavoces de la Comisión General de las Comunidades Autónomas*, que a pesar de ser la práctica habitual también en otras Comisiones, no se encuentra expresamente prevista en el Reglamento del Senado³.

3. *Funcionamiento*

La *convocatoria* de la Comisión General de las Comunidades Autónomas se produce a instancias de su presidente o del presidente del Senado a iniciativa propia, del Gobierno o de alguno de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, o de un tercio de los miembros de la Comisión.

Esta facultad de convocatoria por un tercio de los miembros de la Comisión se ha utilizado en dos ocasiones en el año 2013. Por sendos escritos de 15 de octubre de 2013 y de 7 de noviembre de 2013, 20 Senadores, miembros de la Comisión General de las Comunidades Autónomas solicitaron, al amparo del artículo 56 bis 3 del Reglamento del Senado, la convocatoria de la Comisión General de Comunidades Autónomas para informar acerca del contenido autonómico del Proyecto de Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), y del Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, encomendándose su tramitación, respectivamente, a la Comisión de Educación y Deporte del Senado y a la Comisión de Entidades Locales del Senado, y abriéndose un plazo para la presentación de enmiendas que es el mismo que tuvo la Comisión General de las Comunidades Autónomas para informar acerca de su contenido autonómico (conforme al artículo 56 b) del Reglamento del Senado).

El *orden del día* se fijará por su presidente, oída la Mesa y la Junta de Portavoces (artículo 56 bis 4 del Reglamento del Senado), pudiendo incluir un tercio de los miembros de la Comisión un asunto con carácter

³ RIPOLLÉS SERRANO, M.R.: “Breve nota sobre la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado”. *Anuario Jurídico de La Rioja*, n° 8, 2002, p. 12.

prioritario (como establece el artículo 71. 2 del Reglamento del Senado de modo genérico para todas las Comisiones). Además, como especialidad de esta Comisión, para cada punto del orden del día se fijará un *registro de oradores*, que permanecerá abierto hasta media hora antes del inicio de la sesión, y que se ha venido interpretando, en el uso parlamentario, como el turno reservado a los senadores designados por las Comunidades Autónomas que no sean miembros de la Comisión, como un guiño al carácter eminentemente territorial de la misma. A la vista del número de las intervenciones solicitadas, el presidente, oída la Mesa y los Portavoces, fijará el orden y duración de aquéllas y la ordenación del debate, incluyendo para cada punto del orden del día un turno final de fijación de posiciones de los Portavoces de la Comisión. Si el Gobierno solicitase el uso de la palabra, iniciaría el correspondiente punto del orden del día.

De esta manera, la ordenación usual de un debate en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas suele comenzar con la comparecencia de un miembro del Gobierno, seguida de la intervención de todos los presidentes o miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas que se encuentren presentes, a los que el Gobierno contesta, pudiendo solicitar intervenir en cualquier momento (artículo 84. 4 del Reglamento del Senado). A continuación, intervendrían los senadores designados por las Comunidades Autónomas que no sean miembros de la Comisión, que se hayan inscrito previamente en el turno de oradores reservado a los mismos por la práctica parlamentaria, a los que también contestará el Gobierno, usualmente de forma agrupada. Finalmente, intervendrán los Portavoces de cada uno de los Grupos Parlamentarios en la Comisión, que tienen, por la propia naturaleza de la ordenación del debate, un protagonismo menor que en otras Comisiones, por cuanto el debate central del Gobierno con los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas se produce en la primera parte de la sesión de la Comisión, y continúa después con los senadores autonómicos, sin que muchos de los miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas se encuentren ya presentes, de hecho, en la recta final del debate. Por su propia configuración, éste tiene normalmente una duración muy superior al de otras comparecencias de miembros de Gobierno en las Comisiones ordinarias del Senado. Por ello, el debate con los Grupos Parlamentarios que se produce al final de la sesión, queda, en este caso, en un segundo plano, y se observa así la prevalencia que, en la práctica parlamentaria, acaba adquiriendo el debate desde una

lógica territorial en esta Comisión. Desde este punto de vista, la Comisión General cumple con el objetivo para el que fue concebida, si bien la propia complejidad del formato diseñado y la larga duración de los debates, acaba desincentivando la presencia habitual de miembros del Gobierno ante la misma, por la mayor dificultad de un control parlamentario que se da, en este caso, no sólo, ni principalmente, ante los distintos Grupos políticos, sino, sobre todo, ante los Gobiernos de cada una de las Comunidades Autónomas.

Finalmente, además de la facultad de constituir Ponencias reconocida a todas las Comisiones (artículo 65 del Reglamento del Senado), el artículo 56 bis 5 del Reglamento del Senado establece la posibilidad de constituir *Ponencias para el examen previo de cuestiones que afecten de modo específico a alguna Comunidad Autónoma en particular*, en las que podrán intervenir todos los senadores designados por la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma afectada; o encomendar la elaboración de *Informes individuales* previos sobre estas cuestiones a cualquiera de sus miembros, a propuesta de su presidente y con la aprobación de la mayoría de la Comisión. Una facultad que, de momento, no ha sido utilizada por la Comisión en el desarrollo de sus trabajos.

III. FUNCIONES DE LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El Reglamento del Senado contiene, en su artículo 56, un listado de 23 funciones que atribuye expresamente a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que, en aras de la mayor simplificación posible, vamos a clasificar genéricamente entre las funciones legislativas o de Informe (que son la mayoría de las funciones que se encomiendan a esta Comisión), y las funciones de control al Gobierno, entendido en un sentido amplio.

1. Legislativas o de Informe

De acuerdo con el artículo 56 bis 6 del Reglamento del Senado, cuando la Mesa de la Cámara encomiende a la Comisión General de las Comunidades Autónomas la tramitación de iniciativas legislativas, ésta observará en su funcionamiento lo establecido para las demás Comisiones del Senado (en los artículos 61 a 83 del Reglamento del Senado). Es decir, se trata de una Comisión de carácter legislativo, que dictaminará, como

cualquier otra Comisión legislativa, sobre los proyectos o proposiciones de ley que le remita la Mesa del Senado.

No obstante, también interviene en los textos legislativos que no le corresponda tramitar por razón de la materia. Y es aquí donde se aprecian las especialidades reglamentarias de esta Comisión.

Siguiendo el iter legislativo, lo primero que llama la atención es que se atribuye a la Comisión General la facultad de *ejercer la iniciativa legislativa*, mediante proposiciones de ley (artículo 56 s) del Reglamento del Senado), en cuya tramitación se atenderá a los requisitos previstos en el artículo 108 del Reglamento del Senado para las que se deban a la iniciativa de los únicos sujetos legitimados hasta la creación de esta Comisión – un Grupo Parlamentario o 25 senadores –, es decir, formulación en texto articulado, acompañado de una exposición justificativa y, en su caso, de una Memoria en la que se evalúe su coste económico.

A continuación, en la tramitación de cualquier texto legislativo (o de cualquier iniciativa) en el Senado, podrá solicitarse a la Comisión General *informar acerca del contenido autonómico* de la misma, debiendo emitir su informe, en el caso de las iniciativas legislativas, en el plazo de enmiendas que se le atribuye a la Comisión competente por razón de la materia, esto es, diez días ampliables a cinco más desde su publicación (artículo 197 de Reglamento del Senado), o cuatro días naturales en caso de procedimiento de urgencia, de manera que pueda remitir su Informe a la Comisión respectiva en tiempo para que ésta pueda tenerlo en cuenta al dictaminar sobre el proyecto o proposición de ley. A tales efectos, se remiten en bloque todas las iniciativas a la Comisión, con la idea de que aquélla se pronuncie, en su caso, sobre aquéllas que tengan especial relevancia autonómica, respecto de las que se inste su actuación. Incluso algún autor ha planteado la conveniencia de remitir los trabajos sobre proyectos o proposiciones de ley a la Comisión, antes de que hayan tenido entrada en el Senado, durante su tramitación en el Congreso de los Diputados, de modo que se facilite el cumplimiento del plazo⁴. En los dos casos en los que se ha utilizado este

⁴ ARBÓS, X.: “El Senado: marco constitucional y propuestas de reforma”. *Revista de las Cortes Generales*, nº. 24, 1991, p. 28.

procedimiento, se ha observado, sin embargo, que el plazo ha resultado razonablemente suficiente.

Durante los debates sobre la creación de la Comisión General, una de las claves fue precisamente qué se entendía por “contenido autonómico”, para determinar las leyes sobre las que debía informar esta Comisión (haciéndose algún paralelismo con las denominadas “leyes federativas” en Alemania), y quién calificaba qué leyes tenían este carácter, planteándose la posibilidad de que fuera la propia Mesa del Senado. Finalmente, se optó, en la práctica parlamentaria, por remitir en bloque todas las iniciativas a la Comisión, en el entendido de que serán los Grupos parlamentarios quienes insten la actuación de la Comisión para informar sobre las que consideren que tienen mayor relevancia autonómica.

Como aplicaciones concretas de la función de informar establecida con carácter general para todos los textos legislativos, se recogen, además, en los apartados j) a o) del artículo 56 del Reglamento del Senado, una serie de atribuciones de informe en relación con *los proyectos de ley marco; las leyes orgánicas de transferencia o delegación a las Comunidades Autónomas; los proyectos de ley de armonización de disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas; las secciones del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado que afecten al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas; los proyectos de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial; la autorización del Senado solicitada por el Gobierno para adoptar las medidas necesarias para obligar a una Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de sus obligaciones constitucionales y legales, o prevenir su actuación cuando atente gravemente al interés general de España, según lo previsto en los artículos 155. 1 de la Constitución y 189 del Reglamento del Senado; y la propuesta del Gobierno de disolución de los órganos de las Corporaciones Locales, en el supuesto de que su gestión sea gravemente dañosa para los intereses generales o que suponga el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales.*

En los últimos años, únicamente se han tramitado en la Comisión dos **reformas estatutarias**. En el año 2013, una reforma de calado técnico de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, con el único objetivo de introducir la figura del decreto-ley en su régimen jurídico, mediante la inclusión de un nuevo punto

en el artículo 30 para habilitar al Gobierno regional a dictar disposiciones legislativas provisionales en forma de decreto-ley, estableciéndose así mismo sus límites materiales y los trámites para su convalidación por la Asamblea Regional. A esta propuesta de reforma no se presentaron en el Senado enmiendas ni propuestas de veto, por lo que se sustanció directamente en el Pleno a través de un debate de totalidad, sin pasar por la Comisión General de las Comunidades Autónomas, resultando aprobada en la sesión plenaria de 21 de noviembre de 2013. En el año 2014, con un mayor calado político, se procede a la tramitación de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha, con el objetivo de reducir el número de diputados autonómicos, “en aras de un mayor equilibrio entre la austeridad y la adecuada representatividad”, según reza el preámbulo de la propuesta de reforma. A esta propuesta de reforma se presentaron tres vetos, de los grupos parlamentarios Socialista, de Entesa Catalana Pel Progrès de Catalunya y Mixto, que fueron rechazados en Comisión, además de diez enmiendas, que fueron debatidas en la Comisión sin resultar incorporadas al Informe de la Ponencia, que quedó aprobado como Dictamen de la Comisión, sin alteración alguna respecto del texto remitido por el Congreso de los Diputados.

También en el año 2013, destacó como novedad el desarrollo del procedimiento para sustanciar la *solicitud de emisión de informes de contenido autonómico*, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 56 b) del Reglamento del Senado, que ha sido utilizado en dos ocasiones, en relación con dos leyes fundamentales –la Ley Orgánica de mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) y la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local–, y que ha permitido tener un debate sectorial sobre estas cuestiones en el seno de la Comisión General entre el Gobierno central, los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y los Portavoces de la Comisión General, con la presencia de los ministros de los ramos correspondientes.

Así, por escrito de 15 de octubre de 2013 (nº registro 55380), 20 Senadores, miembros de la Comisión General de las Comunidades Autónomas solicitaron, al amparo del artículo 56 bis 3 del Reglamento del Senado, la convocatoria de esta Comisión para informar acerca del contenido autonómico del Proyecto de Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), que tuvo entrada en el Senado el día 14 de octubre de 2013, encomendándose su tramitación a la Comisión de Educación y Deporte del

Senado y abriéndose un plazo para la presentación de enmiendas, en el que la Comisión General podría informar, en su caso, acerca de su contenido autonómico (artículo 56 b) del Reglamento del Senado).

Por su parte, por escrito de 7 de noviembre de 2013 (nº registro 60408), 20 Senadores, miembros de la Comisión General de las Comunidades Autónomas solicitaron, al amparo del artículo 56 bis 3 del Reglamento del Senado, la convocatoria de esta Comisión para informar acerca del contenido autonómico del Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que tuvo entrada en el Senado el día 7 de noviembre de 2013, encomendándose su tramitación a la Comisión de Entidades Locales del Senado y abriéndose un plazo para la presentación de enmiendas, en el que la Comisión General podría informar, en su caso, acerca de su contenido autonómico (artículo 56 b) del Reglamento del Senado).

El procedimiento utilizado en su tramitación, según lo acordado por la Mesa y los Portavoces de la Comisión, fue, en ambos casos, la designación de una Ponencia para la elaboración del Informe y la apertura de un plazo para la presentación de votos particulares por los Senadores discrepantes. A continuación, se celebró sesión de la Comisión General de las Comunidades Autónomas para el debate y aprobación del Informe de la Ponencia, así como de los votos particulares emitidos por los Ponentes disconformes con aquel.

El debate en Comisión comenzó con la presentación y defensa del informe de la Ponencia por uno de sus miembros, seguido de un turno de defensa de los votos particulares. Al amparo del artículo 84.4 del Reglamento del Senado, los miembros del Gobierno pueden intervenir siempre que lo solicitaren. Haciendo uso de esta potestad, intervinieron, en sendas sesiones de la Comisión, el Ministro de Educación, Cultura y Deporte, Sr. Wert, y el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, Sr. Montoro. A continuación, intervinieron los representantes de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas presentes en la Comisión, por su orden protocolario habitual. Seguidamente, tomaron la palabra los oradores inscritos en el Registro de oradores (como especialidad de la Comisión, al amparo de lo establecido en el artículo 56 bis 4 del Reglamento del Senado), dando por concluida la sesión con un turno general de los Portavoces.

Finalizado el debate, se suspendió la sesión y se reunió la Ponencia para la modificación, en su caso, del texto del Informe, que en ninguno de los dos casos sufrió modificación alguna respecto del texto presentado por la Ponencia. Por consiguiente, finalizada la reunión de la Ponencia, se reanudó la sesión de la Comisión para proceder a la votación del texto del Informe original de la Ponencia, que resultó aprobado en ambos casos y remitido por el presidente de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, junto con los votos particulares rechazados, a la Mesa de la Cámara, para su remisión, respectivamente, a las Comisiones de Educación y Deporte y de Entidades Locales del Senado.

2. De control

En el ámbito del control de la acción del Gobierno, se establece que *la Comisión debe ser informada por el Gobierno* de los acuerdos que aquél celebre con las Comunidades Autónomas o que se alcancen en los órganos de cooperación y coordinación bilateral o multilateral, en especial, el Consejo de Política Fiscal y Financiera; de los procedimientos formalizados ante el Tribunal Constitucional contra normas o actos de las Comunidades Autónomas, así como de la conflictividad entre éstas y el Estado; y de determinadas cuestiones relacionadas con la Unión Europea, como los procesos de adaptación normativa o actos de los órganos de la Unión Europea con trascendencia regional o autonómica, y la cuantía y distribución de los Fondos de aquélla destinados a la corrección de desequilibrios regionales o interterritoriales en España (apartados e), f), g), p) y r) del artículo 56 del Reglamento del Senado).

Además, *la Comisión tiene una serie de facultades de propuesta*, y así, puede formular al Gobierno sus criterios respecto de la representación española en todos aquellos foros internacionales donde haya una representación territorial; puede proponer al Pleno del Senado mociones respecto a asuntos de su competencia (como el resto de las Comisiones); puede proponer a los poderes públicos recomendaciones sobre cuestiones de su competencia; puede promover la cooperación y coordinación entre las diversas Administraciones públicas en materias de su competencia; y debe pronunciarse sobre la necesidad de autorización por las Cortes Generales de los convenios que las Comunidades Autónomas celebren entre sí para la gestión y prestación de servicios de su competencia, así como sobre la

propia autorización, proponiendo al Pleno su otorgamiento, denegación o autorización condicionada (apartados q), u), i), h) y d) del artículo 56 del Reglamento del Senado).

Finalmente, el Reglamento del Senado se refiere, en sus artículos 56 bis 7 y 56 bis 8, a la celebración anual de un *debate sobre el estado de las autonomías* en el seno de la Comisión y del Pleno, respectivamente. Una facultad que ha caído en desuso (sólo existen tres precedentes de su celebración en la Comisión General de las Comunidades Autónomas, en los años 1994, 1997 y 2005; y, antes de su existencia, en el Pleno, en los años 1985, 1987 y 1993), y que ha venido a ser sustituida de facto por la *Conferencia de Presidentes Autonómicos* (constituida en el año 2004, y convocada, desde entonces, siempre a propuesta del Gobierno, en los años 2005, 2007, 2009, 2012 y 2017). Esta Conferencia de Presidentes es, actualmente, el máximo órgano de cooperación entre el Gobierno y las autonomías, exponente fundamental del denominado *federalismo cooperativo*, que se contempla también en la mayoría de los Estados políticamente descentralizados (de modo destacado, en Alemania y Austria, pero también en Suiza, Italia o Canadá). En España, su creación fue anunciada por el presidente del Gobierno, Sr. Rodríguez Zapatero, con ocasión de su investidura en el año 2004, y aunque con ocasión de la IV Conferencia de presidentes de 14 de diciembre de 2009, el Gobierno aprobó un Reglamento que establece que las Conferencias de Presidentes pasarían a celebrarse con periodicidad anual, lo cierto es que, hasta el momento, sólo se han celebrado seis reuniones (la última, el pasado 17 de enero de 2017). Está formada por el presidente del Gobierno, que la preside, y por los presidentes de las 17 Comunidades Autónomas y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla.

3. *Cláusula residual*

La enumeración de funciones se cierra con una cláusula general que reconoce a la Comisión General de las Comunidades Autónomas todas las funciones de carácter no legislativo que el Reglamento atribuye de modo genérico a las Comisiones de la Cámara o las que le encomiende la Mesa del Senado, siempre que estén relacionadas con cuestiones autonómicas (artículo 56 v) del Reglamento del Senado).

IV. BALANCE DE LAS ACTIVIDADES DE LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Desde la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, ha sido una constante la apelación desde la oposición a la reducida actividad de la misma, incompatible con el carácter que se le atribuye de Comisión más representativa de la Cámara de representación territorial. La consolidación de esta tendencia ha evidenciado, año tras año, el fracaso de esta vía para articular el debate sobre cuestiones territoriales en la segunda Cámara, que se sigue reconduciendo preferentemente a cada una de las Comisiones específicas por razón de la materia.

Como adelantábamos antes, el mismo formato de la Comisión desincentiva la celebración en su seno de este tipo de debates, con una duración muy superior a las comparecencias ordinarias en Comisión, debido a la presencia de representantes de todas las Comunidades Autónomas, junto a los Portavoces de la propia Comisión. Por ello, no son habituales las comparecencias de miembros del Gobierno en esta Comisión. No ha habido, en los últimos años, ninguna reforma estatutaria de calado ni se ha utilizado de modo ordinario el procedimiento que se institucionalizó a comienzos de la X Legislatura para sustanciar la solicitud de emisión de informes de contenido autonómico. Y tampoco se ha celebrado con periodicidad anual el Debate sobre el estado de las autonomías ni la Conferencia de Presidentes, que sólo en el año 2017 parece asumir la necesidad de retomar sus trabajos.

La repetición de las elecciones generales el 26 de junio de 2016, resultando en la XI Legislatura más corta de la historia de nuestra democracia, y el arranque de una XII Legislatura sin la investidura de un presidente del Gobierno, tampoco modificaron sustancialmente esta realidad durante los primeros meses de la presente Legislatura, en los que la Comisión General de las Comunidades Autónomas no registró actividad distinta de sus dos sesiones de constitución, como consecuencia de la peculiaridad del inicio de los trabajos de dos Legislaturas en un mismo año.

No obstante, durante el año 2017, sí se ha registrado un mayor protagonismo de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, como consecuencia de la aplicación de los acuerdos adoptados en la ***VI Conferencia de Presidentes Autonómicos, celebrada el día 17 de enero***

de 2017, de los que dio cuenta la vicepresidenta del Gobierno, Sra. Sáenz de Santamaría, en su comparecencia ante la Comisión del día 24 de enero de 2017. Entre sus conclusiones, se encontraba el compromiso de “*celebrar anualmente la Conferencia de Presidentes como órgano de máxima cooperación entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía*”; y la reactivación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas para dos debates de calado en el seno de la misma.

Así, el Acuerdo de la VI Conferencia de Presidentes sobre un Pacto de Estado contra la Violencia de Género, señala que los Presidentes reunidos acuerdan “*encomendar al Gobierno de España la solicitud de la convocatoria de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado para celebrar un debate monográfico sobre la violencia de género que incorpore las aportaciones de las mismas a los trabajos del Pacto de Estado contra la violencia de género*”. Esta previsión dio lugar a la celebración de una sesión de la Comisión el día 9 de marzo de 2017, con la comparecencia de la ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y el inicio en la negociación entre todos los grupos parlamentarios de una serie de puntos de acuerdo para el Pacto de Estado por la Violencia de Género.

Por su parte, el Acuerdo de la VI Conferencia de Presidentes sobre el Pacto Social y Político por la Educación, expresamente señala que los Presidentes reunidos acuerdan “*encomendar al Gobierno de España la solicitud de la convocatoria de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado para celebrar un debate monográfico sobre educación que incorpore el diagnóstico y las aportaciones de las mismas a los trabajos del Pacto de Estado Social y Político por la Educación*”. Ello dio lugar a la sesión de la Comisión de 27 de marzo de 2017, con la comparecencia del ministro de Educación, Cultura y Deporte, en la que también se aprobaron los puntos de acuerdo alcanzados entre todos los grupos parlamentarios sobre la violencia de género, y se acordó la creación de una Ponencia de estudio para el pacto educativo, en el seno de la misma Comisión.

Esta ***Ponencia para el estudio de un Pacto de Estado en materia de Educación***, constituida en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, como consecuencia de los acuerdos de la VI Conferencia de Presidentes, se ha reunido en 15 ocasiones y ha celebrado 22

comparecencias en los años 2017 y 2018, con la presencia de los consejeros de Educación de las respectivas Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, para la aportación de la perspectiva territorial al futuro Pacto de Estado por la Educación en España.

El procedimiento diseñado, a estos efectos, ha resultado muy novedoso en relación con el funcionamiento de las demás Ponencias en el Senado. El artículo 56 bis 2 del Reglamento del Senado establece, respecto de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que podrán intervenir en sus sesiones “los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, representados por su Presidente o por el miembro del correspondiente órgano colegiado de gobierno designado para ello”. Como especialidad de esta Ponencia de estudio, por aplicación analógica de lo establecido en este artículo, podrán participar en sus sesiones los Consejeros competentes de las Comunidades Autónomas o la persona que éstos designen a efectos de seguimiento de los trabajos de la Ponencia de Estudio.

En consecuencia, además de los senadores miembros de la Ponencia de estudio, han sido convocados a todas las sesiones celebradas, los representantes que han sido designados por los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas (en todos los casos, pertenecientes a las respectivas Consejerías de Educación) a razón de uno por cada Comunidad Autónoma o Ciudad con Estatuto de Autonomía. Por ello, esta Ponencia está compuesta actualmente por 29 miembros: 10 senadores miembros de la Ponencia con derecho de voz y de voto y 19 representantes de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía con derecho de voz pero no de voto.

Finalmente, se ha tramitado, a través de la Comisión conjunta de las Comisiones General de las Comunidades Autónomas y Constitucional, la *aplicación del artículo 155 de la Constitución española*, que ha dado lugar al diseño de un procedimiento nuevo, que no había sido necesario instrumentar hasta este momento. Sólo existía un precedente, que se remonta al año 1989, en el que el requerimiento del Gobierno bastó para que la Comunidad Autónoma correspondiente cesara en su actuación inconstitucional, lo que hizo innecesaria la actuación del Senado. Y es el único supuesto de atribución constitucional exclusiva al Senado, en detrimento del Congreso de los Diputados.

En este caso, la solicitud del Gobierno de autorización al Senado para la adopción de una serie de medidas coercitivas, como consecuencia de las decisiones adoptadas en la Generalitat de Cataluña por su Gobierno y su Parlamento en el mes de octubre de 2017, precisó de la verificación formal de dos requisitos exigidos por el artículo 189. 1 del Reglamento del Senado: (1) que el acuerdo del Gobierno de España – adoptado en la reunión del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017 – incluyese el contenido y alcance de las medidas que el Senado debía autorizar; y (2) la justificación de haberse efectuado el requerimiento a la Comunidad Autónoma y de su incumplimiento.

Constatado el cumplimiento de ambos requisitos, la primera decisión sobre tramitación consistió en acordar la creación de una *Comisión Conjunta de las Comisiones General de las Comunidades Autónomas y Constitucional*, cuya constitución tuvo lugar el día 24 de octubre de 2017, para la formulación de una propuesta razonada en relación con las medidas del Gobierno.

Es llamativa la preferencia por esta fórmula, que permite el artículo 189. 2 del Reglamento del Senado, frente a la más natural que hubiera sido la tramitación exclusiva por la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Pero, una vez más, se demuestran aquí las reticencias al formato específico de una Comisión como la General, que hubiera dado entrada en el debate a los Consejos de Gobierno de todas las Comunidades Autónomas, alargando, además, considerablemente, un procedimiento en el que los plazos de actuación eran muy cortos, precisamente por la mayor duración de los debates, que, como ya hemos apuntado, explica la tendencia a un uso no tan habitual de este formato.

A estos efectos, se designó una Ponencia que se reunió el día 26 de octubre de 2017 y aprobó por mayoría una propuesta en la que, tras constatar (1) “La extraordinaria gravedad en el incumplimiento de las obligaciones constitucionales y la realización de actuaciones gravemente contrarias al interés general por parte de las Instituciones de la Generalitat de Cataluña” así como (2) “Que el Presidente del Gobierno planteó un requerimiento al Presidente de la Generalitat para que procediera al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de actuaciones gravemente contrarias al interés general, y que dicho requerimiento no ha sido atendido por el Presidente de la Generalitat”, afirmó la procedencia de la aprobación de las medidas incluidas en el acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre

de 2017, con algunos condicionamientos y modificaciones introducidas en las mismas, además de alguna precisión técnica. Finalmente, estableció que “las facultades de seguimiento y control de las medidas contenidas en el Acuerdo se atribuyen a la Comisión conjunta de las Comisiones General de Comunidades Autónomas y Constitucional”.

Esta propuesta fue presentada en la sesión de la Comisión conjunta que tuvo lugar a continuación, con la comparecencia de la vicepresidenta primera del Gobierno y ministra de la Presidencia y para las Administraciones Públicas, y fue votada de forma nominal pública por llamamiento, resultando aprobada por 22 votos a favor y 5 en contra. Posteriormente, en el debate que tuvo lugar en el Pleno del Senado, el día 27 de octubre de 2017, intervino en nombre del Gobierno su presidente, además de los representantes de todos los grupos parlamentarios, votándose a continuación y aprobándose la propuesta de la Comisión conjunta, con la incorporación de tres votos particulares de los grupos parlamentarios Nacionalista, Socialista y Popular. Cabe destacar que, tanto en el trámite de Comisión como de Pleno, se abrió la posibilidad a que, si lo deseaba, el presidente de la Generalitat pudiera intervenir en el debate, puesto que el Reglamento del Senado no lo impedía y podía entenderse como una garantía más, en un procedimiento en el que el Senado debía conocer tanto la posición del Gobierno español como la del Gobierno catalán.

Desde la aprobación del requerimiento del Gobierno, dentro de las facultades de seguimiento que la propuesta atribuyó a la Comisión conjunta, comparecieron ante la misma el secretario de estado para las Administraciones Públicas, Sr. Bermúdez De Castro, los días 4 de diciembre de 2017 y 22 de marzo de 2018, y la vicepresidenta del Gobierno, Sra. Sáenz de Santamaría, el día 18 de diciembre de 2017, para dar cuenta del desarrollo y ejecución de las medidas aprobadas por el Senado al amparo del artículo 155 de la Constitución, cuya aplicación finalizó de forma automática el día 2 de junio de 2018, con la toma de posesión del nuevo Gobierno de la Generalitat de Cataluña.

Por consiguiente, parece evidente que durante la XII Legislatura, la Comisión General de las Comunidades Autónomas ha ganado en relevancia en su actuación. Se han celebrado tres comparecencias de miembros del Gobierno para dar cuenta de los Acuerdos de la VI Conferencia de Presi-

dentos Autonómicos, que reitera su intención de mantener una periodicidad anual en sus reuniones; se ha constituido por primera vez una Ponencia en el Senado con participación activa de las Consejerías respectivas de las Comunidades Autónomas, que han formado parte integrante de la misma, en igualdad de condiciones respecto de los senadores (salvo por la evidente imposibilidad de voto en la misma); y se ha tramitado, conjuntamente con la Comisión Constitucional, el novedoso procedimiento, nunca antes utilizado, por el que se ha aplicado por primera vez en nuestra democracia el artículo 155 de la Constitución. Por lo que, al menos durante la presente Legislatura, los trabajos de esta Comisión han adquirido un mayor protagonismo en la Cámara. También es destacable el procedimiento diseñado para la solicitud de informes de contenido autonómico durante la X Legislatura. Con todo, sigue sin ser un balance excesivamente positivo para la que fue concebida como la Comisión más representativa del Senado en tanto que Cámara territorial, que dista con mucho de la periodicidad en las reuniones de las Comisiones más activas del Senado.

Mucho se ha dicho desde la aprobación de la Constitución española de 1978 acerca de la necesaria reforma del Senado. Son pocos los que se atreven a negar su necesidad. No obstante, la práctica política y parlamentaria parece demostrar, Legislatura tras Legislatura, que falta una verdadera voluntad de reforzar la posición constitucional del Senado. No está claro que el Congreso de los Diputados vaya a querer ceder protagonismo en favor de una segunda Cámara más reforzada, cuando ahora monopoliza absolutamente las decisiones legislativas. Tampoco está claro que ningún Gobierno, sea del signo que sea, y por más que siempre se reclame la reforma del Senado desde la oposición, quiera de verdad ponerla en práctica durante su mandato, pues supone un mayor control parlamentario, especialmente complicado si realmente en el Senado estuvieran representadas las Comunidades Autónomas. Y desde los partidos nacionalistas no parece que presionar en favor de la consolidación de un Estado de las autonomías con mayor fortaleza vaya a estar entre sus prioridades inmediatas. Si la Comisión General de las Comunidades Autónomas ha servido de ensayo de algo, ha sido precisamente para demostrar esto: que desde la oposición siempre se quiere reactivar y potenciar su funcionamiento y que desde el Gobierno siempre se intenta evitar el control más reforzado que supone su especial formato, en el que tienen voz los Consejos de Gobierno de las

Comunidades Autónomas. Baste como muestra la opción elegida para la reciente aplicación del artículo 155 de la Constitución.

V. CONCLUSIONES

1. La Constitución española de 1978 introduce un *sistema bicameral* en el que las diferencias entre las funciones atribuidas al Congreso de los Diputados y al Senado no quedan lo suficientemente claras para la ciudadanía, que observa cómo el Senado, que debería ser la Cámara de representación territorial –según su definición constitucional–, reproduce en sus debates la misma confrontación por bloques ideológicos que se manifiesta en el Congreso de los Diputados, haciendo que el debate gire, en la mayor parte de las ocasiones, en torno a los principales temas de preocupación de la política nacional, y no tanto en torno a los intereses regionales o autonómicos.

2. Como *Cámara de segunda lectura* o de perfeccionamiento de la ley, el papel del Senado es incuestionable. La práctica totalidad de los proyectos de ley son enmendados en el Senado, y esas enmiendas suelen ser respetadas en el Congreso de los Diputados. Además, la menor presión mediática que existe en el Senado permite una lectura más sosegada de la ley –a pesar de que los plazos sean más cortos–, y una mejora técnica de la misma.

3. Como *Cámara de representación territorial*, la diversidad de esta Cámara respecto del Congreso de los Diputados parece más difícil de explicar.

4. La *reforma del Reglamento del Senado de 1994* ha introducido algunas novedades importantes. Uno de los puntos clave de la reforma fue la introducción de la posibilidad del uso de las lenguas cooficiales, además del castellano, en determinados debates. Pero la esencia de la reforma consistió en la creación de la propia Comisión General de las Comunidades Autónomas, a la que finalmente se atribuye carácter legislativo.

5. La *actividad de la Comisión General de las Comunidades Autónomas* ha sido muy reducida desde su creación, a pesar de considerarse la Comisión más representativa de la Cámara territorial, evidenciando el fracaso de esta vía para articular el debate sobre cuestiones territoriales en la segunda Cámara, que se sigue reconduciendo preferentemente a cada una

de las Comisiones específicas por razón de la materia. El propio formato de la Comisión desincentiva, en la práctica, las comparecencias del Gobierno ante la misma, debido al control más reforzado que supone la presencia de representantes de todas las Comunidades Autónomas, junto con los Portavoces de la propia Comisión.

6. Se sigue hablando, por ello, de la *reforma del Senado*, que, para ser completa, debería referirse tanto a las funciones como a la composición del Senado.

7. La reforma del Senado *para reforzar sus funciones* constitucionales, ha sido objeto de estudio en casi todas las Legislaturas en el Senado, dando lugar a algunas propuestas concretas como las siguientes: que el Senado realice la primera lectura en las leyes con incidencia autonómica y, en caso de discrepancia, se acuda a métodos de conciliación; que se realice en el Senado la toma en consideración de las iniciativas legislativas propuestas por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas; o que se establezcan unos requisitos más exigentes para que el Congreso de los Diputados rechace las propuestas del Senado en el procedimiento legislativo ordinario (lo que exigiría la reforma de los artículos 87. 2, 88, 89. 2 y 90 de la Constitución).

8. La reforma de la *composición del Senado* no ha sido objeto de un estudio tan pormenorizado, pero se han realizado numerosas reflexiones doctrinales. Algunas de las propuestas apuntarían a un Senado compuesto sólo por senadores designados por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, elegido de forma simultánea a las elecciones autonómicas e indisoluble por el presidente del Gobierno (lo que exigiría la reforma del artículo 69 de la Constitución).

9. No es evidente la *voluntad política* existente para una reforma de semejante calado. Supondría introducir un nuevo actor junto al Congreso de los Diputados y complicar el control de la acción del Gobierno. Las alternativas, a corto plazo, pasan por mantener el bicameralismo en sus mismos términos, aceptando el carácter de Cámara de segunda lectura del Senado, con todos los beneficios inherentes al hecho de contar con una doble lectura, pero asumiendo su limitada representatividad territorial; o bien reforzar, en algunos supuestos singulares, las funciones del Senado para darle un mayor protagonismo en los asuntos de marcado carácter territorial.

BIBLIOGRAFÍA

- AJA, E.: “Las Comunidades Autónomas y la reforma del Reglamento del Senado”. *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 35, 2, 1993, pp. 11-18.
- ARBÓS, X.: “El Senado: marco constitucional y propuestas de reforma”. *Revista de las Cortes Generales*, nº. 24, 1991, pp. 7-34.
- GARCÍA-ESCUADERO, P.: “La Comisión General de las Comunidades Autónomas (reforma del Reglamento del Senado)”. *Revista de Administración Pública*, nº 133, pp. 485-500.
- GARCÍA PECHUÁN, M.: “La reciente reforma reglamentaria del Senado (encuadre y significado de la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas)”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 32, 1994, pp. 87-119.
- RIPOLLÉS SERRANO, M. R.: “Breve nota sobre la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado”. *Anuario Jurídico de La Rioja*, nº 8, 2002, pp. 11-17.
- SAIZ ARNAIZ, A.: “El Senado y las Comunidades Autónomas”. *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 41, 1995, pp. 293-321.
- TORRES DEL MORAL, A.: “Veinticinco años de Senado”. *Revista de Derecho Político*, nº 58-59, 2003-2004, pp. 427-448.