

1. Introducción

Mientras que el año 2020 estuvo marcado por el surgimiento de la pandemia y el gran esfuerzo de adaptación tecnológica y procedimental que tuvo que hacer el Senado para continuar cumpliendo con sus funciones constitucionales durante los estados de alarma, el año 2021 se ha caracterizado por la normalización de la actividad de las comisiones y del Pleno, sin perjuicio de la utilización del voto telemático y de la limitación de aforos según la situación sanitaria. No obstante, y como no puede ser de otra forma, la pandemia de la Covid-19 sigue planeando sobre la actividad de la Cámara, ya que son muchas las iniciativas que se debaten para paliar las consecuencias socioeconómicas generadas por aquella. Junto a las mismas, veremos no obstante como se ha diversificado más que en el año precedente el contenido de las iniciativas tramitadas, ya sea para abordar asuntos que afectan al conjunto del Estado, como por ejemplo la despoblación, ya sea para tratar problemas más locales.

2. Principales iniciativas no legislativas de contenido autonómico

A efectos positivos conviene aclarar, en primer lugar, que entendemos por iniciativas de contenido autonómico, no aquellas que tienen una incidencia en las Comunidades Autónomas, que serían la mayoría, sino aquellas cuyo objeto se refiere específicamente a la articulación del sistema autonómico o a una Comunidad Autónoma en particular, sin perjuicio de mencionar también, por su indudable interés territorial, las iniciativas referidas con carácter general a las entidades locales. Las iniciativas parlamentarias no legislativas de contenido autonómico sustanciadas en el pleno en 2021 pueden agruparse en los siguientes bloques: preguntas orales en pleno, mociones, interpelaciones y convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas. A su vez, distinguiremos dentro de cada grupo las que se refieren al sistema autonómico en su conjunto, de las que afectan a una Comunidad Autónoma en concreto.

2.1. Preguntas orales en pleno

Las preguntas orales en Pleno, por su carácter mediático, ocupan una posición estelar entre las iniciativas de control al Gobierno. En consecuencia, y teniendo en cuenta el sistema de cupos, los senadores y grupos parlamentarios se ven constreñidos a seleccionar sus prioridades a la hora de presentar este tipo de iniciativas, lo que las convierte en un indicador muy fiable para detectar los temas que políticamente importan en el seno de las cámaras. Por lo que respecta al

Senado, si el año pasado destacábamos que la inmensa mayoría de las preguntas formuladas al Gobierno versaban sobre temas que de una u otra forma afectaban al conjunto del país y, comparativamente muy pocas, al sistema autonómico o Comunidades Autónomas en particular, este año tenemos que señalar que se detecta el patrón inverso.

Comenzando por las preguntas relacionadas con el conjunto del territorio, se ha preguntado por el restablecimiento de frecuencias y horarios en trenes de cercanías, por la gestión de los fondos de la Política Agrícola Común y sobre el nuevo Plan Estratégico Nacional de la PAC, por las medidas para ejecutar la sentencia de devolución del IVA del año 2017 o sobre determinadas políticas del Gobierno hacia la denominada España vaciada. Quizás es también en este apartado donde tenemos que hacer una referencia a las preguntas que se han centrado en el apoyo al conjunto de entidades locales: oficinas de justicia en los municipios, medidas previstas para evitar la caída de ingresos en los ayuntamientos tras la supresión del impuesto de plusvalía y previsiones de la ministra de Política Territorial para garantizar la sostenibilidad de las entidades locales.

Han sido numerosas este año las preguntas que afectan al sistema autonómico y a su articulación competencial y financiera, tal y como por otra parte es de esperar en la Cámara de representación territorial. Así, se ha preguntado al Gobierno por el calendario previsto por la ministra de Política Territorial para reuniones bilaterales con las Comunidades Autónomas, por cuáles considera que son los desequilibrios y carencias que provocan tensiones entre el Gobierno central y los Gobiernos autonómicos, sobre la canalización de ayudas a las Comunidades Autónomas destinadas a empresas y autónomos, por mesas de negociación bilateral para reformar todos los estatutos de autonomía, por la coordinación de actuaciones en el seno del Consejo Interterritorial de Salud, por la reforma de la financiación autonómica –ya sea para tener en cuenta los territorios más despoblados, ya sea para considerar el hecho insular–, o por la intención del Gobierno de implementar una prueba de Evaluación de Bachillerato para el Acceso a la Universidad (EBAU) única e igual para todo el territorio nacional. Como consta en otros apartados, la recuperación económica derivada de la pandemia ha sido uno de los temas protagonistas de la vida parlamentaria y en este sentido son de destacar las preguntas centradas en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Como siempre sucede, han sido muy muchas las preguntas centradas en un territorio en particular, ya sea Comunidad Autónoma o entidad local. Un recorrido detallado por las preguntas que han tenido como objeto entidades locales particulares excedería de lo razonable, por lo que baste señalar que mayoritariamente han versado sobre la mejora de infraestructuras o la apertura de oficinas estatales (Cuerpo Nacional de Policía o Instituto Nacional de Seguridad Social), aparte, por supuesto de las ayudas a la isla de La Palma. En relación con Comunidades Autónomas concretas se ha preguntado por Canarias (lucha contra la pobreza), Comunidad de Madrid (política sanitaria, transporte, reparto de fondos europeos, subida de impuestos), País Vasco (atención a los ciudadanos en euskera) y Comunidad Foral de Navarra (gestión ingreso mínimo vital, planes para la recuperación y el crecimiento), Cataluña (ayudas para paliar las conse-

cuencias de la borrasca Filomena, futuro político, indultos, ayudas para compensar las restricciones derivadas de la pandemia, grado de ejecución de inversiones), Illes Balears (régimen especial, industria turística), Galicia (inversiones de Red Eléctrica de España), Andalucía (indicadores de desigualdad) y Cantabria (Corredor Atlántico, efectivos de la Guardia Civil).

2.2. *Mociones*

Las mociones en pleno implican una toma de posición del conjunto de la Cámara instando al Gobierno a una determinada actuación, y, en este sentido vemos cómo el Senado ha tratado de manera reiterada durante 2021 el control y reparto de los fondos de recuperación. Algunas mociones se han rechazado y otras se han aprobado, pero ha quedado patente que se trata de una de las preocupaciones más destacadas. Algo parecido hay que decir de un tema cada vez con más protagonismo, el de la despoblación y el reto demográfico. Como cuestión que afecta al conjunto del Estado, cabe mencionar asimismo la aprobación de una moción instando al Gobierno a articular un espacio de encuentro y colaboración con las Comunidades Autónomas para abordar el fenómeno migratorio de manera integral, con el objetivo de acordar estrategias y planificación.

Quizás merezca la pena mencionar que se han aprobado iniciativas que tenían en el punto de mira el interés de los municipios con carácter general, lo que demuestra que la Cámara territorial no se centra solamente en las Comunidades Autónomas, sino también en las otras entidades territoriales que componen nuestro Estado altamente descentralizado y sin las cuales no pueden alcanzarse los retos globales que tanto preocupan. Así, se aprobó una moción instando al Gobierno a impulsar la neutralidad climática de las ciudades en el marco de la Misión europea de ciudades y la iniciativa CitiES 2030 y otra instando al Gobierno a impulsar las medidas económicas y legales necesarias para evitar la quiebra del sector del transporte público dependiente de los ayuntamientos. Es el del transporte y el de las infraestructuras un ámbito que por su naturaleza se presta mucho a la territorialización de las iniciativas, en el sentido de que muchas de ellas presentan un significado marcadamente local. Por eso, al margen de las mociones específicamente relacionadas con la Comunidad Autónoma de Canarias –que ha padecido especialmente con la activación del volcán Cumbre Vieja en la isla de La Palma y que de todas formas siempre es objeto de especial atención por el tema de la inmigración– la mayoría de las mociones en relación con Comunidades Autónomas concretas han tenido como objeto instar al Gobierno a abordar infraestructuras muy específicas, por lo que no nos vamos a centrar en las mismas con mayor detenimiento.

2.3. *Interpelaciones*

De todas las interpelaciones tramitadas este año, la mitad han tenido como objeto temas de interés general, bien por afectar al Estado en su conjunto o por incidir en el engranaje autonómico. Entre los primeros cabe hacer mención a las iniciativas sobre coordinación interinstitucional en materia migratoria, a incentivos asociados a las plazas de función pública localizadas en la denominada España vaciada o incluso al impacto en el sector ganadero de la inclusión del lobo

ibérico en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial. De las interpelaciones con incidencia en el sistema autonómico, y aparte del planteamiento habitual sobre la reforma del sistema de financiación autonómica, el protagonismo ha sido claramente para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y el reparto de los fondos europeos Next Generation EU.

En relación con Comunidades Autónomas específicas, se han planteado interpelaciones en relación con Illes Balears –sobre su Régimen Especial al amparo del Real Decreto-ley 4/2019, de 22 de febrero y cuestiones de movilidad– y Cataluña, para tratar del Corredor Mediterráneo y la conexión con Francia. Las demás interpelaciones han descendido a nivel local para abordar en general cuestiones medioambientales o de infraestructuras y transportes.

Todos estos temas son los que fueron objeto de interpelaciones, tal y como acabamos de señalar, y más tarde como mociones al amparo del art. 173.2 del Reglamento del Senado, que permite al interpelante que no quede satisfecho con las explicaciones del Gobierno, presentar una moción.

2.4. *Convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas*

Recordemos brevemente que el art. 145 de la Constitución prevé la posibilidad de que las Comunidades Autónomas celebren convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, que deberán ser comunicados a las Cortes Generales. De conformidad con la interpretación que se viene haciendo del art. 137 del Reglamento del Senado, que desarrolla el art. 145 CE, cuando no se presenten propuestas para decidir si el convenio requiere de autorización, se someterá directamente a conocimiento del Pleno sin necesidad de ser dictaminado por la Comisión General de Comunidades Autónomas. Solo si se presentaran propuestas para que la Cámara se pronuncie, el convenio en cuestión tendría que ser objeto de dictamen, siguiéndose el procedimiento establecido en el art. 137 del Reglamento del Senado.

Durante el año 2021 se han tramitado al amparo del art. 145.2 de la Constitución siete convenios, todos ellos directamente en Pleno, sin que en relación con los mismos se formularan propuestas que requiriesen la elaboración de dictamen por parte de la Comisión General de Comunidades Autónomas:

- Convenio de cooperación entre la Comunidad Autónoma de Canarias y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para la gestión compartida del proyecto de compra pública de innovación denominado ISOHCÉ, historia clínica interoperable y multirregional.
- Convenio de cooperación entre el Servicio Canario de Salud y la Comunidad de Madrid para la gestión compartida del procedimiento de contratación del proyecto de compra pública de innovación denominado “Sistema de diagnóstico y detección del virus del Zika (Zikad).
- Convenio de colaboración entre la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior de la Junta de Andalucía, y la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat de la Comunitat Valenciana, para el fomento de las competencias digitales de la sociedad.

- Convenio Interadministrativo entre la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC), a través del instituto Canario de Estadística, y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (CAIB), a través del Instituto de Estadística de las Illes Balears, para la cesión de la tecnología de soporte a la difusión de la infraestructura de datos y metadatos estadísticos eDatos.
- Convenio interadministrativo entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Foral de Navarra en materia de asistencia sanitaria: cirugía cardíaca y asistencia sanitaria en zonas limítrofes.
- Convenio de colaboración entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos, Gogora, en materia de memoria, paz, convivencia y derechos humanos.
- Convenio entre la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco, sobre cesión de uso del sistema de información Avantius, Sistema de Gestión de Justicia.

3. Actividades de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y reforma de estatutos de autonomía

En relación con las iniciativas presentadas en 2021 para su tramitación en la Comisión General de Comunidades Autónomas, llama quizás la atención el reducido número de mociones presentadas, especialmente si lo comparamos con lo que es habitual en otras comisiones. Solamente se han presentado dos mociones, si bien en relación con temas que preocupan a toda la sociedad española y que requieren del esfuerzo conjunto del Estado y de las Comunidades Autónomas: la elaboración de un plan nacional de prevención contra el suicidio y la adopción de medidas en relación con menores extranjeros no acompañados.

En el capítulo de comparecencias en comisión, cabe mencionar, como es habitual cuando hay un cambio de titular en el ministerio competente, la existencia de varias solicitudes para la comparecencia de la ministra de Política Territorial a los efectos de informar sobre las líneas generales de su Departamento. Al margen de estas peticiones, ya avanzábamos que los efectos de la pandemia y la recuperación del país son de los puntos más importantes de la agenda política. En este sentido, no es de extrañar que muchas iniciativas parlamentarias se centren en estos aspectos, y así, cabe mencionar un conjunto de solicitudes de comparecencia de todos los presidentes de Comunidades y Ciudades Autónomas “a fin de realizar una puesta en común de la situación derivada de la pandemia, las necesidades originadas a partir de ella en cada Comunidad Autónoma y los criterios de reparto de los fondos Covid-19”. También relacionada con esta cuestión esta pendiente una solicitud de convocatoria de la Comisión General de Comunidades Autónomas al amparo del art. 56 bis 7 del Reglamento del Senado con el objeto de llevar a cabo un balance sobre la situación del estado de las Autonomías tras el impacto de la pandemia del Covid-19. La gestión de los fondos de reconstrucción de la Unión Europea es objeto de una solicitud de comparecencia de la ministra de Hacienda y Función Pública.

Como vemos, hasta aquí se trata de iniciativas que afectan al Estado autonómico en su totalidad, pero también se han presentado algunas centradas en Comunidades Autónomas en particular, como la solicitud de la comparecencia de la ministra de Política Territorial y de la Subdelegada del Gobierno en Castellón en relación con las cargas policiales ocurridas durante la visita del Rey a la Universidad Jaume I o la solicitud de comparecencia de la ministra para informar sobre la convocatoria de la Comisión Mixta de Transferencias entre la Comunidad Autónoma de Canarias y el Estado, a fin de iniciar el proceso de desarrollo y transferencia de competencias previsto en el nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias.

Precisamente en relación con Estatutos de Autonomía, tenemos que mencionar brevemente las tres reformas tramitadas para Murcia, Cantabria e Illes Balears. Se trata en los tres casos de reformas de Estatutos de Autonomía de objeto muy limitado, ya que se procede exclusivamente a la eliminación del aforamiento para diputados regionales y miembros del Consejo de Gobierno. Dada por lo tanto la sencillez de la modificación y, a la vista de la tramitación en el Congreso de los Diputados, finalmente no se presentaron ni enmiendas, ni propuestas de veto, por lo que las tres reformas estatutarias se debatieron directamente en el Pleno de la Cámara sin dictaminarse en la Comisión General de Comunidades Autónomas (Punto tercero de la Norma Supletoria de la Presidencia del Senado sobre procedimiento se seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, de 30 de septiembre de 1993). La reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears se ha aprobado en la sesión plenaria de 2 de febrero de 2022, mientras que las de Murcia y Cantabria se aprobaron en las sesiones plenarios de 3 de febrero y 10 de marzo de 2021 respectivamente, viendo la luz como Ley Orgánica 1/2021, de 15 de febrero, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia y Ley Orgánica 2/2021, de 23 de marzo, de reforma de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria, para la eliminación del aforamiento de los diputados y diputadas del Parlamento y del presidente y consejeros de Gobierno.

4. Balance de la actividad del Senado

Ya hemos visto en el recorrido por las distintas iniciativas cuales han sido los temas de índole autonómica que se han planteado. No es habitual mencionar en este informe la actividad de comisiones sectoriales, pero creemos que no ofreceríamos una imagen fiel del Senado como Cámara de representación territorial si no diéramos cuenta de las comparecencias de miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y de representantes de los entes locales que se están celebrando desde abril del año pasado ante la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Se trata de un conjunto de comparecencias que tienen como objeto informar de las debilidades y fortalezas de la cooperación descentralizada –rasgo muy singular del sistema español de cooperación al desarrollo– con la vista puesta en el anunciado proyecto de ley de Cooperación. Como en otras ocasiones, seguimos insistiendo en que el Reglamento del Senado, sin necesidad de reformas, ofrece no pocas posibilidades para reforzar su carácter como Cámara de representación territorial. También hay que te-

ner presente que, al margen de la actividad parlamentaria, existe un esfuerzo por parte de los órganos rectores del Senado para abrirse a los entes territoriales que componen el Estado, a organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general. Cabe mencionar, por ejemplo, aunque se trata de un mecanismo de cooperación entre gobiernos, la celebración desde la Cámara Alta por videoconferencia de la XXV Conferencia de Presidentes, el 22 de diciembre de 2021. Si bien se trata de un foro no parlamentario, la celebración en el Palacio del Senado de la reunión del máximo órgano de cooperación política entre el Gobierno de España y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla, tiene un elevado carácter simbólico para la Cámara Alta que refuerza su sentido como Cámara de representación territorial.

Tampoco podemos dejar de subrayar el honor que supone para el Senado acoger la tradicional presentación del *Informe Comunidades Autónomas* que, con su reconocida profesionalidad, edita el Observatorio de Derecho Público y que refleja la voluntad de contribuir al desarrollo del Derecho Público en general y del Estado de las Autonomías en particular.