

I. Introducción

Los últimos años han estado marcados por acontecimientos extraordinarios que tienen al mundo en un sobresalto permanente. Primero fue la pandemia de la Covid-19 y ahora lo es la invasión rusa de Ucrania. La pandemia impactó en la vida parlamentaria impulsando a las cámaras a hacer un esfuerzo tecnológico sin precedentes y a limitar aforos hasta que se pudo retomar la normalidad. Tras ello, la pandemia siguió planeando sobre la actividad de la Cámara, ya que eran numerosas las iniciativas que se debatían para paliar las consecuencias socioeconómicas generadas por aquella. Sin embargo, la guerra de Ucrania no ha tenido el mismo efecto monopolizador de la temática que tuvo la pandemia. En 2022 hemos visto un Senado en el que la mayoría de las iniciativas que se debaten tienen un marcado carácter territorial, como tendremos ocasión de comprobar en los siguientes epígrafes.

II. Principales iniciativas no legislativas de contenido autonómico

A efectos expositivos 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 2022 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.

II.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, es curioso observar cómo algunos años la inmensa mayoría de las preguntas formuladas al Gobierno versan 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, mientras que otros años se detecta el patrón inverso. 2022 ha sido un año en el que la mayoría de este tipo de iniciativas afectan a territorios muy concretos.

Comenzando por las preguntas relacionadas con el conjunto del territorio, son muy escasas, pudiendo mencionar quizás las relacionadas con la inmigración. Así, se ha preguntado al Gobierno por las medidas a adoptar desde el Ministerio del Interior en relación con los dramáticos hechos ocurridos en la valla de Melilla.

A diferencia de otros años, no se han formulado preguntas que afectaran al sistema autonómico y a su articulación competencial y financiera, ya que esto ha sido objeto de otro tipo de iniciativas parlamentarias.

La mayoría de las preguntas se han centrado 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), aparte, por supuesto de las ayudas por fenómenos meteorológicos, como temporales. En relación con Comunidades Autónomas concretas se ha preguntado por Andalucía (embalses, conexiones de infraestructuras, potenciación del sector industrial, recuperación del litoral, indultos a los condenados por el caso ERE, inversiones del Estado, campañas de promoción y hortalizas de Almería), Castilla y León (políticas de descentralización para territorios especialmente afectados por la despoblación, infraestructuras de Burgos, devolución de adeudo de IVA), Navarra (selección y provisión de puestos de trabajo de personal docente no universitario, transferencia de las competencias de tráfico), Valencia (plan para ayudar al clúster cerámico de Castellón, puertos), País Vasco (mejora del servicio ferroviario de cercanías, traslado del *Guernica* de Picasso a un museo vasco), La Rioja (denominación de origen), Extremadura (daños ocasionados por las luvias), Galicia (infraestructuras viarias), Cantabria (saneamiento general de marismas), Islas Baleares (iniciación de las obras del tranvía en Palma), Cataluña (gestión del programa DUS 5000, amenazas de desahucio en un bloque de viviendas muy concreto, colapso Rodalies, infraestructuras viarias, centros de interpretación del Ebro en Tarragona, canon sobre disposición de residuos, cargas policiales del 1 de octubre de 2017 en Lleida). Quizás en relación con esta última Comunidad Autónoma merezca una mención especial la pregunta sobre la valoración que realiza el presidente del Gobierno de la

actitud del conjunto de su ejecutivo en relación con Cataluña, así como si cree que considerar delito el referéndum de independencia de Cataluña de 2017 es homologable al ordenamiento de la Unión Europea.

II.2. Mociones

Las mociones en pleno implican una toma de posición del conjunto de la Cámara instando al Gobierno a una determinada actuación.

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, 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.

No obstante, el marcado carácter territorial de muchas iniciativas, también se han abordado por esta vía cuestiones que sin duda afectan al conjunto del territorio, como es la de las rebajas fiscales o la financiación autonómica. Se ha abordado también, como en años anteriores, la llegada de la inmigración masiva irregular a las Islas Canarias, así como -esta vez menos recurrente- la crisis humanitaria en la frontera entre Irún y Hendaya. Así mismo, se ha debatido una cuestión que preocupa mucho en la actualidad al conjunto de la sociedad y a la que el Senado no podía ser ajeno: el desarrollo de un plan de prevención nacional contra el suicidio.

II.3. Interpelaciones

De todas las interpelaciones tramitadas este año, la inmensa mayoría se han centrado en tres temas fundamentales: infraestructuras, inmigración y fiscalidad. No entraremos en detalle en relación con las primeras para no abrumar al lector, ya que se han planteado en relación con numerosos territorios. Especial mención cabe hacer a la interpelación sobre el Plan Integral de Seguridad de Ceuta y Melilla, o sobre las medidas que tiene previsto adoptar el Gobierno frente a la llegada masiva de inmigración irregular a las Islas Canarias. Por lo que respecta a fiscalidad, se ha interpelado sobre la publicación de las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas con el sector público estatal, así como sobre la rebaja fiscal impulsada por las Comunidades Autónomas en la Conferencia de presidentes de La Palma.

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.

II.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 2022 se han tramitado al amparo del art. 145.2 de la Constitución dos 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 colaboración entre el Gobierno Vasco y el Gobierno de Cantabria en materia de asistencia sanitaria.
- Convenio de colaboración entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y la Comunidad de Madrid para la renovación de la utilización de los títulos de abono transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid de desplazamientos entre ambas Comunidades Autónomas en el periodo 2022-2023.
- Protocolo general de actuación entre la Ciudad Autónoma de Ceuta, a través del Gobierno de la Ciudad de Ceuta, y la Comunidad Autónoma del País Vasco, a través del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales, en su calidad de entidades públicas de protección de menores, para la coordinación de las actuaciones referidas al traslado interterritorial y la protección de personas menores de edad migrantes no acompañadas.

III. Actividades de la comisión general de las Comunidades Autónomas y reforma de estatutos de autonomía

En relación con las iniciativas presentadas en 2022 para su tramitación en la Comisión General de Comunidades Autónomas, no se ha presentado ninguna moción, dato llamativo si lo comparamos con lo que es habitual en otras comisiones, pero explicable teniendo en cuenta que esta comisión apenas se reúne y que los grupos parlamentarios tienen interés en que sus iniciativas se debatan y se voten.

Esto explica también que solamente se haya presentado una pregunta: sobre si la Subdelegación del Gobierno en Las Palmas conocía los gastos que suponía la organización del I Congreso de Administración Local y Funcionarios con Habilitación de Carácter Nacional, con indicación de los miembros de la Delegación del Gobierno en Canarias que acudieron al evento.

En el capítulo de comparecencias del Gobierno en comisión, no se han formulado muchas, pero en cualquier caso podemos dividir las en dos gru-

pos. El primero abarca un conjunto de solicitudes de comparecencia de la ministra de Política Territorial y portavoz del Gobierno para informar de las actuaciones del Gobierno y la Delegación del Gobierno referidas a las inundaciones que tuvieron lugar en 2020 y 2021 y los encuentros con los afectados en relación con tres Comunidades Autónomas: Cantabria, Aragón y Comunidad Foral de Navarra. El segundo grupo haría referencia a iniciativas que afectan a la articulación del sistema autonómico en su conjunto. Se trataría por un lado de la solicitud formulada por el Gobierno -a diferencia de las anteriores- para la comparecencia de la ministra de Política Territorial y portavoz del Gobierno para informar sobre el impulso del modelo de cogobernanza entre Administraciones Públicas. En la misma línea, y como reflejo del impacto de la crisis de la Covid-19, de cuya salida de la misma seguiremos hablando durante años, cabe citar la comparecencia a petición propia, de la vicepresidenta primera del Gobierno y ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital, para explicar los progresos relativos al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española. Esta última comparecencia ha sido de todas las solicitadas, la única celebrada, concretamente el 28 de abril de 2022. Es más, se trata de la única sesión celebrada durante el año que estamos comentando.

Se ha presentado, al amparo del art. 56 bis 3 del Reglamento del Senado una solicitud de convocatoria de la Comisión General de Comunidades Autónomas con el fin de analizar las medidas para corregir la falta de especialistas en medicina familiar y comunitaria. Esta iniciativa se presentó el 21 de diciembre de 2022, por lo que a día de hoy es pronto para dar cuenta de su suerte.

Una última mención haremos a la tramitación de estatutos de autonomía. En 2022 se ha tramitado la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, que en la línea de otras reformas tramitadas en 2021 para Murcia, Cantabria e Illes Balears, se trataba de una reforma de objeto muy limitado, centrada en la eliminación del aforamiento para diputados regionales y miembros del Consejo de Gobierno y, en este caso y a diferencia de los anteriormente mencionados, en garantizar el mantenimiento de 14 escaños mínimos por provincia para la elección de las Cortes de Aragón. No olvidemos que Aragón padece especialmente la evolución demográfica consistente en la pérdida de población de las zonas rurales. 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 la reforma estatutaria se debatió 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 el procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los estatutos de autonomía, de 30 de septiembre de 1993). La reforma ha visto la luz como Ley Orgánica 15/2022, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

IV. 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. Al margen de ello, todos los conocedores de la actividad del Senado, saben que, probablemente por la atmósfera más sosegada, uno de sus puntos fuertes es el desarrollo y los informes que se aprueban en sus ponencias de estudio. Son dignas de mención, en primer lugar por la calidad del trabajo al que contribuyen tanto senadores y personal de la Cámara, como -muy decisivamente- los comparecientes que permiten aunar los esfuerzos de las instituciones con la sociedad civil. En segundo lugar, tengamos en cuenta que los temas que se tratan en estas ponencias de estudio, aunque no sean específicamente autonómicos, están entre las preocupaciones de la sociedad española. Así se ha trabajado en ponencias de estudio para la adopción de medidas que garanticen la inclusión financiera en el mundo rural; para el análisis del impacto de género de la crisis de la Covid-19, para el estudio del fenómeno de la sustracción de recién nacidos y para el examen de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

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 tener 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. Lo hemos mencionado ya en relación con las ponencias de estudio, pero lo vemos también en las comparencias que se celebran en comisión y en otro tipo de actos que tienen lugar en el Senado, aunque no quepa calificarlos como actividad parlamentaria propiamente dicha. Cabe mencionar, por ejemplo, aunque se trata de un mecanismo de cooperación entre gobiernos, el hecho de que según el Reglamento de la Conferencia de presidentes la sede sea la Cámara Alta, sin perjuicio de que sea posible que celebre sus reuniones en el territorio de cualquier Comunidad Autónoma o ciudad con Estatuto de Autonomía, como ha ocurrido en 2021 al celebrarse en la isla de La Palma. 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 de 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.