

## EL SENADO

*María Teresa González Escudero  
Pablo García Mexía*

### Introducción

Nuevamente el año 2002 se caracteriza, desde el punto de vista de la crónica parlamentaria, por la continuidad de las circunstancias políticas básicas iniciadas con la VII Legislatura; el único cambio destacable es el cese de la Presidenta del Senado, Excm. Sra. D<sup>a</sup> Esperanza Aguirre, y la elección como nuevo Presidente de la Cámara del Excm. Sr. D. Juan José Lucas en el mes de octubre de 2002, lo que, sin embargo, no ha supuesto modificación alguna en el equilibrio de fuerzas dentro del Senado.

Tampoco han supuesto cambio significativo las altas y bajas producidas entre los Senadores. Así, han dejado de serlo, causando baja en el Grupo Parlamentario Popular, los Senadores: D. Juan Seva Martínez, por la Comunidad de Valencia; D. Fernando Arvizu y Galarraga, por la Comunidad de Castilla y León; D. Joaquín Bascuña García, por la Comunidad Autónoma de Murcia; y D. Agustín Díaz de Mera y García, por la provincia de Avila; siendo sustituidos respectivamente por: D. Eduardo Zaplana Hénandez-Soro, D. Juan José Lucas Giménez, D. José Ramón Bustillo Navia-Osorio y Dña M<sup>a</sup> Jesús Broncano Díaz. Por el Grupo Parlamentario de Convergència i Unió, causó baja D. Jauma Cardona i Vila, siendo sustituido por D. Carles Enric Florensa i Tomás, quien, además, fue elegido Secretario 4<sup>o</sup> de la Mesa el día 9 de diciembre de 2002. Finalmente, por el Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progres, causó baja D. Joan Ganyet Solé, siendo sustituido por D. José María Batlle Farrán.

Así mismo es destacable, por un lado, la pérdida de un Senador por el Grupo Parlamentario Popular –al pasar al Grupo Mixto D. Enrique Bellido Muñoz – y, por otro, el hecho de que la Comisión General de Comunidades Autónomas, al causar baja el Senador Cardona, ha perdido a un miembro que a su vez era Secretario de la Mesa de la Comisión, a la espera de que el Grupo Parlamentario de Convergència i Unió nombre un sustituto.

El hecho de que estos cambios no hayan supuesto variaciones significativas en la composición política del Senado y de que nos encontremos en pleno apogeo de la Legislatura ha permitido que las Cámaras desarrollen nuevamente en el año 2002 una actividad legislativa intensa, aprobándose normas de especial trascendencia política, tales como la Ley Orgánica de Partidos Políticos o la Ley Orgánica de Calidad de la Educación y otras, que afectan a la estructura financiera del Estado, como las leyes de Financiación de las Comunidades Autónomas o la modificación de la Ley de Haciendas Locales.

Por lo que respecta a la actividad de control, se observa cierta disminución en las iniciativas relacionadas con ella tal y como se verá en las cifras que se ofrecen más adelante, si bien la Comisión General de las Comunidades Autónomas sigue con la tónica del último periodo de sesiones del año 2001, especialmente durante los meses de febrero a julio. Se ha mantenido así la práctica abierta ese año, por la que distintos Ministros han comparecido para debatir los grandes temas del estado autonómico en campos tan diversos como la educación, el sector eléctrico, el medio ambiente, el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y el impulso de la cooperación autonómica. Con ello puede afirmarse que los trabajos de la Comisión han transcurrido en la misma línea iniciada en el año 2001, consolidándose además la práctica de las reuniones conjuntas con otras comisiones. El segundo periodo de sesiones, sin embargo, ha estado presidido por el debate sobre el método que debía adoptarse para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 56 b) del Reglamento del Senado, relativo a la obligación de las Comisiones de emitir informe sobre el contenido autonómico de las iniciativas presentadas en la Cámara.

Sin duda, el debate abierto en el seno de las reuniones de la Mesa de la Comisión junto con sus Portavoces reflejó nuevamente la cuestión de fondo existente en la Cámara casi desde su constitución, esto es, el tema relativo a la reforma del Senado y la profundización de la ya realizada en 1994; sin embargo, esta cuestión, que debería haber sido abordada en la Ponencia constituida al efecto, sigue estando paralizada sin observarse intención por parte de los distintos Grupos Parlamentarios por retomar sus trabajos, debido fundamentalmente a la falta de consenso sobre todo en lo relativo al alcance de la misma.

Este hecho no obsta para que se siga en la línea de potenciar los instrumentos que recoge el Reglamento y que hacen referencia a lo que podríamos llamar la dimensión territorial del Senado, observándose, en relación con la misma, el aumento de la participación de los grupos territoriales en los debates de mociones ante el Pleno que pudieran tener una especial trascendencia autonómica y así, de las dos intervenciones de estos grupos que se produjeron en el año 2001, se ha pasado a seis en el año 2002. Junto a ello, se ha intentado potenciar el papel del Senado a través de dos iniciativas cuya trascendencia en la sociedad ha sido de alcance diverso: la primera, surgida en los meses de abril y mayo, fue la propuesta de que el Presidente del Gobierno compareciera una vez al mes para contestar preguntas ante el Pleno; la segunda, de menor trascendencia en los medios de comunicación pero de amplias consecuencias jurídicas, es la decisión del Senado de personarse y formular alegaciones ante los recursos de inconstitucionalidad presentados por los Consejos de Gobiernos de las Comunidades Autónomas respecto de Leyes del Estado, haciendo uso de sus facultades recogidas en el artículo 187 del Reglamento.

Por lo que a la Comisión de Entidades Locales se refiere, el año 2002 ha supuesto su consolidación como Comisión permanente no legislativa que procura acercar la Cámara Alta a dichas entidades. Sus trabajos se han desarrollado principalmente durante el segundo periodo de sesiones, centrándose en dos temas básicos: el relativo a su financiación, celebrándose al respecto dos comparecencias del Ministro de Hacienda y debatiéndose una Moción, y el referido al informe de

las Grandes Ciudades, presentado el año anterior por el Ministro de Administraciones Públicas y que ha servido de base para la celebración de diversas comparecencias, tanto de miembros del Gobierno como de representantes de las entidades locales y de expertos en la materia. Por contra, el intento de constituir en su seno una Ponencia de estudio sobre los pactos locales finalmente no prosperó.

Así mismo, siguiendo la tendencia de toda la VII Legislatura, el Senado parece querer profundizar en su faceta de Cámara de estudio de temas de actualidad a través de la creación de Comisiones especiales. En este sentido, si en el año 2001 se crearon las Comisiones especiales de Inmigración y Extranjería y sobre la Situación de las Poblaciones de Montaña, en el 2002 se han creado las Comisiones especiales sobre la Adopción Internacional, sobre la Prostitución y sobre las Artes Escénicas, Musicales y Audiovisuales. Por otra parte, en el mes de diciembre, el Pleno de la Cámara aprobó la propuesta de creación de una Ponencia, en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, *para el Estudio sobre la Situación de las Casas y Centros Regionales*, cuya constitución está pendiente.

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

Parece claro que el año 2002 mantiene los criterios establecidos durante los dos primeros años de la VII legislatura, de forma que está ya consolidada 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 ministros. La única novedad que a este respecto conviene destacar es la propuesta de que el Presidente del Gobierno compareciera en el Senado para contestar preguntas un miércoles al mes. Esta iniciativa que tuvo especial trascendencia en los medios de comunicación no pudo finalmente prosperar ya que, si bien en principio podría haber fortalecido la función de control asignada a la Cámara Alta, planteó cierto conflicto con el Congreso al suponer una comparecencia menos al mes del Presidente ante el Pleno de esta Cámara.

Por lo que se refiere a las iniciativas de control propiamente dichas, tal y como se ha apuntado con anterioridad, se observa cierta disminución si bien poco significativa. En este sentido, frente a las 94 mociones presentadas ante el Pleno en el año 2001, se presentaron 88 en el año 2002, de las cuales fueron aprobadas 46; por lo que respecta a las interpelaciones, frente a las 67 presentadas el año anterior, fueron presentadas 64 y 32 dieron lugar a mociones consecuencia de interpelación, frente a las 42 del año 2001. Por el contrario, las preguntas orales en Pleno experimentaron un ligero aumento: de 372 contestadas a 384, al igual que las preguntas escritas que fueron 7266 frente a las 6475 del año anterior. Más significativa es la disminución de la actividad de control en las Comisiones, ya que se presentaron 198 preguntas frente a las 236 del año 2001 y 86 mociones frente a las 103 del año anterior. Finalmente, por lo que respecta a las Comisiones mixtas, se formularon 64 preguntas por Diputados y se presentaron 48 proposiciones no de Ley.

Ciñéndonos a las iniciativas que podríamos calificar de política autonómica general, debemos destacar la aprobación de diversas mociones tendentes a fomentar la cooperación entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas en campos tan diversos como Política Agrícola Común; formación universitaria a través de internet; fomento del número de donaciones de órganos; lucha contra la copia, difusión y venta de discos compactos piratas; o la puesta en práctica de un plan específico tendente a sensibilizar a la población de la necesidad de desarrollar un modelo de educación intercultural en las escuelas.

Por lo que respecta a las mociones en la Comisión General de Comunidades Autónomas, el balance no es especialmente destacable al no haber resultado aprobadas ninguna de las mociones presentadas. Aun así cabe hacer referencia a alguna de estas iniciativas, como la moción presentada por el Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés, *por la que se insta al Gobierno a velar para que los trabajos que se realizan en el seno de la Convención de la Unión Europea reflejen las posiciones de las distintas Comunidades Autónomas, así como el establecimiento de mecanismos de información adecuados y promover la adopción de posiciones consensuadas*, tema este recurrente que incide en un aspecto más del la cuestión de la participación de las Comunidades Autónomas en el seno de la Unión Europea. También se observa entre las mociones presentadas la preocupación que suscita en el Senado la defensa y promoción de las lenguas españolas. Finalmente, debemos señalar aquellas iniciativas que se centran en la necesidad de solucionar problemas concretos, tales como la aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, o la relativa a problemas de inmigración y extranjería.

Sin embargo, debemos destacar como una de las cuestiones más polémicas con las que se iniciara el año 2002 la relativa al concierto económico del País Vasco que, en el seno de la Comisión General de las Comunidades, tuvo su reflejo en la celebración de una sesión de la Comisión el 12 de febrero de 2002 con la comparecencia del Ministro de Hacienda y el debate de una moción del Grupo Parlamentario Socialista, por la que instaba al Gobierno a que propusiera nuevamente a la representación institucional de la Comunidad Autónoma del País Vasco la última oferta de acuerdo para renovar el concierto económico con esta Comunidad y el Cupo, en los términos expresados en la reunión celebrada por ambas delegaciones el día 27 de diciembre de 2001. La falta de acuerdo entre el Grupo Socialista, autor de la iniciativa, y el Grupo Popular propició sin embargo que la moción fuese retirada tras su debate.

En relación con la comparecencia celebrada como punto primero del orden del día de esa sesión, la polémica se centró básicamente en la propuesta planteada por la Vicelehendakari del Gobierno vasco y presentada por la Portavoz en la Comisión del Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos, relativa al deber de la Comunidad Autónoma Vasca de participar, dada su singularidad, en la toma de decisiones de la Unión Europea respecto de las materias tributarias y financieras, entendiendo que dicha participación podría hacerse efectiva en la Comisión Mixta del Cupo. Esta reivindicación pareció constituirse en el principal punto de desacuerdo entre la administración vasca y el Gobierno de la Nación, al considerar este último que no era el foro adecuado para plantear esta postura. En todo caso, de las intervencio-

nes de los distintos Grupos Parlamentarios y del Consejero de Economía y Hacienda de la Xunta de Galicia, único representante de las Comunidades Autónomas que participó en el debate, se dedujeron varias cuestiones, tales como el deseo de que se llegase a un acuerdo entre las dos administraciones, el rechazo a la utilización de la figura de la prorroga por su carácter unilateral y la constatación de que la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea es una materia que exige solución.

Otro de los grandes temas debatidos en la Comisión durante el primer periodo de sesiones del año 2002 ha sido el relativo a la cooperación autonómica; en este sentido, el Ministro de Administraciones Públicas compareció el 14 de febrero para explicar el informe sobre el Proyecto de Medidas de Impulso a la Cooperación Autonómica. El Sr. Posada presentó el documento como un punto de partida para avanzar en esta materia a través del diálogo y el mayor consenso posible. En esta línea, resaltó la necesidad de racionalizar el actual sistema de cooperación y reforzar la participación de las Comunidades Autónomas en los centros de decisión estatales y europeos, lo que obligaría a revisar el funcionamiento de instrumentos tales como las conferencias sectoriales o las comisiones bilaterales de negociación, entre otros. Así mismo, se hizo eco de las dudas formuladas por algunas Comunidades Autónomas en relación con la legitimidad del Estado para regular la cooperación, para lo que precisó que el objetivo no era aprobar una Ley al respecto, sino presentar medidas que favorecieran las prácticas cooperativas, por lo que el Ministerio era partidario de introducir aquellos cambios que mejoraran el modelo existente en aquello que voluntariamente las partes acordasen. Otro de los puntos que debían analizarse en este proceso de mejora de la cooperación autonómica –según el Ministro– era la potenciación del carácter de Cámara de representación del Senado, a través de una reforma reglamentaria que lo convirtiera en un foro de encuentro entre Comunidades Autónomas con la participación de los Presidentes autonómicos y sus Consejeros. Finalmente, destacó la cuestión de la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea, manifestando su postura a favor de la potenciación de los Comités, como el de las Regiones, y la necesidad de mejorar la comunicación mutua.

El debate de la cooperación autonómica, en el que asistió además el Presidente de la Junta de Extremadura, Sr. Rodríguez Ibarra, atrajo la atención de las Comunidades Autónomas. Durante sus intervenciones se observaron las mismas discrepancias que han surgido en otros foros, especialmente en lo que respecta al alcance de la reforma del Senado y la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos.

Otra de las sesiones de mayor trascendencia, tal y como se constató con la amplia presencia de Consejeros de las Comunidades Autónomas, fue la comparecencia, el 27 de mayo, de la Ministra de Educación, Cultura y Deporte para informar sobre el proyecto de Ley de Calidad de la Educación y su repercusión en las competencias de las Comunidades Autónomas. Este debate en principio parecía dirigido a aquellos aspectos de la Ley que afectaban más directamente al reparto de competencias con las Comunidades Autónomas; sin embargo, las intervenciones de los Grupos Parlamentarios en la oposición, así como las de algunos Conse-

jeros de las Comunidades Autónomas presentes se centraron en el contenido de fondo de la Ley.

Por lo que respecta a las sesiones conjuntas, la Comisión General de Comunidades Autónomas se reunió con la Comisión de Medio Ambiente para sustanciar la comparecencia del Ministro del ramo, al objeto de informar sobre los trabajos relativos a la elaboración de la estrategia española de desarrollo sostenible. Así mismo, se celebró en reunión conjunta con la Comisión de Infraestructuras la comparecencia del Ministro de Fomento, para informar sobre las medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del plan 2002/2005.

Cabe destacar, así mismo, la celebración de diversas sesiones en relación con el suministro eléctrico, compareciendo el Presidente de la Comisión Nacional de la Energía, el Presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia, el Director General de la Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA), el Secretario de Estado de Economía, de la Energía y de la Pequeña y Mediana Empresa, y los Presidentes de Iberdrola S. A. y Endesa S. A., celebrándose estas dos últimas comparecencias en sesión conjunta con la Comisión de Economía.

Por último, en relación con la función de control, debemos reseñar el hecho de que en el mes de diciembre de 2002 han entrado en la Cámara diversas iniciativas de las Comunidades Autónomas que, atendiendo al artículo 56 bis 3 del Reglamento del Senado, solicitan la convocatoria de la Comisión General de las Comunidades Autónomas; unas al objeto de que se debata sobre la Ley Orgánica de Calidad de la Enseñanza, entre ellas la Junta de Extremadura, la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y la Diputación General de Aragón; otras, como la Generalidad de Cataluña, para que comparezcan miembros del Gobierno y los representantes españoles en la Convención sobre el futuro de Europa.

### **La información relacionada con las Comunidades Autónomas. Los informes de Contenido autonómico**

Siguiendo la tónica de otras ediciones de esta crónica es necesario hacer referencia a la actividad informativa del Senado en materia autonómica, respecto de la cual la Comisión General de las Comunidades Autónomas se ha convertido en el órgano centralizador de la misma con carácter progresivamente estable.

En este sentido, si bien en el año 2002 no se ha recibido el Informe Anual del Ministerio de Administraciones Públicas sobre Convenios de Colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, si se constata la recepción de convenios verticales firmados entre ambas administraciones, así como el interés creciente de la Comisión por conocer dicha información al solicitarse al Gobierno la remisión de los convenios que en 1996 se hubieran firmado con las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla. En esta misma línea, la Comisión ha solicitado otras informaciones al Gobierno, tales como la relativa a la cuantía y distribución de los fondos de la Unión Europea destinados a la corrección de los desequilibrios territoriales, el informe compren-

sivo del grado de ejecución de los proyectos de inversiones financiados a su cargo, o las actas de las reuniones celebradas por los distintos órganos de cooperación y coordinación bilateral o multilateral existentes entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas, en especial del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Éste, además, en cumplimiento del artículo 11 de su Reglamento interno, procedió a la remisión de la Memoria de sus Actuaciones correspondiente a los años 1997, 1998, 1999, 2000.

Por lo que a los Convenios intraautonómicos se refiere, dos han sido remitidos a las Cámaras: el Convenio entre la Generalidad de Cataluña y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears sobre la constitución del Instituto Ramón Llull y el celebrado entre la Comunidad Autónoma de Galicia y la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de extinción de incendios forestales, dictaminados respectivamente el 2 de abril y el 14 de mayo. Ninguno de ellos ha suscitado controversias en su calificación y tramitación, tomando el Senado conocimiento de los mismos vía artículo 137 del Reglamento.

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 comunicación de la formalización del desestimiento en un recurso de inconstitucionalidad contra el párrafo primero del artículo 1 de la Ley de Cantabria 1/1998, de 6 de febrero, de regularización del personal laboral temporal e interino de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria; y la documentación relativa a la interposición de 16 nuevos recursos de inconstitucionalidad, dirigidos a impugnar determinados preceptos de leyes aprobadas por las Comunidades Autónomas de Cantabria, Andalucía, Extremadura, Illes Balears, Cataluña, País Vasco, Navarra y Castilla-La Mancha.

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. En este sentido, la entrada en vigor de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los fondos de Compensación Interterritorial, no ha supuesto modificación significativa en la recepción de documentación en el seno de la Comisión.

Dentro de las novedades de este año, debemos tener presente la que ha supuesto la aprobación de las Leyes de cesión de tributos a las Comunidades Autónomas, que establecen la obligación de la Comunidad Autónoma afectada a remitir a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado los proyectos de normas legislativas que pueden aprobar conforme a la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, reguladora de las Medidas Fiscales y Administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía, antes de que dicha aprobación se produzca. Es indudable que con esta reforma se da un paso más en el fortalecimiento de la Comisión como órgano que debe conocer, también en materia fiscal, de las actuaciones de las Comunidades Autónomas, si bien es cierto que las mencionadas Leyes de cesión de tributos no establecen el alcance de esta comunicación, cuyo grado puede

ser objeto de polémica, máxime cuando la misma debe ser hecha antes de ser aprobadas. De momento, las Comunidades Autónomas han venido ya a cumplir con este precepto, en concreto Madrid, las Illes Balears, Andalucía y Cantabria, sin que dichas comunicaciones hayan suscitado debate alguno en el seno de la Comisión.

Finalmente y tal y como apuntábamos al inicio del presente trabajo, la actividad de la Comisión General de Comunidades Autónomas durante el segundo periodo de sesiones del año 2002 ha estado presidida por el deseo manifestado por los Grupos Parlamentarios de dar cumplimiento al artículo 56b) del Reglamento del Senado. Dicho precepto señala que entre las funciones que corresponden a la Comisión está la de *»informar acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado. En el caso de que se trate de proyectos o proposiciones de Ley, la Comisión deberá emitir su informe respecto de ellos en el plazo que media entre la publicación a que se refiere el artículo 104.1 y la finalización del plazo de enmiendas que fije la Mesa del Senado para su tramitación, de acuerdo con el artículo 107.»*

La cuestión de ejercer esta función no puede considerarse en modo alguno novedosa; muy al contrario, la necesidad de establecer un procedimiento que diese adecuado cumplimiento a esta competencia, considerada en muchas ocasiones como obligatoria, ha sido uno de las preocupaciones de la Comisión General desde su creación en 1994. No podemos negar, no obstante, que esta preocupación no ha presidido con igual intensidad los años de trabajo de la Comisión, máxime cuando su correcta aplicación exigía aclarar no pocos problemas interpretativos relacionados con la definición de la naturaleza de este informe, el tipo de iniciativas parlamentarias sobre las que puede emitirse, los plazos para su elaboración, la participación de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y, en general, la poca concreción del artículo, que no especifica el procedimiento que debe seguir la Comisión para aprobar el mencionado informe.

La necesidad de retomar los debates sobre la elaboración del informe de contenido autonómico se desencadenó con la solicitud de emisión de dicho informe por el Grupo Parlamentario de Convergencia i Unió, respecto del proyecto de *Ley por el que se declara el Parque Nacional marítimo-terrestre de las islas atlánticas de Galicia*. Esta solicitud, sin embargo, fue planteada fuera de plazo, lo que supuso el rechazo de la Mesa y los Portavoces de la Comisión a su tramitación. Posteriormente, el 10 de septiembre, el mismo Grupo Parlamentario presentó la solicitud de emisión de informe de la proposición de *Ley reguladora de la autonomía del paciente y de los derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica*. La falta de criterios claros a la hora de emitir estos informes, así como el hecho de que la solicitud fuese presentada el último día del plazo, propició una reunión de la Mesa y los Portavoces que acordó someter a la Comisión el Informe siguiente: «La Comisión General de Comunidades Autónomas, a propuesta unánime de la Mesa y Junta de Portavoces de la propia Comisión, acuerda remitir a la Mesa de la Cámara y a la Comisión de Sanidad de la misma, a efectos informativos y de asesoramiento, el informe elaborado por los letrados de la Comisión acerca de la proposición de Ley reguladora de la autonomía del paciente y de los derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica». La

Comisión tomó conocimiento del mismo el 12 de septiembre, iniciándose, a partir de ese momento, un debate sobre cómo deberían emitirse estos informes y que abordaría todas las cuestiones dudosas que plantea la interpretación del artículo 56b) del Reglamento de la Cámara.

En cuanto a las iniciativas parlamentarias sobre las que cabe emitir Informe acerca del contenido autonómico, la referencia aparentemente universal contenida en el primer inciso del artículo 56.b) («... *cualquier iniciativa* ...») se entendió que había de completarse inmediatamente con la exigencia que le sigue: «... *que haya de ser tramitada en el Senado*», precisión ésta que excluye de la posibilidad de Informe respecto de las iniciativas de sujetos ajenos a la Cámara como, por ejemplo, las derivadas del ejercicio del derecho de petición o aquéllas respecto de las que la Cámara como tal no ha de emitir ninguna declaración de voluntad *ad extra*, siendo manifestaciones de una relación individual de control entre un Senador o un Grupo Parlamentario y el Gobierno, como sucede con las preguntas y las interpelaciones.

En consecuencia, las iniciativas sobre las que la Comisión General está facultada para emitir Informe acerca de su contenido autonómico son, por un lado, los proyectos y proposiciones de Ley (pues así lo establece expresamente el precepto referido) y, por otra, aquéllas en las que el Senado haya de pronunciarse a favor o en contra mediante un acuerdo formalmente adoptado, esto es, las mociones.

Por lo que respecta al objeto y finalidad del Informe, es evidente que nos encontramos ante la expresión de una opinión política, emitida por una Comisión de la Cámara, cuyo destinatario es el órgano que ostente la competencia decisoria sobre la iniciativa de que se trate (es decir, otra Comisión o el Pleno). De esta afirmación se desprenden, al menos, dos importantes consecuencias:

- la primera es que el Informe ha de tener por objeto examinar la incidencia de las iniciativas parlamentarias consideradas sobre el ordenamiento propio de las Comunidades Autónomas y sobre las competencias que hayan asumido, valorando políticamente la suficiencia y adecuación de las previsiones que contenga la iniciativa examinada en esta materia,
- la segunda es que este tipo de Informes pretende únicamente ilustrar a la Comisión que resulte competente por razón de la materia o al Pleno de la Cámara acerca de los extremos antes referidos, correspondiendo tan sólo al órgano decisorio, mediante el debate de las distintas propuestas o textos presentados, pronunciarse sobre la oportunidad, fines y objetivos generales de la iniciativa, así como sobre la corrección técnica de su contenido.

Pero es que, además, la afirmación de que estamos ante una opinión política debe completarse con el plazo que se establece para emitirla, de ahí que se entienda necesario que algún Grupo Parlamentario manifieste expresamente su voluntad de que la Comisión emita informe y de que en dicha manifestación haga ya constar su criterio al respecto. Ahora bien, como ya había ocurrido en ocasiones anteriores, se entendió que esta posibilidad de emitir informe de contenido autonómico también debía ser ejercida, cuando lo estimaran oportuno, por las Comunidades Autónomas, opción que se recogería en la propuesta de la Mesa y los Portavoces de la Comisión. En el supuesto de que ningún Grupo Parlamentario

o Comunidad Autónoma presentase la correspondiente solicitud, el Presidente de la Comisión informaría de esta circunstancia a la Mesa de la Cámara y a la Comisión competente de tramitar la iniciativa.

Por último, se debía contemplar el procedimiento que habían de seguir las solicitudes de informe. Este procedimiento estaría, en todo caso, marcado por la brevedad de los plazos que recoge el Reglamento, plazos que sin embargo se ven ampliados en los supuestos de proposiciones de Ley presentadas en el Senado, al considerar la Comisión que la solicitud de informe puede, en este supuesto, presentarse una vez haya sido tomada en consideración por la Cámara.

Conforme al procedimiento adoptado, corresponde a la Mesa y a los Portavoces de la Comisión decidir sobre si la solicitud de informe es congruente con el contenido de la iniciativa legislativa o moción y está suficientemente motivada. Seguidamente, podrán acordar que se someta directamente a la Comisión el texto presentado por el Grupo Parlamentario autor de la solicitud, o bien nombrar una Ponencia que se encargue de emitir el informe en el cual se podrán incluir los votos particulares de los Ponentes disconformes con el acuerdo de la mayoría.

El informe de la Ponencia, con los votos particulares existentes, será debatido y votado en la Comisión y, en caso de ser aprobado, su Presidente lo remitirá a la Mesa de la Cámara y, en su caso, a la Comisión competente.

### La Actividad Legislativa

Por lo que respecta a la actividad legislativa, tal y como apuntábamos en la introducción, ésta ha tenido singular trascendencia, no tanto desde el punto de vista autonómico como cuanto desde el punto de vista de la trascendencia política de las iniciativas aprobadas. Se han promulgado en este año 62 Leyes ordinarias, 6 Leyes Orgánicas y 11 Decretos Leyes convalidados en su momento por el Congreso de los Diputados, de los cuales sólo 2 han sido tramitados como proyectos de Ley. Bastantes de estas normas, además, pueden considerarse de máxima importancia por su contenido o consecuencias.

Así ocurre, por ejemplo, con la ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos. No es preciso insistir en la polémica suscitada por esta norma que abrió un importante debate tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, aun cuando en dicha Cámara fue tramitada por el procedimiento de urgencia y aprobado sin modificaciones. En efecto, al proyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos se presentaron en el Senado 83 enmiendas y 5 vetos, lo que propició un amplio debate en el Pleno, especialmente en aquellos puntos que pueden considerarse el eje principal de la reforma recogidos en los capítulos segundo y tercero de la Ley. En concreto, destaca su artículo 9, que regula la actividad de los Partidos Políticos al establecer que éstos ejercen libremente sus actividades, si bien las mismas deberán respetar los valores constitucionales expresados en los principios democráticos y en los derechos humanos, previéndose expresamente que un partido político será declarado ilegal cuando su actividad vulnere estos principios democráticos. Según la regulación, esta vulneración se entiende producida a través de tres conductas:

- cuando se produzca la vulneración sistemática de las libertades y los derechos fundamentales promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas por razón de su ideología, religión o creencias, nacionalidad, raza, sexo u orientación sexual,
- cuando se fomente, propicie o legitime la violencia como método para la consecución de objetivos políticos o para hacer desaparecer las condiciones precisas para el ejercicio de la democracia, del pluralismo y de las libertades políticas,
- cuando se complemente y apoye políticamente la acción de organizaciones terroristas para la consecución de sus fines, se subvierta el orden constitucional o se altere gravemente la paz pública, tratando de someter a un clima de terror a los poderes públicos, a determinadas personas o grupos de la sociedad o a la población en general, o se contribuya a multiplicar los efectos de la violencia terrorista y del miedo y la intimidación generada por la misma.

Se entiende que concurren estas conductas cuando se produzca la reiteración o acumulación de otras tales como el apoyo expreso o tácito al terrorismo, acompañar la acción de la violencia con programas o actuaciones que fomenten una cultura de confrontación civil ligada a la acción de los terroristas, la inclusión regular en sus órganos directivos o en sus listas electorales de personas condenadas por delitos de terrorismo que no hayan rechazado públicamente los fines y los medios terroristas y, en general, toda una serie de conductas que supongan apoyo, colaboración, promoción o cobertura a las acciones terroristas.

La segunda gran novedad es la regulación de la competencia y procedimiento de disolución judicial. Esta se atribuye a la Sala Especial del Tribunal Supremo, prevista en el artículo 61 de la LOPJ y en la que está presente el Presidente de dicho Tribunal, los Presidentes de sus Salas y dos Magistrados, el más antiguo y el más moderno.

Finalmente, uno de los puntos más controvertidos ha sido el de la legitimación para iniciar el procedimiento de ilegalización de algún partido político. En este sentido, la Ley señala como legitimados al Gobierno y al Ministerio Fiscal, si bien se recoge la posibilidad de que los Diputados o Senadores insten al Gobierno para que solicite la ilegalización de un partido político.

La entrada en vigor de la Ley tuvo además una consecuencia inmediata, si bien se produjo en el Congreso de los Diputados, donde se celebró una sesión extraordinaria del Pleno el 26 de agosto, para debatir la propuesta de resolución de los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista, por la que se instaba al Gobierno a que solicitara la ilegalización de Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna (de conformidad con lo establecido en los artículos 9 y 11 de la Ley orgánica 6/2002, de 27 de Junio, de Partidos Políticos), que resultó aprobada por 295 votos a favor, 10 en contra y 29 abstenciones.

Una Ley menos polémica es la Ley de Fundaciones, tramitada en el Senado por el procedimiento de urgencia y a la que tan sólo se presentaron un veto y 49 enmiendas, de las que sin embargo se aprobaron sólo las referidas a la defensa de las víctimas del terrorismo y actos violentos, como uno de los fines de interés general, y la relativa a las fundaciones vinculadas a los partidos políticos. En rela-

ción con las Comunidades Autónomas son más destacables las reformas introducidas durante la tramitación en el Congreso donde, entre otras, se aprobó una enmienda que reconoce la competencia legislativa en materia de fundaciones de las Comunidades Autónomas y la aplicación prioritaria en los casos en que proceda de la legislación especial o de la legislación foral.

En definitiva, la nueva Ley de Fundaciones viene a reformar la anterior normativa de 1994 en aspectos tales como la determinación concreta de los fines que puedan ser conseguidos a través de las fundaciones; el señalamiento de la dotación mínima para su constitución; la posibilidad de que ejerzan directamente actividades económicas; la sustitución de la necesidad de autorización previa para efectuar enajenaciones, como regla general, por el requisito de mera comunicación de las transmisiones ya realizadas; y la regulación de las fundaciones del sector público estatal, con un régimen especial en materia presupuestaria y de contratación, así como de las fundaciones extranjeras.

Otra de las normas tramitadas durante el año 2002 de especial trascendencia fue sin duda la Ley Orgánica de Calidad de la Educación, a la cual se presentaron en el Senado 7 vetos y 1274 enmiendas. Con esta Ley se pretenden objetivos diversos como: mantener en el sistema educativo al mayor número posible de alumnos a lo largo de la enseñanza obligatoria, entre los 6 y los 16 años; luchar contra el fracaso escolar, tanto con mecanismos preventivos –como la consideración de etapa educativa asistencial a la educación infantil, entre 3 y 6 años– o medidas para combatirlo cuando ya exista –a través de la llamada iniciación profesional, pensada para proporcionar una alternativa que asegure la escolarización de aquellos alumnos que no hayan alcanzado los niveles requeridos por la educación secundaria y que rechacen las diversas ofertas educativas que existen a lo largo de la enseñanza secundaria obligatoria y que dan paso al bachillerato o a la formación profesional de grado medio–; reforzar en la educación primaria asignaturas como la lengua y las matemáticas o el aprendizaje de un idioma extranjero; la introducción de una prueba general de bachillerato; la creación de itinerarios educativos en tercero y cuarto de ESO, que dan flexibilidad al sistema; y la adaptación de este último al espacio educativo común en la Unión europea.

Sin embargo, el abultado número de enmiendas así como los vetos presentados denotan la falta de consenso existente respecto al texto, criticándose sobre todo aspectos tales como el recorte sistemático de la autonomía de los centros o el escaso respeto que, a juicio especialmente de los grupos nacionalistas, existe respecto del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, reprobándose, por ejemplo, el hecho de que sea el Gobierno central el que haya de fijar los contenidos comunes de la enseñanza. Aún así, alguna de las enmiendas aprobadas en el Senado vienen a procurar lograr el acercamiento de posturas, como lo demuestra la enmienda por la que se establece que la especificación de las asignaturas tanto en primaria como en secundaria recoja que las lenguas autonómicas serán asignaturas obligatorias, al mismo nivel que la lengua castellana.

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 las Leyes del Régimen de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas de Régimen Común y de Fijación del Alcance y

Condiciones de dicha Cesión. Son un total de 15 Leyes, que incorporan los acuerdos alcanzados por las diferentes Comisiones mixtas Estado-Comunidad Autónoma celebradas durante el mes de febrero, y que se constituyen en el último trámite para desarrollar el acuerdo de financiación aprobado en el año 2001. Destaca en cuanto a su tramitación el alto grado de consenso que existió en ambas Cámaras donde se presentaron dos enmiendas del Grupo Socialista a todos los proyectos –a excepción del correspondiente a Andalucía al que presento tres– y la presentación de un veto al proyecto de Ley de Cesión de Tributos a Galicia. Todas estas propuestas, no obstante, fueron rechazadas.

Las nuevas Leyes pretenden profundizar en el principio de corresponsabilidad fiscal, ampliándose, en consecuencia, las capacidades normativas de las Comunidades Autónomas en los impuestos cedidos, es decir, en los Impuestos sobre el Patrimonio, sobre Trasmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y sobre Sucesiones y Donaciones. Por lo que respecta al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, además de incrementar el porcentaje de cesión hasta el 33%, se introduce una amplia capacidad normativa, de tal manera que las Comunidades Autónomas pueden variar su parte de la tarifa con dos únicas condiciones: que ésta sea progresiva y que conserve el mismo número de tramos que el Estado. Además, se incorpora la cesión de la recaudación de otros impuestos, si bien esta vez sin capacidad normativa, y así se cede el 35 % del Impuesto sobre el Valor Añadido; el 40% de los impuestos especiales de fabricación sobre la cerveza, el vino y bebidas fermentadas, sobre productos intermedios, el alcohol y bebidas derivadas y sobre labores del tabaco sobre los hidrocarburos; y el 100% del impuesto sobre la electricidad. Por otra parte, se ceden otros impuestos con capacidad normativa: el impuesto especial sobre determinados medios de transporte y el impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos. En consecuencia, las Leyes de cesión modifican los Estatutos de Autonomía recogiendo los tributos objeto de la misma, al fijar el alcance de esta cesión atendiendo a la Ley 21/2001, al regular la atribución de competencias normativas y al prever un régimen transitorio de la cesión efectiva del impuesto especial sobre determinados medios de transporte y del impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos. Las condiciones de la cesión son idénticas salvo en Canarias, diferenciándose del resto en los tributos que se ceden, ya que no figuran aquellos que no existen en su territorio debido a su especial régimen fiscal.

Destacan, así mismo, la aprobación por el procedimiento de lectura única de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco; la Ley Orgánica, 4/2002, de 23 de mayo, complementaria de la Ley por la que se aprueba el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco; y la Ley 13/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2002-2006, fruto del desbloqueo de las negociaciones entre el Gobierno de la Nación y las Administraciones del País Vasco logradas a finales del año anterior, que se firmó el 6 de marzo de 2002. Las dos primeras normas contienen la regulación del concierto con una serie de mejoras como son: su carácter indefinido, el aumento de la autonomía fiscal del País Vasco, los avances para el contribuyente en su relación con las administraciones tributarias suprimiendo cargas formales y materiales, la potenciación de los medios de colaboración entre las

administraciones y el mantenimiento de la capacidad financiera del País Vasco. La tercera de las normas da cumplimiento a la obligación de que cada cinco años, mediante Ley aprobada en las Cortes Generales y previo acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo, se proceda a aprobar la metodología de señalamiento del cupo que ha de regir por un quinquenio.

Finalmente, es preciso señalar que la actividad legislativa del Senado ha estado presidida por el cambio de criterio operado en la Mesa de la Cámara respecto de la formulación de alegaciones en relación con los recursos de inconstitucionalidad. Hasta el año 2002, el criterio venía siendo el de formular alegaciones sólo en aquellos recursos en los que se cuestionaba la constitucionalidad de la norma por motivos de procedimiento que afectaban directamente a la Cámara; sin embargo, dicho criterio ha sido modificado en el sentido de formular alegaciones en pro de la constitucionalidad de Leyes del Estado recurridas por las Comunidades Autónomas. La base del procedimiento a seguir lo recoge el artículo 187 del Reglamento, en virtud del cual: *«la personación y formulación de alegaciones en los recursos de inconstitucionalidad y en el control previo de constitucionalidad de los Tratados Internacionales en los casos que afecten al Senado se tramitarán a través de la Comisión legislativa que resulte competente por razón de la materia»*, si bien los acuerdos adoptados por las Comisiones han sido el de personarse y formular alegaciones, encargando a los servicios jurídicos de la Cámara la formulación de las alegaciones pertinentes sosteniendo la plena constitucionalidad de la norma impugnada, lo que no sólo ha planteado problemas jurídicos relativos al procedimiento a seguir, sino que también ha creado cierta tensión política en la Cámara por cuanto no existe una postura unánime entre los distintos Grupos Parlamentarios. En todo caso, debemos señalar que durante el año 2002 se han formulado alegaciones respecto de los recursos presentados ante las siguientes normas: Ley 15/2002, de 1 de Julio, *por la que se declara el Parque Nacional Marítimo-Terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia*; la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de *Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social*; la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de *las Cualificaciones y de la Formación Profesional*; la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de *Universidades*; la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, *Reguladora del Derecho de Asociación*; la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, *General de Estabilidad Presupuestaria*; y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, *complementaria de la misma*.