

## EL SENADO

*María Teresa González Escudero  
Carlos Gutiérrez Vicén*

### Introducción

Las principales características del año 2001 desde el punto de vista de la crónica parlamentaria vienen dadas, sobre todo, por el hecho de encontrarse situado en medio de la VII Legislatura de las Cortes Generales. En él se mantienen las circunstancias políticas básicas, el juego de las mayorías existentes no cambia ni en el Congreso de los Diputados ni en el Senado. Tan sólo tuvieron lugar elecciones en el País Vasco y en Galicia donde los resultados afectaron en la forma ya conocida a los respectivos Parlamentos, manteniéndose en los dos casos los partidos que estaban en el Gobierno. En cuanto a los Senadores designados en virtud del artículo 69.5 de la Constitución, únicamente se produjo un cambio: el Senador D. José Manuel Martiarena Lizarazu, del Partido Nacionalista Vasco causó baja el 23 de octubre, siendo sustituido por D<sup>a</sup>. Inmaculada De Boneta y Piedra, de Eusko Alkartasuna. De esta forma el Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos perdió un miembro, en favor del Grupo Mixto.

Siendo pues, un período de continuidad, ha permitido que en su transcurso haya tenido lugar una intensa actividad legislativa que en algunos supuestos, además, presenta especial relevancia en materia territorial. Bien con carácter particular, como en el caso de la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Bien de modo general, como sucede con la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional; la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria; o el conjunto de leyes relativas al nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

Otro tanto cabe decir respecto de la actividad de control de la política del Ejecutivo. Por las cifras que se ofrecen más adelante puede comprobarse el reforzamiento de esta función parlamentaria que se inició en la pasada Legislatura. No sólo a través del incremento del número de iniciativas, sino también mediante el empleo de todas las modalidades que al efecto permite el Reglamento. En el caso del control de la política autonómica, el protagonismo ha estado, un año más, en la Comisión General de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la actividad desarrollada por el Pleno.

Esta Comisión ha experimentado una notable revitalización, especialmente entre los meses de septiembre a diciembre en los que han sido excepcionales las semanas en que no se celebró ninguna sesión. Casi podría hablarse de una nueva

etapa de la Comisión General ante la que han comparecido distintos Ministros y han solicitado su presencia varios más, dado que su competencia transversal lo permite y, en cierto modo, lo demanda. En ella han tenido lugar vivos debates legislativos provocados por importantes enmiendas introducidas en la Cámara. En ella se ha discutido también, con arreglo a criterios de política territorial, la utilización de distintos instrumentos de cooperación como las Conferencias Sectoriales y los Convenios interautonómicos. En suma, financiación, cooperación, sanidad, enseñanza universitaria, política de aguas y regadíos, los grandes temas del Estado autonómico han estado presentes en los debates de la Comisión. Quizá no del modo en que a algunos de sus protagonistas les hubiera gustado, pero sí de una forma que refleja un cambio importante en la línea de actuación anterior y que, probablemente, está relacionada con los propósitos respecto a la reforma del Senado.

Como es sabido, el Grupo mayoritario mantiene en esta Legislatura una postura contraria a la oportunidad de la reforma constitucional en lo que se refiere al Senado como Cámara de representación territorial. Sostiene, en cambio, la posibilidad de alcanzar buenos resultados mediante la realización de los oportunos cambios en el Reglamento. Las modificaciones reglamentarias se refieren, entre otros aspectos, a la naturaleza del Debate sobre el Estado de las Autonomías; la creación de un «observatorio autonómico»; la búsqueda de fórmulas para incrementar el uso en la Cámara Alta de las lenguas que, con el castellano, tienen el carácter de oficiales en alguna Comunidad Autónoma; la presencia y participación que hayan de tener los Presidentes de las Comunidades Autónomas en la Comisión General, donde ya pueden acudir, o en el Pleno; y el problema de las nuevas funciones que haya de asumir la Cámara o la redefinición de las que tiene actualmente atribuidas.

El debate sobre esta cuestión se había situado a finales del año 2000 en el seno de la Ponencia para el estudio de la reforma del Senado. Pero esta vía se paralizó cuando los Grupos Parlamentarios presentaron sus propuestas. La Ponencia no se ha reunido nunca a lo largo del año que estudiamos. Posiblemente porque, de las distintas y numerosas intervenciones, se deduce la inexistencia de un acuerdo mínimo que permita esperar la consecución de avances con el máximo consenso posible. Y el objetivo de este consenso había sido aceptado previamente como método de trabajo en forma unánime.

La existencia de contactos y conversaciones entre los distintos Grupos a lo largo de todo el año fue, sin embargo, conocida y permitió que la situación se mantuviese de forma pacífica. Pues, aunque no estuvo exenta de las normales tensiones políticas, la exigencia de reuniones de la Ponencia para el estudio de la reforma no se convirtió en una postura cerrada que bloquease las relaciones entre mayoría y minorías. En ello tiene mucho que ver, a nuestro juicio, el hecho que comentamos. La potenciación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y el uso de algunas de las múltiples posibilidades que para ello prevé el Reglamento han podido servir de válvula de escape y facilitar el tránsito de un período que, según parece afirmarse por todas las fuerzas políticas, desembocará en una reforma, más o menos profunda, del Senado.

En esta línea se han utilizado algunas fórmulas novedosas como la reunión

conjunta de la Comisión General de las Comunidades Autónomas con la de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación para conocer de la comparecencia del Ministro del ramo para informar sobre el Plan Nacional de Regadíos. La intención en este caso era permitir la presencia de los representantes de las Comunidades Autónomas en la sesión. Obviamente, esto descartaba la aplicación de las previsiones del artículo 58 del Reglamento, según el cual; «*Cuando la Mesa del Senado estimase que existen dos o más Comisiones competentes por razón de la materia, procederá a constituir una Comisión con miembros de aquéllas a las que afecte, siendo designados sus Vocales proporcionalmente por las Comisiones correspondientes y ateniéndose a lo dispuesto en el artículo 51.*»

En cuanto a la Comisión de Entidades Locales, creada por la reforma del Reglamento del Senado aprobada el 11 de octubre de 2000, ha iniciado su andadura con un balance más que aceptable, teniendo en cuenta las circunstancias en que debe abrirse camino. En el año 2001 ha celebrado siete sesiones de control con la comparecencia de distintas autoridades, alguna de ellas de singular importancia como la que contó con la presencia del Ministro de Administraciones Públicas, para explicar las previsiones del Gobierno en relación con los proyectos legislativos en materia de ciudades y para presentar el Informe sobre las Grandes Ciudades. Asimismo, se acordó por el Pleno la creación en su seno de una Ponencia de estudio sobre el resultado del Pacto Local y el proceso en el que se encuentran los diferentes pactos locales y autonómicos, cuyo interés viene a ponerse de actualidad cada cierto tiempo.

Como es sabido, la Comisión de Entidades Locales se configuró como un órgano permanente no legislativo con el que se pretende que estos entes encuentren un mejor cauce de participación en los trabajos, estudios y debates sobre los asuntos que más directamente les afectan y que vayan a ser tratados en la Cámara Alta. Cabe entender que la consecución de estos objetivos se inició durante el año pasado, pero es preciso reconocer también que, aunque la creación de la Comisión recibió un apoyo general, perviven ciertos recelos sobre la misma y la delimitación de sus competencias. Ello llevó en su día a incluir un apartado quinto en el artículo 49 del Reglamento aclarando que: «Las Comisiones Permanentes Legislativas y no Legislativas realizarán sus funciones sin perjuicio de las competencias asignadas a la Comisión General de las Comunidades Autónomas». Es esta misma prevención, seguramente, la que provoca la falta de participación y entusiasmo de distintos Grupos Parlamentarios, alguno de los cuales ni siquiera ha designado a su Portavoz en la Comisión, y también la que está en la base de las dificultades para la designación de los miembros de la Ponencia de Estudio sobre los Pactos Locales.

Por lo que se refiere a otros órganos de trabajo de la Cámara, debe mencionarse la creación de dos Comisiones Especiales sobre la inmigración y la extranjería, y sobre la situación de las poblaciones de montaña. A ello hay que sumar la solicitud de creación de una Comisión Especial de estudio sobre la realidad y problemática que en el ámbito jurídico, económico, político y social plantea el fenómeno de la prostitución, que sería aceptada por el Pleno ya en la sesión del día 6 de febrero de 2002.

En fin, cabe recoger en estas consideraciones generales los avances que se pro-

ducen en materia de centralización de la información de carácter territorial en la Comisión General de las Comunidades Autónomas que ve reforzada su posición con las nuevas leyes en materia presupuestaria y de los Fondos de Compensación Interterritorial; la continuación en el seno de este órgano del debate sobre la forma de dotar de contenido político a los informes de contenido autonómico previstos en el artículo 56 b) del Reglamento consiguiendo en ocasiones que la participación se anticipe al procedimiento legislativo; y el desarrollo de un sonado episodio relacionado con el Protocolo de intenciones firmado entre la Junta de Extremadura y la Junta de Andalucía para la recepción de las emisiones de la televisión de la Comunidad Autónoma de Andalucía en Extremadura que, con independencia de las opiniones que sobre el fondo y la forma puede suscitar, viene a insistir en lo incompleto y ambiguo de la regulación de los convenios interautonómicos, que no hace sino favorecer este tipo de conflictos.

### La actividad de control de la acción política del gobierno

Durante el año 2001 se han mantenido y acentuado las líneas que marcaron la función de control del primer año de la Legislatura. El tipo de iniciativas ha sido el mismo que en años anteriores. Además de la utilización de las mociones y las preguntas con respuesta oral en Comisión, se ha mantenido el volumen de actividad ante el Pleno, así como la práctica de la división formal de las sesiones plenarias para reservar la mañana de los miércoles a la tramitación de las preguntas e interpelaciones que requiere la presencia de miembros del Gobierno.

Ello ha producido un aumento de las sesiones plenarias puesto que, por imperativo del artículo 165 del Reglamento, ha obligado a convocar dos de estas sesiones por cada una de las anteriores. Pero, sobre todo, ha provocado un aumento del número de mociones y de mociones consecuencia de interpelación, dado que la nueva ordenación del Pleno lo facilitaba. Así, en un total de 38 sesiones plenarias se han visto 94 mociones y 42 mociones consecuencia de interpelación; se han formulado 67 interpelaciones y el Gobierno ha contestado a 372 preguntas con respuesta oral.

Los datos también son elocuentes en cuanto a las iniciativas tramitadas en sede de Comisión: 236 preguntas con respuesta oral, 64 preguntas orales formuladas por Diputados en alguna de las Comisiones Mixtas, 103 mociones y 36 proposiciones no de ley en Comisión Mixta. Una vez más, y por las razones expuestas en años anteriores, las preguntas con respuesta escrita han sido la iniciativa preferida por los Senadores, habiéndose tramitado un total de 6.475 de estas preguntas, lo que supera aún el volumen máximo alcanzado en 1999.

Un alto porcentaje de estas iniciativas tenían algún tipo de implicación territorial. Pero si nos ceñimos a lo que puede entenderse por política autonómica general, quizá debiéramos destacar algunas mociones tramitadas en el Pleno como la presentada a comienzos del año para acordar diversas medidas para impulsar y programar el ejercicio de las funciones territoriales del Senado o las que más adelante instaban al Gobierno a proveer a la Alta Inspección de Educación en las Comunidades Autónomas de los medios necesarios para ejer-

cer las funciones que le confiere la normativa vigente, y a adoptar las medidas para el impulso de la enseñanza de las lenguas españolas, en el marco del Año Europeo de las Lenguas, que fueron aprobadas, en algunos casos con modificaciones en el texto original. Como dato a incluir en los precedentes, dada la escasa frecuencia con que participan los Grupos territoriales en el Pleno, cabe recoger la intervención del Grupo Territorial Popular del Principado de Asturias en la tramitación de una moción por la que se instaba al Gobierno a realizar las gestiones necesarias para que la Unión Europea autorice un nuevo régimen de ayudas al carbón.

Entre las mociones en Comisión sobresalen las conocidas por las Comisión General de las Comunidades Autónomas. Por ejemplo, la presentada por el Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés por la que se instaba al Gobierno a negociar y concertar con las Comunidades Autónomas cualquier medida destinada a la privatización del sistema ferroviario, con carácter previo a su adopción, y a promover el traspaso de los ferrocarriles de titularidad estatal a las Comunidades Autónomas que lo soliciten, que fue rechazada. El mismo destino tuvieron la moción por la que se pretendía crear una Ponencia que estudiase las perspectivas del nuevo sistema de financiación autonómica para el próximo quinquenio y de una Ponencia para el desarrollo de la información económica de carácter territorial, en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y la moción del Grupo Socialista por la que se instaba al Gobierno a emitir un informe, para su posterior debate en la Comisión, sobre los efectos producidos por los fondos de la Unión Europea en el equilibrio territorial de las Comunidades Autónomas.

En cambio, en la sesión del 14 de noviembre se aprobaron, tras la introducción de sendas enmiendas, dos mociones de la Entesa Catalana de Progrés, instando al Gobierno a promover las modificaciones legales y reglamentarias oportunas destinadas a facilitar la incorporación efectiva de las lenguas oficiales del Estado distintas del castellano en los sellos y demás efectos postales, con carácter reglado y permanente, y para que los contenidos de la página de Internet con dirección electrónica [www.administracion.es](http://www.administracion.es), denominada «Portal del Ciudadano», figuren en todas las lenguas oficiales.

Este Grupo Parlamentario ha demostrado una constante y especial preocupación por el fomento del uso de aquellas lenguas distintas del castellano que tienen reconocido el carácter de oficial en alguna Comunidad Autónoma. Así lo reflejó su postura en la discusión sobre la relación entre las lenguas catalana y valenciana que se desarrolló en el Pleno de la Cámara con ocasión de la moción consecuencia de interpelación presentada por el Grupo de Convergència i Unió por la que se instaba al Gobierno a fomentar el conocimiento general de la realidad pluricultural y plurilingüe del Estado español, a promover el conocimiento básico de todas las lenguas españolas diferentes al castellano en todo el territorio del Estado, y a garantizar el pleno derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración en el idioma oficial que elijan. Y así se mostró también en la reiteración de iniciativas como las que hemos citado a las que hay que sumar la moción por la que se instaba al Gobierno a proporcionar todos los medios necesarios a la Casa de S.M. el Rey para que todos los mensajes institucionales del

Jefe del Estado dirigidos al conjunto del Estado sean expresados y difundidos en todas las lenguas oficiales de las diversas Comunidades Autónomas. Ésta, que se tramitó ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas el 15 de febrero, fue sin embargo retirada tras un intenso debate.

Pero la actividad ordinaria de control desarrollada por la Comisión General ha tenido lugar mediante la celebración de distintas comparecencias de miembros del Gobierno para informar sobre materias diversas que, como dijimos, ha llegado a tener un carácter casi habitual en el último período del año 2001.

La primera de estas sesiones contó con la presencia del Ministro de Administraciones Públicas, D. Jesús Posada Moreno, para informar sobre los debates habidos y los acuerdos adoptados por la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas así como, en general, sobre el balance de las conferencias sectoriales y otros órganos de cooperación y participación entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, desde el inicio de la VII Legislatura.

La materia atrajo especialmente la atención de las Comunidades Autónomas gobernadas por el Partido Socialista alguna de las cuales, como el Principado de Asturias, estuvo representada por su Presidente, Sr. Álvarez Areces. Y el debate puso de relieve el normal enfrentamiento de las posturas: para el Sr. Ministro el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales, en particular la CARCE, y de las Comisiones bilaterales de cooperación a lo largo de la VII Legislatura era adecuado y positivo; para los representantes de la oposición, insuficiente e inapropiado y muy escasa la información al respecto.

La sesión tuvo un motivo de interés adicional ya que en ella se produjo el anuncio de la presentación de un Anteproyecto de Ley General de Cooperación Autonómica. En él se integrarían todas las formas de cooperación y colaboración dispersas en distintas normas, tanto orgánicas como funcionales. Consciente de la importancia y consecuencias de este Proyecto, el Ministro pidió para su elaboración y tramitación el mayor consenso posible ya que, a su juicio, ésta debía ser una «Ley de Estado», una norma fundamental en el desarrollo del Título VIII de la Constitución.

El Ministro de Administraciones Públicas hubo de volver a comparecer ante la Comisión General para atender a sendas peticiones de información del Grupo Parlamentario Mixto y del Gobierno balear sobre los objetivos perseguidos con esta iniciativa legislativa, los ejes básicos y las directrices de su contenido, así como sobre las negociaciones entabladas con las Comunidades Autónomas para su elaboración.

La sesión tuvo lugar el 12 de junio y despertó un extraordinario interés en las Comunidades Autónomas que asistieron en buen número y alguna de las cuales, como la de las Illes Balears, estuvo representada por su Presidente. Entre los objetivos que el Sr. Ministro reconoció buscar con la elaboración del Proyecto de Ley General de Cooperación Autonómica estuvieron el de conseguir la integración de todas las Comunidades Autónomas en el proyecto común a fin de asegurar el desarrollo armónico del conjunto en los ámbitos económico, social y cultural, haciendo realidad los principios de solidaridad e igualdad tanto perso-

nal como territorial; el establecimiento de cauces formales, ágiles, flexibles y eficaces que permitan la cooperación entre Comunidades Autónomas en los asuntos que son de su competencia o que les afectan especialmente; la consecución del pleno ejercicio de las competencias que constitucional y estatutariamente tienen atribuidas el Estado y las Comunidades Autónomas, tratando de eliminar los posibles conflictos; y el establecimiento o reforzamiento de procedimientos y fórmulas adecuadas para permitir la colaboración de las administraciones autonómicas o del Estado en ámbitos competenciales que no son propios.

En cuanto a las líneas maestras del Proyecto, contemplaría en primer lugar el instrumento de las Conferencias sectoriales modificando su estructura y funcionamiento para fortalecer la posición que las Comunidades Autónomas tienen en ellas y formalizando los acuerdos que se adoptan para garantizar su cumplimiento. Incluiría también a las Comisiones bilaterales de cooperación, reforzando su capacidad de negociación para evitar la conflictividad, así como la posibilidad de contar con Comisiones multilaterales de cooperación, incluso, sin la presencia del Estado. Asimismo, contemplaría la creación de una Conferencia Sectorial de cooperación autonómica que, a modo de Conferencia sectorial de Conferencias sectoriales, revisaría la acción de cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, sirviendo de marco donde se establezcan los planes y programas en esta materia, y siendo el órgano impulsor de soluciones a los problemas generales relativos a contenidos competenciales.

Por otra parte, la ley debería abordar la cuestión de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos dando respuesta a las demandas que van más allá de la CARCE y del actual Acuerdo de participación interna en los comités de la Comisión Europea; tratar de los problemas que suscitan las subvenciones estatales a la realización de políticas de interés general pero de competencia autonómica; examinar el modo de racionalizar el uso de los convenios verticales y de potenciar el de los convenios horizontales; fomentar la constitución de consorcios y entes mixtos del Estado y una o varias Comunidades Autónomas, así como buscar cauces formales para la creación de entes o instituciones jurídicas a través de los que se puedan materializar otras formas de colaboración no contempladas hasta ahora; y plantear fórmulas de cooperación normativa que permitan la coordinación de las normas del Estado y las Comunidades Autónomas para evitar las extralimitaciones competenciales y reducir la conflictividad, mediante la presentación de los proyectos de ley en conferencia sectorial, la suscripción de convenios normativos, la emisión de informes durante la elaboración de las normas, etc.

Las posturas expuestas por los distintos Grupos Parlamentarios y los representantes autonómicos variaron desde el apoyo hasta la oposición, pasando por la negociación abierta de la necesidad y oportunidad de la norma. Pero si hubiese que resumir los argumentos en contra, quizá el término más expresivo sería el de la desconfianza hacia una ley estatal sobre esta materia. Desconfianza que se puso gráficamente de relieve con la cita, reiterada a lo largo del debate, del recuerdo de la LOAPA. Posteriormente hemos sabido de la suerte que ha corrido el llamado Proyecto de medidas de impulso a la Cooperación Autonómica. Se ha renuncia-

do al mismo, al menos temporalmente, habida cuenta de las fuertes resistencias con que se ha encontrado. Sin embargo, durante todo el año 2001 la cuestión estuvo entre los principales temas de debate en materia de política territorial.

El día 4 de septiembre compareció ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas, en sesión conjunta con la Comisión de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, el Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, Sr. Arias Cañete, para informar sobre el Plan Nacional de Regadíos.

El Sr. Ministro expuso los principios y directrices que inspiran el Plan: principios de sostenibilidad, de cohesión, de multifuncionalidad, de equidad, de flexibilidad, de corresponsabilidad y coordinación institucional. Con ellos se pretende que la política de regadíos contribuya a la vertebración del territorio, que se incrementen la productividad del trabajo y de las rentas de explotaciones, y que se produzca una mejora, modernización y consolidación de los regadíos existentes, en especial las actuaciones dirigidas a racionalizar el uso del agua. Asimismo, señaló los datos generales de las actuaciones que integran el Plan, la superficie total afectada, las implicaciones financieras que abarcan subvenciones comunitarias, etc., teniendo en cuenta que la ejecución de las actuaciones será compartida y coordinada entre las distintas Administraciones Públicas con competencia en materia de regadíos.

En este caso el debate tuvo un mayor carácter técnico como corresponde a un Plan de obras abierto hasta el año 2008. No obstante, la dimensión política estuvo presente a través de la constante referencia territorial que quedó expresada por los consejeros de las once Comunidades Autónomas que estuvieron representadas (Galicia, Andalucía, Asturias, La Rioja, Comunidad Valenciana, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y Castilla y León) que, naturalmente, manifestaron la peculiar perspectiva de cada una de ellas condicionada por sus respectivas necesidades y preferencias.

Las cuestiones económicas y financieras también fueron tratadas en la Comisión. El Ministro de Hacienda, D. Cristóbal Montoro Romero compareció en dos ocasiones sucesivas: para informar sobre las líneas generales del nuevo modelo de financiación autonómica, y sobre el Proyecto de Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el Proyecto de Ley Orgánica complementaria a la misma.

En cuanto a la primera cuestión el Ministro de Hacienda informó extensamente sobre el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001, por el que se aprueba el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y las Ciudades con Estatuto de Autonomía. La sesión fue anterior a la presentación de las iniciativas legislativas en que el modelo se plasmó y también a los acuerdos posteriores adoptados en el seno del Consejo. Por tanto, la discusión no asumió los perfiles conocidos más adelante con ocasión de la tramitación legislativa, sino que se quedó en los principios básicos y aspectos generales del nuevo sistema: su vocación de permanencia; la definición de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas determinadas por la suma de las derivadas de competencias comunes, incluida la educación, competencias en sanidad y competencias en IMSERSO; y las fuentes



de financiación, los tributos cedidos, los nuevos tributos que pasan en todo o en parte a las Comunidades Autónomas, y el Fondo de Suficiencia, el Fondo de Cohesión y desplazados y el Fondo de Compensación Interterritorial, que después se vería acompañado del llamado Fondo Complementario.

Dado el interés de la materia, la sesión contó con la presencia de numerosas Comunidades Autónomas que, salvo en los casos de la Rioja, Ceuta y Melilla, en que asistieron sus respectivos Presidentes, estuvieron representados por los correspondientes Consejeros responsables en el ámbito económico y financiero que en su día negociaron en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Se produjo entonces lo que podríamos llamar una «presentación parlamentaria» del Acuerdo sobre el nuevo sistema. Así, la mayor parte de las intervenciones se dirigían a explicar las razones por la que se apoyaba dicho sistema, exponiendo, a lo sumo, los motivos que habían llevado en algunos casos a no apoyar el modelo anterior referido al quinquenio 1996-2001, o expresando diversas dudas sobre la plasmación concreta de los acuerdos.

La situación no fue la misma en el segundo caso, en el que, contando también con una nutrida representación autonómica, se pudo observar la existencia de un amplio abanico de posiciones. Desde el apoyo de las Comunidades Autónomas gobernadas por el Partido Popular, hasta la oposición frontal de las que cuentan con Gobiernos del Partido Socialista Obrero Español, pasando por la coincidencia parcial y los matices de los representantes de Cataluña y de Canarias, estas posturas encontraron su correlato en los Portavoces de los distintos Grupos Parlamentarios. Resumiendo los principales reproches que se hicieron al Sr. Ministro, cabe mencionar el momento tardío de la comparecencia, cuando los Proyectos de Ley habían cumplido ya la mayor parte de sus trámites en el Congreso de los Diputados, y las dudas sobre el respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas, llegándose a afirmar la inconstitucionalidad de las iniciativas. Entre los argumentos de apoyo que no fueron discutidos, la buena intención que inspira el objetivo de las leyes considerado en abstracto, y su derivación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado en el Consejo Europeo de Amsterdam de junio de 1997.

Con independencia del fondo de la cuestión y de los debates habidos en la Comisión de Hacienda y en el Pleno del Senado durante la tramitación de estos Proyectos de Ley, la opinión general valoró muy positivamente la celebración en menos de una semana de estas dos sesiones de la Comisión General en las que las Comunidades Autónomas pudieron contrastar sus diferentes puntos de vista en las principales cuestiones económicas que les afectan.

Esta Comisión también tuvo ocasión de conocer, por presentación directa de la Sra. Ministra de Educación, Cultura y Deporte, de uno de los proyectos de ley más polémicos del año como fue el Proyecto de Ley Orgánica de Universidades. En concreto, la comparecencia se produjo el día 2 de octubre, a petición del Grupo Socialista y del Gobierno de las Illes Balears, y se extendía también al Anteproyecto de Ley de Formación Profesional.

No es preciso, quizá, detallar aquí los extremos del debate y de las distintas posturas que se enfrentaban. Se trata de una cuestión conocida que tuvo un con-

siderable eco en los medios de comunicación. Aunque, lógicamente, predominó la discusión política de fondo sobre los aspectos territoriales, éstos no estuvieron ausentes. Una vez más, la asistencia de los Consejeros responsables en materia de Educación de las distintas Comunidades Autónomas representadas (Andalucía, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Baleares, Madrid, Castilla y León y Melilla) ofreció una perspectiva matizada que impidió que la sesión pueda considerarse como una simple repetición de los debates desarrollados en el Congreso de los Diputados o en la Comisión de Educación, Cultura y Deporte del Senado.

Prueba de ello es la insistencia de la Sra. Ministra en aquellos elementos del Proyecto de Ley relativos a las distintas competencias autonómicas en materia de Universidades. A su juicio, la norma contribuirá a profundizar en el nivel competencias de las Comunidades Autónomas porque unirán, a las actuales funciones de planificación, coordinación de sus universidades y gestión de las mismas, las de autorización de centros y estructuras de enseñanza no presencial, programación de la oferta de sus universidades y de la financiación plurianual de las mismas, desarrollo del régimen jurídico de la contratación y retribuciones del personal docente e investigador, además de poder contar con la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación que actuará en colaboración con las agencias de evaluación de las Comunidades Autónomas ya existentes y las que existan en el futuro. Ni qué decir tiene que esta visión no fue compartida por los representantes de las Comunidades Autónomas gobernadas por el Partido Socialista ni por los Grupos Parlamentarios de la oposición, de cuyos argumentos cabe destacar, por ser el más repetido, el de que el Proyecto de Ley se había elaborado sin contar con la comunidad universitaria en la que existían fuertes discrepancias.

En un tono más pacífico transcurrió la comparecencia de la Ministra de Ciencia y Tecnología, D<sup>a</sup> Anna María Birulés Bertrán. Es lógico, puesto que acudió para informar sobre los Acuerdos Marco con las Comunidades Autónomas previstos en el Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica (2000-2003) y sobre la colaboración de los mismos para el desarrollo de la sociedad de la información, en el marco del plan de acción «Info XXI: La Sociedad de la Información para todos.» No obstante, y a pesar de que los representantes de todas las Comunidades Autónomas presentes manifestaron su disposición a colaborar entre sí y con el Estado en esta materia, no faltaron intervenciones en las que se apuntaron desacuerdos como en la regulación de Internet y, ¿cómo no?, en materia de financiación.

Finalmente, la Ministra de Sanidad y Consumo, D<sup>a</sup> Celia Villalobos Talero, compareció ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas para informar sobre las actuaciones llevadas a cabo en relación con las transferencias de la gestión sanitaria de la Seguridad Social. En esta ocasión la viveza del debate y el enfrentamiento de las distintas posturas derivaba, en buena medida, de la relación entre el tema debatido y la discusión sobre el nuevo sistema de financiación que se desarrolló a finales de año. No en vano, la Comisión designó en esta misma sesión, celebrada el 27 de noviembre, a los integrantes de las Ponencias encargadas de informar el Proyecto de Ley Orgánica de modificación

de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y el Proyecto de ley por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Por eso la polémica se centró en las condiciones en que debía producirse el traspaso de las competencias de sanidad y sobre algo que, paradójicamente, hubiera resultado sorprendente hace unos años como es la posibilidad de las Comunidades Autónomas de negarse o resistirse a recibir dichas competencias.

Las sesiones de control en materia de política territorial se completan con las comparecencias que, aunque en menor número, también celebró la Comisión de las Entidades Locales. Así, a la sesión a la que asistió el Ministro de Administraciones Públicas, antes citada, hay que añadir la que contó con la presencia del Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración para explicar los convenios suscritos en temas de inmigración con los ayuntamientos y las comparecencias que en materia de fondos europeos tuvieron lugar con la presencia del Director General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial para informar sobre la incidencia de los fondos comunitarios en el ámbito local; con la asistencia del Secretario General de Pesca Marítima para informar sobre la incidencia del Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) en este ámbito; con el Director General de Fomento de la Economía Social y del Fondo Social Europeo para informar sobre la incidencia en los entes locales del FSE; y con el Subsecretario de Agricultura, Pesca y Alimentación para informar sobre la incidencia del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), Sección Orientación, también en el ámbito local.

### **La información relacionada con las Comunidades Autónomas. Los convenios de colaboración**

En sucesivas ediciones de esta crónica se ha ido dando cuenta de la actividad informativa del Senado en materia autonómica, así como del proceso de centralización paulatina de esta información en la Comisión General de las Comunidades Autónomas. En el año 2001 la tendencia se ha visto confirmada e incluso ha podido apreciarse que el curso que se le da a la diversa documentación remitida por el Estado y por las instituciones autonómicas ha empezado a crear un cauce informativo estable de gran utilidad.

Han empezado a recibirse informes y datos diversos, no procedentes directamente de las previsiones del artículo 56 del Reglamento, pero con un indudable interés para los parlamentarios y otros posibles destinatarios, como los remitidos por el Comité de las Regiones de la Unión Europea o los Informes anuales del Ministerio de Administraciones Públicas sobre los Convenios de Colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas y sobre las Conferencias Sectoriales, elaborados por la Dirección General de Política Autonómica de la Secretaría de Estado de Organización Territorial del Estado del MAP.

En ellos se puede consultar, respectivamente, la actividad de la Administra-

ción General del Estado en aplicación y desarrollo de los Convenios de colaboración, su dimensión financiera y económica, y los convenios de colaboración en aplicación de los planes y programas conjuntos; y las reuniones de cada Conferencia Sectorial por años y legislaturas, los asuntos tratados, las reuniones de otros órganos de participación de las Comunidades Autónomas, etc.

En esta línea, ha aumentado considerablemente la remisión de los convenios suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Si en el año 2000 tan sólo se habían conocido tres de estos convenios por el Senado a través de la Comisión General, en el año 2001 este número se elevó a 34. Tampoco en este caso la información enviada cubre ni siquiera una parte representativa de todos los convenios verticales que se han celebrado. Es cierto que éstos son siempre publicados en el Boletín Oficial del Estado. Pero también lo es que, tratándose de una obligación derivada tanto del artículo 8 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como del apartado e) del artículo 56 del Reglamento del Senado, su cumplimiento no puede ser valorado más que positivamente.

La cuestión, como la de los convenios interautonómicos, se estudia con detalle en otro apartado del Informe. Sin embargo, es preciso hacer mención, en este segundo caso, de los avatares que sufrió la tramitación del Protocolo de Intenciones firmado entre la Junta de Extremadura y la Junta de Andalucía para la recepción de las emisiones de la televisión de la Comunidad Autónoma de Andalucía en Extremadura. La trascendencia, que en principio pudiera parecer algo menor, de la materia del convenio estuvo reforzada por la atención que los medios de comunicación siempre prestan a las cuestiones que les afectan y sostenida, en última instancia, por el problema político de fondo. Éste no era otro que la inexistencia de acuerdo entre las distintas fuerzas políticas extremeñas respecto a la creación de un Tercer Canal de Televisión propio de su Comunidad Autónoma.

De forma sintética diremos que el procedimiento aplicado fue el previsto en el artículo 137.2 del Reglamento. Es decir, recibido el Protocolo en el Senado se abrió un plazo para la presentación de propuestas para que la propia Cámara y, en su caso, el Congreso de los Diputados, decidieran si el convenio necesitaba o no autorización de las Cortes Generales. Dentro del mismo se presentó una propuesta del Grupo Parlamentario Popular en este sentido, por lo que se acordó su publicación en el BOCG y su remisión a las Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Antes de que ésta se reuniese, se recibió un escrito dirigido a la Presidencia de la Cámara por la Junta de Extremadura en el que, aparte de defender la naturaleza de convenio de colaboración de los que no requieren autorización de las Cortes Generales y deben tan sólo ser comunicados a éstas conforme al artículo 145.2 de la Constitución, afirmaba su postura contraria a la tramitación seguida en el Senado. Se afirmaba que era extemporánea, puesto que el citado Protocolo ya había entrado en vigor a tenor de lo dispuesto en el artículo 13.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura. Este escrito, junto a otro en el que la Junta aludía a la presentación de una querrela contra la Presidenta del Senado, que fue finalmente retirado, dieron lugar a sendos informes de la Secretaría General de la

Cámara en los que se defendía la actuación de la Mesa y se sostenía la validez del procedimiento seguido.

En este sentido, y con independencia del juicio político que entraña la discusión sobre si el convenio requería o no la autorización de las Cortes, se argumentaba a favor del cómputo de plazos derivado de la regulación constitucional y reglamentaria de los períodos de sesiones; se mantenía la línea sostenida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 44/1986, de 17 de abril), de que las Comunidades Autónomas no pueden eludir el régimen especial de control estatal que afecta a los convenios (y tampoco el de formación de la voluntad, que en ocasiones exige requisitos para la celebración de convenios de colaboración distintos de los exigidos para la firma de acuerdos de cooperación) por la vía sencilla de no calificar como convenio o como acuerdo aquello que materialmente lo es; y se defendía la coherencia del mantenimiento de las potestades de la Cámara con la calificación original del Protocolo por la Junta de Extremadura que lo remitió «para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 13.1 del Estatuto de Autonomía», es decir, como convenio de colaboración para los que deben seguirse los trámites del artículo 137 del Reglamento del Senado.

Cumplidos éstos, el Pleno celebrado el 26 de septiembre aprobó el Dictamen de la Comisión General de las Comunidades Autónomas favorable a la necesidad de autorización por las Cortes Generales del Protocolo de intenciones. La consecuencia obligada de este resultado hubiera debido ser la remisión del Protocolo, nuevamente, para que el Congreso y el Senado se manifestasen sobre su autorización o no. Sin embargo, al no haberse vuelto a enviar, las Cámaras se han abstenido de cualquier iniciativa entendiendo que se ha producido una renuncia por parte de las Comunidades Autónomas firmantes. Esta parece ser la postura más lógica, pues no cabe pensar en que las Cortes indaguen sobre una presunta interpretación distinta por parte de aquéllas que les lleve a considerar el Convenio en vigor y a comenzar su ejecución. Además, en caso de que así fuera, no podrían interponer el correspondiente conflicto de competencias que, conforme al artículo 60 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, corresponde suscitar tan sólo al Gobierno o a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas.

En definitiva, lo sucedido es una muestra más de algo a lo que ya nos hemos referido con ocasión del llamado Convenio Marco de Colaboración Transregional de 1999. Como entonces, y como tantas otras veces, los criterios políticos se imponen a las interpretaciones jurídicas. El hecho de que esto se produzca con mucha frecuencia respecto a los convenios interautonómicos refleja algo que ha sido reiteradamente señalado por la doctrina: la ambigua e insuficiente regulación de estos convenios no facilita en modo alguno el uso de este instrumento de colaboración entre Comunidades Autónomas. Cabe añadir que propicia la aparición de conflictos como el que hemos mencionado lo que, a su vez, también contribuye a disuadir a aquéllas de su utilización.

Respecto a la información que corresponde enviar al Gobierno sobre «los procedimientos formalizados ante el Tribunal Constitucional contra normas o actos de las Comunidades Autónomas» y, en general «sobre la conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas», según dispone el artículo 56.f)

del Reglamento, se ha remitido la documentación relativa al planteamiento de cinco conflictos de competencia que afectan a las Comunidades Autónomas de Baleares, Canarias, Cataluña y el País Vasco en dos ocasiones; la comunicación de la formalización del desistimiento en un recurso de inconstitucionalidad planteado contra el artículo 3 de la Ley de Cantabria 4/1992, de 24 de marzo, de constitución de reservas regionales de suelo y otras actuaciones urbanísticas prioritarias; y la documentación relativa a la interposición de ocho nuevos recursos de inconstitucionalidad dirigidos a impugnar determinados preceptos de dos leyes de la Comunidad Autónoma de Aragón y de otras leyes de Baleares, Castilla-La Mancha, Cataluña y de la Comunidad Foral de Navarra, en todos los casos con invocación del artículo 161.2 de la Constitución, de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

En cuanto a la información de carácter financiero se han seguido remitiendo por las Comunidades Autónomas afectadas los expedientes de sustitución de proyectos de obras con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial, de acuerdo con lo dispuesto en su Ley reguladora. Se han recibido 47 de estos expedientes trasladados por distintas Comunidades Autónomas, haciéndose la sustitución, en la práctica totalidad de los casos, de forma unilateral por la Consejería competente, al haber sido aprobados por los órganos de Gobierno de cada Comunidad Autónoma, tratándose de competencias transferidas y teniendo carácter cuantitativo.

Junto a ellos hay que considerar los informes sobre el Fondo de Compensación Interterritorial (ejercicio 1997) de las Comunidades Autónomas de Cantabria, del Principado de Asturias, de Extremadura, de Castilla y León y de la Región de Murcia, aprobados por el Pleno del Tribunal de Cuentas, así como los informes sobre dicho Fondo correspondientes a las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Galicia y la Comunidad Valenciana, aprobados por sus órganos de control externo.

Debemos tener presente, en todo caso, que la regulación de esta materia se ha visto modificada con la promulgación de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial. Como es sabido, esta Ley contempla además del FCI destinado a gastos de inversión, el llamado Fondo Complementario cuyos recursos podrán destinarse a financiar gastos necesarios para poner en marcha o en funcionamiento las inversiones financiadas con cargo al Fondo de Compensación o al Fondo Complementario durante un período máximo de dos años.

De acuerdo con su artículo 8, cuando por motivos imprevistos no pueda ejecutarse algún proyecto de inversión de los inicialmente acordados ni, en consecuencia, el gasto de puesta en marcha o en funcionamiento asociado al mismo, la sustitución de los mismos por un nuevo proyecto o gasto se efectuará de común acuerdo entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, en el seno del Comité de Inversiones Públicas.

Por su parte, el artículo 10.1 dispone que: «El control parlamentario de los proyectos financiados con cargo a los Fondos de Compensación Interterritorial

y la valoración de su impacto conjunto en la corrección de los desequilibrios interterritoriales se llevará a cabo por las Cortes Generales a través de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, por las Asambleas Legislativas de las respectivas Comunidades Autónomas y por las Asambleas de las Ciudades con Estatuto de Autonomía». Además, el apartado 2 del mismo precepto establece que el Tribunal de Cuentas del Estado y, en su caso, los de las Comunidades Autónomas presentarán ante los órganos citados «informe separado y suficiente de todos los proyectos financiados con cargo a los Fondos de Compensación Interterritorial».

Es indudable, entonces, que la nueva Ley refuerza considerablemente la posición de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en esta materia, que ya no va a quedar limitada al conocimiento de las modificaciones y sustituciones de los proyectos originales.

### La actividad legislativa

Así conectamos con el último aspecto a destacar que es el resultado del ejercicio de la función legislativa que, como decíamos en la Introducción, ha tenido en el año 2001 una singular trascendencia autonómica. Se han promulgado en este año 26 leyes ordinarias y 7 leyes orgánicas, así como 16 decretos-leyes que fueron convalidados en su momento por el Congreso de los Diputados. Bastantes de estas normas, además, pueden considerarse de la máxima importancia por su contenido o consecuencias.

Así ocurre, por ejemplo y desde una perspectiva constitucional general, con la Ley Orgánica 3/2001 de 6 de noviembre, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Niza, o con la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición. En otros casos se trata de normas capitales en relación con un determinado sector económico o profesional, como sucede con la ya mencionada Ley Orgánica de Universidades; con la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado; la Ley 15/2001, de 5 de julio, de Fomento y Promoción de la Cinematografía y el Sector Audiovisual; o la Ley 11/2001, de 5 de julio, por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria. En fin, qué duda cabe, algunas otras de estas leyes son destacables por la amplitud de sus efectos como ocurre con la Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del Mercado de Trabajo para el incremento del Empleo y la mejora de su calidad o la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, de reforma del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo.

Pero si nos centramos en aquellas normas que tienen una incidencia directa en el ordenamiento jurídico de las Comunidades Autónomas habremos de referirnos, en primer lugar, a la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Mejoramamiento del Régimen Foral de Navarra. Con ella se trata, básicamente, de establecer un nuevo procedimiento de elección del Presidente de Gobierno o Diputación Foral, acortando los plazos para ello y eliminando el automatismo en

favor del candidato que tenga mayor número de escaños en el supuesto de que ninguno de los candidatos propuestos hubiera obtenido mayoría simple en las sucesivas votaciones celebradas durante el plazo de dos meses contados a partir de la primera votación. Asimismo, se incluye entre las facultades del Presidente la de disolver el Parlamento y convocar nuevas elecciones.

En suma, como ya expusimos en el informe del año 2000, con esta última modificación estatutaria se asimila la LORAFNA al resto de los Estatutos de Autonomía que introdujeron esta posibilidad en las reformas aprobadas entre los años 1996 y 1999. Tan sólo cabe añadir en cuanto a su tramitación parlamentaria que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 71.2 de la propia LORAFNA, en la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993 y en la Norma supletoria de la Presidencia del Senado, de 30 de septiembre del mismo año, ambas sobre el procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, la reforma se tramitó como Proyecto de Ley Orgánica por el procedimiento de lectura única.

La Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional fue la siguiente con un contenido autonómico general pues, aunque es evidente que las medidas que incorpora afectan más a unas Comunidades Autónomas que a otras, también es cierto que se incluyen actuaciones referidas a todas las cuencas hidrográficas con consecuencias en el territorio de todas las Comunidades.

No es preciso insistir en la polémica suscitada por este Proyecto de Ley cuyos ecos todavía hoy perduran a cuenta de la financiación europea de las inversiones previstas en el Plan. Simplemente recordaremos que, aunque el trasvase del Ebro fue el que alcanzó mayor difusión y provocó un mayor acaloramiento en los debates, existieron otros muchos motivos de oposición y enfrentamiento. Así lo muestra la presentación de cuatro propuestas veto y de un total de 559 enmiendas parciales al articulado durante su tramitación en el Senado, que correspondió a la Comisión de Medio Ambiente. Sin embargo, considerando las enmiendas ya introducidas por el Congreso de los Diputados, el texto remitido por esta Cámara fue aprobado sin modificaciones. En todo caso, la respuesta posterior a la aprobación definitiva del Plan vino dada por la presentación de sendos recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 10/2001, promovidos por el Presidente de las Cortes de Aragón y por el Gobierno de esta Comunidad Autónoma.

Por otra parte, la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la anterior, tienen una inmediata repercusión en el ámbito presupuestario de las Comunidades Autónomas. El objeto de estas normas, como es de sobra conocido, consiste en el establecimiento de los principios rectores a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público en orden a la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos, en el marco de la Unión Económica y Monetaria, así como la determinación de los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, acordado en el Consejo de Amsterdam en junio de 1997, y en virtud de la competencia que, según los artículos 149.1.13.a) y 149.1.18 de la Constitución, tiene el Estado.



Todo ello teniendo en cuenta que dentro del sector público se incluyen, además de la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos y demás entes públicos dependientes, así como las Entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social, «la Administración de las Comunidades Autónomas, así como los entes y organismos públicos dependientes de aquélla, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, y las Entidades Locales, los Organismos Autónomos y los entes públicos dependientes de aquélla, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales» (artículo 2 de la Ley 18/2001).

La oposición al Proyecto se reflejó, en este caso, en la presentación de 112 enmiendas parciales y de cinco propuestas de veto firmadas por el Grupo Socialista, la Entesa Catalana de Progrés, el Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos y por los Senadores de Izquierda Unida y del Bloque Nacionalista Gallego integrados en el Grupo Mixto, en cuanto al Proyecto de Ley ordinaria y de cuatro vetos y 61 enmiendas al Proyecto de Ley Orgánica. Con independencia del debate competencial que se planteaba en relación con estas normas, a nosotros nos interesa dejar constancia de alguna cuestión que la Ley General de Estabilidad Presupuestaria no deja completamente resuelta.

Se trata de lo que en el ámbito parlamentario ha empezado a llamarse «debate presupuestario de primavera». De acuerdo con el artículo 8 de la Ley 18/2001, el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministerios de Economía y de Hacienda, y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en cuanto al ámbito de las mismas, fijará, en el primer cuatrimestre de cada año, el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes. Este acuerdo debe ser remitido a las Cortes Generales acompañado del cuadro macroeconómico de horizonte plurianual contenido en el Programa de Estabilidad.

El apartado 2 de este artículo dispone que: «En forma sucesiva, y tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán aprobando o rechazando el objetivo de estabilidad propuesto por el Gobierno.

En el supuesto de que el objetivo de estabilidad fuese aprobado por el Congreso de los Diputados y por el Senado, la elaboración del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado habrá de acomodarse a este objetivo. Si, por el contrario, fuese rechazado, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento».

La definición incompleta de la ley lleva a plantearse distintas cuestiones como la de si cabe presentar enmiendas al objetivo fijado por el Gobierno o si éste debe ser simplemente aceptado o rechazado por las Cámaras. La previsión de un segundo intento obligatorio en caso de rechazo parece apoyar la segunda respuesta. No obstante, es preciso que en el transcurso del correspondiente debate que, en todo caso, debe contemplar la participación del Pleno (y ésta puede ser la única opción, suprimiéndose la fase de Comisión) el Gobierno conozca las razones y posturas de las fuerzas parlamentarias que rechacen el objetivo para poder, en su caso, rectificarlo.

Aún más dificultades presenta la falta de solución para el supuesto de que exista un pronunciamiento distinto en cada Cámara. Si es el Congreso quien rechaza el objetivo ya no cabría seguir el procedimiento, puesto que la Ley habla de un pronunciamiento «en forma sucesiva». Si el Congreso, en cambio, aprueba el objetivo y es el Senado quien lo rechaza surge la duda de cuál de estos criterios se impone.

Aunque se trate de un examen apresurado sobre un problema que difícilmente se planteará en la práctica, nos inclinamos a defender en este punto la posición del Senado. No cabe, a nuestro juicio, el empleo de la Comisión Mixta tradicional en nuestro Derecho Parlamentario, porque el artículo 74.2 de la Constitución recoge unos supuestos tasados que no pueden extenderse análogicamente; por otro lado, no estamos ante un procedimiento legislativo que permita aplicar el artículo 90 del texto constitucional, tan sólo se trata de una propuesta del Gobierno que, aprobada o rechazada, vincula a éste en un sentido o en otro. La Ley, pues, no hace prevalecer la posición del Congreso en caso de discrepancia, sino que está pensando en un requisito complejo: el objetivo de estabilidad debe aprobarse por las dos Cámaras o se considera rechazado.

Finalmente, cabe plantearse qué sucede si también en la segunda ocasión el objetivo presupuestario es rechazado. En este caso no parece haber más respuesta que la de entender pospuesto el conflicto hasta que se debata el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

En cualquier caso, el artículo 8.3 de la Ley dispone que: «El informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera al que se refiere el apartado 1 del presente artículo, así como los acuerdos del mismo que se dicten para la aplicación del objetivo de estabilidad presupuestaria, se remitirán por la Secretaría Permanente de dicho Consejo a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado para su conocimiento.» Ello, junto a las competencias que vimos daba a este órgano la Ley reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, permite apreciar un notable reforzamiento de la Comisión General como órgano de información y control en materia presupuestaria y financiera de carácter territorial en la línea en que se viene demandando desde hace tiempo. De todas formas, será preciso esperar algún tiempo para valorar los medios y la capacidad de la Comisión para ejercer estas competencias.

Por último hay que referirse al conjunto de leyes aprobadas en relación con el sistema de financiación autonómica. Son las leyes 21/2001, y 22/2001, ambas de 27 de diciembre, por las que se regulan, respectivamente, las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, y los Fondos de Compensación Interterritorial; y la Ley Orgánica 7/2001, de la misma fecha, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Junto a ellas también se tramitó la Ley 25/2001, de 27 de diciembre, por la que se prorroga la vigencia del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco aprobado por Ley 12/1981, de 13 de mayo, que sirvió para mantener la continuidad del régimen especial de esta Comunidad Autónoma hasta que se produjo un acuerdo de renovación entre las partes negociadoras, entrado ya el año 2002.

Limitándonos a las tres primeras y remitiéndonos en cuanto a su contenido al estudio sobre el nuevo sistema de financiación, tan sólo destacaremos algún aspecto procedimental relativo a su tramitación parlamentaria que fue, también en este caso, bastante agitada.

Por un lado, la tramitación acompasada que requería el conjunto para permitir la entrada en vigor el 1 de enero de 2001 se encontró con la dificultad de que, por imperativo del artículo 74.2 de la Constitución, el Proyecto de Ley reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial debía iniciar su trámite en el Senado, mientras los otros dos eran conocidos primero por el Congreso de los Diputados en la forma ordinaria. Dada la inmediata relación de unos textos y otros, así como de las enmiendas presentadas, fue preciso realizar en cada Cámara un seguimiento detallado y recíproco de la tramitación correspondiente.

Por otro, el mantenimiento de negociaciones y la consecución de acuerdos entre el Estado y las Comunidades Autónomas se prolongó hasta el último momento, condicionando de este modo el procedimiento legislativo. La máxima expresión de ello fue la remisión a todos los Grupos Parlamentarios de un documento elaborado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en el que se exponían distintos puntos de acuerdo que requerían la modificación del Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la LOFCA y del Proyecto de Ley por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, en varios de sus aspectos. Al margen de la falta de previsión de este tipo de cauces de información, lo cierto es que, en aras del consenso, varios Grupos Parlamentarios coincidieron en la presentación de distintas enmiendas que asumían dichos compromisos y así se hizo constar en los informes de las respectivas Ponencias.

Pero la cuestión estaba muy relacionada con el principal punto de polémica que se planteó en la tramitación de las leyes. Si respecto a los Fondos de Compensación Interterritorial la discusión básica había girado en torno a su denominación y su dotación; en cuanto al nuevo sistema de financiación lo hizo, como es sabido, en relación con el llamado «impuesto de las gasolinas» y con la vinculación de los recursos a la asunción de las competencias en materia de Sanidad. En todos los casos se llegó posteriormente a algún acuerdo, pero durante la tramitación parlamentaria volvió a plantearse un tema recurrente: el alcance de la capacidad de enmienda del Senado.

Ello dio lugar a la petición de un informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, que concluyó en defensa de esa capacidad. No muy lejana en el tiempo estaba la Sentencia del Tribunal Constitucional 194/2000, de 19 de julio, por la que se resolvía el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Tasas y Precios Públicos y en la que literalmente decía el Alto Tribunal que: «...la enmienda que dio origen a la disposición recurrida encuentra su cobertura en la facultad de enmendar que expresamente reconocen al Senado los artículos 90.2 C.E. y 107 de su Reglamento (...), que no limitan el alcance de las enmiendas senatoriales que modifiquen el texto del proyecto enviado por el Congreso de los Diputados, (...) la tesis de los recurrentes, según la cual las enmiendas de adición formuladas en el Senado que supongan una innovación importante deben seguir

el cauce legal correspondiente a los proyectos de ley, puede invocar en su favor razones de corrección técnica y buena ordenación del procedimiento legislativo e incluso puede resultar más acorde con la posición constitucional atribuida al Senado en nuestro Ordenamiento, pero no se deduce necesariamente del bloque de constitucionalidad.»

Y añade más adelante: «Debe rechazarse también que el procedimiento empleado haya restringido las facultades del Congreso de los Diputados. La posibilidad de que el Senado introduzca enmiendas en los textos remitidos por el Congreso de los Diputados aparece expresamente contemplada en el artículo 90.2 C.E., en tanto que el artículo 123 del Reglamento del Congreso de los Diputados regula el procedimiento a seguir en tales casos, pero una vez que son aceptadas, las enmiendas se incorporan al texto del Proyecto de Ley con los mismos efectos jurídicos que las aprobadas por la Cámara Baja.»

Para concluir con el relato de la actividad legislativa sería preciso mencionar que durante el año 2001 el Senado conoció de 12 tratados o convenios internacionales por el procedimiento previsto en el artículo 94.2 de la Constitución, que sólo prevé la comunicación; y autorizó, de acuerdo con el artículo 94.1, la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de 60 tratados o convenios.

Asimismo, se tramitó una reforma del Reglamento por la que se modifica el artículo 184, relativo a las propuestas de nombramiento, de designación o de elección de personas. Esta reforma, aprobada por el Pleno del Senado el 27 de junio en el contexto del llamado «Pacto por la Justicia», en concreto en lo relativo a la renovación de los órganos constitucionales de elección parlamentaria, introdujo un nuevo apartado 6 en dicho artículo para aclarar el procedimiento a seguir en las propuestas para el nombramiento de los vocales del Consejo General del Poder Judicial.

En otro orden de cosas, se aprobaron, con fecha 23 de mayo, dos normas supletorias de la Presidencia del Senado. La primera sobre desarrollo del artículo 163 del Reglamento, permitió dar entrada a las preguntas con respuesta oral ante el Pleno de la Cámara presentadas por los Senadores con carácter urgente. La segunda modifica la anterior norma supletoria, de 30 de noviembre de 1993, sobre la tramitación de mociones consecuencia de interpelación.