

### Introducción: 2004, un año de inflexión

Llegué al Senado hace unos tres años, en febrero de 2002. Nunca antes había tenido ocasión de prestar mis servicios en esta Cámara, tras casi una década entre el Congreso de los Diputados y «el otro Parlamento con sede en Madrid», la Asamblea de Madrid. Siempre había escuchado de mis compañeros aquí destinados que se trataba de una Cámara muy «singular», pero achacaba ese calificativo casi a la rutina coloquial: ¿qué institución no es «singular», sobre todo si uno trabaja en ella? Transcurridos estos tres años, debo no obstante decir que verdaderamente el Senado presenta rasgos de gran singularidad que me atrevería incluso a afirmar no se perciben hasta tanto no se ha trabajado entre sus muros; uno de ellos destaca sobremanera de entre cualquier otro: el Senado esconde el secreto de la gran cuestión de España, la territorial. Ni aun prestando servicios en una Administración (parlamentaria) autonómica había detectado esta cuestión con siquiera lejana profundidad. La vida en el Senado es escuela diaria de la España autonómica, y su organización y funcionamiento revelan a las claras –porque esta sensación se percibe por cierto tan rápida como nítidamente– que nada que concierna a la España autonómica es ajeno al Senado, como a la inversa, nada que concierna al Senado es, ni puede ser, ajeno a la España autonómica. En otras palabras, que –si se permite la expresión– el «problema territorial» de España se refleja en el Senado con particularísimas claridad y crudeza; en tanto que ninguna reforma –ésta es en todo cuanto se refiere al Senado la palabra talismán– podrá acometerse en el Senado sin ser conscientes de que la misma tendrá siempre una repercusión, mayor o menor, en nuestro sistema autonómico (más allá de su inevitable proyección en la totalidad del sistema constitucional). Aun cuando sólo fuera en este sentido, la –por «huera» (Punset)- tan denostada etiqueta de territorialidad del artículo 69.1 de la Constitución no deja paradójicamente de marcar su impronta en la institución senatorial.

Sabido es que, por todo ello, y por algunas razones más propias de la coyuntura política de que se tratase, ninguna reforma del Senado se ha llevado aún a cabo, más allá de la que, sin llegar más lejos, felizmente desembocó en la revisión reglamentaria de 1994. No es éste desde luego el lugar para explorar los verdaderos «océanos de tinta» que sobre ello se han vertido en nuestro país prácticamente desde 1978. Ni siquiera para sintetizar los sucesivos intentos de reforma que, con independencia del de 1994, fueron naciendo y muriendo. Baste lo dicho hasta ahora, y a modo de introducción, para ambientar al lector en los antecedentes de un año en la vida del Senado, 2004, el que aquí se analizará, que de

alguna manera podría haber supuesto un punto de inflexión en la tan cuestionada trayectoria de esta Cámara, evidentemente propiciado por la alternancia en el poder surgida de las elecciones del día 14 de marzo de 2004.

No será descartable que se comparta esta opinión tras el examen de los eventos que a lo largo de este año se han venido produciendo en la Casa, y que agruparemos bajo las sucesivas rúbricas de «acontecimientos de índole general» (en tanto que no específicamente autonómicos), «novedades del inicio de la VIII Legislatura», «iniciativas parlamentarias de contenido autonómico», y «actividades de la Comisión General de las Comunidades Autónomas», seguidas de unas «conclusiones y valoraciones finales».

Una advertencia metodológica, antes de adentrarnos en lo anunciado: el peso fundamental del trabajo basculará como es natural sobre los asuntos de *contenido autonómico*, entendiendo por tales, aquéllos que afecten a la organización de las Comunidades Autónomas (CC.AA.), a su funcionamiento institucional o al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las mismas. Nada de ello será sin embargo óbice para que comentemos siquiera tangencialmente esos «acontecimientos de índole general» —es decir, de contenido no estrictamente autonómico—, a que acabamos de referirnos, pues su gran importancia haría difícilmente justificable su omisión. Con ellos empezamos.

### Acontecimientos de índole general

Tres han sido los acontecimientos de índole general que por su particular relevancia debemos reseñar: el primero de ellos, la reforma reglamentaria del artículo 49, apartados 2 y 3, presenta un perfil rutinario, puesto que al fin y al cabo se efectúa al inicio de cada Legislatura, siempre que la correspondiente reglamentación gubernamental altera la organización de algún ministerio. Se aprobó durante la sesión plenaria de 12 de mayo de 2004, y adecúa el sistema senatorial de Comisiones a la nueva estructura ministerial.

De mayor calado es una segunda reforma del Reglamento del Senado, la que modificó los artículos 20 y 67, en materia de solicitudes de documentación. La presente reforma tiene por objeto permitir que los Senadores puedan realizar solicitudes de documentación, de igual manera que lo hacen los Diputados. Concretamente, se modificó el artículo 20, relativo a los derechos y deberes de los Senadores, introduciendo un apartado segundo que viene a recoger los mismos términos del artículo 7 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Asimismo, se modificó el artículo 67 relativo a la solicitud de documentación por parte de las Comisiones, de manera que su procedimiento se ajusta ahora al que se introduce en el apartado segundo del artículo 20 para las solicitudes individuales de los Senadores. La reforma se aprobó en la sesión plenaria del día 3 de noviembre de 2004.

En tanto que el tercer acontecimiento es de mucho mayor alcance, como quiera que nunca antes se había producido: se trata de la aprobación de diversas propuestas de veto con ocasión del debate presupuestario. Fueron exactamente cuatro, respectivamente presentadas por los Grupos Parlamentarios Popular, de

Senadores Nacionalistas Vascos, Catalán en el Senado de Convergencia i Unió y Mixto (a instancias del Senador Anxo Quintana, del Bloque Nacionalista Galego). Su tramitación resultó altamente polémica, estando en liza la procedencia o no de que las mismas fueran votadas en la Comisión de Presupuestos con anterioridad a su remisión al Pleno. Finalmente, se optó por que fueran votadas en la Comisión, que aprobó la del Grupo Mixto (no fue pues reglamentariamente preciso someter a votación las demás) en su sesión de 9 de diciembre de 2004. Lo mismo sucedió en la sesión plenaria de 13 de diciembre de 2004, con lo que por primera vez en la historia de la Constitución de 1978, el Senado vetaba un proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado. Ello motivó la obvia imposibilidad de dar cauce al trámite de debate y votación de enmiendas en el Pleno del Senado, y la inmediata devolución del proyecto al Congreso, para que, en su caso, y de obtenerse la pertinente mayoría absoluta, éste levantara el veto senatorial, como finalmente sucedió.

### **Novedades del inicio de la VIII Legislatura**

Si alguna afirmación es difícilmente discutible respecto de la vida del Senado es la de que el arranque de la VIII Legislatura ha traído consigo un muy considerable elenco de novedades, de variada índole, y algunas de ellas de muy notable trascendencia.

#### *Los recursos de inconstitucionalidad promovidos por Comunidades Autónomas contra leyes aprobadas por las Cortes Generales*

En una de sus primeras reuniones, la de 20 de abril de 2004, y tras oír al respecto a los Portavoces de la Cámara, la Mesa adoptaba ya una decisión de importancia, que ponía fin a una práctica emprendida durante la Legislatura anterior, relativa a la personación y formulación de alegaciones por la Cámara en los recursos de inconstitucionalidad promovidos por Comunidades Autónomas contra Leyes aprobadas por las Cortes Generales. De esta forma, la Mesa volvía a los criterios tradicionales por ella aplicados, consistentes en personarse y formular alegaciones exclusivamente en aquellos recursos y cuestiones de inconstitucionalidad en los que se alegue un vicio de procedimiento ocurrido durante la tramitación en el Senado y a los solos efectos de defender la correcta actuación de la Cámara.

#### *La presentación del Gobierno ante el Senado*

De mucha mayor relevancia fue la presentación del Gobierno ante el Senado, formalizada en la sesión plenaria del día 11 de mayo de 2004, a petición del propio Gobierno, recuperando así una práctica parlamentaria inaugurada a comienzos de la II Legislatura (diciembre de 1982) y continuada únicamente a inicios de la III (octubre de 1986). La presentación del Gobierno consistió en un debate con una intervención del Presidente del Gobierno seguida de un turno de Portavoces

de menor a mayor, de diez minutos cada uno, y del cierre del debate por el propio Presidente del Gobierno. Las distintas formaciones políticas integradas en el Grupo Parlamentario Mixto intervinieron también, dentro del turno asignado al mismo.

Durante su alocución, el Presidente del Gobierno resaltó su voluntad de establecer un marco de diálogo, debate y comparecencia frecuente para sus relaciones y las del conjunto del Gobierno, con el Senado. Defendió la necesidad de celebrar con carácter anual el Debate sobre el Estado de las Autonomías, como prescriben las normas reglamentarias de la Cámara, al tiempo que indicó que la reforma del Senado ocupa un lugar central en la agenda política del Gobierno, dentro del más amplio marco de la reforma constitucional que se propone acometer, y ello como condición para la cohesión de España y el respeto a la identidad de las distintas CC.AA. Una reforma que se emprendería con el asesoramiento y apoyo del Consejo de Estado, y para la que dijo estar a la espera de las propuestas que desde la propia Cámara pudieran surgir. En síntesis, sobre la voluntad del Gobierno de acometer tal reforma, el Presidente señaló en una de sus réplicas, que «esta vez va en serio».

En cuanto a las reformas estatutarias, el Presidente del Gobierno manifestó que el Gobierno las apoyaría, siempre y cuando cumpliesen dos condiciones: el respeto a la Constitución y el respaldo de un amplio consenso político y social. El Presidente subrayó también su decisión de multiplicar los espacios de diálogo y encuentro con las CC.AA., a través de entrevistas bilaterales, de la I Conferencia de Presidentes Autonómicos (que se propuso convocar) y de la participación de las CC.AA. en los pertinentes foros de decisión de la Unión Europea. En esta misma línea, destacó su propósito de reformar el actual modelo de financiación autonómica, impulsar el reconocimiento, protección y uso de las lenguas oficiales de las CC.AA., y realzar el perfil competencial de los ayuntamientos, merced a la institucionalización de las relaciones con la Federación Española de Municipios y Provincias, y a la elaboración anual de un informe sobre la situación de las corporaciones locales, para su posterior debate en el Senado.

En sus réplicas, el tono general de los Grupos Parlamentarios fue de apertura al diálogo propuesto por el Presidente del Gobierno. Esa misma fue la disposición manifestada por el Portavoz del Grupo Parlamentario Popular, si bien éste recalcó que su Grupo no comparte la conveniencia de reformar la Constitución, propugnada por el Presidente del Gobierno; así como la necesidad de que, si ésta se ejecuta finalmente, será preciso concretar sus términos en mayor medida.

### *El uso en la Cámara de las lenguas oficiales en las Comunidades Autónomas*

Otro muy importante frente de innovaciones para la vida de la Cámara viene representado por el uso en la misma de las lenguas oficiales en las Comunidades Autónomas. El asunto fue muy pronto objeto de debate —en el propio mes de abril de 2004— en los órganos de gobierno del Senado, lo que movió entonces a la Presidencia, dadas sus considerables implicaciones técnicas, económicas y administrativas en general, a solicitar un informe al respecto a la Secretaría General.

Informe que además arrancaba de la moción aprobada por unanimidad de todos los Grupos Parlamentarios el día 25 de mayo de 2004, por la que el Senado, en su condición de Cámara de representación territorial, impulsaría, antes de final de ese año, la reforma del Reglamento de la Cámara con el fin de hacer posible la utilización de las lenguas que tengan carácter oficial en alguna Comunidad Autónoma en sus sesiones.

El informe de la Secretaría General fue presentado a la Mesa y a la Junta de Portavoces de la Cámara el día 5 de octubre de 2004. En lo esencial, el informe abre la posibilidad a la ampliación del uso de las lenguas cooficiales a todas las sesiones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, como primer paso para que, al compás de los proyectos de reforma de la Cámara, surjan ulteriores propuestas de ampliación del uso de las lenguas cooficiales a otros órganos del Senado. Su contenido fue respaldado por todos los Grupos, si bien dos de ellos, el de la Entesa Catalana de Progrés y el Catalán en el Senado de Convergència i Unió propugnaron la necesidad de llegar más allá de lo que el mismo planteaba como inmediatamente aplicable, primordialmente en el sentido de abrir el uso de las lenguas cooficiales en sesiones plenarias de control. Se constató la general voluntad de acuerdo sobre el asunto, y se decidió que la Presidencia remitiera a los Grupos propuestas concretas de avance, elaborar un calendario para los posteriores pasos, así como solicitar apoyo de los Parlamentos Autonómicos con experiencia en la materia.

La Junta de Portavoces de 23 de noviembre de 2004 tomó conocimiento de la plena disposición a ofrecer su apoyo de aquellos Parlamentos Autonómicos a los que la Presidencia se había dirigido para solicitar su colaboración; y tras prolijo debate acerca de detalles de un posible acuerdo, expresó su parecer favorable a dejar patente la voluntad política de todos los Grupos Parlamentarios de avanzar al respecto.

Mientras que en reunión de la Junta de Portavoces de 30 de noviembre de 2004, se decidía trasladar a la Comisión de Reglamento el informe sobre la ampliación del uso de las lenguas cooficiales en el Senado, el documento presidencial de propuestas relativas al uso de las mismas y las actas de las reuniones de la Junta de Portavoces inclusivas de los correspondientes debates, a fin de que la Comisión pudiera iniciar el estudio de una posible reforma del Reglamento del Senado orientada a la ampliación del uso de dichas lenguas en la Cámara. Siguiendo tales pautas, la Mesa y los Portavoces de la Comisión de Reglamento mantuvieron su primera reunión el 22 de diciembre de 2004. El deseo de la Presidencia y de los Grupos es el de que la reforma esté lista para el período de sesiones que se inicia en febrero de 2005.

Los trabajos de la Comisión de Reglamento se centrarán en el ya citado documento presidencial de propuestas, basado en el informe de la Secretaría General. En primer lugar, el documento recoge la voluntad de efectuar la reforma reglamentaria que permita el uso de las lenguas autonómicas en todas las sesiones de la Comisión General de las CC.AA., una posibilidad que como es sabido sólo se permite hoy para los Debates sobre el Estado de las Autonomías. El documento prevé también la posibilidad de que el Boletín Oficial de las Cortes (Sección Senado) publique en castellano y en la lengua cooficial correspondiente la inicia-

tiva en cuestión, siempre que su autor la presente en ambas lenguas; ahora bien, ello sólo será posible respecto de las iniciativas de índole no legislativa, pues las leyes seguirán publicándose tan sólo en castellano. En tercer lugar, la propuesta permite que los senadores formulen sus preguntas en una lengua autonómica durante las sesiones plenarias de control, con traducción consecutiva al castellano, si bien las réplicas a la autoridad compareciente deberán formularse sólo en castellano. Por último, el uso de las lenguas cooficiales en los demás órganos de la Cámara, en especial otras Comisiones, se inscribirá en el marco de la futura reforma constitucional.

### *Las preguntas al Presidente del Gobierno*

Una de las novedades de mayor trascendencia del inicio de esta VIII Legislatura fue sin lugar a dudas la voluntad del Presidente del Gobierno de someterse una vez al mes a las sesiones de control al Gobierno. Ello suponía una nueva brecha en nuestra tradición constitucional, pues en ninguna otra ocasión anterior había sucedido así desde 1978. Como es sabido, hubo un intento de que así fuera durante la VII Legislatura, y cerca se estuvo de un acuerdo, pero la intención del anterior Gobierno de combinar esta comparecencia mensual en el Senado con una comparecencia menos de las entonces formalizadas ante el Congreso de los Diputados hizo que la entonces oposición desestimara la idea. En esta VIII Legislatura, la comparecencia mensual del Presidente del Gobierno para responder preguntas en el Senado se sustancia con independencia de las que aquél esté obligado a formalizar ante el Congreso.

De acuerdo con ello, el Presidente del Gobierno contesta siete preguntas en una serie de dos plenos, a razón de cuatro y tres en cada uno de ellos, de las cuales una corresponde siempre en todo pleno al Grupo Parlamentario Popular en el Senado, como Grupo mayoritario de la oposición, y el resto, a los demás Grupos Parlamentarios, salvo el Socialista. La primera comparecencia del Presidente del Gobierno ante el Pleno del Senado para dar contestación a las preguntas formuladas por los Senadores tuvo lugar en la sesión del día 17 de noviembre de 2004, sin que se celebrase ninguna en el mes de diciembre de 2004, al no estar previstas durante el mismo sesiones de control al Gobierno.

### *El Debate sobre el Estado de las Autonomías*

Como se ha podido ya deducir de las palabras pronunciadas por el Presidente del Gobierno durante la sesión plenaria de 11 de mayo de 2004, otra más de las variaciones introducidas en la presente Legislatura es la de celebrar *anualmente* el Debate sobre el Estado de las Autonomías, previsto con esa periodicidad en el Reglamento del Senado.

A mediados del mes de noviembre de 2004, la Junta de Portavoces comenzó a ponderar la fecha más adecuada para su celebración. En el momento de escribirse estas páginas (enero de 2005), continúa sin tenerse certeza sobre la misma, si bien una cosa parece clara: de celebrarse en 2005, el Debate tendrá lugar antes

de las elecciones autonómicas vascas, previstas para el próximo mes de mayo. Y puesto que no es posible que el mismo se celebre en fechas inmediatamente anteriores al 20 de febrero de 2005, en que se desarrollará el referendo sobre la Constitución Europea, todo apunta a los meses de marzo o abril como con mucho los más probables a este efecto.

### *La I Conferencia de Presidentes Autonómicos*

Concluimos este largo capítulo de novedades con la última, aunque no en absoluto la menos importante de ellas, la I Conferencia de Presidentes Autonómicos, que tuvo lugar en la sede del Senado el día 28 de octubre de 2004. Como es notorio, era la primera vez que una reunión de este tipo tenía lugar en España, al congregarse oficialmente al Presidente del Gobierno y a los de todas y cada una de las CCAA, junto a los Presidentes de las dos Ciudades con Estatuto de Autonomía (Ceuta y Melilla). La reunión tuvo un orden del día centrado en la financiación del sistema sanitario, tal y como se había acordado en las reuniones preparatorias mantenidas por el Ministro de Administraciones Públicas y los Consejeros autonómicos competentes. Ello no fue sin embargo obstáculo para que los asistentes tuvieran ocasión de departir menos formalmente acerca de otros asuntos de interés común, no sólo durante la propia reunión, sino también con ocasión del almuerzo que S.M. el Rey ofreció a todos ellos en el Palacio Real, que puso solemne fin a la Conferencia.

Por otro lado, ya el día 15 de junio de 2004 se había celebrado en la propia sede del Senado la 45ª reunión de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE). Ello obedece al Protocolo de Intenciones suscrito ya durante la pasada Legislatura entre el Senado y el Ministerio de Administraciones Públicas, para favorecer la presencia y contribución del Senado en el conocimiento y examen del proceso de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos, en cuya virtud un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios puede asistir en calidad de observador a la correspondiente reunión. La Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, había acordado en su reunión de 8 de junio de 2004 el mantenimiento durante la VIII Legislatura de dicho Protocolo de Intenciones.

### **Iniciativas Parlamentarias de contenido autonómico**

Realizamos a continuación un repaso, casi telegráfico, de las iniciativas parlamentarias de contenido autonómico que se han sustanciado a lo largo de 2004, entendiendo por tales, como ya antes advertíamos, aquéllas que afecten a la organización de las CCAA, a su funcionamiento institucional o al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las mismas. Las dividiremos en cuatro bloques, respectivamente relativos a proposiciones de ley, mociones, interpelaciones y preguntas.

*Proposiciones de ley*

Se trata de las siguientes:

- Proposición de Ley de modificación de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, para dar transparencia a las balanzas fiscales y presupuestarias entre las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado. (Autor: Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió). El Pleno de 26 de mayo de 2004 rechazó su toma en consideración.
- Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la elección de magistrados a propuesta de las Comunidades Autónomas. (Autor: Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió). El Pleno de 16 de noviembre de 2004 rechazó su toma en consideración.
- Proposición de Ley de modificación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. (Autor: Grupo Parlamentario Popular en el Senado). El Pleno de 1 de diciembre de 2004 aprobó su toma en consideración (*vid.* BOCG-Senado, serie IIIA, núm. 13 (a), de 29 de octubre de 2004).

*Mociones*

Fueron éstas:

- Moción del Grupo Parlamentario Socialista por la que el Senado considera que el proceso de adaptación institucional requiere la apertura de un nuevo ciclo político que logre la reforma de la Cámara y su adecuación a los cambios operados en nuestra realidad autonómica. Fue retirada en la sesión plenaria de 12 de mayo de 2004.
- Moción del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrès por la que el Senado constata que el modelo de financiación autonómica no ha resuelto las necesidades de las Comunidades Autónomas, y se insta al Gobierno a acordar con la Generalidad de Cataluña y aquellas Comunidades Autónomas que lo soliciten los mecanismos necesarios para la revisión de dicho sistema de financiación. Fue retirada en la sesión plenaria de 12 de mayo de 2004.
- Moción de los Grupos Parlamentarios de Senadores Nacionalistas Vascos, Catalán en el Senado de Convergència i Unió y Mixto por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas para impulsar la representación de las Comunidades Autónomas en las instituciones de la Unión Europea. Se aprobó con enmiendas en la sesión plenaria de 25 de mayo de 2004.
- Moción de los Grupos Parlamentarios Catalán en el Senado de Convergència i Unió, de Senadores Nacionalistas Vascos y Mixto por la que se

insta a la Cámara a impulsar la reforma del Reglamento del Senado con el fin de hacer posible la utilización de cualquiera de las lenguas que tienen carácter oficial en alguna de las Comunidades Autónomas, así como a que el Gobierno fomente el plurilingüismo en la Administración General del Estado y ante la Unión Europea. Se aprobó con enmiendas en la sesión plenaria de 25 de mayo de 2004.

- Moción de los Grupos Parlamentarios de Senadores Nacionalistas Vascos, Catalán en el Senado de *Convergència i Unió* y Mixto por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas en relación con el reconocimiento institucional de las Comunidades Autónomas y de sus lenguas cooficiales en el seno de la Unión Europea. Se aprobó con enmiendas en la sesión plenaria de 20 de octubre de 2004.
- Moción del Grupo Parlamentario Mixto por la que se insta al Gobierno a transferir a las Comunidades Autónomas la competencia para convocar consultas y referéndums populares. Fue rechazada en la sesión plenaria de 16 de noviembre de 2004.

### *Interpelaciones*

Se sustanciaron las siguientes:

- De D. Antonio Germán Beteta Barreda, del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, sobre las características del nuevo modelo que se pretende para la financiación de las Comunidades Autónomas. Dio lugar a la moción consecuencia de interpelación por la que se insta al Gobierno para que cualquier reforma del actual modelo de financiación de las Comunidades Autónomas se realice por acuerdo unánime en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, que se aprobó con enmiendas en la sesión plenaria de 15 de junio de 2004.
- De D. Pere Macià i Arau, del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de *Convergència i Unió*, sobre el criterio del Gobierno en relación con la necesidad de preservar la unidad del catalán como una sola lengua, con sus correspondientes variantes lingüísticas. Dio lugar a la moción consecuencia de interpelación por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas en relación con las lenguas cooficiales en el seno de la Unión Europea, que fue retirada en la sesión plenaria de 30 de noviembre de 2004.

### *Preguntas*

Solamente se tramitó una:

- De D. José María Chiquillo Barber, del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, sobre las previsiones del Gobierno respecto a mantener el valenciano en la relación de lenguas cooficiales de España para su reconocimiento en la Unión Europea.

## Actividades de la Comisión General de las Comunidades Autónomas

La Comisión General de las Comunidades Autónomas ha celebrado seis sesiones, desde su constitución el día 12 de mayo de 2004. Su arranque fue intenso, tanto por el número de sesiones (cuatro en un mes y medio), como por la gran trascendencia política de las mismas (se referían a asuntos, bien de enorme interés para la Comisión –al afectar a la política autonómica del Gobierno–, bien de encendida disputa interpartidaria). Durante el otoño, no obstante, el ritmo de actividad decayó ligeramente, como consecuencia de la intensificación de otros trabajos parlamentarios que absorbieron la actividad de los vocales de la Comisión (la ley de violencia de género o el proyecto de presupuestos principalmente), y también muy probablemente a resultas del quebranto de salud sufrido por su Presidente, el senador Juan José Laborda, quien aún no ha podido reanudar su actividad como tal. Durante su ausencia, desde mediados de octubre de 2004, la Vicepresidenta Primera de la Comisión (Senadora Isabel López Aulestia) ha venido desempeñando la presidencia en funciones. Dicho lo cual, describiremos brevemente el contenido de las seis sesiones hasta ahora celebradas.

### *Sesión de 12 de mayo de 2004*

Bajo la Presidencia del Presidente de la Cámara, la primera sesión de la Comisión estuvo destinada a su propia constitución, previa elección de los miembros de su Mesa. La misma quedó configurada por los siguientes senadores:

*Presidente:* Juan José Laborda Martín

*Vicepresidenta 1ª:* Isabel López Aulestia

*Vicepresidente 2º:* Víctor Manuel Vázquez Portomeñe

*Secretario 1º:* Luis Angel Lago Lage

*Secretario 2º:* Anxo Manuel Quintana González

*Secretario 3º:* Alberto Pindado González (fallecido) (sustituido el 29 de junio de 2004 por Ignacio Burgos Pérez)

*Secretaria 4º:* Rosa Romero Sánchez

### *Sesión de 3 de junio de 2004*

Fue ésta una sesión de capital importancia, resaltada por el propio Ministro de Administraciones Públicas compareciente (Sevilla Segura), al indicar que se trataba de su primera comparecencia parlamentaria en tal condición, en cualquiera de las dos Cámaras. Su objeto era informar sobre las líneas generales de la política autonómica del Gobierno, y se sustanció a petición propia. Lógica consecuencia de todo lo dicho fue la inusitada expectación que la sesión despertó entre los representantes de las CCAA, quienes acudieron a la misma práctica-

mente en su totalidad (tan sólo estuvieron ausentes los correspondientes a Euskadi y Asturias), junto a los de Ceuta y Melilla. Asistió además un Presidente autonómico, el de la Comunidad Autónoma de Aragón (Sr. Iglesias Ricou).

En su intervención, el Ministro de Administraciones Públicas recalcó la idea de cooperación, como norte principal de la política autonómica del Gobierno, jalonada por el diálogo institucional. Además, el Gobierno se propone completar los traspasos competenciales pendientes y modificar el sistema de financiación.

Las reformas que conducirán al perfeccionamiento de los mecanismos de cooperación (para cuya elaboración el Ministro ha detectado una clara voluntad autonómica de participación) serían en concreto las que siguen: primero, la mejora de las fórmulas de cooperación entre CCAA y Gobierno central, a través de la convocatoria de la Conferencia de Presidentes Autonómicos, la revitalización de las conferencias sectoriales y la instrumentación de la participación autonómica en las instituciones y órganos de la Unión Europea (sin olvidar el respaldo en los mismos de sus lenguas cooficiales). Segundo, la reforma del Senado, sobre la base del asesoramiento que se reciba del Consejo de Estado. Tercero, la reforma estatutaria, sin que sea el objetivo del Gobierno en este sentido el de reescribir la Constitución, por lo que no debería necesariamente existir una secuencia lógica sobre este asunto entre la reforma constitucional y la reforma de los Estatutos, y sin que a este respecto exista una voluntad gubernamental de abrir un período constituyente; tampoco sería de recibo que las reformas de los estatutos se efectuaran poniendo en marcha «la fotocopiadora». Cuarto, promoviendo un gran acuerdo con los ayuntamientos, que les dote de mayores competencias y de una mayor financiación. Finalmente, reformando el sistema de financiación autonómica, garantizando la salvaguardia de los principios de solidaridad e igualdad, junto con el de autonomía financiera.

Por último, el Ministro de Administraciones Públicas se refirió a la necesidad de revisar las fórmulas de participación de las CCAA en las decisiones del Estado; y al conveniente refuerzo del Estado central en aras de mejores servicios, mediante el respeto a los principios de igualdad (merced a tareas de coordinación e inspección) y co-gobernanza (que se pretende asegurar con la elaboración de una ley de agencias y la creación de una agencia de calidad).

En síntesis, para el Sr. Sevilla Segura, la meta general del Gobierno es crear una España «mejor unida», a la par que nos preguntamos menos por «el ser de España» que por el «estar de España».

#### *Sesión de 17 de junio de 2004*

De enorme interés fue también esta sesión, que contó con la comparecencia de la Ministra de Medio Ambiente (Narbona Ruiz), a petición de la Generalidad Valenciana, del Gobierno de la Región de Murcia, y del Grupo Parlamentario Popular, para informar de las características y alcance de la modificación del Plan Hidrológico Nacional. Como es conocido, el asunto era altamente polémico, en especial en las CCAA más afectadas, dada la anunciada voluntad del nuevo

Gobierno socialista de aplicar en esta materia políticas muy dispares de las mantenidas al respecto por los Gobiernos del Partido Popular. De ahí que también en esta ocasión la asistencia de representantes de las CCAA fuera masiva, llegando a comparecer incluso tres Presidentes autonómicos (los de Murcia –Valcárcel Siso–, Valencia –Camps Ortiz– y Aragón –Iglesias Ricou), junto a consejeros de todas las CCAA (salvo Euskadi y Canarias), y de las dos ciudades con Estatuto de Autonomía.

#### *Sesión de 29 de junio de 2004*

Otro tanto puede decirse de la sesión cuarta, en la que compareció la Ministra de Educación y Ciencia (Sansegundo Gómez de Cadiñanos), a petición del Grupo Parlamentario Popular, para informar sobre sus previsiones con respecto a la aplicación de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación; y sobre la suspensión, mediante Real Decreto, de la aplicación de determinados contenidos de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE). Dados los altos interés y actualidad de la materia, asistió un alto número de representantes autonómicos (todos, salvo los de Euskadi, Murcia, Navarra, Extremadura, y Castilla y León), junto a los consejeros de Ceuta y Melilla.

#### *Sesión de 27 de octubre de 2004*

Fue objeto de esta sesión la comparecencia de la Ministra de Agricultura, Pesca y Alimentación, D<sup>a</sup>. Elena Espinosa Mangana, a petición del Grupo Parlamentario Popular, para explicar la situación generada por la propuesta de la Organización Común de Mercado (OCM) del azúcar por la Unión Europea. Asistieron representantes de las CCAA de Andalucía, La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Islas Baleares, y Castilla y León.

#### *Sesión de 4 de noviembre de 2004*

La última sesión de 2004 se dedicó a dos asuntos. El primero, la comparecencia de la Ministra de Sanidad y Consumo, D<sup>a</sup>. Elena Salgado Méndez, a petición del Grupo Parlamentario Popular, para informar sobre las medidas a adoptar por su Departamento en relación con la financiación sanitaria, y con las listas de espera. Asistieron representantes de las CCAA de Cataluña, Galicia, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Valencia, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Islas Baleares, Madrid, y Castilla y León.

El segundo asunto fue el debate y votación de la moción del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrès, por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas en relación con la instalación de plantas desaladoras en las Comunidades Autónomas de Cataluña, de la Región de Murcia y de Andalucía, así como en la Comunidad Autónoma Valenciana. La moción fue aprobada, con una enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Socialista.

## Conclusiones y valoraciones finales

Visto cuanto antecede, resulta ciertamente difícil no compartir que 2004 ha sido un *año inflexión* en la vida del Senado. Más allá de las Ponencias para su reforma, hacía diez años (desde la reforma reglamentaria de 1994) que la Cámara no vivía acontecimientos tan novedosos para su organización y funcionamiento, y por supuesto menos aún en tan amplio número. El capítulo que en este trabajo hemos dedicado a las «novedades de la VIII Legislatura» es el principal (aunque no único) testimonio de ello.

Al fin y al cabo, un análisis algo más detenido de las principales de estas novedades nos revela que todas ellas presentan rasgos en mayor o menor grado trascendentes para el presente y futuro de la Casa, o para el Estado autonómico en general. Así, aun cuando un primer examen de la llamada presentación del Gobierno nos podría llevar a creer en un simple valor periodístico, el hecho de que el Presidente y todo su Gobierno comparecieran tras la investidura en el Congreso ante el Pleno del Senado, hizo posible que aquél se sometiera a una auténtica sesión de control, que además, y casi como toda la que se precie de tal calificación, distó de responder a pautas simplemente protocolarias, llegando algunos de sus lances a propiciar momentos de indiscutible tensión. Ello situó también al Senado en el centro del debate político nacional, lo que en fin de cuentas es muy razonable, si tenemos en cuenta que el modelo territorial y el tema de su propia reforma, forman parte medular de la actual coyuntura de aquél.

También reviste especial trascendencia el uso de las lenguas cooficiales en las actividades de la Cámara: sus consecuencias, como hemos visto, son políticas, económicas, jurídicas y organizativas, de ahí que el proceso encaminado a su realización se viera necesariamente encabezado por un informe técnico que permitiera avizorar y sistematizar las dificultades, y proponer vías realistas de actuación.

Asimismo, presenta a mi juicio gran importancia la posibilidad de formular preguntas, dentro de las sesiones de control, al Presidente del Gobierno: de esta forma, el Senado asimila sus potestades de control a las del Congreso de los Diputados, hasta ahora injustificado monopolizador del control al Presidente del Gobierno; lo cual es bien importante, si tenemos en cuenta el peso político —a través de su proyección periodística— del «question time», especialmente del que protagoniza el Presidente.

Resulta igualmente trascendente la voluntad de respetar el carácter anual del Debate sobre el Estado de las Autonomías, cuya última edición es sabido tuvo lugar en 1997; y ello no sólo porque se trata de una disposición reglamentaria (fue una de las más interesantes aportaciones de la reforma del Reglamento de 1994), sino también porque este Debate permite elevar al primer plano de la actualidad política asuntos relativos al sistema autonómico, y al hilo de ello, hacer posibles dos cosas más: adoptar, por la vía de mociones, decisiones de interés al respecto; y fomentar la cooperación, gracias al diálogo, entre el Estado y las CCAA (dimensión vertical), y también entre las propias CCAA (la entre nosotros tan olvidada dimensión horizontal de la cooperación).

Por lo demás, si bien la repercusión para el Senado de la celebración en su sede

de la I Conferencia de Presidentes Autonómicos apenas si tuvo efectos que fueran más allá de los protocolarios, el hecho de que se tratase de la primera vez que la Conferencia se convocaba, unido a su profundo calado político, otorgó nuevamente a la Cámara un protagonismo muy notable en la opinión pública, que ayudó en mi opinión a marcar con mayor nitidez su carácter territorial.

La propia Comisión General de las CCAA, aun cuando –por las razones en su momento mencionadas– moderó su ritmo durante los meses de otoño de 2004, celebró en el conjunto del año un número considerable de sesiones, varias de las cuales tuvieron además una gran carga política (cuando no simbólica, como la del Ministro de Administraciones Públicas, que la eligió para ser su primera comparecencia parlamentaria en tal condición), y por ello convocaron a un muy alto número de representantes de las CCAA.

Es pues de justicia atestiguar la voluntad del Gobierno de realzar el perfil del Senado en nuestro sistema constitucional, y de hacerlo del modo más apropiado, cual es el de perfeccionar su cariz territorial.

Así las cosas, no puede empero ocultarse que también en 2004 se han manifestado dos factores que sin duda chocan con esa voluntad. Uno de ellos es el resultado de la tramitación de las propuestas de veto al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, que por primera vez prosperaban tras su definitiva aprobación en pleno. Como consecuencia de la aprobación, los presupuestos salían del Senado igual que entraron, no siendo pues posible su examen y su enmienda parcial: surgía de este modo la paradoja de que el uso por el Senado de su más importante instrumento de modulación legislativa se volvía en su contra, reduciendo su intervención en la tramitación legislativa de los presupuestos a la más completa irrelevancia práctica, a resultas del posterior levantamiento de los vetos por parte del Congreso de los Diputados. En otras palabras, la posición «de fuerza» del Senado, lejos de robustecerlo frente al Gobierno, sirvió para debilitarlo. Consciente de la primacía jurídico-constitucional del Congreso de los Diputados, el Gobierno pudo permitirse el «precio político» del veto senatorial.

El otro factor es la situación en que se encuentra la proyectada reforma de la Cámara, dentro del más amplio contexto de la reforma constitucional. Como se sabe, y hemos además reflejado más arriba, había venido siendo frecuente, en una Cámara de alguna manera «acostumbrada» a convivir con los intentos encaminados a su propia reforma, que la misma fuera estudiada con detalle en el seno de una Ponencia creada en su seno, más concretamente en el de la Comisión General de las CCAA. No deja pues de ser curioso que, en el momento en que una profunda reforma senatorial parece tener más visos de hacerse finalmente realidad, nada menos que a través de una revisión de la Constitución, esa iniciativa procedente del propio Senado sea hasta ahora inexistente. Se conjetura acerca de que el Debate sobre el Estado de las Autonomías podría ser «el pistoletazo de salida» para la más que necesaria participación del Senado en su propia reforma, participación que justamente se plasmaría en la constitución de una Ponencia que comenzara trabajos de estudio y discusión al respecto. No obstante, y como hemos dicho más atrás, la propia celebración del debate sobre el Estado de las Autonomías (y en todo caso su fecha) es en estos momentos una incógnita, acentuada tras los acontecimientos derivados de la aprobación del llamado «Plan

Ibarretxe» en el Parlamento Vasco, el pasado 30 de diciembre de 2004. Hasta ahora lo único seguro es que el Consejo de Estado desempeñará un papel crucial en este proceso, merced a la consulta previa que le girará el Gobierno, así como que las cúpulas de los –al menos dos grandes– partidos tutelarán su desarrollo (este último dato responde, como es sabido, al acuerdo alcanzado entre el Presidente del Gobierno y el líder del principal partido de la oposición el día 14 de enero de 2005). Y bien están ambas cosas, siempre y cuando ninguna de las dos implique la consumación de otra paradoja, la de que los miembros del Senado no tomen parte alguna en el proceso de maduración del futuro proyecto normativo en que se plasme su propia reforma, naturalmente sin perjuicio de su inexorable participación en el procedimiento de reforma constitucional «stricto sensu».

Si se considera pues que esta Cámara está necesitada de una honda reforma, que haga realidad su hasta ahora imperfecta dimensión territorial, idea que comparto; si se estima asimismo que el modo más adecuado de hacer realidad tal reforma es el de acometer la pertinente revisión de la Constitución, idea que comparto también; y si se tiene en cuenta que este último proceso –orientado entre otros a aquel fin–, al menos en sus prolegómenos, ha comenzado ya, se percibirá con claridad la urgencia de que la participación del Senado en el mismo se inicie a la mayor brevedad.