

EL SENADO

Carlos Gutiérrez Vicén

Introducción

Por distintas razones, 1998 puede ser considerado como el último año de la primera etapa de gobierno del Partido Popular. A reforzar esta consideración de cierre contribuye la apreciación de algunas circunstancias políticas concretas como la entrada en vigor de la moneda única europea o la apertura del proceso de paz en el País Vasco o, desde otra perspectiva, las modificaciones introducidas en la composición del Gabinete al finalizar el año. En el Senado, sin duda, el reflejo de esta situación, que sólo puede apreciarse a posteriori, ha sido el relevo producido en la Presidencia de la Cámara en febrero de 1999, por el cual D^a Esperanza Aguirre viene a sustituir a D. Juan Ignacio Barrero, Presidente desde el inicio de la Legislatura. Al mismo tiempo, en este cambio se aprecian ecos de la nueva etapa en la que un primer momento decisivo, desde nuestro punto de vista, va a ser la celebración de las elecciones autonómicas junto a las locales y las europeas en el próximo mes de junio.

En cualquier caso, centrándonos en las características de la posición institucional del Senado durante 1998, debe reconocerse que son muy similares a las del año anterior, si bien los acontecimientos que han contribuido a diseñar el nuevo panorama político permiten que el estudio de su actividad durante este período tenga una singularidad propia. Especialmente si se trata, como en este caso, de centrarse en la actividad relacionada con las Comunidades Autónomas y la política territorial en general y se atiende a la situación creada tras las elecciones celebradas en el País Vasco en el mes de octubre.

En efecto, 1998 ha sido el tercer año de la VI Legislatura de las Cortes Generales y a lo largo del mismo se han mantenido las coordenadas básicas de aquélla. La estabilidad ha supuesto, en líneas muy generales, el mantenimiento del Gobierno del Partido Popular, sostenido por la mayoría simple de la que disfruta este partido en el Congreso de los Diputados con el apoyo de otros grupos parlamentarios, significadamente los grupos de nacionalistas catalanes, vascos y canarios y por la mayoría absoluta de la que disfruta el Grupo Parlamentario Popular en el Senado.

Por otra parte, tampoco las relaciones entre las fuerzas políticas gobernantes en las distintas Comunidades Autónomas se han visto alteradas, puesto que las consecuencias del resultado de las elecciones vascas, en su caso, no se van a hacer patentes sino hasta el año 1999, a principios del cual ha tenido lugar la designa-

ción del nuevo Gobierno. Y otro tanto cabe decir respecto de la composición del Senado: durante 1998 no se han producido más variaciones que las derivadas de las renunciaciones voluntarias de algún Senador; las posibles modificaciones derivadas de la designación de los Senadores del artículo 69.5 de la Constitución por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco se producirán, en todo caso, en el próximo período de sesiones.

Además este año, como el anterior, ha sido testigo de un aumento de la intensidad y complejidad del trabajo desarrollado en las Cortes Generales, sobre todo si se compara con el período inicial de 1996. Tanto en lo que se refiere a la actividad legislativa, como en lo relativo al control de la acción del Gobierno, el Congreso y el Senado han desempeñado una labor constante cuyo ritmo se ha acercado bastante al máximo observado en pasadas legislaturas.

En cuanto a la primera, y por citar un ejemplo ilustrativo de esta afirmación, basta con recordar que en 1998 se han tramitado de forma completa cincuenta proyectos y diecinueve proposiciones de ley, habiéndose dejado bastante avanzada la tramitación de un importante grupo de iniciativas entre las que sobresalen las integrantes del llamado «Pacto Local», que tuvieron su entrada en la Cámara Alta a finales de año. En total, se ha completado el trámite parlamentario de sesenta y nueve leyes orgánicas y ordinarias, cifra muy similar a las setenta iniciativas culminadas en 1997. Por otro lado, es indudable que algunas de estas leyes tienen una especial trascendencia: desde una perspectiva general, por ejemplo, la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa o la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las personas físicas y otras normas tributarias; y desde la óptica autonómica, que ahora nos interesa más a nosotros, no hay que olvidar que este año se han aprobado las reformas de siete Estatutos de Autonomía y se han tramitado otras iniciativas como la Ley 19/1998, de 15 de junio, por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, y la Ley 30/1998, de 29 de julio, de régimen especial de las Illes Balears.

Respecto de la segunda, se ha producido un notable incremento en todas las iniciativas de control que, en algún caso como el de las preguntas con respuesta escrita, ha sido verdaderamente espectacular. Sin ánimo de abrumar con datos estadísticos, basta con recordar que sólo en 1998 se han presentado 8.583 preguntas de esta clase, número no muy lejano a las 12.415 de toda la V Legislatura, desde junio de 1993 a enero de 1996, y que, en lo que llevamos transcurrido de la VI Legislatura se han presentado 24.224 preguntas escritas, es decir, casi el doble de la anterior.

Entre otras consecuencias, este crecimiento ha supuesto la dificultad de que el Gobierno contestase a todas las cuestiones planteadas dentro del plazo reglamentario. De forma que, con cierta frecuencia, se ha aplicado el mecanismo de conversión automática en pregunta con respuesta oral en la Comisión competente por razón de la materia, previsto en el artículo 169.2 del Reglamento. Esta aplicación ha dejado al descubierto algunas dudas en la interpretación del precepto que han llevado a la aprobación de la Norma Interpretativa de la Presidencia sobre desarrollo de este artículo, de 10 de diciembre de 1998. En ella se aclara que la respuesta del Gobierno, si llega después del plazo previsto y ejer-

citada la facultad de conversión en pregunta oral, no impide dicha conversión; que es la Mesa de la Cámara quien decide en que Comisión ha de tramitarse; y que la pregunta se incluirá en la primera sesión que se convoque de dicha Comisión sin que quepa aplazamiento ni modificación del orden del día que le afecte.

Como tendremos ocasión de exponer más adelante, algo parecido sucede con las preguntas con respuesta oral y las mociones, instrumentos muy utilizados ante el Pleno, pero casi desconocidos en su variante de tramitación en Comisión en pasadas legislaturas. Ya en 1997 estas iniciativas experimentaron un crecimiento sorprendente que se ha mantenido durante 1998.

La explicación de este aumento no es, probablemente, diferente a la que sugeríamos en la crónica del año anterior, aunque quizá se pueda añadir algún matiz a la misma. Así, se puede afirmar que la experiencia de gobierno que tuvo el Grupo Socialista le ha permitido conocer con detalle los mecanismos, especialmente los parlamentarios, que sirven para controlar a un Gobierno y a su Administración y aprovechar exhaustivamente las posibilidades que ofrece el Reglamento. Esta situación, que ya se daba en 1997, se ha repetido al año siguiente, una vez que se han resuelto algunas cuestiones de política interna en el seno del principal partido de la oposición. El resultado de este debate interno, y al margen de otras importantes consecuencias de muy diversa índole, va a permitir que, al menos en el debate institucional, se concentren los esfuerzos en el desgaste del adversario político mediante la acción de control.

Aplicando lo anterior a la política territorial del Gobierno, este año se ha mantenido la tendencia apuntada en el 96 y el 97 de utilizar los recursos que permite la Comisión General de las Comunidades Autónomas con vistas a fomentar la participación activa de los representantes de éstas en las sesiones de control que se celebren. No obstante, se ha producido una intensa discusión en el Senado y dentro de la propia Comisión General, sobre el papel que le corresponde representar como órgano fundamental en lo que se refiere a la función de representación territorial de la Cámara.

Como es fácil de imaginar, los representantes de las Comunidades Autónomas gobernadas por el Partido Socialista y los del Grupo parlamentario mayoritario en la oposición han considerado que se están desaprovechando las grandes posibilidades que se abrían en 1994 con la creación de este órgano, al no celebrarse todas las sesiones propuestas en las condiciones por ellos planteadas y, de modo muy especial, el Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías. En cambio, para el Gobierno y el Grupo Parlamentario que lo apoya, tanto el ritmo de las sesiones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, como el de la Ponencia para la reforma constitucional es el adecuado y el que permiten las circunstancias de un momento político ciertamente complicado. Tales circunstancias no eran, a su juicio, las mejores para celebrar un Debate como el de marzo de 1997, cuyo éxito o fracaso depende, en buena medida, de la respuesta que den las Comunidades Autónomas a la invitación para que se celebre. Y, si es cierto que el Reglamento exige, en términos literales, que el Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías tenga lugar «una vez al año y preceptivamente antes de que finalice el primer período de sesiones», también es verdad

que no faltan precedentes de incumplimiento de esta previsión, pues ni en 1995 ni en 1996 se celebró tal Debate.

También nos referiremos a ello en su momento, ahora sólo queremos destacar que, efectivamente, la ausencia del Debate diferencia claramente a 1998 del año anterior, pero ello no permite pensar que se trate de un año menos intenso desde el punto de vista de la política autonómica. Antes al contrario, como es de sobra conocido, la situación creada en el País Vasco durante la campaña electoral y después de las elecciones, y la polémica suscitada en torno a la posible reforma de la Constitución y su modelo de organización territorial, lo convierten en un período del máximo interés desde nuestro punto de vista.

Todo ello a pesar de que la controversia se ha producido de un modo extraparlamentario, e incluso ante lo que podríamos llamar «una actitud de desconcierto del Parlamento», no limitada al Senado sino extendida al Congreso de los Diputados. Posiblemente, esta situación se produjo, en parte, por la necesidad de las Cámaras de mantener una postura institucional ante lo que se consideraba un debate partidista en el marco de la lucha electoral, y en parte, por la sorpresa producida ante la llamada «guerra de las Declaraciones», que propiciaba que la discusión se trasladase a los medios de comunicación. La reacción de los grupos parlamentarios ante esta situación se relaciona de modo íntimo con la polémica sobre el papel de la Comisión General de las Comunidades Autónomas a la que hemos hecho referencia y, de cualquier forma, la cuestión entra de lleno en los trabajos sobre la reforma constitucional del Senado, a los que también es preciso reservar una parte de nuestro relato aunque, ciertamente, no han avanzado mucho en este año.

La actividad de control: las sesiones celebradas en la Comisión General de las Comunidades Autónomas

Como ha quedado apuntado, en 1998 se mantuvo el fuerte ritmo de iniciativas de control observado el año anterior. Ya hemos citado el ejemplo de las preguntas escritas y pueden mencionarse otros datos numéricos como las 255 preguntas orales tramitadas ante el Pleno, las 35 interpelaciones al Gobierno, las 541 preguntas orales en Comisión, o las 131 mociones, 52 ante el Pleno y 79 ante las distintas Comisiones.

Pero si nos centramos en el control de la política autonómica, y dejando de lado algunas sesiones plenarias en las que se ha tratado esta materia a través del instrumento de las mociones, debemos referirnos a la actividad de control desarrollada en la Comisión General de las Comunidades Autónomas. En ella, aunque no han faltado los mecanismos de control habituales en todas las Comisiones, han prevalecido las sesiones informativas con la comparecencia de miembros del Gobierno.

Así, tan sólo en una de sus sesiones, la celebrada el 26 de marzo, se incluyó en el orden del día la contestación del Gobierno a preguntas para las que se solicitaba respuesta oral. Concretamente, dos preguntas de los Senadores Díez González y Lavilla Martínez, del Grupo Parlamentario Socialista, referentes a

los efectos del Concierto Económico con el País Vasco en el tejido industrial y empresarial de la Comunidad Autónoma de La Rioja y a las transferencias realizadas por el Estado a los Ayuntamientos de la provincia de Soria. Es decir, cuestiones relativas a la financiación autonómica y local que fueron contestadas por el Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales, D. Jorge Fernández Díaz.

A esta materia se refiere también la única moción que fue debatida y votada en la sesión celebrada el 25 de junio. La iniciativa se presentó por el Grupo Socialista y tenía por objeto instar al Gobierno a que los datos de población resultantes de la renovación del padrón municipal, a 1 de mayo de 1996, tuviesen los efectos pertinentes en la participación de las Corporaciones Locales en los tributos del Estado y en la financiación de las Comunidades Autónomas. La iniciativa fue finalmente rechazada aunque su tramitación permitió continuar el debate, en términos muy interesantes, sobre algunos aspectos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, diseñado por el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996, que era lo que latía en el fondo de la discusión. No se olvide que existen sendos recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y el de la Junta de Andalucía contra el conjunto principal de normas en las que se apoya dicho sistema, todos ellos admitidos a trámite en su día por el Tribunal Constitucional y todavía pendientes de resolución.

La cuestión está estrechamente relacionada con los problemas de la financiación sanitaria y del nuevo modelo de financiación de las Corporaciones Locales, que fueron tratadas en sendas comparencias del Gobierno ante la Comisión General. Y es que, por la propia naturaleza de la Comisión General, las figuras de las preguntas y las mociones no son las más adecuadas para llevar a cabo en ella la función de control, puesto que en su tramitación no pueden aprovecharse las posibilidades de participación de los representantes de las Comunidades Autónomas que facilita este órgano, frente a lo que sucede con las comparencias. En este caso, además, han sido frecuentes las solicitudes de convocatoria formuladas por las propias Comunidades Autónomas, aunque como ya sucedió en 1997, no siempre fueron atendidas con la rapidez demandada.

Así ocurrió, por ejemplo, con la primera de estas sesiones, celebrada el 30 de marzo con la presencia del Ministro de Sanidad y Consumo. La iniciativa procedía del año anterior cuando el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha pidió la convocatoria urgente de la Comisión a fin de recabar información relativa a las negociaciones y acuerdos adoptados por el Gobierno o que se adopten por el Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre el sistema de financiación de la Sanidad en España, así como para informar a la misma sobre la posición de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a este respecto. Dicha petición coincidió en el tiempo con la solicitud de celebración de una sesión de la Comisión firmada por un tercio de los Senadores integrantes de la Comisión (todos ellos pertenecientes al Grupo Parlamentario Socialista) en relación con los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera. La Mesa y los Portavoces de la Comisión conocieron de ambas solicitudes

en su reunión del 4 de diciembre de 1997 y acordaron atenderlas, pero sin concederles el carácter de urgentes, de manera que se acordó la celebración de un debate sobre financiación sanitaria pero ya en el siguiente período de sesiones.

De esta forma la comparecencia sirvió para explicar el Acuerdo de Financiación del Sistema Nacional de Salud para el período 1998-2001, aprobado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 27 de noviembre de 1997 y reflejó la existencia de dos posturas enfrentadas. Como es lógico, el Ministro de Sanidad y Consumo defendió el nuevo modelo por considerar que permite garantizar la suficiencia financiera para los próximos años asegurando un nivel de prestaciones adecuado, explicando con detalle las distintas dotaciones presupuestarias destinadas a Sanidad en virtud del Acuerdo alcanzado, así como los criterios de distribución de los fondos entre las distintas Administraciones gestoras. Por el contrario, el Presidente de Castilla-La Mancha, Sr. Bono Martínez, quien mantuvo con el Ministro un largo y en ocasiones tenso debate, se opuso al modelo de financiación, básicamente, por las mismas razones que esgrimieron los representantes del Grupo Parlamentario Socialista; es decir: el programa de racionalización del gasto farmacéutico y, en concreto, el Real Decreto por el que se fija la selección de medicamentos a efectos de su financiación por el Sistema Nacional de Salud, conocido como «Recetazo» o «Medicamentazo», y las desigualdades territoriales que produce el nuevo modelo, especialmente entre las Comunidades integradas en el territorio del INSALUD y las que tienen transferidas las competencias en materia de Sanidad. A la vista de esto último, el Sr. Bono solicitó tales competencias para la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Una muestra del gran grado de atención que despertó esta sesión fue el alto nivel de participación de los representantes de las Comunidades Autónomas: asistieron los Consejeros con competencias en materia de Sanidad y Bienestar Social de nueve Comunidades Autónomas (Galicia, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León) y los de Ceuta y Melilla, y prácticamente todos ellos expusieron sus puntos de vista añadiendo nuevos matices al objeto del debate que, en suma, transcurrió con gran viveza y permitió un enriquecedor intercambio de pareceres.

Hubo otra comparecencia del Gobierno ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas que, junto a la anterior, ha destacado en el año por el interés suscitado, inusual en las sesiones ordinarias de las Comisiones de la Cámara Alta. Se trata de la sesión informativa celebrada el 16 de abril, que contó con la presencia del Ministro de Administraciones Públicas, Sr. Rajoy Brey, para explicar el proceso negociador que se está llevando a cabo para lograr un acuerdo tendente a la mejora del gobierno local. En esta ocasión, el Ministro, de quien partió la iniciativa expuso las medidas que han de incluirse en lo que se conoce como «Pacto Local» y pueden resumirse en las siguientes:

– el conjunto de iniciativas que habían de presentarse ante las Cortes Generales para proceder a toda una serie de cambios legislativos que se consideran oportunos para el reforzamiento de la autonomía local. Algunos de ellos ya se han tramitado, como la modificación de la Ley 30/1992, operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero. Otras, en cambio, se anunciaron por el Ministro de Administraciones Públicas y fueron presentadas más tarde ante el Congreso de los Dipu-

tados, el cual, después de la correspondiente tramitación, las remitió al Senado a finales del mes de diciembre. Se trata del Proyecto de Ley de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y otras medidas para el desarrollo del gobierno local en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, y en materia de aguas cuya principal innovación es la nueva distribución de competencias entre el Pleno y el Alcalde o el Presidente de la Corporación; el Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, con la finalidad de que los municipios afectados por el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación estén informados del mismo y puedan hacer patente su opinión ante la autoridad gubernativa al respecto; el Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, en orden a habilitar a los Municipios a especificar en sus respectivas ordenanzas, los tipos, definidos en la Ley, que corresponden a las infracciones cuya sanción se atribuye a los alcaldes; el Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que se centra en la nueva regulación de la moción de censura; el Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, en cuanto a la participación de las Corporaciones Locales en el Consejo Escolar del Estado y en lo relativo a la creación, construcción y mantenimiento de centros públicos docentes por estas Corporaciones; y el Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, que sobresale por su importancia, ya que, en aplicación del artículo 11 de la Carta Europea de Autonomía Local pone a disposición de las Entidades Locales una vía de recurso jurisdiccional para garantizar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución. Esta cuestión se estudia con detalle en otra parte de este Informe, por lo que tan sólo recordaremos que el Proyecto articula un nuevo procedimiento en el Título IV de la LOTC, dedicado a los conflictos constitucionales, para la tramitación de los conflictos en defensa de la autonomía local, que se pueden plantear ante las normas del Estado y de las Comunidades Autónomas con rango de ley por los municipios o provincias legitimados.

– La propuesta de un Código de conducta que, suscrito por las distintas fuerzas políticas, permitiera luchar contra el fenómeno conocido como «transfugismo» en el ámbito local. Para ello se contemplarían distintas medidas que se incluirían en los Reglamentos de las Corporaciones y en los estatutos de las distintas formaciones, con el objetivo de aislar y neutralizar los efectos producidos por el abandono de los partidos en los que militaban las personas que resultan elegidas para un cargo de la Administración Local.

– El papel de las Comunidades Autónomas en el proceso de revitalización de la autonomía local. Se habló, entre otros elementos, de la fijación de la participación de las entidades locales en los ingresos de las Comunidades Autónomas, de la posibilidad de regular recargos locales en los tributos autonómicos y la de iniciar un proceso de traspaso de competencias, recordándose que en algunas Comunidades Autónomas como Canarias, Baleares, Andalucía y Galicia se han constituido sendas comisiones con las respectivas federaciones de municipios y provincias para abordar este asunto.

– Finalmente, la reforma de la financiación local, materia que, por su importancia, fue objeto de una comparecencia específica.

Así, en la sesión celebrada el 23 de noviembre, compareció ante la Comisión General el Secretario de Estado para las Administraciones Públicas para informar de los acuerdos alcanzados entre los representantes del Ministerio de Economía y Hacienda, el Ministerio de Administraciones Públicas y la Federación Española de Municipios y Provincias, en orden a fijar el modelo de financiación para el quinquenio 1999-2003 y para llevar a cabo una reforma en profundidad de la Ley 39/1988 reguladora de las Haciendas Locales, tanto en lo que se refiere a diversos aspectos económicos y financieros como en lo relativo al sistema tributario local. Asimismo se trataron los temas de la participación de las Corporaciones Locales en los fondos europeos, la política presupuestaria y financiera y el endeudamiento de las Entidades Locales, cuestiones todas ellas sobre las que existe un acuerdo entre el Gobierno y la FEMP.

Todas estas medidas fueron valoradas positivamente, con mayor o menor grado de entusiasmo, por todos los intervinientes que apreciaron, especialmente, que surgieran de la negociación con los propios entes interesados. Así lo hicieron los portavoces de los grupos parlamentarios, aunque desde la oposición se pidiese una mayor concreción de tales medidas y la puesta en marcha de políticas más efectivas para incrementar el peso institucional y político del mundo local. Y así lo hicieron también los representantes de las Comunidades Autónomas que, en esta ocasión, asistieron en número algo inferior, contando con la presencia de los Consejeros de Presidencia de Cantabria, Aragón, Extremadura y Castilla y León, y el Consejero de Hacienda de la Comunidad de Madrid.

En definitiva, tanto ésta como la anterior pueden considerarse como sesiones de importancia primordial entre las de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, puesto que es un órgano pensado para articular la función de representación territorial del Senado y resulta evidente que dicha función no se agota en las Comunidades Autónomas, aunque ellas supongan la parte más importante de la misma. A nadie se le escapan las dificultades que entraña el reconocimiento de este hecho, pero lo cierto es que siempre que ha habido ocasión, la Comisión General ha abordado la cuestión de una manera frontal y con un espíritu especialmente abierto.

Antes de todo ello, el 4 de mayo, tuvo lugar otra comparecencia del Gobierno a la que cabe referirse en último lugar, la del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales para informar sobre la elaboración del Plan de Acción para el Empleo del Reino de España. En la presentación de este Plan se expusieron sus líneas generales, destacando la relación con las políticas económicas del Gobierno y la distribución por programas de las distintas partidas dirigidas a acciones de formación. Asimismo, se destacaron las principales novedades del Plan en cuanto a las políticas activas de empleo, la renovación del Programa Nacional de Formación Profesional, y las modificaciones legislativas para el fomento del empleo y el apoyo a los colectivos más desfavorecidos y, sobre todo, se resumieron las líneas generales de cada uno de los planes de empleo de las distintas Comunidades Autónomas, que también han sido presentados ante las instituciones comunitarias europeas. De esta manera, los distintos representantes autonó-

micos que asistieron a la sesión intervinieron para reflejar sus puntos de vista particulares detallando las características de cada uno de los planes territoriales en función de las propias necesidades. En definitiva, si hubo acuerdo entre todos ellos y los portavoces de los grupos parlamentarios, en defender medidas de lucha contra el desempleo como las contenidas en todos estos instrumentos, tampoco faltó la queja por no haber conseguido que tales planes hubieran alcanzado el pleno apoyo de las organizaciones sindicales, pudiendo así convertirse en verdaderos acuerdos económico-sociales.

Los convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas: la actividad informativa de la Comisión General

Otro de los campos en los que el Senado y la Comisión General de las Comunidades Autónomas en particular, ejercen sus funciones es en el de la información. Siguiendo la tesis plurifuncional, en realidad todas las actividades de las Cámaras servirían a éstas para recibir información, como todas, de alguna manera, implicarían la realización de la labor de control de las Cortes Generales sobre la acción del Gobierno. Pero la actividad informativa tiene un especial interés para nosotros porque el intercambio de información no se limita a las instancias estatales, sino que a través de la Comisión General se canaliza un múltiple y variado conjunto de informes y datos remitidos por las Comunidades Autónomas.

En este año la actividad informativa se ha manifestado, principalmente, en la recepción de los distintos informes que, en cumplimiento de diversas obligaciones legales, han remitido aquéllas. Así sucede, por ejemplo, con la competencia prevista en el artículo 56 ñ) del Reglamento del Senado que atribuye a la Comisión General la misión de informar sobre la dotación, distribución y regulación del Fondo de Compensación Interterritorial, ejercer el control y seguimiento de los proyectos de inversión incluidos en él y valorar su impacto conjunto en la corrección de los desequilibrios interterritoriales.

En ejercicio de esta competencia, durante 1998 se han remitido por diferentes Comunidades Autónomas, entre las que destaca Galicia por el número de informes enviados, un total de 40 expedientes de sustitución de proyectos de obra financiados con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial. En su mayor parte, las sustituciones de las obras se han hecho unilateralmente por la Consejería competente al haber sido aprobadas por los órganos de Gobierno de cada Comunidad Autónoma, tratándose de competencias transferidas y teniendo carácter cuantitativo. De este modo, no se ha precisado en ningún caso la aprobación de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Economía y Hacienda, correspondiendo el control parlamentario, según dispone el artículo 9.1 de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial, modificada en este punto por la Ley 31/1994, de 24 de noviembre, a las Cortes Generales, a través de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado y a las Asambleas Legislativas de las respectivas Comunidades Autónomas. Todo ello, sin perjuicio del control que corresponda realizar al Tribunal de Cuentas y los órganos similares de las

Comunidades Autónomas, en su caso que, según el artículo 9.2 de la misma Ley, deben presentar ante los órganos legislativos mencionados «informe separado y suficiente de todos los proyectos financiados con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial».

Por otra parte, la Comisión General ha seguido desempeñando el papel centralizador de la información remitida por éstas en relación con las potestades normativas que el nuevo sistema de financiación les concede respecto de los tributos estatales cedidos. Como es sabido, esta función se encomendó por primera vez a la Comisión por las doce leyes aprobadas en el verano de 1997 para modificar el régimen de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas de régimen común que aceptaron el nuevo modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001.

En la crónica de 1997 ya advertíamos que este mecanismo, al tiempo que abre interesantes perspectivas, también genera no pocos y graves interrogantes como el de qué puede suceder si alguna Comunidad Autónoma incumple la obligación legal de remitir esta información. Sin llegar a este supuesto, en 1998 se dio un caso peculiar al recibir, remitido por el Departamento de Economía, Hacienda y Fomento de la Diputación General de Aragón, el texto de la Ley 4/1998, de 8 de abril, de Medidas Fiscales, Financieras, de Patrimonio y Administrativas de Aragón una vez aprobada. Al respecto, se acordó comunicar a la Comunidad Autónoma remitente la recepción de dicha Ley y su difusión entre los Senadores miembros de la Comisión, así como hacer la observación de que, de acuerdo con el artículo 2.2 de la ley 25/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, deben remitirse a la Comisión General los proyectos de normas elaborados y no las normas legislativas cuya tramitación parlamentaria ya haya concluido. La cuestión no es intrascendente, pues si se pretende que el conocimiento de la Comisión General pueda servir como instrumento de control, la expresión de su opinión en un caso concreto ha de poder servir de algo, ser tenida en cuenta de la forma que sea, antes de que la norma se perfeccione formalmente.

Además de Aragón, han remitido información sobre esta materia las Comunidades Autónomas de Galicia, que envió el Proyecto de Ley de medidas tributarias, de régimen presupuestario, función pública, patrimonio, organización y gestión correspondiente a los presupuestos para 1998, y el Proyecto de Ley de medidas tributarias, de régimen presupuestario, función pública y gestión, correspondiente a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1999, Castilla y León, que remitió el Proyecto de Ley de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas; y Murcia que ha enviado a la Comisión General el Proyecto de Ley de modificación de la Ley 3/1990 de Hacienda de la Región de Murcia.

En una línea muy similar se encuentra la información recibida en la Comisión General de las Comunidades Autónomas en materia de incendios forestales. En este caso los informes de las Comunidades Autónomas se refieren al grado de cumplimiento de las recomendaciones del Informe que la Ponencia sobre incendios forestales del Senado aprobó el 28 de junio de 1995. Remitieron informes de esta naturaleza las Comunidades Autónomas de Cantabria, Cataluña y Aragón.

Por otro lado, para dar cumplimiento a la moción aprobada el 22 de septiembre de 1998, por la cual se instaba al Gobierno, entre otras cosas, a enviar a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado la documentación necesaria a que se refiere el punto 7.6 del Informe de la Ponencia sobre Incendios Forestales, a fin de evaluar el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en este Informe, se remitió por el Gobierno dicha documentación, con fecha 30 de octubre de 1998, incluyendo el Libro Rojo de la Prevención, el Libro Rojo de la Coordinación y sucesivos informes sobre los incendios forestales en España desde 1986 hasta 1998.

La Comisión ha continuado, además, ejerciendo su labor en lo que se refiere a las competencias previstas en las letras g), p) y q) del artículo 56 del Reglamento. De este modo, ha recibido una variada documentación que podemos describir sucintamente. Se ha recibido la documentación relativa al planteamiento de dos conflictos positivos de competencia y a la interposición de doce recursos de inconstitucionalidad dirigidos a impugnar, respectivamente, cuatro leyes del Parlamento Vasco, y una de los Parlamentos de Canarias, Andalucía, Castilla y León, Cantabria, Comunidad de Madrid, Castilla-La Mancha, Aragón y Extremadura. La mayor parte de estos recursos se han interpuesto invocando el artículo 161.2 de la Constitución. Se han hecho llegar también a la Comisión distintos acuerdos de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, como el relativo al procedimiento para cumplir lo establecido en el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras y, el que quizás sea más importante, sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Y, por último, la comunicación de la decisión del Consejo de la Unión Europea, por la que se nombra a los 21 miembros españoles del Comité de las Regiones y la comunicación del nombramiento de los miembros de la delegación española en las Cámaras Regional y Local del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa para el período 1998-1999, según los criterios contenidos en el acuerdo adoptado por la Comisión General de las Comunidades Autónomas en su reunión de 24 de marzo de 1994.

En fin, a la vista de este conjunto de instrumentos y actividades informativas, que deben sumarse a otras varias que se desempeñan con las funciones ordinarias de la Comisión General (por ejemplo, de conocimiento de todas las mociones e iniciativas legislativas que se tramitan en el Senado y pueden tener algún contenido autonómico), puede afirmarse que la misma ha mostrado durante 1998 una gran vitalidad a la hora de buscar nuevas vías y asumir nuevas competencias que le permitan ser el órgano centralizador de la información en materia territorial. Otra cosa distinta es que haya encontrado el procedimiento más adecuado para canalizar y hacer uso de tal información, lo cual se ha encargado de poner en duda la oposición, que no ha cesado de plantear iniciativas y debates en el seno de este órgano.

Finalmente, cabe también incluir en la actividad informativa, en un sentido amplio, el conocimiento por parte del Senado de los convenios celebrados entre

Comunidades Autónomas. Esta materia se estudia en otra parte del Informe, por lo que nos limitaremos a reseñar alguna particularidad observada en la tramitación, recordando que en 1998 se han remitido cuatro convenios de este tipo: el Convenio de colaboración entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de Castilla y León sobre distribución de actividades en materia de infraestructura viaria en zonas limítrofes; el Convenio de cooperación entre la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Foral de Navarra en materia de infraestructuras viarias; el Convenio de colaboración suscrito entre las Comunidades de Castilla y León y Extremadura en materia de extinción de incendios forestales; y el Convenio de colaboración entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en materia de infraestructura viaria en zonas limítrofes. Todos ellos, con independencia de la calificación otorgada por las partes que, en alguna ocasión emplean el término «cooperación», deben considerarse como convenios para la gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas y no como acuerdos de cooperación en el sentido empleado por el artículo 145. 2 de la Constitución. De acuerdo con ello el Dictamen de la Comisión fue el mismo en todos los casos, tomando conocimiento de la comunicación de su celebración sin oponer reparo alguno a la misma y entendiendo que no requerían autorización de las Cortes Generales.

Para terminar recordaremos la polémica que se produjo con el llamado «Protocolo de colaboración entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y la Junta de Castilla y León sobre coordinación de actuaciones en materia de infraestructura viaria». La conclusión de este instrumento fue comunicada al Senado por la Junta de Castilla y León, pero cuando iba a ser conocido por la Comisión, la representante de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, se opuso a su tramitación, por considerar que su naturaleza no correspondía a la de los convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas y aclarando que, para la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, un Protocolo y un Convenio requieren formalidades diferentes.

La Comisión decidió retirar este asunto del orden del día y dar a conocer a la Mesa del Senado las objeciones formuladas. Se plantearon entonces ciertas dudas, pues a pesar de su denominación, podía entenderse que del citado Protocolo resultaban una serie de acuerdos generadores de derechos y obligaciones para las partes, y por otro lado, la parte que oponía reparos a la consideración del Protocolo como un Convenio no era la misma que la que lo había remitido al Senado.

La cuestión se resolvió, finalmente, con un escrito remitido por el Presidente de la Junta de Castilla y León en el que se comunicaba que el Protocolo debía ser considerado «como tal Protocolo y, por lo tanto, en desarrollo del mismo, firmar en su día un Convenio». No obstante, el desarrollo de esta controversia dejó abiertas algunas cuestiones que pueden volver a plantearse en el futuro. Por ejemplo, la de si el nombre o calificación que le den las partes firmantes a un Convenio es decisivo o no, a efectos de atribuirle una naturaleza u otra; o lo que es más importante, qué puede suceder si no existe acuerdo entre las partes respecto a esa naturaleza, sobre todo, si la discusión es determinante para que el texto exija o no la autorización de las Cortes Generales.

La actividad legislativa

Como ha quedado apuntado al comienzo de esta crónica, la actividad legislativa del Senado durante 1998 no es una excepción frente a las restantes actividades de la Cámara, de modo que puede asegurarse que ha sido un período muy rico en iniciativas legislativas. Asimismo, como también decíamos, ha destacado la importancia de los proyectos tramitados cuya relevancia puede considerarse, en algunos casos, como de primer orden. Esta materia también se estudia con detalle en otra parte del Informe, por ello nos ceñiremos a las iniciativas legislativas con contenido autonómico tramitadas este año, distinguiendo entre las siete reformas estatutarias y las restantes leyes, atendiendo al orden cronológico de su tramitación.

La primera de estas iniciativas fue la Proposición de Ley sobre el cambio de denominación de las provincias de «La Coruña» y «Orense» que contó con una tramitación ciertamente sencilla debida, en buena parte, al amplio consenso existente sobre la Proposición original remitida por el Parlamento de Galicia. Así, no se presentó ninguna enmienda a esta Proposición de Ley que, en la línea de otras leyes como la aprobada en 1997 en relación con Baleares, busca simplemente el cambio de la denominación oficial de estas provincias por las de «A Coruña» y «Ourense», en concordancia con las de sus respectivas capitales.

La segunda iniciativa en el tiempo fue el Proyecto de Ley por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. En este caso la naturaleza del objeto del Proyecto y la simplicidad de su formulación permitieron, incluso, que se tramitase por el procedimiento de lectura única, según el cual tan sólo es posible la presentación de propuestas de veto. Sin embargo, no se presentaron ninguna de tales propuestas, pues también existía respecto de esta iniciativa un alto grado de consenso como corresponde a una norma que regula cuestiones financieras de carácter bilateral que traen causa de previos acuerdos entre las partes. La Ley 19/1998, de 15 de junio, es una norma técnica que viene a plasmar en términos jurídicos los acuerdos entre el Gobierno y la Comunidad Foral de Navarra respecto a la modificación del Convenio Económico entre el Estado y aquélla, para adaptarlo a los cambios operados en el sistema de los tributos del estado cedidos a las Comunidades Autónomas de régimen común y a la creación del Impuesto sobre las Primas de Seguros, entre otras circunstancias.

Más tarde, tuvo lugar la tramitación de la Proposición de Ley de régimen especial de las Illes Balears. La iniciativa, que procedía del Parlamento autonómico, no gozó del mismo consenso que las anteriores pues, aún recibiendo un apoyo básico de todos los grupos parlamentarios, fue objeto de un número considerable de enmiendas (cincuenta y cuatro) que, finalmente, no fueron incorporadas al texto definitivo. En su mayor parte, dichas enmiendas pretendían un grado superior de concreción en las medidas que arbitra la norma buscando volver, en ocasiones, al texto original que se presentó bajo el título de Proposición de Ley de régimen fiscal y económico especial de las Islas Baleares y que fue profundamente modificado en el Congreso de los Diputados. Se promulgó, finalmente, como Ley 30/1998, de 29 de septiembre, con la finalidad principal de

establecer mecanismos que permitan superar, o al menos disminuir, las consecuencias negativas que el hecho de la insularidad tiene para la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

Además de las anteriores iniciativas legislativas, en 1998 ha finalizado la tramitación de las siete Propositiones de Ley Orgánica de reforma de los Estatutos de Autonomía de la Región de Murcia, la Comunidad de Madrid, Cantabria, el Principado de Asturias, las Illes Balears, Castilla y León y La Rioja.

Por lo que se refiere al procedimiento, ha sido muy similar en todos los casos: se ha presentado un número no muy alto de enmiendas (que va desde las 15 del Estatuto de Murcia hasta las 81 del Estatuto de La Rioja) que han sido rechazadas en su mayoría, al existir un acuerdo básico entre los dos grupos mayoritarios que les permitía sostener la conveniencia de respetar el texto surgido del compromiso alcanzado en la respectiva Asamblea autonómica. Esta argumentación, empleada sistemáticamente contra las enmiendas presentadas por Izquierda Unida o por los representantes de algunos grupos territoriales, no ha impedido, sin embargo, que se hayan introducido pequeños cambios en la Proposición de Ley original cuando han coincidido en ello el Grupo Popular y el Grupo Socialista, como ha ocurrido con las reformas de los Estatutos de Cantabria, Illes Balears y Castilla y León. Al margen de esta dialéctica queda la discusión suscitada, en este último caso y en el de La Rioja, en relación con las enmiendas presentadas por el Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos y la representante de Eusko Alkartasuna. Dichas enmiendas pretendían la desaparición, en uno y otro caso, de las referencias a las posibles consecuencias negativas que para aquellas Comunidades Autónomas tienen los regímenes fiscales especiales de las Comunidades Autónomas limítrofes. El debate sobre esta cuestión, tenso en algunos momentos, concluyó, no obstante, sin que se modificasen las respectivas Propositiones de Ley Orgánica.

La excepción a este esquema procedimental fue la tramitación de la reforma del Estatuto de la Comunidad de Madrid que, al no presentarse ninguna enmienda a la correspondiente Proposición, fue remitida directamente al Pleno del Senado, que pudo así aprobarla antes del fin del primer período de sesiones, siendo promulgada como Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio.

Por lo que se refiere a su contenido, la cuestión se explica con suficiente detalle en cada una de las secciones de las Comunidades afectadas. Nos limitaremos por ello a recordar que las reformas se inscriben en el conjunto de reformas de los Estatutos de Autonomía aprobados por el procedimiento del artículo 146 de la Constitución y que responde a la ampliación competencial prevista en el artículo 148.2 de la misma. Así, en la línea de las reformas de los Estatutos de Autonomía de Canarias y de Aragón, que se llevaron a cabo en el 96, y la del Estatuto de Castilla-La Mancha, que se concluyó en el 97, el contenido de las siete reformas aprobadas en 1998 es muy variado, puesto que se ha aprovechado el objetivo fundamental, que es la ampliación y reordenación de las competencias asumidas por cada Comunidad Autónoma, para modificar algunos otros aspectos de los respectivos Estatutos que no siempre tiene una importancia menor. Así sucede con la redefinición del acceso a la autonomía, la modificación de las normas de organización y funcionamiento del Parlamento autonómico, la

creación de órganos consultivos, o los cambios en el sistema de relaciones entre el órgano colegiado ejecutivo y el legislativo, estableciendo normalmente la posibilidad de la disolución anticipada de las mismas por parte del Presidente de la Comunidad.

En definitiva, estos rasgos comunes deben completarse con todos los matices y características particulares que adornan a cada Estatuto y que derivan de las peculiaridades de cada Comunidad Autónoma, pero permiten hablar, en términos generales y como ya sucediera en una primera etapa del proceso autonómico, de una tendencia básica a la homogeneización tanto en lo competencial como en lo institucional.

Por último, dentro de la participación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en la actividad legislativa de otras Comisiones hay que hacer referencia al informe relativo al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1999, que, en los términos del apartado o) del artículo 56, se limitó a examinar las Secciones del Proyecto de Ley de Presupuestos que afectan al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas; es decir, la Sección 32, Entes Territoriales y la Sección 33, Fondo de Compensación Interterritorial. En sus conclusiones se destacaban los programas principales dentro de dichas Secciones, con referencia a la tasa de variación respecto de los mismos programas en los Presupuestos para 1998.

En cuanto a su tramitación, se ha mantenido la tendencia, iniciada en 1996, de abandonar la técnica de elaboración y presentación del informe ante la Comisión por un relator miembro de la misma. El sistema consolidado implica el debate, en el seno de la Comisión, de informes estrictamente técnicos, de forma que el contenido político se incorpora al mismo en las intervenciones efectuadas por distintos grupos parlamentarios. De este modo, el informe se remite a la Comisión legislativa de que se trate acompañado del correspondiente Diario de Sesiones. Así se hizo también en este caso en el que, frente a lo que ha sucedido otras veces en que las Comunidades Autónomas han mostrado gran interés por expresar su valoración política, no acudió ningún representante autonómico, enviándose el informe a la Comisión de Presupuestos.

El Debate sobre las funciones del Senado y el papel de la Comisión General de las Comunidades Autónomas

La crónica de 1998 no estaría completa si no aludiésemos a la polémica que se ha mantenido dentro del Senado respecto de sus propias funciones y su capacidad de reforma y el papel que en todo ello le corresponde a la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

La cuestión ha opuesto de manera frontal a los dos grupos mayoritarios y ha permitido la intervención de los Presidentes de algunas Comunidades Autónomas, las gobernadas por el Partido Socialista, en demanda de un mayor y mejor aprovechamiento de las posibilidades que ofrece el Reglamento en relación con esta Comisión creada en 1994. De esta forma, la discusión se ha planteado, fundamentalmente, en torno a la capacidad de las Comunidades Autónomas

para convocar a la Comisión con el objeto de debatir un tema concreto, y sobre la conveniencia o no de celebrar durante este año el Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías.

Respecto de la primera cuestión, el artículo 56 bis 3 del Reglamento del Senado establece que: «La Comisión General de las Comunidades Autónomas se reunirá cuando sea convocada por su Presidente o por el del Senado a iniciativa propia, o cuando les sea solicitada la convocatoria por el Gobierno, alguno de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas o un tercio de sus miembros». Ahora bien, como se puso de relieve en el Informe de 1997, la Mesa y los Portavoces de la Comisión han fijado ciertos límites a la facultad de solicitar convocatoria por parte de las Comunidades Autónomas, entendiéndolo que una cosa es hacer tal solicitud, y otra muy distinta fijar el orden del día de las reuniones, que es una facultad reservada al Presidente de la Comisión, oída la Mesa y teniendo en cuenta los trabajos de la Cámara. Interpretarlo de otro modo, se afirma, podría abrir la puerta a un hipotético obstruccionismo provocado por todas aquellas Comunidades Autónomas que desearan debatir cualesquiera asuntos de forma bilateral con el Gobierno o, en otras palabras, paralizar la acción de la Comisión con el examen de cuestiones carentes de interés general. En base a estos argumentos, el año pasado se denegó la solicitud de comparecencia del Presidente del Gobierno ante la Comisión, para que manifestase su intención y posición sobre la celebración de un referéndum consultivo en Extremadura, y se aceptó la petición de Castilla-La Mancha para celebrar un debate sobre financiación sanitaria pero negándole, como hemos visto, el carácter de urgente y demorando su celebración al siguiente período de sesiones.

Este año, ya en el mes de marzo, el Presidente de Castilla-La Mancha manifestaba su queja por el retraso producido en la celebración de ese debate. Más tarde, al hilo de la llamada «guerra de las Declaraciones», se presentó la de Mérida, en la que el anterior, junto a los Presidentes de Extremadura y de Andalucía, pedían la convocatoria de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado y la comparecencia del Presidente del Gobierno.

A esta Declaración le siguieron sendas solicitudes formales de convocatoria presentadas en el mes de octubre con el fin de conocer la posición del Gobierno respecto al debate político suscitado sobre el modelo de organización territorial previsto en la Constitución de 1978, como consecuencia de las denominadas Declaraciones de Estella y Barcelona y del anuncio de «tregua indefinida», así como para informar a la Comisión sobre la posición de los gobiernos regionales sobre esta materia.

La Mesa de la Comisión, en su reunión del 3 de noviembre, acordó acumular las tres peticiones de convocatoria para la celebración de una sesión monográfica de la Comisión sobre estas cuestiones y delegar en el Presidente de la misma la realización de las gestiones con el Gobierno para la fijación de las fechas en que tendría lugar. En cuanto a la asistencia del Presidente del Gobierno, que se solicitaba expresamente por la Junta de Andalucía, no hubo una manifestación concreta aunque se mencionó, como en otras ocasiones, la falta de precedentes de esta clase de comparecencias ante las Comisiones de la Cámara, con excepción de la que tiene lugar en el Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías.

A estas peticiones hay que añadir la solicitud, presentada a finales de año por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, para que se convoque a la Comisión General con el fin de «exigir al Gobierno de la Nación la explicación de las medidas a adoptar por la Administración del Estado para la completa ejecución del Marco Comunitario de Apoyo para Extremadura, con identificación y cuantificación detallada de los proyectos de inversión a acometer al efecto», así como para que el Presidente de dicha Comunidad Autónoma informe a la Comisión sobre la posición del Gobierno regional en esta materia. No obstante, esta solicitud, respecto de la que todavía no se ha adoptado ningún acuerdo, se sale ciertamente de la cuestión que nos ocupa para centrarse en un aspecto de interés particular de una Comunidad Autónoma.

Respecto de la segunda cuestión, la postura de la oposición puede enmarcarse en un conjunto de iniciativas del Grupo Parlamentario Socialista en las que manifiesta su preocupación por el correcto funcionamiento de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Se inicia con la petición de celebración del Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías, presentada al principio del primer período de sesiones del año, la cual fue trasladada a la Junta de Portavoces, que decidió no darle curso en aquél momento.

Algo más tarde, pero también en el mes de febrero, se presentó una Moción, que fue aprobada por el Pleno en su sesión del 10 de marzo de 1998, por la que se insta a la Comisión General a que al comienzo de cada período de sesiones establezca una previsión de celebración de sus sesiones que se comunicará al Gobierno y a los Presidentes de las Comunidades Autónomas, para facilitar su participación y asistencia y que servirá al mismo tiempo, para planificar la realización efectiva de sus funciones descritas en el artículo 56 del Reglamento del Senado. En cumplimiento de este mandato la Comisión aprobó un calendario para el período de septiembre a diciembre que estuvo, no obstante, sujeto a posibles alteraciones derivadas del calendario que rige los trabajos de la Cámara y por razones especiales del cumplimiento de determinados plazos reglamentarios.

Posteriormente, se presentó una Interpelación al Gobierno sobre el grado de cumplimiento de las mociones aprobadas por el Pleno del Senado el día 19 de marzo de 1997; es decir, las mociones aprobadas por el Pleno después del Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías. La interpelación fue contestada por el Ministro de Administraciones Públicas en la sesión plenaria celebrada el 6 de mayo. A juicio de la Senadora interpelante las explicaciones del Sr. Ministro no fueron satisfactorias, localizando especialmente el descontento de su Grupo Parlamentario en relación con el cumplimiento de las mociones que tienen que ver con el área de competencias de los Departamentos de Fomento, Educación y Cultura, Sanidad y Consumo y Medio Ambiente.

Por ello se presentó una Moción consecuencia de Interpelación, de las que contempla el artículo 111.2 de la Constitución, por la que se quería instar al Gobierno a que, antes de celebrarse el próximo Debate sobre el Estado de las Autonomías, dé cuenta a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del estado de cumplimiento de las mociones aprobadas por el Pleno del Senado el día 19 de marzo de 1997, así como a que abra las vías de diálogo y consenso necesarias con las Comunidades Autónomas y los Grupos Parlamentarios que

hagan posible el cumplimiento de aquellas que lo requieren. Esta Moción, que contó con el apoyo del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió, fue rechazada después de un breve debate en la sesión plenaria del 19 de mayo.

En un línea similar, pero en un tono más elevado y abordando frontalmente la cuestión del Debate, se presentó una Interpelación que también dio lugar a la presentación de una Moción consecuencia de Interpelación que se discutió en el Pleno del 6 de octubre. Con ella se pretendía instar al Gobierno «a esmerarse en el cumplimiento de sus obligaciones de sumisión al control parlamentario que se efectúa en el Senado, a colaborar con la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el cumplimiento de sus funciones, a adoptar las iniciativas políticas necesarias para que el Debate sobre Comunidades Autónomas, a celebrar en el presente período de sesiones en la citada Comisión se convoque con el objetivo de restaurar el consenso político sobre el modelo del Estado Autonómico, y a colaborar con la Ponencia para el estudio de la reforma constitucional del Senado definiendo el Presidente del Gobierno los criterios en torno a los cuales podría establecerse el imprescindible acuerdo político que la haga posible».

Como se puede ver, la iniciativa agrupa una serie de cuestiones muy diferentes entre sí, pero inspiradas en un mismo interés. Sin que podemos dejar aquí más que un reflejo esquemático de las posturas que se manifestaron, concluiremos diciendo que en el ánimo del Grupo Socialista estaba un argumento que, en el pasado mes de octubre con un importante debate extraparlamentario en marcha, era de muy difícil contestación: el Senado, como Cámara de representación territorial, no debería quedar al margen de la discusión sobre el modelo territorial de Estado y sobre las posibles reformas constitucionales en este campo. Y en una posición similar se alineó el representante de Nueva Izquierda, que apoyó con su voto la citada Moción. Por otro lado, en cambio, se opuso a lo anterior una afirmación que también resulta indiscutible, al menos en su estricta expresión formal: no se pueden exigir responsabilidades al Gobierno por el funcionamiento de las instituciones parlamentarias, pues aunque sea un protagonista importante de su actividad, ésta debe ser impulsada y dirigida por el mismo Parlamento y, en este caso, por la propia Cámara, la Comisión General de las Comunidades Autónomas y la Ponencia para la reforma constitucional del Senado. En este sentido se manifestó el representante del Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos, y también el del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió, quien añadió algunas consideraciones respecto de la inoportunidad del momento, con las elecciones vascas en ciernes, para celebrar el Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías. Además, este portavoz rechazó que fuese necesario recabar la presencia del Presidente del Gobierno ante la Ponencia sobre la reforma constitucional del Senado, aunque pudiera expresar sus opiniones si lo estimase conveniente. Por su parte, el representante del Grupo Parlamentario Popular insistió en los razonamientos anteriores y destacó que, a su juicio, los trabajos de Ponencia de reforma constitucional del Senado carecían del grado de madurez suficientes como para pensar en su culminación.

Por último, a finales del mes de noviembre volvió a presentarse ante la Mesa de la Cámara una solicitud del Grupo Parlamentario Socialista para que se cele-

bre el Debate sobre el Estado de las Autonomías previsto en el artículo 56 bis 7 del Reglamento. En el debate producido en el seno de este órgano quedó patente su preocupación por cumplir con el Reglamento, junto a la necesidad de tener en cuenta las opiniones de los distintos interlocutores que han de participar en dicho Debate, especialmente el Gobierno y las Comunidades Autónomas. Teniendo en cuenta, además, el período electoral que se avecina, se acordó delegar en la Presidencia la realización, durante los meses de diciembre de 1998 y enero de 1999, de las gestiones precisas para convocar el mencionado Debate, de las que se deberá informar a la Mesa.

La Ponencia para el estudio de la reforma constitucional del Senado

Como ya advertíamos al comienzo de este relato, 1998 no ha sido un año destacado en los trabajos sobre la reforma del Senado. Si en el Informe de 1997 se afirmaba que la intensa labor desarrollada por la Ponencia había permitido situar la cuestión a las puertas de su conclusión en lo que se refiere al trámite senatorial de elaboración de una propuesta, hoy es preciso admitir que durante el año siguiente el ritmo de los trabajos se ha ralentizado de forma muy notoria. Incluso, se ha podido constatar la falta de acuerdo en algunos aspectos que parecían consensuados con anterioridad. Así, de los tres puntos básicos en los que se dividieron los trabajos parece que sólo puede hablarse de acuerdo en lo referente a los principios generales, habiendo vuelto a abrirse la discusión en lo relativo a la composición y las funciones del Senado.

Esta es la conclusión que parece deducirse de las escasas reuniones celebradas, todas ellas concentradas en el primer período de sesiones del año, puesto que en el que va de septiembre a diciembre se consideró preferible esperar a la finalización del proceso electoral vasco y sus consecuencias posteriores.

De esta forma, la primera de las cuatro reuniones que tuvieron lugar este año, la celebrada el 9 de febrero, se centró en el problema de la composición del futuro Senado, especialmente sobre la propuesta que respecto a esta cuestión presentó el Grupo Parlamentario Popular, que sugería mantener el mismo número de Senadores elegidos en provincias por sufragio directo y de Senadores designados por Comunidades Autónomas, introduciendo, si acaso, cambios en lo relativo a la coincidencia de las elecciones al Senado con las elecciones autonómicas, al aumento del número global de Senadores, y a la presencia de los Presidentes de Comunidades Autónomas en el Senado.

La propuesta encontró la contestación de algunos miembros de la Ponencia, que consideraron la cuestión como una vuelta atrás en la discusión y, sobre todo, la de aquellos que entienden que el cambio en la circunscripción electoral es imprescindible para otorgar al Senado una verdadera representación de las Comunidades Autónomas. No llegándose a ningún acuerdo, se propuso demorar la discusión sobre este punto y remitirla a la fase de la Comisión Mixta Congreso-Senado, como sería conveniente hacer con todas las cuestiones sobre las que no fuera posible el consenso y sobre las que, como en este caso, los partidos políticos, considerados extrainstitucionalmente, tuviesen intereses que defender.

La segunda reunión, celebrada el 3 de marzo, tuvo como tema principal y casi único de discusión la conveniencia o no de atender las solicitudes de los Presidentes de cuatro Comunidades Autónomas para comparecer ante la Ponencia con el fin de expresar su opinión sobre la reforma constitucional del Senado ante este grupo de trabajo. Se intercambiaron distintas impresiones sobre la verdadera necesidad de estas comparecencias, que en algunos casos podían ser reiterativas, y sobre el momento más adecuado para llevarlas a cabo sin interrumpir los trabajos de la Ponencia; se acordó su realización; y se planteó también la posibilidad de extender las consultas al Presidente del Gobierno, o a los Presidentes de los Parlamentos autonómicos, habiendo opiniones muy diversas a este respecto.

De acuerdo con ello, las dos últimas reuniones, celebradas los días 2 y 3 de junio, sirvieron para escuchar las exposiciones de los Presidentes de la Comunidad Valenciana, Sr. Zaplana Hernández-Sor, y de la Comunidad Autónoma de La Rioja, Sr. Sanz; y de la Comunidad de Madrid, Sr. Ruiz-Gallardón Jiménez y de la Región de Murcia, Sr. Valcárcel Siso, respectivamente.

En fin, podemos concluir enlazando con el inicio de esta crónica y afirmando que, si es cierto que 1999 significa el término de una etapa y el comienzo de otra nueva para el Senado, con toda seguridad esto va a reflejarse en los trabajos sobre su reforma. Para que éstos sean retomados, no obstante, es preciso tener en cuenta, tanto las especiales circunstancias del período electoral que se avecina, como las enseñanzas ofrecidas por la experiencia vivida en la Cámara desde 1994 hasta la fecha.