

### Introducción

La actividad del Senado en el año 2011 ha venido marcada por el doble proceso electoral, es decir, las elecciones autonómicas de mayo, cuyos resultados son determinantes de la composición parcial del Senado, y, lógicamente, las elecciones al Senado celebradas el 20 de noviembre, en las que, por cierto, por primera vez se hacía uso de la nueva papeleta para el Senado. La combinación de ambos procesos ha dado lugar a que el PP haya obtenido una mayoría absoluta en el Senado muy consolidada. En concreto, el PP ha obtenido una mayoría que alcanza los tres quintos de la Cámara lo que le sitúa en una posición privilegiada incluso para la adopción de decisiones trascendentales, tales como el nombramiento de autoridades, sin necesidad de la búsqueda del consenso.

Es importante señalar que en esta Legislatura, al igual que ocurrió en la Legislatura anterior, aumenta el número legal de Senadores, pasando de 264 a 266. En concreto, y siguiendo los precedentes de la VIII Legislatura, la Diputación Permanente, en su reunión de 28 de septiembre de 2011, acordó el número de Senadores a designar por las diferentes CCAA en la X Legislatura. A dichos efectos, y siguiendo los criterios marcados por el art. 165.4 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, y con base en las cifras de población declaradas oficiales en el Real Decreto 1612/2010, de 7 de diciembre, resultantes de la revisión del padrón municipal a 1 de enero de 2010, señaló que la Comunidad valenciana pasaba de designar 5 a designar 6 Senadores y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha de designar 2 a designar 3 Senadores.

En lo que concierne a los Grupos parlamentarios, se han constituido un total de seis, manteniéndose así los existentes en la anterior Legislatura. Como suele ser ya práctica habitual, la constitución del Grupo Parlamentario Vasco en el Senado exigió de la conocida práctica del “préstamo de Senadores”, agravada en este caso puesto que dicho préstamo se exige al final de cada periodo de sesiones para evitar la desaparición automática que contemplan las disposiciones reglamentarias correspondientes. Efectivamente, la formación política del PNV tiene en la actualidad 5 Senadores, lo que exige que con independencia de los 5 que le han sido “prestados” en el momento de la constitución del Grupo, es necesario también el préstamo de un Senador al final de cada periodo de sesiones para evitar la disolución del Grupo.

En cuanto a las formaciones políticas propiamente dichas, cabe resaltar como

novedad la aparición del Foro de Ciudadanos-Foro Asturias tras las elecciones autonómicas del mes de mayo, y la irrupción de Amaiur al haber obtenido tres escaños por la circunscripción de Guipúzcoa tras las elecciones generales de noviembre.

Hay que reflejar también que la Constitución del Senado tuvo lugar, tal y como disponía el artículo 5 del Real Decreto 1329/2011, de 26 de septiembre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, el 13 de diciembre. En la misma se procedió, entre otros asuntos, a la elección de los miembros de la Mesa del Senado, que quedó con la siguiente composición:

Presidente: García-Escudero Márquez, Pío (GPP)

Vicepresidente Primero: Lucas Giménez, Juan José (GPP)

Vicepresidenta Segunda: Vicente González, Yolanda (GPS)

Secretario Primero: Conde Vázquez, Matías (GPP)

Secretario Segundo: Rabanera Rivacoba, Ramón (GPP)

Secretaria Tercera: Alborch Bataller, Carmen (GPS)

Secretario Cuarto: Plana Farran, Manel (GPCIU)

Para terminar esta introducción señalar que la 55ª reunión de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las CCAA (CARCE) se celebró en el Senado en el mes de febrero. No tuvo lugar sin embargo, como resulta ya habitual, el Debate sobre el estado de las Autonomías y tampoco la Conferencia de Presidentes, que igualmente ha perdido su periodicidad presentando un futuro incierto.

## Principales eventos e iniciativas de contenido autonómico

Seguidamente procede realizar un sucinto repaso a las iniciativas parlamentarias no legislativas de contenido autonómico sustanciadas en 2011. Las dividiremos en los siguientes bloques: mociones, interpelaciones, preguntas orales en pleno, mociones consecuencia de interpelación y convenios de colaboración entre CCAA.

### *Mociones*

Las mociones sustanciadas fueron las siguientes:

Del GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR EN EL SENADO, por la que se insta al Gobierno a promover, en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, la implantación de un calendario vacunal único de obligado cumplimiento para todo el territorio nacional.

Del GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA, GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR EN EL SENADO, GRUPO PARLAMENTARIO ENTESA CATALANA DE PROGRÉS, GRUPO PARLAMENTARIO CATALÁN EN EL SENADO DE CONVERGÈNCIA I UNIÓ, GRUPO

PARLAMENTARIO DE SENADORES NACIONALISTAS y GRUPO PARLAMENTARIO MIXTO, por la que el Senado de España apoya y se adhiere al expediente para la inscripción en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad ante la UNESCO de la candidatura conjunta de las Tamboradas de Hellín, Agramón y Tobarra, en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, y las de las CCAA de Andalucía, Aragón, Región de Murcia y Comunitat valenciana.

Del GRUPO PARLAMENTARIO ENTESA CATALANA DE PROGRÉS, por la que se insta al Gobierno a realizar los trámites necesarios para hacer efectiva en este ejercicio la transferencia a la Generalitat de Cataluña del anticipo correspondiente al Fondo de Competitividad del 2011, de acuerdo con la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las CCAA de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

Del GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR EN EL SENADO, por la que se insta al Gobierno a que la medida aprobada en el Real Decreto-ley 9/2011, de 19 de agosto, de medidas para la mejora de la calidad y cohesión del sistema nacional de salud, de contribución a la consolidación fiscal, y de elevación del importe máximo de los avales del Estado para 2011, por la que se aplica hasta el 31 de diciembre el tipo reducido del 4% del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) a las entregas de inmuebles destinados a vivienda, se prolongue doce meses más y se aplique a la adquisición de vivienda habitual.

### *Interpelaciones*

Se sustanciaron las siguientes:

De D.<sup>a</sup> Beatriz Marta Escudero Berzal, del GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR EN EL SENADO, sobre la política general del Gobierno en materia de racionalización del funcionamiento del conjunto de las Administraciones Públicas.

De D.<sup>a</sup> María Del Mar Angulo Martínez, del GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR EN EL SENADO, sobre las líneas de actuación del Gobierno para conseguir un sistema homogéneo y definitivo de financiación local.

De D.<sup>a</sup> María Dolores Pan Vázquez del GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR EN EL SENADO, sobre la política que va a aplicar el Gobierno para poder implantar un modelo eficaz de coordinación y cooperación del Sistema Nacional de Salud que refuerce la equidad y cohesión territorial.

De D. Pere Sampol i Mas, del GRUPO PARLAMENTARIO MIXTO, sobre la política del Gobierno en relación con la evolución y resultados del nuevo sistema de financiación autonómica.

De D.<sup>a</sup> María Assumpta Baig i Torras, del GRUPO PARLAMENTARIO DE LA ENTESA CATALANA DE PROGRÉS, sobre la valoración que hace el Gobierno de los avances impulsados conjuntamente con las CCAA para una mayor autonomía pedagógica, organizativa y de gestión de los centros y sus mejoras efectivas en los resultados escolares.

De D. José Manuel Pérez Bouza, del GRUPO PARLAMENTARIO DE SENADORES NACIONALISTAS, sobre la posición del Gobierno respecto a la necesidad de iniciar el proceso de supresión o transformación de las Diputaciones Provinciales de régimen ordinario.

De D. Narvay Quintero Castañeda, del GRUPO PARLAMENTARIO MIXTO, sobre la política de transportes como elemento fundamental para la cohesión territorial y como garantía del sistema económico y la calidad de vida de los ciudadanos.

### *Preguntas orales en Pleno*

Nos limitamos a aquellas preguntas que tuvieron una trascendencia autonómica o local global, sin incluir por tanto las que son meramente específicas de una concreta Comunidad Autónoma. Se formularon las siguientes:

De D. Joan Maria Roig i Grau, del GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGÈNCIA I UNIÓ, sobre los ejes básicos de la futura Ley de Gobierno Local.

De D.<sup>a</sup> Saturnina Santana Dumpiérrez, del GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA, sobre la valoración del Gobierno en relación con la Conferencia Sectorial de Educación, celebrada el día 23 de marzo, relativa a la financiación y a la implementación de las medidas contempladas en el Plan de Acción 2010-2011 y en los Programas de Cooperación Territorial para dar cumplimiento a la política educativa.

De D. Jordi Vilajoana i Rovira, del GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGÈNCIA I UNIÓ, sobre las razones por las que el Gobierno ha decidido no dotar el Fondo de Competitividad, contemplado en el nuevo sistema de financiación de las CCAA, a pesar del desequilibrio que ello comporta sobre las finanzas de Comunidades como Cataluña, que son beneficiarias del mismo.

De D. Arturo Bagur Mercadal, del GRUPO PARLAMENTARIO MIXTO, sobre la evaluación y valoración que realiza el Gobierno de la campaña institucional para la reducción del consumo de bolsas comerciales de un solo uso en las diversas CCAA.

De D.<sup>a</sup> Rosa Núria Aleixandre i Cerarols, del GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGÈNCIA I UNIÓ, sobre el contenido del próximo Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud que va a celebrarse próximamente.

De D.<sup>a</sup> Maite Arqué i Ferrer, del GRUPO PARLAMENTARIO DE LA ENTESA CATALANA DE PROGRÉS, sobre si considera el Gobierno que ha llegado el momento de homogeneizar y normalizar la administración de la metadona en todas las CCAA.

De D. Pere Sampol i Mas, del GRUPO PARLAMENTARIO MIXTO, sobre si considera el Gobierno que la decisión de no avanzar el Fondo de Competitividad para el 2011, tal como prevé la Ley de Financiación de las CCAA, es igualitario para todas las Comunidades.

De D. Pío García-Escudero Márquez, del GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR

EN EL SENADO, sobre la valoración que realiza el Presidente del Gobierno de la relación del Ejecutivo con el Senado durante sus años de mandato.

De D.<sup>a</sup> Montserrat Candini i Puig, del GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGÈNCIA I UNIÓ, sobre la valoración del Gobierno respecto a la situación financiera de los ayuntamientos.

De D.<sup>a</sup> María Mar Caballero Martínez, del GRUPO PARLAMENTARIO MIXTO, sobre si el Gobierno va a apoyar económicamente a las CCAA para aumentar la cobertura de la señal de la Televisión Digital Terrestre (TDT) mediante el uso de los fondos obtenidos por el dividendo digital.

De D.<sup>a</sup> Cristina Maestre Martín de Almagro, del GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA, sobre el balance del Gobierno en relación con los acuerdos adoptados en el Pleno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud celebrado el pasado día 2 de junio.

### *Mociones consecuencia de interpelación*

Se debatieron las siguientes:

Del GRUPO PARLAMENTARIO CATALÁN EN EL SENADO DE CONVERGÈNCIA I UNIÓ, por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas para la priorización del corredor ferroviario mediterráneo desde Algeciras (Cádiz) hasta la frontera francesa.

Del GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR EN EL SENADO, por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas en materia de racionalización del funcionamiento del conjunto de las Administraciones Públicas.

Del GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR EN EL SENADO, por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas en materia de financiación local.

De D. Alfredo Belda Quintana, del GRUPO PARLAMENTARIO MIXTO, por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas en relación con los acuerdos comerciales entre la Unión Europea y terceros países que perjudican las producciones agrícolas de las regiones ultraperiféricas, en particular al sector del plátano de Canarias.

Del GRUPO PARLAMENTARIO DE SENADORES NACIONALISTAS, por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas relativas a incrementar el techo competencial de la Comunidad Autónoma de Galicia mediante el traspaso de competencias pendientes.

De D. Narvay Quintero Castañeda, del GRUPO PARLAMENTARIO MIXTO, por la que se insta al Gobierno a revisar las obligaciones de servicio público en materia de transportes y el modelo de gestión de la red de aeropuertos de la Comunidad Autónoma de Canarias.

*Convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas*

A continuación se señalan los convenios de colaboración entre CCAA que, o bien tuvieron entrada en el Senado en 2010 pero fueron objeto de conocimiento por el Pleno en 2011, o bien han tenido entrada en 2011, sin perjuicio de que alguno de ellos esté pendiente de tramitación.

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

Convenio de colaboración entre CCAA en materia de protección civil y gestión de emergencias.

Protocolo general entre CCAA para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia de industria y seguridad industrial.

Protocolo general entre CCAA para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia de I+D+i.

Convenio de colaboración entre el Departamento de Salud y Consumo del Gobierno de Aragón, la Consellería de Sanidad de la Xunta de Galicia y el Servicio Gallego de Salud para la cesión de la aplicación SAGA (Sistema de Gestión de Información del Sistema Acreditador de Formación Continuada de la Comunidad Autónoma de Galicia).

Convenio de colaboración entre CCAA para el intercambio de información sobre la identidad de personas inscritas en los registros de parejas de hecho o de similar naturaleza.

Convenio de colaboración entre CCAA para el impulso de actuaciones conjuntas para mejorar la oferta de transporte público a través de la incorporación de sistemas tecnológicos.

Convenio de colaboración entre CCAA para el impulso de actuaciones conjuntas para mejorar la oferta de transporte público a través de la incorporación de sistemas tecnológicos.

Convenio de cooperación entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para la renovación de la utilización de los títulos de abono transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en los desplazamientos entre ambas Comunidades.

Convenio de cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Autónoma de La Rioja sobre trasplante renal.

**Actividades de la comisión general de las Comunidades Autónomas**

La Comisión General de las CCAA ha celebrado solamente tres sesiones en el año 2011, y además dos de ellas tuvieron como Orden del día aspectos de naturaleza formal y no de contenido material, lo cual da un balance muy pobre

de su actividad, que resume además la tónica propia de la IX Legislatura tal y como se puede observar en los Informes de años precedentes.

*Relación de las distintas sesiones de la Comisión*

SESIÓN DE 13 DE ENERO DE 2011

La sesión tuvo como punto único del Orden del día la designación de la Ponencia que debía informar la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura. La misma estuvo compuesta por los siguientes Senadores:

- D. Pere Sampol i Mas (GPMX)
- D. José Manuel Pérez Bouza (GPSN)
- D. Jordi Vilajoana i Rovira (GPCIU)
- D. Carles Josep Bonet i Revés (GPECP)
- D. Francisco Fuentes Gallardo (GPS)
- D<sup>a</sup>. Rafaela Fuentes García (GPS)
- D. José Ignacio Pérez Sáenz (GPS)
- D. José Antonio Monago Terraza (GPP)
- D. José Manuel García Ballesterero (GPP)

SESIÓN DE 13 DE ENERO DE 2011

La sesión tuvo como objeto dictaminar la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura y contó únicamente con la presencia del Presidente de la Junta de Extremadura y de un Consejero del Gobierno de Aragón. Además se debe reseñar la presencia, aunque no intervención, del entonces Ministro de la Presidencia, Sr. Jáuregui.

Sobre el contenido material de la entonces Propuesta de reforma me remito a lo que veremos en el siguiente punto.

SESIÓN DE 13 DE JULIO DE 2011

La sesión, de nuevo de carácter extraordinario al celebrarse fuera del periodo de sesiones, tuvo como objetivo cubrir determinadas vacantes en la Mesa de la Comisión que se habían producido como consecuencia de la celebración de elecciones a las CCAA y la presencia en los referidos puestos de Senadores designados por algunas de ellas. En concreto resultaron elegidos los siguientes Senadores: D. Joan Lerma Blasco, como Presidente; D. Luis Ángel Lago Lage, como Vicepresidente Primero; y D. Francisco José Granados Lerena, como Secretario Cuarto.

*Consideraciones generales acerca de la actividad de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en 2011: más de lo mismo*

Los datos de esta Legislatura han ido poniendo de manifiesto en los últimos *Informes* que la actividad de la Comisión General ha sido muy reducida. El año 2011 ha mantenido esta realidad y, una vez más, buena prueba de ello es que, junto con las Comisiones Constitucional, de Asuntos Exteriores, de Educación y Deporte y de Vivienda, tan solo ha celebrado tres sesiones y, además, con el contenido antes referido. Solamente ha estado por debajo de ella, en cuanto a volumen de actividad, la Comisión de Entidades Locales, que celebró una única sesión, y desde luego muy alejada de las nueve que han celebrado la Comisión de Economía y Hacienda o la Comisión de Justicia. Un cierto grado de justificación podría venir dado en esta ocasión por la disolución anticipada, que motivó que en puridad prácticamente se pudiera hablar en 2011 de un único periodo de sesiones. No obstante es muy poco bagaje para una Comisión de tanta importancia en una Cámara de representación territorial que constituye el único foro institucionalizado de naturaleza parlamentaria en el que cabe un debate con los Gobiernos de las CCAA.

*El nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura*

Son dos las cuestiones en las que nos vamos a detener, sin perjuicio lógicamente de su tratamiento más detallado en otras partes del *Informe*. En concreto nos vamos a pronunciar primero sobre un elemento de tipo procedimental, y más concretamente vamos a valorar los tiempos de la tramitación; y en segundo lugar señalaremos los aspectos de fondo que pudieran considerarse más novedosos, por cuanto marcan una diferencia con la línea abierta por la última ola de reformas estatutarias.

Desde el punto de vista formal los tiempos de tramitación de la reforma del Estatuto se caracterizaron, una vez más, por ser excesivamente largos, sin que estén claros los motivos de esta dilación. En concreto, ésta tuvo entrada en el Congreso de los Diputados el 28 de septiembre de 2009, recibió el voto favorable de totalidad en noviembre de ese mismo año y, sin embargo, a pesar del consenso con el que había venido del Parlamento extremeño, no fue objeto de aprobación por el Pleno del Congreso hasta el día 21 de diciembre de 2010. Llama en este sentido la atención el carácter durmiente de la Propuesta. Si bien es cierto que es práctica habitual la dilación de las iniciativas legislativas mediante la técnica de las sucesivas ampliaciones de enmiendas, no lo es menos que es particularmente llamativo en el caso de una reforma estatutaria informada por el consenso político de los dos principales partidos tanto a nivel nacional como en la referida Comunidad Autónoma.

En la misma línea, llama igualmente de manera poderosa la atención, una práctica que desgraciadamente ha sido igualmente habitual en otras reformas estatutarias, que el papel del Senado se haya limitado al de mero notario de la reforma articulada en el Congreso. Ello, se dirá, con razón, es fruto de la coincidencia en las mayorías políticas, máxime con el mencionado acuerdo de los dos principales partidos políticos, pero no justifica sin embargo la celeridad en su

tramitación. El Senado dispone de un plazo improrrogable de dos meses, nunca incumplido por cierto, para el ejercicio de su función enmendante (su función legislativa propiamente dicha, si es que alguna vez la tuvo, fue definitivamente desvirtuada en la Sentencia del Tribunal Constitucional en el caso *Ses Salines*) pero ello no justifica que la tramitación en el Senado se llevara a cabo en el plazo de 23 días, en el entorno de las fechas navideñas y con reuniones en periodo extraordinario de sesiones. No se comprende por qué una propuesta de reforma “durmiente” en el Congreso, exigiera de tal celeridad en una Cámara de representación “territorial” en la que el debate debería haber tenido una tramitación sosegada y solemne acorde con la naturaleza de la norma reformada, máxime cuando había posibilidades de mejora, al menos técnica, en el texto.

En segundo lugar, aunque no es éste el lugar para hacer un estudio pormenorizado del Estatuto, vamos a analizar algunos de sus puntos. El motivo de su inclusión es que es importante señalar algunos aspectos que resultan de interés, fundamentalmente en lo que de diferencias hay con respecto de los Estatutos que fueron objeto de reforma en la anterior Legislatura y también en cuanto a aquellos aspectos que podían entrar en conflicto con los criterios ya fijados por el TC sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña que, desgraciadamente, no se tuvieron en cuenta.

### *Extensión*

El primer aspecto que llama la atención es su extensión. El Estatuto presenta: un Preámbulo, 91 artículos, siete disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y una disposición final. Esta extensión es sensiblemente superior a la del anterior Estatuto de Autonomía, que constaba de 63 artículos y de catorce disposiciones (entre adicionales, transitorias y final); si bien se halla muy lejos de la extensión de algunos de los Estatutos de Autonomía reformados durante la anterior Legislatura, caso de los 223 artículos y 22 disposiciones (entre adicionales, transitorias, derogatoria y finales) del Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado mediante Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio (en adelante EAC); o de los 250 artículos y once disposiciones (entre adicionales, transitorias, derogatoria y finales) del Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado mediante Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo (en adelante EAA); y en cambio más próximo a los 81 artículos y once disposiciones (entre adicionales, transitorias, derogatoria y final) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad valenciana, aprobado mediante Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril (en adelante EACV); a los 139 artículos y dieciocho disposiciones (entre adicionales, transitorias y final) del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, aprobado mediante Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero (en adelante, EAIB); a los 115 artículos y trece disposiciones (entre adicionales, transitorias, derogatoria y final) del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado mediante Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril (en adelante, EAAr.); o a los 91 artículos y ocho disposiciones (entre adicionales, disposiciones transitorias, derogatoria y final) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado mediante Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre (en adelante EACyL).

### *Fundamentos constitucionales*

A diferencia de algunas de las reformas estatutarias de los últimos años, el Estatuto hace un especial hincapié, sin perjuicio de referencias puntuales, en huir de la fundamentación historicista de su existencia como Comunidad Autónoma. Así se manifiesta en los extractos de algunos de los contenidos del citado Preámbulo: “Somos Extremadura porque queremos serlo los extremeños de hoy, sus ciudadanos, con independencia de lo que pensaran o sintieran nuestros antepasados...” o “No nos ata el pasado, ni le debemos sumisión, es solo el variado mosaico de nuestra historia...”. A contrario, el Estatuto sienta su fundamentación en el propio texto constitucional, al afirmar en el Preámbulo “Pero es la recuperación de la democracia, con la Constitución de 1978, la base sobre la que edificamos la Extremadura del presente y del futuro”.

### *Ausencia de declaración de derechos*

La tercera cuestión a destacar es que, a diferencia de lo ocurrido en la línea abierta por las reformas de los EACV, EAC, EAA, EAIB, EAAr y EACyL, todos los cuales incluyen regulaciones *ex novo* en materia de derechos, libertades y deberes; no se ha recogido ningún listado de derechos, sino que el Estatuto extremeño se limita a afirmar con rotundidad en el primer inciso del art. 6.1 que “Los derechos fundamentales de los extremeños son los establecidos en la Constitución”.

### *Distribución competencial*

El sistema de asunción competencial de la Propuesta de reforma no consta de numerosos artículos (apenas seis, arts. 9 a 14), a semejanza del caso castellano y leonés (nueve artículos); aragonés (once artículos sobre competencias) y a diferencia de los casos catalán y andaluz, cuyos respectivos Estatutos dedican a este asunto alrededor de una centena. Con ello, el texto extremeño, también en este aspecto, se ajusta indudablemente más a la pauta tradicional.

Cabe destacar también el artículo 14 del Estatuto, que dice: “Las instituciones estatutarias velarán para que el elenco competencial de Extremadura sea actualizado en términos de homogeneidad respecto del conjunto de las comunidades autónomas. A tal efecto, adoptarán las iniciativas que procedan para reformar este Estatuto o para solicitar al Estado la ampliación de las competencias autonómicas mediante la adopción de las leyes pertinentes”.

La anterior redacción del Estatuto de Autonomía contemplaba la posibilidad de que la Comunidad Autónoma de Extremadura asumiera mayores competencias a través de las vías constitucionalmente admisibles, pero sin ninguna mención a la homogeneidad competencial. Este artículo constituye ahora una llamada a los poderes públicos extremeños, más concretamente a sus instituciones, para velar, como reza el título del precepto, por la homogeneidad competencial, introduciendo una suerte de tesis *federalizante* en el seno del Estatuto de Autonomía. En todo caso, se trata de un precepto que no tiene visos de inconsti-

tucionalidad puesto que la mayor asunción de competencias que pudiera tener la Comunidad Autónoma de Extremadura fruto de dicha tesis sería canalizada, como expresamente reconoce el precepto, a través de las dos únicas vías posibles: la reforma estatutaria o la delegación o transferencia de la competencias por parte del Estado.

### *Poder Judicial*

El artículo 51 del Estatuto también merece un comentario. En los tres primeros apartados de este precepto se prevé la participación del Consejo de Justicia de Extremadura, sobre el que inmediatamente nos pronunciaremos en cuanto a su existencia propiamente dicha, a efectos de que sea oído para el nombramiento de determinados cargos judiciales vinculados al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma. Estos apartados merecen una reflexión jurídica, ya que el Estatuto está atribuyendo al Consejo de Justicia una participación, bien es cierta que limitada a la audiencia, en la designación del Presidente del TSJ, de los Presidentes de las salas de ese mismo órgano y de magistrados. Se trata de funciones cuya inclusión en un Estatuto de Autonomía exigen un comentario. Al respecto, acudimos a la Sentencia del TC sobre el EAC que declaró inconstitucionales y nulos determinados preceptos muy similares. En concreto el Tribunal, a los efectos que ahora interesan, consideró nulos los siguientes preceptos:

*Art. 95.5 EAC: “El Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña es el representante del poder judicial en Cataluña. Es nombrado por el Rey, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial y con la participación del Consejo de Justicia de Cataluña en los términos que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial. El Presidente o Presidenta de la Generalitat ordena que se publique su nombramiento en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».*

*Art. 95.6 Los Presidentes de Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña son nombrados a propuesta del Consejo General del Poder Judicial y con la participación del Consejo de Justicia de Cataluña en los términos que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial.*

*Art. 98.2.a) Las atribuciones del Consejo de Justicia de Cataluña respecto a los órganos jurisdiccionales situados en el territorio de Cataluña son, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, las siguientes: Participar en la designación del Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, así como en la de los Presidentes de Sala de dicho Tribunal Superior y de los Presidentes de las Audiencias Provinciales.*

Respecto a estos tres preceptos, el Tribunal, limitándose a analizar las funciones atribuidas al Consejo de Justicia por el Estatuto de Autonomía, y no las derivadas de otras fuentes como las que le pudiera atribuir la Ley Orgánica del Poder Judicial, dijo que: “...incurren en clara inconstitucionalidad, por tratarse de atribuciones típicas de un órgano de gobierno del Poder Judicial, las contempladas en los apartados a) [participación en la designación de presidentes

*de órganos judiciales], b) [expedición de nombramientos y ceses de Jueces y Magistrados temporales], c) [funciones disciplinarias sobre Jueces y Magistrados], d)[inspección de Tribunales] y e) [información sobre recursos de alzada contra acuerdos de los órganos de gobierno de los Tribunales y Juzgados de Cataluña], que afectan, sin duda, a la función jurisdiccional propiamente dicha y a la ordenación de los elementos consustanciales a la determinación de la garantía de la independencia en su ejercicio. La inconstitucionalidad del apartado a) implica, por conexión o consecuencia, la de la referencia en los apartados 5 y 6 del art. 95 EAC a la participación del Consejo de Justicia en el nombramiento de los Presidentes del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y de sus Salas”.*

A pesar de las similitudes de la redacción, este pronunciamiento por parte del TC puede no resultar sin embargo directamente aplicable en sus términos al Estatuto extremeño, puesto que el matiz del lenguaje utilizado en uno y otro supuesto puede tener en este caso una muy especial relevancia. Mientras el EAC hablaba de una *participación* del Consejo de Justicia de Cataluña, el Estatuto extremeño habla de la necesidad de que el Consejo de Justicia de Extremadura *sea oído*, y además en los términos que *determine la Ley Orgánica del Poder Judicial* (inciso éste que hubiera sido recomendable añadir al apartado 1). La existencia de una posibilidad de interpretación acorde con la jurisprudencia constitucional exige prudencia en estas consideraciones y no ir más allá respecto a eventuales consecuencias jurídico-constitucionales, aunque suscita fuertes dudas.

En el marco también de las consideraciones sobre el Poder Judicial, la creación del Consejo Judicial de Extremadura, que tiene inmediatos antecedentes en el Consell de la Justicia de la Comunitat Valenciana (art. 33 EACV), en el Consejo de Justicia de Cataluña (arts. 97 y ss. EAC), en el Consejo de Justicia de Andalucía (art. 144 EAA), en el Consejo de Justicia de las Illes Balears (art. 96 EAIB), en el Consejo de Justicia de Aragón (art. 64 EAAr.) y en el Consejo de Justicia de Castilla y León (art. 42 EACyL) ha constituido una de las principales novedades de las últimas reformas estatutarias y también del Estatuto extremeño. Su régimen jurídico está supeditado a lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial como fuente única; y, como presupuesto ontológico, no resultará posible su efectiva creación hasta tanto la Ley Orgánica del Poder Judicial sea reformada a tal fin, lo cual es perfectamente constitucional. Cabe recordar que en la Sentencia 31/2010, referida al Estatuto de Autonomía de Cataluña, el Tribunal Constitucional dijo, respecto al órgano equivalente previsto en el EAC para dicha Comunidad Autónoma, que “... ningún órgano, salvo el Consejo General del Poder Judicial, puede ejercer la función de gobierno de los órganos jurisdiccionales integrados en el Poder Judicial, exclusivo del Estado, ni otra ley que no sea la Orgánica del Poder Judicial puede determinar la estructura y funciones de aquel Consejo dando cabida, en lo que ahora interesa, y en su caso, a eventuales fórmulas de desconcentración que, no siendo constitucionalmente imprescindibles, han de quedar, en su existencia y configuración, a la libertad de decisión del legislador orgánico con los límites constitucionales antes expresados. Ahora bien, la impropiedad constitucional de un órgano autonómico cualificado en los términos del art. 97 EAC [que le calificaba como órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña] no significa fatalmente la inconstitucionalidad mis-

*ma del órgano...*” (F.J.47). Y añadió, “...No es de advertir en lo anterior *inconstitucionalidad alguna, pues el precepto se limita a enumerar genéricamente las fuentes de atribución de las competencias del Consejo de Justicia, incluyéndose entre ellas la Ley Orgánica del Poder Judicial*” (F.J. 48)

### *Cooperación bilateral*

Respecto a la Comisión de Cooperación Bilateral, a diferencia del EAIB o del EACyL, el Estatuto extremeño vincula este órgano de cooperación al principio de bilateralidad sentado novedosamente en el EAC, y también en los EAA y EAAR, y buena prueba de ello es la propia denominación de la Comisión de Cooperación que va añadida del calificativo de “*bilateral*”. En suma, el Estatuto, si bien se sitúa en este aspecto lejos de la opción catalana, que hacía de ese principio un eje vertebrador del Estatuto; se acerca en cierta medida a las soluciones andaluza o aragonesa, que también incluyen en este tipo de comisiones el citado calificativo, consecuencia en todo caso de la imprescindible existencia de órganos bilaterales de cooperación en un Estado territorialmente descentralizado como es el español.

Al igual que en puntos anteriores, en éste también contamos con el pronunciamiento del TC en su Sentencia 31/2010, referido en este caso a la Comisión Bilateral Generalitat-Estado que recoge el EAC y sobre la cual dijo: “*En definitiva, y por todo lo expuesto, la calificación que el art. 183.1 EAC efectúa de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado como “marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Generalitat y del Estado”, no es contraria a la Constitución interpretada en el sentido de que no excluye otros marcos de relación, ni otorga a dicha Comisión función distinta de la de cooperación voluntaria en el ámbito de las competencias de ambos Gobiernos, que son indisponibles...*”. Habrá que tener en cuenta en todo caso, como no puede ser de otro modo, la línea interpretativa marcada por el TC en lo que pueda ser el futuro devenir de las funciones que realice esta Comisión de Cooperación bilateral.

### *Reclamaciones económico-administrativas*

En lo que concierne al órgano que se constituirá para conocer de las reclamaciones económico-administrativas, a diferencia de lo ocurrido en las reformas estatutarias tramitadas durante la anterior Legislatura, el Estatuto extremeño no recoge la creación de un servicio o una agencia tributaria propia. Se trata de un órgano de alcance mucho más limitado puesto que está referido exclusivamente a la reclamación económico-administrativa. A mayor abundamiento, el art. 61 del anterior Estatuto ya contemplaba la existencia de un órgano económico-administrativo.

Sin embargo, nuestro comentario viene dado porque, a diferencia del art. 61 anterior que limitaba el ámbito de actuación de este órgano a cuando se tratara de “*tributos propios de ésta* [la Comunidad Autónoma]”, el Estatuto actual lo amplía a los dictados en aplicación de los tributos que gestione [la Comunidad Autónoma]. La duda que puede plantear el precepto es si dicho ámbito de actua-

ción incluiría por tanto los impuestos cedidos. Al respecto se ha pronunciado el TC en la ya tantas veces citada Sentencia sobre el EAC. En concreto, en su Fundamento Jurídico 133 dice: “...*la Constitución (art. 156.2 CE) habilita a los Estatutos de Autonomía para prever una actuación colaboradora de la Comunidad Autónoma con el Estado,...* En cuanto a los tributos propios de la Generalitat de Cataluña, ningún reparo de constitucionalidad suscita el precepto, puesto que la potestad revisora se inscribe en la competencia correspondiente al establecimiento de dichos tributos. En lo relativo a la revisión en vía administrativa de las reclamaciones relativas a los tributos cedidos por el Estado, el precepto tampoco incurre en inconstitucionalidad, pues no pone en cuestión el régimen jurídico de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas. Realmente la demanda centra su impugnación en el hecho de que la atribución a la Generalitat de modo expreso de la revisión de dichas reclamaciones “por medio de sus propios órganos económico administrativos” se traduce en la atribución a aquélla de la revisión en la vía económico administrativa de los tributos estatales cedidos. Pues bien, es claro que la referencia a “sus propios órganos económico-administrativos” tiene una dimensión exclusivamente autoorganizadora, sin que dicho nomen atraiga hacia la Generalitat cualquier competencia revisora en la vía económico-administrativa, competencia que sólo puede establecer la ley estatal; en suma, la disposición estatutaria no afecta a la competencia del Estado en el establecimiento del alcance de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo establecido en los arts. 156 y 157 CE (SSTC 192/2000, FJ 10; y 156/2004, FJ 659 6), puesto que, como se acaba de señalar, dicha competencia estatal puede ejercerse de manera plena”.

En similar sentido deberá ser interpretado el art. 83 del Estatuto, de conformidad con lo establecido por el art. 20.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las CCAA, que se remite en esta cuestión a lo que puedan fijar las correspondientes leyes de cesión de tributos.

### *Financiación*

En materia de financiación, el Estatuto fija las líneas esenciales de la financiación autonómica en lo que atañe a la Comunidad Autónoma de Extremadura. Se enmarca en la línea de las reformas estatutarias operadas en la anterior legislatura (EAC, arts. 206.1 y 206.6; EAA, art. 175.2.b); EAIB, art. 130.1; EAAR, art. 107.5; y EACyL, art. 83.6) en aspectos tales como la invocación de los criterios a tener en cuenta por ejemplo para la fijación de las necesidades de gasto y de financiación (art. 86.5 del Estatuto), incluyendo, lógicamente, los que resultan de mayor importancia para la Comunidad Autónoma. Asimismo se incluyen aspectos más procedimentales como el referido a la necesidad de revisión quinquenal del sistema (art. 86.3 de la Propuesta) y otros que no son sino reproducciones de las disposiciones genéricas de la Constitución posteriormente desarrolladas en la LOFCA.

Sin entrar en el detalle concreto de cada uno de estos preceptos, si cabe señalar que dichos pronunciamientos estatutarios se han de enmarcar en el principio general de que la Constitución (arts. 156 a 158 y concordantes, en especial el

art. 149.1.14) configura un modelo de financiación donde el Estado ostenta el poder tributario originario y la competencia exclusiva sobre la Hacienda general, de donde se deduce que sea el Estado el eje central de las políticas de gastos e ingresos públicos.

Ahora bien, sin perjuicio de configurar al Estado como eje central del sistema financiero, la Constitución establece el principio de autonomía financiera de las CCAA, para el desarrollo y ejecución de sus competencias, si bien con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles; además del más reciente principio de corresponsabilidad fiscal (Sentencias del Tribunal Constitucional 289/2000 y 168/2004)

Sentados estos principios, varios mandatos de los que recogen los preceptos incluidos en este Capítulo deberán ser por tanto interpretados bajo la premisa del papel que corresponde al Estado y a la LOFCA de conformidad con el art. 157.3 de la Constitución, tal y como también cabe deducir del último inciso del art. 86.1 del Estatuto.

Por último nos detenemos en el apartado 2 de la Disposición Adicional segunda referido a las Inversiones del Estado, en el que se dice: *“Asimismo, con objeto de acelerar el proceso de convergencia de la región con el conjunto nacional, el Estado realizará, cada año y por un período de siete, inversiones complementarias como mínimo equivalentes al uno por ciento del producto interior bruto regional. Trascurrido ese plazo, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales regulada en el artículo 90 analizará el grado de convergencia, pudiendo determinarse en su caso nuevos instrumentos tendentes a alcanzarla”*. La duda que puede plantear este precepto es si del mismo cabe deducir algún tipo de vinculación para el Estado respecto a la existencia y a la cuantía de la inversión.

Sin perjuicio de las diferencias existentes con respecto a la Disposición adicional tercera del EAC, referida a la inversión del Estado en Cataluña en infraestructuras y que la equipara a la participación relativa del producto interior bruto de Cataluña con relación al producto interior bruto del Estado para un período de siete años, nos son de utilidad los principios generales de naturaleza interpretativa que fija el TC en el Fundamento Jurídico 138 de la Sentencia 31/2010: *“...no puede admitirse que la disposición adicional tercera, apartado 1, vincule a las Cortes Generales en el ejercicio de sus funciones de examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, pues respecto de este tipo de compromisos presupuestarios formalizados en un Estatuto de Autonomía hemos dicho que no constituyen “un recurso que el Estado deba consignar obligatoriamente en los presupuestos generales de cada ejercicio económico”, pues es al Estado “a quien corresponde en exclusiva, atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las Comunidades Autónomas, a las necesidades de cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, decidir si procede dotar, en su caso, y en qué cuantía aquellas asignaciones en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el art. 149.1.14 CE (hacienda general).*

*De la afirmación de la legitimidad constitucional de [un] mecanismo excepcional de financiación ... no cabe concluir la consecuencia de que el Estado deba,*

*necesariamente y en todo caso, dotar una concreta partida presupuestaria si no se ha alcanzado al efecto acuerdo entre el Estado y la Comunidad Autónoma en el seno de la Comisión Mixta”, correspondiendo “al Estado adoptar la decisión de establecer dicha dotación, si bien su actuación debe resultar presidida por el principio de lealtad constitucional que ... ‘obliga a todos’ y que impone que el Gobierno deba ‘extremar el celo por llegar a acuerdos en la Comisión Mixta’ (STC 209/1990, de 20 de diciembre, FJ 4)” (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 11). La disposición adicional tercera, apartado 1, debe, pues, interpretarse en el sentido de que no vincula al Estado en la definición de su política de inversiones, ni menoscaba la plena libertad de las Cortes Generales para decidir sobre la existencia y cuantía de dichas inversiones. Interpretada en esos términos, la disposición adicional tercera, apartado 1, EAC no es contraria a la Constitución y así se dispondrá en el fallo.*

Con la finalidad de que la línea interpretativa admisible constitucionalmente en este tipo de preceptos hubiera quedado adecuadamente reflejada en el texto del Estatuto extremeño, quizá hubiera sido necesaria una ligera modificación en la redacción del apartado 2 de la Disposición Adicional segunda, que podría haber quedado como sigue: *“Asimismo, con objeto de acelerar el proceso de convergencia de la región con el conjunto nacional, y sin perjuicio de la plena libertad de las Cortes Generales para decidir sobre la existencia y cuantía de las inversiones, el Estado realizará, cada año y por un período de siete, inversiones complementarias como mínimo equivalentes al uno por ciento del producto interior bruto regional. Trascurrido ese plazo, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales regulada en el artículo 90 analizará el grado de convergencia, pudiendo determinarse en su caso nuevos instrumentos tendentes a alcanzarla”.*

## Principales novedades en la actividad del Senado

Son dos los puntos en los cuales conviene detenerse respecto a la actividad del Senado en el año 2011, aunque cabe mencionar que los mismos no tienen tanto relación con la actividad territorial del Senado, cuanto con su labor legislativa: por un lado la modificación del régimen de admisibilidad de las enmiendas y, por otro, la tramitación de la reforma constitucional en el mes de septiembre de 2011.

*La modificación de la doctrina del Tribunal Constitucional referida a la admisibilidad de enmiendas carentes de conexión con el objeto de la iniciativa legislativa*

Es oportuno señalar una importante novedad que se ha dado en el procedimiento legislativo en el Senado y, más concretamente, en las funciones de calificación de la Mesa y el cambio producido en la doctrina del TC sobre la admisión a trámite de enmiendas.

El cambio de doctrina trae causa de la Sentencia 119/2011, de 5 de julio, dictada por el Pleno del TC en el recurso de amparo avocado al Pleno número 7464/2003, promovido por el Grupo Parlamentario Socialista y demás relacio-

nados en la demanda de amparo contra el acuerdo de la Mesa del Senado de 3 de diciembre de 2003, por el que se confirma el acuerdo de la propia Mesa del día anterior que, desestimando la solicitud realizada por dicho Grupo Parlamentario, admitió a trámite las enmiendas 3 y 4 presentadas por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado al Proyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley de Arbitraje, por la que se modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Se trata de una Sentencia que tiene importancia para el desarrollo de los trabajos del Senado y que, como se decía, afecta a las atribuciones de la Mesa de calificación de las enmiendas a textos legislativos. Con esta Sentencia se ha cambiado la práctica seguida en la Cámara en relación con la función de calificación de enmiendas de la Mesa, y que se sustentaba en dos Sentencias previas, la 99/1987 y la 194/2000.

Según la nueva doctrina del TC *sólo cuando sea evidente y manifiesto que no existe conexión* entre la enmienda presentada y la iniciativa legislativa en tramitación deberá rechazarse aquélla, *puesto que en tal caso se pervertiría la auténtica naturaleza del derecho de enmienda, ya que habría pasado a convertirse en una nueva iniciativa legislativa*. Que la Mesa de la Cámara se niegue a valorar *la existencia de homogeneidad entre las enmiendas presentadas y la iniciativa a enmendar... no es inane a los efectos del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2*.

Las consecuencias prácticas de esta nueva doctrina han sido las siguientes:

- Primera: La Mesa de la Cámara en su reunión de 12 de julio de 2011, acordó delegar en la Presidencia del Senado la función de calificación de enmiendas, sin perjuicio de que su acuerdo pueda ser sometido a la reconsideración de la Mesa en virtud del artículo 36.2 del RS.
- Segunda: El Presidente del Senado ha inadmitido, mediante oficio motivado, aquellas enmiendas que de forma manifiesta carecían de conexión con el objeto de la iniciativa legislativa. Dicho acuerdo es objeto de publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Senado. Cabe en todo caso la solicitud de reconsideración ante la Mesa presentada por el grupo autor de la enmienda, si bien hasta el momento no ha prosperado ninguna de las solicitudes presentadas.

No obstante, la Mesa de la Cámara, atendiendo a que la STC se dictó en virtud de un recurso de amparo, ha entendido que, si todos los Grupos parlamentarios estaban de acuerdo con la presentación de la enmienda y ésta se presentaba firmada por todos los Grupos, podría presumirse que no se vulneraba el derecho fundamental y podrían admitirse a trámite siempre y cuando no existiera la oposición, manifestada, de algún Senador.

Este criterio, sin embargo, podría tener que verse matizado a su vez a raíz de Sentencias posteriores dictadas en virtud de un recurso de inconstitucionalidad y en concreto la Sentencia 136/2011<sup>1</sup> que considera que *“Cuando el ejercicio del derecho de enmienda al articulado no respete (dicha) conexión mínima de*

1. Ver también la 179/2011 y la 204/2011.

*homogeneidad con el texto enmendado se estará afectando, de modo contrario a la constitución, al derecho del autor de la iniciativa que tiene la prerrogativa de decidir qué materias serán sometidas al conocimiento, debate y, en su caso, aprobación de las Cortes Generales. Además tal desviación (...) afecta al carácter instrumental del procedimiento legislativo y, en consecuencia, a la función y fines asignados al ejercicio de la potestad legislativa por las Cámaras, provocando un vicio en el desarrollo del citado procedimiento que podría alcanzar relevancia constitucional, si alterase de forma sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras...*” al tiempo que reitera, siguiendo la sentencia 119/2011 que “*en determinadas circunstancias, el uso indebido del derecho de enmienda en una Cámara pueda constituir también una limitación ilegítima al ejercicio de los derechos y facultades que integran el estatuto jurídico de los representantes políticos y, en consecuencia, tanto de su derecho a ejercer la función parlamentaria (23.2 CE) como, en íntima conexión con este, el derecho de participación ciudadana en los asuntos públicos (23.1)...*”

La práctica, ya abundante, pone de relieve dos cuestiones de especial dificultad:

- La primera se refiere al mantenimiento del equilibrio entre el ejercicio del derecho de enmienda de las mayorías y el del derecho a la enmienda de las minorías, pues no toda violación del procedimiento legislativo convierte en inconstitucional al resultado normativo, ni toda infracción de los Reglamentos de las Cámaras, *per se*, constituyen una violación de los derechos fundamentales susceptibles de tutela mediante el recurso de amparo.
- La segunda se refiere a la determinación de si existe o no suficiente conexión material entre la enmienda y el texto enmendado, para lo cual hay que tener en cuenta que, por un lado, el objeto de la iniciativa no lo marca el texto de ésta tal y como fue formulada por su autor, si no que el Senado admitirá aquellas enmiendas que afecten a artículos de la ley introducidos en el Congreso independientemente de su congruencia o no con su objeto inicial, esto es y tal y como señalaba el TC “*las enmiendas del Congreso versarán sobre el texto de los Proyectos o Proposiciones de ley que constituyen el objeto de la iniciativa legislativa, las del Senado se referirán al texto de los Proyectos o Proposiciones de Ley aprobados por el Congreso de los Diputados y remitidos por éste al Senado*”. (FJ 8 STC 136/2011).

Otra cuestión derivada de esta doctrina podría ser la que se refiere a la aprobación de enmiendas de contenido orgánico en el Senado que obligan al desdoblamiento de la iniciativa en el Congreso, ya que en la Cámara Alta no existe especialidad alguna de tramitación. En particular en el último periodo de la IX Legislatura se han tenido que desdoblar dos iniciativas como consecuencia de la introducción de artículos de carácter orgánico durante la tramitación de las mismas en el Senado. Concretamente, ocurrió en la Ley de medidas de agilización procesal, en la que, como consecuencia de la aprobación de una enmienda a la Disposición Final primera (nueva) se desglosó este artículo en un nuevo texto legislativo denominado Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Igualmente se desglosó de la Ley de Contratos del Sector Público en los ámbitos de la Defensa y de la Seguridad, la

Ley Orgánica para la aplicación a la Guardia Civil del art. 13,1 de la Ley Orgánica de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, resultante de la aprobación de la Disposición Final segunda (nueva) proveniente del Senado. A priori sin embargo esta nueva doctrina del Constitucional sólo impediría la presentación de enmiendas orgánicas a proyectos de ley ordinarios durante la tramitación del Senado si dichas enmiendas carecieran de la homogeneidad requerida, nunca, sin embargo, por cuestiones de corrección formal.

Por último hay que recordar que este criterio de inadmisión de enmiendas por falta de congruencia con el texto de la iniciativa legislativa no se ha aplicado a la reforma constitucional tramitada en septiembre, ya que se considera que la doctrina elaborada por el TC sólo debe referirse a las iniciativas de carácter legislativo entre las que no se encuentra la reforma constitucional. Corresponde analizar esta última en el siguiente apartado.

### *La reforma constitucional*

En el mes de septiembre de 2011 se aprobó la reforma del artículo 135 de la Constitución española. Su inclusión en este apartado viene dado, además de por el contenido de la citada reforma, de innegable alcance para las CCAA, para hacer referencia al procedimiento seguido y a la polémica suscitada en su tramitación.

El art. 135 de la Constitución tras la reforma queda como sigue:

1. *Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.*

2. *El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.*

*Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.*

3. *El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.*

*Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.*

*El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

4. *Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen*

*considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.*

5. *Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:*

a) *La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.*

b) *La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.*

c) *La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.*

6. *Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.*

Desde el punto de vista procedimental la reforma constitucional se caracteriza en primer lugar porque mientras la aprobación de las enmiendas requiere sólo mayoría simple, la aprobación de la reforma constitucional requiere la mayoría favorable de tres quintos de la Cámara en una votación final sobre el conjunto, de conformidad con el art. 167.1 de la Constitución. Igualmente se puso de manifiesto desde el principio la imposibilidad de presentar propuestas de veto, ya que el veto es una iniciativa que se limita al procedimiento legislativo según el art. 90.2 de la Constitución y no resulta aplicable al procedimiento de reforma constitucional, pues, como acabamos de mencionar, la aprobación de ésta requiere mayoría de tres quintos, mientras que la del veto, mayoría absoluta.

Igualmente hay que señalar en el plano procedimental, pero con fuertes implicaciones materiales, que la Mesa del Senado, si bien no por unanimidad, en línea con lo aprobado también por la Mesa del Congreso de los Diputados, acordó no admitir a trámite un total de cinco enmiendas: en uno de los casos como consecuencia de que era idéntica a otra enmienda; en otros tres casos como consecuencia de que pretendía reformas que exigían la aplicación del procedimiento agravado previsto en el artículo 168 CE, en concreto al querer modificar el artículo 2 de la Constitución y consiguientemente el Título Preliminar; al querer añadir sendas Disposiciones Adicionales vinculadas al derecho de autodeterminación o al derecho a “decidir”; y en el último caso como consecuencia de que implicaba en sí una reforma del Título X de la Constitución al pretender exigir que la reforma obligatoriamente fuera seguida de un referéndum, algo que solamente procedía si así lo hubiera requerido una décima parte de los miembros del Congreso de los Diputados o del Senado, consulta ésta que por cierto no se dio.

La reforma culminó su tramitación en el Senado y pasó a toda velocidad por

ambas Cámaras, al igual que la reforma estival del año 1992, poniendo en serias dudas la académica afirmación sobre la rigidez de nuestro texto constitucional.

## **Balance de la IX Legislatura, la crisis institucional y los retos de la X Legislatura**

El balance de la IX Legislatura, como se ha pretendido transmitir en los *Informes* elaborados durante la misma, presenta unos resultados contradictorios. Por un lado hay que destacar que la composición de la Cámara, con el partido político de la oposición ostentando una importante mayoría, ha favorecido un mayor peso político del Senado en cuanto institución, dándose la oportunidad de que se convirtiera en un foro de intenso debate político fundamentalmente durante las sesiones de control, pero también en el ejercicio de su función legislativa. A ello ha contribuido sin lugar a dudas la actitud del anterior Presidente del Gobierno que ha consolidado la práctica de someterse a la sesión de control en el Senado una vez al mes.

La contrapartida viene dada por el elemento territorial y se manifiesta fundamental, que no únicamente, en la ausencia de actividad por parte de la Comisión General de las CCAA. Hemos reiterado también en *Informes* previos que la honda crisis económica ha provocado que el debate parlamentario e incluso el quehacer legislativo haya estado focalizado principalmente en lo económico. Razonable, sin duda. No obstante, la particularidad del Senado radica en que, sin dejar de prestar esa función que el propio marco constitucional le atribuye, también realice una función que le acomode a la naturaleza territorial que la misma Constitución le atribuye. Se trata de una cuestión recurrente, de un debate eterno y de una promesa política casi obligada. Sin embargo el cambio ha venido producido en los últimos meses por el hecho de que la crisis institucional se ha trasladado al ámbito mediático y al debate ciudadano. En el plano mediático, han sido varios los artículos que en los últimos meses cuestionan la institución y, lo que es más preocupante, en la segunda vertiente, ha sido muy alto el porcentaje de votos nulos y de votos en blanco al Senado con respecto a las elecciones generales celebradas en 2008. Es cierto que no cabe interpretación de las causas por las que una persona emite el voto en blanco o nulo, pero no deja de ser significativo que entre ambos tipos de voto se haya pasado de un 4,35% en 2008 a un 9,08% en 2011.

Lo antedicho sirve para señalar que la reforma del Senado constituye, cada vez más, una necesidad ineludible. En este sentido, el Presidente del Senado, en su discurso el día de su elección, además de llamar a un respeto a los derechos de las minorías en el ámbito parlamentario, de especial significación en una Legislatura marcada por una holgada mayoría absoluta, señaló en referencia a la cuestión que nos ocupa, lo siguiente: *“Todos compartimos la percepción de que esta Cámara fue concebida en estrecha relación con el Estado de las Autonomías, que en el momento constituyente aún estaba en etapa de proyecto. Desde 1978, ese Estado se ha materializado plenamente, no así la capacidad del Senado para llevar a efecto en su totalidad la representación territorial. Durante este tiempo se han hecho esfuerzos para dar respuestas a ese reto, el tan repetido concepto de*

*la reforma del Senado. Así, se hizo la reforma del Reglamento en 1994, también en los trabajos no culminados de la legislatura de 1996. Pero el hecho es que la gran cuestión sigue estando pendiente, y yo hoy, al igual que mis antecesores, no quiero dejar de mencionarla. Y quiero dejar hoy constancia de mi predisposición para facilitar el diálogo entre los grupos parlamentarios, con la vista puesta en ese objetivo pendiente: dotar de mayor efectividad a la función de representación territorial del Senado dentro de nuestro sistema parlamentario bicameral y en el marco de nuestro modelo autonómico, porque todos somos conscientes de que solo mediante el diálogo político, sustentado en la lealtad a nuestro espíritu constitucional, se puede forjar el consenso necesario para realizar cualquier reforma en las instituciones del Estado”.*

Solamente cabe esperar a que cuando en el futuro comience la XI Legislatura, estas líneas hayan dejado de ser válidas y podamos estar hablando de que se ha dotado de verdadero contenido al art. 69.1 de la Constitución.