

Introducción

El año 2009 no ha sido en el Senado especialmente relevante y más bien ha venido marcado por la continuidad, frente a las vicisitudes del año 2008, afectado como es lógico por su condición de año electoral. Aun así son dignas de mención entre otros aspectos, la celebración de la IV Conferencia de Presidentes o la celebración de la quincuagésimo segunda y quincuagésimo tercera reuniones de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas en julio y octubre de 2009 respectivamente, acontecimientos que no habían tenido lugar en el año 2008.

En este sentido me detengo sucintamente en la Conferencia de Presidentes. En su comparecencia ante el Pleno del Senado el 13 de mayo de 2008, al comienzo de la Legislatura, el Presidente del Gobierno se comprometió a que en la siguiente Conferencia de Presidentes se aprobaría el Reglamento de la misma. La IV Conferencia de Presidentes tuvo lugar en el Senado el pasado 14 de diciembre, y en el seno de la misma se adoptaron una serie de decisiones por unanimidad, en concreto:

- La declaración sobre la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea, para 2010, apoyando las prioridades definidas para la Presidencia.
- La declaración sobre Violencia de Género y la necesidad de impulsar los instrumentos para luchar contra ella.
- La aprobación del Reglamento interno de la Conferencia de Presidentes.

La Conferencia debatió también sobre empleo, economía sostenible, y agricultura, ganadería, pesca y agua, aunque sin que se llegara a ningún acuerdo en concreto.

En lo que nos afecta, se debe señalar que de nuevo se fijó la Cámara Alta como sede institucional. A este respecto, el propio Reglamento ha consolidado normativamente dicha sede en su art. 4.4 cuando dice que «*La Conferencia de Presidentes tendrá su sede en el Senado*», aunque añade «*pudiendo no obstante celebrar reuniones en las Comunidades Autónomas y en las Ciudades de Ceuta y Melilla*». Quizá la norma no haya sido excesivamente acertada en este punto, puesto que no hace sino dejar totalmente abierta la posibilidad de celebración de reuniones fuera de esta sede, aunque qué duda cabe que tiene para el Senado un gran impacto en el plano político e institucional. Sí he de añadir un comentario último cual es el hecho de que podría cuestionarse hasta qué punto esta norma puede vincular al Se-

nado y en qué medida puede quedar afectada la autonomía organizativa de la Cámara reconocida constitucionalmente.

En lo que concierne a la composición del Senado, además de las pequeñas variaciones en la distribución de las fuerzas políticas como consecuencia de las elecciones autonómicas en el País Vasco, son dignos de mención dos hechos particulares: el cambio de denominación del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos y la reducción del número legal de Senadores.

Como consecuencia de los resultados electorales de las elecciones en la Comunidad Autónoma del País Vasco y la designación por su Parlamento de nuevos Senadores, se produjo una reducción del número de integrantes del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos, quedando un total de tres, frente a los cuatro anteriores. En el marco de esta circunstancia se sumó un nuevo Senador, del Bloque Nacionalista Galego, perteneciente hasta entonces al Grupo Parlamentario Mixto, y ello dio lugar al cambio de denominación del Grupo Parlamentario vasco, que se pasó a denominar Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas.

Una interpretación lógica llevó a la Mesa del Senado a considerar que existía una continuidad entre uno y otro Grupo parlamentario, ya que la consideración de que nos encontrásemos ante un nuevo Grupo hubiera sido imposible desde el punto de vista reglamentario, debido a que en el art. 28.1 del Reglamento del Senado se recoge que *«En el término de cinco días hábiles, contados desde la constitución del Senado, los Senadores que resuelvan constituirse en Grupo parlamentario entregarán en la Presidencia de la Cámara la relación nominal de quienes lo integran. Dicha relación deberá estar suscrita por todos los componentes del Grupo y habrá de indicar la denominación de éste y el nombre del Senador que actuará como Portavoz del mismo, así como los de quienes, eventualmente, hayan de sustituirle»*. No cabía por tanto la creación de un nuevo Grupo a mitad de Legislatura, que era la otra interpretación posible ante la situación dada.

La segunda cuestión digna de resaltar es que a lo largo del año 2009 el número de Senadores se ha reducido de 264 a 263. Esta situación se dio como consecuencia de una doble circunstancia: la renuncia a la condición de Senadora de la Excm. Sra. Dña. María Corina Porro Martínez y el previo fallecimiento de D. Ángel Latas Paradas, que había concurrido a las Elecciones generales de marzo de 2008 como su suplente en la candidatura.

Ante la consulta elevada por el Grupo Parlamentario Popular sobre las consecuencias que tendría la renuncia de la Senadora Porro, la Mesa de la Cámara la remitió a la Junta Electoral Central, en cuanto que órgano competente a estos efectos. La Junta resolvió esta cuestión señalando que, a diferencia de lo que ocurría en el caso del art. 21.3 del Real Decreto-ley 20/1977, de 16 de marzo, sobre normas electorales, el actual art. 166.2 de la LÓREG, solo prevé la cobertura de la vacante de un Senador por su suplente designado según el art. 177 de la misma Ley, sin que en ningún caso quepa la posibilidad de realizar elecciones parciales o cualquier otro mecanismo diferente de sustitución.

Esta situación se materializó y conllevó que actualmente el número de Senadores haya quedado reducido a 263 y que consiguientemente la mayoría absoluta haya pasado a lo largo de 2009 de 133 Senadores a 132.

Para terminar esta introducción debo señalar que otra de las novedades acaecidas a lo largo de 2009 ha sido la modificación de las Comisiones del Senado a efectos de adaptarlas a la reestructuración ministerial que tuvo lugar en abril de 2009. Con base en la misma y a través de la oportuna reforma reglamentaria, se procedió a la creación y constitución de la Comisión de Política Territorial, que sustituyó a la Comisión de Administraciones Públicas y convive con las Comisiones General de Comunidades Autónomas y de Entidades Locales desde noviembre de 2009. Con el rigor que exige este comentario, se debe matizar en todo caso que los asuntos de función pública han sido asumidos por la Comisión Constitucional que es la que asume los temas del Ministerio de la Presidencia.

Principales eventos e iniciativas de contenido autonómico

Seguidamente procede realizar un sucinto repaso a las iniciativas parlamentarias no legislativas de contenido autonómico sustanciadas en 2009. Las dividiremos en los siguientes bloques: mociones, interpelaciones, preguntas orales en pleno, mociones consecuencia de interpelación y convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas.

Mociones

Fueron éstas:

Del Grupo Parlamentario catalán en el Senado de *Convergència i Unió*, por la que se insta al Gobierno a detener la modificación de los requisitos para solicitar ayudas destinadas a fines de interés social derivadas de la asignación tributaria del 0,7% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), así como a territorializar por Comunidades Autónomas los recursos recaudados en concepto de dicha asignación.

Del Grupo Parlamentario Mixto, por la que se insta al Gobierno a que impulse las modificaciones necesarias para que los ciudadanos de las islas de Formentera e Ibiza (Illes Balears) puedan elegir, cada una de ellas, un Senador propio.

Interpelaciones

Se sustanciaron las siguientes:

De D. Pere Muñoz Hernández, del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés, sobre las medidas previstas para la mejora de la calidad del sistema de transporte público en colaboración con las Comunidades Autónomas.

De D. Miquel Bofill Abelló, del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés, sobre las actuaciones previstas por el Gobierno para garantizar los derechos lingüísticos de los ciudadanos y promover el plurilingüismo.

De D. José María Mur Bernad, del Grupo Parlamentario Mixto, sobre las previsiones del Gobierno en relación con el desarrollo del Estado de las Autonomías, con especial referencia a la Comunidad Autónoma de Aragón.

Preguntas orales en Pleno

Se formularon las siguientes:

De D. Joseba Zubia Atxaerandio, del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos, sobre si tiene asumido el Gobierno que la anunciada reforma de la Constitución no será posible en la presente Legislatura.

De D^a. Patricia Hernández Gutiérrez, del Grupo Parlamentario Socialista, sobre si tiene previsto el Gobierno colaborar con las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social integral a las víctimas de la violencia de género.

De D. Joseba Zubia Atxaerandio, del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos, sobre si contempla el Gobierno establecer un método participativo con las Comunidades Autónomas para gestionar de una forma integral y descentralizada las políticas activas y pasivas con el objetivo de luchar contra el paro.

De D^a. María Josefa Celaya i Armisen, del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés, sobre si considera el Gobierno que la nueva Ley de la Ciencia permitirá desarrollar en nuestro país, en colaboración con las Comunidades Autónomas, un nuevo patrón económico y de crecimiento para superar la crisis.

De D. Francisco Javier Arenas Bocanegra, del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, sobre la fecha prevista por el Gobierno para la presentación del nuevo modelo de financiación autonómica.

De D. Rafael Javier Salas Machuca, del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, sobre si va a cumplir el Gobierno el compromiso de aprobar el nuevo modelo de financiación local para las corporaciones locales al mismo tiempo que el de financiación autonómica.

De D. Joseba Zubia Atxaerandio, del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos, sobre el balance que puede hacer al día de hoy el Presidente del Gobierno en relación con su compromiso de impulsar el plurilingüismo.

De D. Joseba Zubia Atxaerandio, del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos, sobre las fórmulas previstas por el Gobierno para promover e incentivar la utilización de las lenguas cooficiales en la Administración de Justicia.

De D^a. María Josefa Celaya i Armisen, del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés, sobre la forma prevista por el Gobierno para articular el futuro Pacto Nacional por la Educación en relación con las Comunidades Autónomas.

De D^a. María Dolores Pan Vázquez, del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, sobre la manera en que el nuevo modelo de financiación autonómica beneficia a la financiación sanitaria.

De D. Manuel Blasco Marques, del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, sobre si es cierto que se va a invitar a los sindicatos y empresarios a la Conferencia de Presidentes.

Mociones consecuencia de interpelación

Del Grupo Parlamentario Mixto, por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas en relación con la ampliación y consolidación del Estado de las Autonomías.

Convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas

Convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Autónoma de Cantabria sobre trasplante hepático, cardiaco y pulmonar.

Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria y Castilla y León para la prevención y extinción de incendios forestales.

Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y Principado de Asturias, para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa.

Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para la coordinación de sus redes de centros de acogida a la mujer víctima de violencia de género.

Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para el reconocimiento recíproco de las licencias de caza y de pesca recreativa en aguas interiores.

Actividades de la Comisión General de las Comunidades Autónomas

La Comisión General de las Comunidades Autónomas ha celebrado cuatro sesiones en 2009, doblando las celebradas durante el año 2008, aunque sigue siendo un número muy escaso de sesiones si lo comparamos con el número de sesiones que esta Comisión celebró durante la anterior Legislatura.

*Relación de las distintas sesiones de la Comisión**Sesión de 22 de junio de 2009*

La sesión tenía como primer punto del Orden del día la elección para cubrir la vacante en la Secretaría Tercera de la Comisión, punto que se excluyó como consecuencia de la falta de presentación de una candidatura por parte del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, que era al que *correspondía* cubrir la vacante. Sin embargo se modificó el Orden del día también a efectos de elegir al Secretario Segundo de la Comisión, puesto que ocupaba el Senador Pérez Bouza quien, tal y como hemos explicado en la introducción, como consecuencia del pacto político al que llegó el Bloque Nacionalista Galego con el Partido Nacionalista Vasco, pasó a formar parte del Grupo de Senadores Nacionalistas y consiguientemente había causado baja en el seno de la Comisión como miembro del Grupo Parlamentario Mixto.

El punto central del Orden del día lo constituyó la comparecencia del Ministro de Fomento, D. José Blanco López, a petición del propio Gobierno y del

Grupo Parlamentario Popular, para informar de las líneas generales de la política de su Departamento. La sesión contó con la participación de un muy destacado número de Comunidades y Ciudades con Estatuto de Autonomía, en concreto diecisiete. Además, hay que destacar, por lo inusual de su presencia, la participación de un Presidente de Comunidad Autónoma, como fue el caso del de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Sesión de 25 de junio de 2009

La sesión comenzó con la modificación del Orden del día a efectos de proceder a cubrir la vacante en la Secretaría Tercera de la Comisión. A propuesta del Grupo Parlamentario Popular resultó elegida la Excm. Sra. Dña. Juana Iturmendi Maguregui.

El punto único del Orden del día consistió en la comparecencia del Vicepresidente Tercero del Gobierno y Ministro de Política Territorial, a petición propia, del Grupo Parlamentario Popular, del Grupo Catalán de Convergència i Unió y del Senador Pérez Bouza, del Grupo de Senadores Nacionalistas. La comparecencia se centró en las líneas generales de la política del Departamento e igualmente contó con la participación de diecisiete Comunidades y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Asimismo, hay que destacar de nuevo la presencia de un Presidente de Comunidad Autónoma, en concreto del Excmo. Sr. D. Guillermo Fernández Vara, Presidente de la Junta de Extremadura.

Sesión de 13 de noviembre de 2009

El punto único del Orden del día fue la comparecencia del Secretario de Estado para la Unión Europea, D. Diego López Garrido, para informar de las líneas generales de la Presidencia española de la Unión Europea. La sesión contó con una reducida participación de Consejeros de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

Sesión de 26 de noviembre de 2009

El punto único del Orden del día fue el debate y votación de los Dictámenes del Proyecto de Ley por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, y del Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas.

La Vicepresidenta Segunda del Gobierno y Ministra de Economía y Hacienda presentó ambos Proyectos y posteriormente intervinieron los representantes de once Comunidades Autónomas y de los diferentes Grupos parlamentarios.

Sin perjuicio de las vicisitudes de la tramitación del Proyecto de naturaleza ordinaria, a las que posteriormente me referiré, señalar que en ambos casos resultó aprobada la propuesta de veto presentada por el Senador Pérez Bouza, miembro del Bloque Nacionalista Galego y del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas.

Consideraciones generales acerca de la actividad de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en 2009: la continuidad como nota predominante

A diferencia de lo ocurrido durante el año 2008 en el que solamente se celebró una sesión además de la constitutiva, la Comisión General ha celebrado cuatro sesiones, con una especial trascendencia de la última de ellas, puesto que son pocas las iniciativas legislativas que son remitidas a la Comisión General, más allá lógicamente de los Estatutos de Autonomía.

A pesar de este aumento, no se puede decir que la Comisión General de las Comunidades Autónomas haya sido especialmente activa en cuanto al número de sesiones, muy por debajo de otras como la Comisión de Sanidad y Consumo que ha celebrado trece sesiones, la de Industria, Comercio y Turismo que ha celebrado once o la de Justicia que se ha reunido en ocho ocasiones. Este reducido número de sesiones se ha debido especialmente a la modificación en la tramitación de los convenios de colaboración que tuvo lugar durante el año 2008 y que ha supuesto la no celebración de muchas sesiones ante la falta de presentación de propuestas de calificación alternativas. Pero a ello se añade el desplazamiento del núcleo del debate político, que ha pasado de la reestructuración o reordenación territorial, a la reestructuración o reordenación de la economía de nuestro país para hacer frente a la crisis económica y financiera.

Principales novedades en la actividad del Senado

Tal y como mencionaba al principio de este comentario, la continuidad en la actividad del Senado ha sido la nota relevante. Sin embargo, en este informe considero oportuno hacer una mención a tres cuestiones que tienen trascendencia, si bien es cierto que en distintos planos.

En primer lugar, y tras el fracasado intento de *constitucionalizar* la Unión Europea y superadas las dificultades en Irlanda, el Tratado de Lisboa vio la luz el pasado mes de diciembre, en puertas de la Presidencia española de la Unión Europea, y con él, el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, lo cual ha conllevado la articulación de un procedimiento en el seno de las Cortes Generales que cuenta con la participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, tal y como comentaremos.

En segundo lugar hay que hacer una mención a las vicisitudes acaecidas en uno de los Proyectos de Ley que normativizaron el nuevo sistema de financiación autonómica, más concretamente las consecuencias derivadas de la modificación de un artículo de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.

Por último haré una escueta mención a algunos problemas que se derivan de la tramitación de los convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas, y más concretamente en lo referido a los mecanismos de comunicación a las Cortes Generales.

La Unión Europea y el control de la subsidiariedad: especial referencia a los Parlamentos autonómicos

Una de las cuestiones a las que hay que hacer mención en el presente informe es la de la configuración que se ha dado a la participación de las Cortes Generales en las nuevas atribuciones que el Tratado de Lisboa confiere a los Parlamentos Nacionales en el seno de la Unión Europea. Así, el pasado mes de diciembre, y tramitada por el procedimiento de urgencia, se aprobó la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007.

Con independencia de otras cuestiones que pudieran ser dignas de mención en otro contexto, nos vamos a limitar a señalar la repercusión que esta norma tiene en las Comunidades Autónomas, especialmente afectadas por el principio de subsidiariedad que informa la distribución competencial en el seno de la Unión Europea. La norma ha recogido la posibilidad, prevista en el Protocolo anejo al Tratado de Lisboa, de que los Parlamentos nacionales consulten a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas. Esta posibilidad se ha articulado en el marco del Capítulo II de la citada Ley, referido al control por las Cortes Generales de la aplicación del principio de subsidiariedad por los proyectos de actos legislativos de la Unión Europea, donde el nuevo art. 6 dice:

1. *El Congreso de los Diputados y el Senado, tan pronto reciban una iniciativa legislativa de la Unión Europea, la remitirán a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas, a efectos de su conocimiento y de que, en su caso, puedan remitir a las Cortes Generales un dictamen motivado sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la referida iniciativa, todo ello de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea aplicable en la materia.*
2. *El dictamen motivado que, en su caso, pueda aprobar el Parlamento de una Comunidad Autónoma, para que pueda ser tenido en consideración deberá haber sido recibido en el Congreso de los Diputados o en el Senado en el plazo de cuatro semanas desde la remisión de la iniciativa legislativa europea por las Cortes Generales.*
3. *Si la Comisión Mixta aprobase un dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad por un proyecto de acto legislativo de la Unión Europea, incorporará la relación de los dictámenes remitidos por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas y las referencias necesarias para su consulta.*

Frente a la posibilidad, planteada en su momento, de que fuera la Comisión General de las Comunidades Autónomas la que recogiera las opiniones emitidas por las Comunidades Autónomas, ha sido finalmente la Comisión Mixta la que se ha decidido que centralice todo el proceso del denominado *Sistema de Alerta Temprana*, lo cual agiliza un procedimiento ya de por sí muy afectado por el escaso plazo que otorga el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa.

En este contexto, hay que apuntar que los Parlamentos de las Comunidades Autónomas han participado durante este año 2009 en dos ensayos piloto para el control de la subsidiariedad.

a) El primero de estos ensayos fue el referido a la propuesta de Decisión Marco del Consejo relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales, presentada por la Comisión Europea el 8 de junio de 2009 y que se manifestó en la Resolución de la Comisión Mixta para la Unión Europea que fue publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 23 de septiembre de 2009. Señalar que se recibieron escritos con los criterios adoptados por parte del Parlamento de Galicia, la Asamblea Regional de Murcia, las Cortes de Aragón, el Parlamento de Cataluña y el Parlamento Vasco; además de las comunicaciones de que no podrían participar en esta ocasión de la Junta General del Principado de Asturias y la Asamblea de Madrid.

b) El segundo ensayo se refirió a la Propuesta de Reglamento sobre la jurisdicción, legislación aplicable y reconocimiento de decisiones y medidas administrativas en materia de sucesiones y donaciones, presentada por la Comisión Europea el 14 de octubre de 2009 y que se manifestó en la Resolución de la Comisión Mixta para la Unión Europea que fue publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 22 de diciembre de 2009. Señalar que se recibieron escritos con los criterios adoptados por parte del Parlamento de Canarias, el Parlamento de Galicia, el Parlamento de Navarra, el Parlamento vasco, las Cortes de Aragón, la Asamblea Regional de Murcia, la Junta General del Principado de Asturias, las Cortes de Castilla-La Mancha, el Parlamento de Cantabria y el Parlamento de Cataluña.

Por lo que se refiere al Senado, y a modo de conclusión, la Ley centraliza la potestad de emitir los dictámenes motivados sobre la vulneración del principio de subsidiariedad en la Comisión Mixta, aunque permite que los Plenos del Congreso de los Diputados o del Senado puedan avocar el debate y votación si así lo consideraran conforme a los mecanismos previstos reglamentariamente.

La tramitación de la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y la defensa de la posición institucional del Senado

Durante el último trimestre se tramitaron en las Cortes Generales los dos Proyectos de Ley en los que se plasmaba la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: el Proyecto de Ley por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias y el Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas.

La mención a dichos Proyectos, ya tramitados, en el apartado referido al Senado, viene exigida por un incidente procedimental digno de mención. El texto del primero de los Proyectos remitido al Senado por el Congreso de los Diputados contenía una Disposición adicional novena, incluida mediante la aceptación de una enmienda en trámite de Comisión en el Congreso, cuyo texto modi-

ficaba el art. 2.1 de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.

Dicha Disposición podía suponer una vulneración del art. 74.2 de la Constitución que recordemos establece que el procedimiento para adoptar las decisiones de las Cortes Generales referidas al Fondo de Compensación Interterritorial deben iniciarse en el Senado.

Con independencia de la valoración que merezca la forma en la que se ha venido tramitando el Fondo de Compensación Interterritorial y su instrumentación, no exigida a mi juicio, a través de una norma con rango de ley, lo cierto es que los precedentes obrantes en la Cámara reflejaban que, cuando se había procedido a aprobar o a modificar la norma que regula estos fondos (años 1984, 1990, 1994 y 2001), se había realizado siempre a través de un procedimiento que comenzaba en el Senado.

Este posible vicio procedimental, con alcance constitucional, llevó a la adopción de una serie de decisiones concatenadas que buscaron evitar la posible infracción constitucional y también salvaguardar la posición institucional del Senado en uno de los escasos supuestos en los que cabe hablar de un *bicameralismo casi perfecto* en nuestro sistema político.

En concreto, la Comisión General de las Comunidades Autónomas, a instancias de la Mesa de la misma y oídos sus Portavoces acordó:

- excluir de la votación en la fase de Comisión la citada Disposición.
- solicitar de la Mesa del Senado, previo acuerdo de la Junta de Portavoces, que se desglosara el Proyecto de tal modo que la citada Disposición adicional se tramitara como una Proposición de Ley diferenciada, siendo sometida al Pleno de la Cámara y remitida, en su caso, al Congreso de los Diputados a efectos de lo dispuesto en el art. 74.2 de la Constitución.

Esta última solicitud fue adoptada por la Mesa de la Cámara, que además, a la vista de que la Disposición adicional no había sido objeto de enmienda en el plazo abierto al efecto en el Senado, decidió tramitar la Proposición de Ley por conocimiento directo y, dadas las excepcionales circunstancias y a efectos de que tuviera una tramitación paralela a la del Proyecto de Ley originario del que traía causa, decidió igualmente excluir los trámites de apertura de un plazo de presentación de proposiciones de ley alternativas y de toma en consideración.

A raíz de este incidente se plantea hasta qué punto la práctica respecto del Fondo de Compensación Interterritorial es ajustada al texto constitucional. Recordemos, como se ha apuntado arriba, que el art. 74.2 de la Constitución habla de la *decisión*, por lo que parece hacer referencia al ejercicio de una función distinta de la función legislativa, cuyo procedimiento está claramente previsto en una serie de normas en los arts. 87 y siguientes del texto constitucional.

A pesar de que muchos consideran, incluido quien suscribe, que efectivamente la práctica instaurada puede ser discutida en el plano doctrinal, resulta hoy día muy difícil, a salvo de una hipotética Sentencia del TC, una posible variación de un criterio que ya cuenta con un conjunto de precedentes que sientan *jurisprudencia parlamentaria* y con algún pequeño apoyo normativo.

Respecto de los precedentes, la aprobación o modificación de la Ley que regula el Fondo de Compensación Interterritorial ha comenzado siempre su tramitación en el Senado, tal y como ya hemos mencionado anteriormente.

En lo que concierne a los argumentos o apoyos normativos, mención expresa merecen los arts. 5.1, 22.1 y 22.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno:

Art. 5.1 *«Al Consejo de Ministros, como órgano colegiado del Gobierno, le corresponde:*

- a) *Aprobar los proyectos de ley y su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.»*

Art. 22.1 *«El Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa prevista en los arts. 87 y 88 de la Constitución mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.»*

Art. 22.4 *«Una vez cumplidos los trámites a que se refiere el apartado anterior, el titular del Departamento proponente someterá el Anteproyecto, de nuevo, al Consejo de Ministros para su aprobación como proyecto de ley y su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado, acompañándolo de una Exposición de Motivos y de la Memoria y demás antecedentes necesarios para pronunciarse sobre él.»*

En conclusión y a pesar de las dudas que pudiera plantear, la práctica consolidada llevó a optar por la técnica del desglose que, si bien es cierto que carece de apoyo normativo, ha sido de gran utilidad y puesta en práctica en numerosas ocasiones en el Congreso de los Diputados con la finalidad de hacer frente a los supuestos de introducción de enmiendas de contenido propio de una ley orgánica en iniciativas legislativas de carácter ordinario.

La finalidad última de esta decisión fue defender la posición institucional del Senado, en uno de los muy escasos supuestos en el que un bicameralismo marcadamente imperfecto se ve en cierta medida atenuado; y evitar en definitiva un posible vicio procedimental de carácter constitucional.

Convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas: necesidad de coordinación

A pesar de que se trata en otro apartado del presente *Informe*, es necesario hacer una mención a determinados problemas surgidos con ocasión de la tramitación de algunos convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas. Así, las Cortes de Castilla y León por ejemplo remitieron un Convenio marco de colaboración entre la Consellería de Sanidad de la Xunta de Galicia, el Servicio Gallego de Salud y la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León para regular el ámbito de coordinación en materia de asistencia sanitaria; y también el Convenio específico de colaboración entre la Consellería de Sanidad, el Servicio Gallego de Salud y la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León para la atención primaria, especializada y asistencia sanitaria de urgencia y emergencia en

determinadas zonas limítrofes de ambas Comunidades. Ambos Convenios conllevaban problemas porque ya habían sido tramitados por el Congreso de los Diputados, quien a su vez había recibido la comunicación de la Xunta de Galicia. Evitar la duplicidad en su tramitación fue el criterio de actuación de la Mesa del Senado a la hora de proceder a la calificación de los escritos.

Una vez más estas situaciones hacen que deba ser necesario llamar la atención sobre la necesidad de coordinación entre las Comunidades Autónomas y entre las propias instituciones de una Comunidad Autónoma, a efectos de evitar la posible duplicidad en la tramitación de convenios.

Sería bueno a este respecto que hubiera una cierta homogeneización, si se quiere fáctica, de tal modo que quizá el propio convenio recogiera la Comunidad Autónoma y la institución a la que correspondiera la notificación a las Cortes Generales. El muro con el que se encuentra esta solución es la juridificación de este aspecto en los Estatutos de Autonomía, que exigen que cada una de las Comunidades notifique a las Cortes Generales la celebración de estos convenios. Sería necesario unificar esta materia para introducir una racionalización en los procedimientos por los que se tramita, articulando quizá que si bien la comunicación formalmente fuera de todas las Comunidades Autónomas partícipes del convenio, fuera solo una de ellas la que materialmente realizara la remisión, recogiendo este mandato en alguna suerte de anejo al propio contenido del convenio o incluso, si se quiere, formando parte del cuerpo del mismo.

Reflexión final

A la vista de lo arriba descrito, se puede concluir que no ha habido especiales novedades en el marco del funcionamiento del Senado durante el año 2009. Al igual que ocurriera en el 2008, el debate territorial ha sido relegado por el debate de la crisis económica. El proceso mimético de modificación de los Estatutos de Autonomía al que se dio comienzo en la pasada Legislatura no ha continuado en la presente, a salvo de los supuestos de Castilla-La Mancha, actualmente en trámites en el Congreso de los Diputados y con una cierta situación de bloqueo; y el de Extremadura, sobre el cual, si bien no procede pronunciarse porque no ha terminado su tramitación en las Cortes Generales, sí se merece un comentario adelantado en cuanto a la *ruptura* que supone con respecto de los anteriores, tanto en su estructura formal como sobre todo en su sustancia material.

En todo caso debemos insistir, al igual que en informes anteriores, que el Senado ha consolidado en el marco de las dos últimas Legislaturas un mayor peso político, fruto en gran medida de la falta de sintonía en las mayorías de una y otra Cámara de las Cortes Generales. Sin que merezca ninguna malintencionada lectura política, esta falta de sintonía es buena para el sistema constitucional y especialmente para el Senado, puesto que exprime sus, si se quiere, limitadas posibilidades de actuación; le refuerza en el esquema institucional de nuestro sistema político y; en definitiva, le permite enriquecer el debate, fuente viva, aunque en ocasiones moribunda, de las decisiones políticas.

Cierto es que este mayor peso político no se corresponde sin embargo con un

mayor peso jurídico-constitucional, alcanzable únicamente a través de una reforma constitucional sobre la cual existen ríos de tinta y por tanto excede, con mucho, las pretensiones de este informe. No debo sin embargo dejar de mencionar la necesidad de que, con valentía y madurez política, se afronte esta reforma, buena para el Parlamento, adecuada para nuestro sistema político, cumplidora de nuestro texto constitucional y respetuosa con el sentir ciudadano, puntos cardinales todos ellos (Parlamento, sistema político, texto constitucional y ciudadanía) de una democracia que tras una larga etapa de consolidación exige de un enriquecimiento y viveza a los que la reforma del Senado puede contribuir en gran medida.