Eduard Roig Molés
Universitat de Barcelona

1. Introducción

El *Informe* correspondiente a 2023 terminaba señalando que 2024 debía confirmar o desmentir si los resultados electorales de 2023 daban inicio a una nueva dinámica política en el Senado, centrada en la confrontación política entre ambas cámaras. La actividad de Congreso y Senado en 2024 no deja lugar a dudas y confirma plenamente ese nuevo marco político. Lo hace además en una intensidad muy superior a la de legislaturas anteriores en las que ya existió una contraposición de mayorías entre Congreso y Senado, lo que se pone de manifiesto si se observan algunos datos referidos a actuaciones de ambas Cámaras: la frecuencia e intensidad de las modificaciones aprobadas por el Senado y los vetos interpuestos respecto de los textos legislativos recibidos del Congreso, la aprobación por primera vez en nuestra historia de reformas que reducen el peso del Senado en relación con determinadas facultades en materia presupuestaria, el novedoso y reiterado recurso de ambas cámaras (y del gobierno) a los conflictos entre órganos constitucionales ante el TC, o el agrio debate sobre el valor y efectos de las decisiones de cada Cámara sobre inadmisión de iniciativas por razón de palmaria inconstitucionalidad o sobre la misma existencia y regularidad de un veto del Senado en la aprobación de la Ley Orgánica por la que se modifica la LO 7/2014, de 12 de noviembre, sobre intercambio de información de antecedentes penales y consideración de resoluciones judiciales penales en la UE, para su adecuación a la normativa de la UE sobre el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales.

A todos estos aspectos se atiende en las páginas siguientes, con la finalidad de examinar su vinculación en primer lugar con el modelo autonómico, pues buena parte de los objetos de las actuaciones del Senado, y de los enfrentamientos con el Congreso, tienen relevancia territorial; y, en segundo lugar, con el carácter de cámara de representación territorial del Senado en su específica comprensión como representación de las instituciones autonómicas, centrada en la actuación de la Comisión General de las CCAA.

La conclusión del examen, a la que volveremos en el último apartado, no se aleja de la que es ya tradicional: el Senado no ha desarrollado una atención especial a los asuntos de carácter autonómico o territorial, sino que su atención a los mismos obedece casi exclusivamente a la dinámica política nacional y, específicamente, al debate entre gobierno y oposición, una dinámica intensificada en el contexto político de mayorías contrapuestas entre ambas cámaras y de polarización del debate político. Y,

desde luego, la actividad del Senado y sus miembros se desarrolla de modo independiente de las instituciones políticas autonómicas.

Pero esa conclusión no es aplicable, en sus términos, a la actividad de la Comisión General de las CCAA. De nuevo, 2024 muestra que este órgano sí asume una consideración específica de las iniciativas con implicaciones territoriales y también posibilita la participación institucional de las Comunidades, de sus gobiernos, en el debate parlamentario nacional. Más allá de los efectos y el peso de sus actuaciones, decisivamente limitados por la propia configuración constitucional del Senado, la actividad desarrollada en 2024 permite observar que tanto la definición de los asuntos de carácter territorial que son objeto de atención por la Comisión General como la forma y contenido de la participación de los gobiernos autonómicos responden primordialmente a las dinámicas políticas de ámbito nacional y se vinculan mucho más con el debate político entre gobierno y oposición que con el debate institucional entre Estado y CCAA, en la medida en que pueda distinguirse entre ambos.

2. Principales iniciativas de contenido autonómico

2.1. Preguntas orales en pleno

Como en años anteriores, las preguntas orales en Pleno son, por su relevancia pública y la agilidad de su tramitación, el instrumento no legislativo que mejor expresa los aspectos que centran la atención de la institución y sus miembros y su concepción de la función del Senado. En este sentido se mantiene la intensa vinculación del contenido de las preguntas con el debate político nacional, sin que las cuestiones referidas al sistema autonómico tengan un protagonismo especial, ni, sobre todo, se aborden desde un enfoque específicamente relacionado con las instituciones de las CCAA. Así, de las 418 preguntas tramitadas en 2024, tan sólo una cuarta parte (111) pueden conectarse con aspectos autonómicos o territoriales, incluso en una interpretación muy amplia de esa conexión.

De ellas, una gran mayoría se refiere al reparto territorial de las inversiones y el gasto estatal, señaladamente en infraestructuras de transporte (ferrocarriles y carreteras) y en el funcionamiento de algunos servicios públicos de titularidad estatal, sobre todo en materia de seguridad pública. En su mayor parte la referencia territorial es provincial o local y sólo excepcionalmente de carácter autonómico, y el planteamiento de la pregunta se realiza fundamentalmente desde la vinculación de su autor con su circunscripción electoral, sin referencia a la posición de las instituciones autonómicas correspondientes.

Escapan a esta dinámica dos preguntas de miembros del PNV en materia de traspaso de medios ferroviarios a la Comunidad del País Vasco y sobre el respeto al reparto competencial en materia de federaciones deportivas. Y, sobre todo, las numerosas preguntas sobre tres debates de alcance público nacional en los que es relevante la relación con las autoridades autonómicas: en primer lugar, los pactos de investidura del Gobierno con los partidos nacionalistas e independentistas (en el doble sentido de quienes reclaman su aplicación y quienes cuestionan su legitimidad); en segundo

lugar, la política de inmigración, y especialmente la respuesta ante la llegada de menores inmigrantes a las costas canarias (*"sobre las medidas previstas por la Comisión Interministerial de Inmigración para afrontar la atención de menores no acompañados ante la crisis migratoria que vive Canarias y, en particular, sobre la pretensión de retomar el proyecto de construcción de un gran centro de internamiento de extranjeros en la localidad de Güime, en el término municipal de San Bartolomé", "sobre la valoración del Gobierno ante la mayor crisis humanitaria que está sufriendo Canarias en materia de inmigración", "sobre si el Gobierno considera que su política de traslado y reparto de los inmigrantes ilegales por todo el territorio nacional permite evitar un efecto llamada", "sobre si el Gobierno está dispuesto a asumir la tutela y atención de los menores migrantes llegados por mar a Canarias, o al menos, de una parte de ellos" y "sobre si la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de Hacienda puede explicar cuándo tiene previsto el Ejecutivo cumplir el acuerdo de legislatura que ella misma firmó con Coalición Canaria para culminar las modificaciones legales pertinentes que garanticen la distribución territorial de los menores migrantes no acompañados")*; y, finalmente, las actuaciones de los gobiernos estatal y valenciano en relación con la DANA y sus consecuencias (*"sobre las medidas que tomó el Gobierno ante la DANA, dentro de las atribuciones constitucionales y legislativas que posee, para la gestión de la seguridad pública, especialmente de las personas", "sobre los motivos por los que el Gobierno no decretó la emergencia nacional"*, *"sobre los motivos por los que el Ministerio de Defensa no desplegó desde el primer momento al ejército ante la tragedia de la DANA", "sobre si el Gobierno considera correcta la actuación de la Confederación Hidrográfica del Júcar a la hora de informar a la Generalitat Valenciana sobre los riesgos de riada y el desbordamiento de los ríos y barrancos" y "sobre si el Gobierno considera que la comunicación desde la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET) y la Confederación Hidrográfica del Júcar a Protección Civil el pasado 29 de octubre fue la adecuada"*). En estos tres casos, el carácter territorial de la pregunta va más allá de la demarcación electoral del senador correspondiente e incluye referencias relevantes con las instituciones de la Comunidad afectada, aunque en casi todos los casos la dinámica política dominante sea el debate público de alcance nacional y la contraposición de las posiciones de mayoría de gobierno y oposición.

En cambio, las preguntas generales referidas al sistema autonómico y su funcionamiento son excepcionales. Merecen especial mención las tres preguntas aisladas planteadas en relación con la financiación del sistema de atención a las personas con dependencia (*"si el Gobierno tiene pensado cumplir con la financiación del cincuenta por ciento del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) en los próximos presupuestos generales del Estado"*, presentada por un senador del Grupo Popular), con la convocatoria de la Conferencia de Presidentes (*"si el Gobierno tiene previsto atender la petición de los presidentes de las comunidades y ciudades autónomas y convocar la Conferencia de Presidentes"*, también de un senador del PP) y sobre la gestión de los fondos europeos Next Generation EU (*"sobre los motivos por los que el Gobierno ha sido incapaz de ejecutar más de 18.000 millones de euros de los fondos Next Generation EU cuando las CCAA están exigiendo una mayor cogobernanza y acceso directo a estos recursos"*, de un senador del Grupo Popular). También deben destacarse las preguntas referidas a la política del Gobierno en relación con Cataluña (tres preguntas de ERC: *"sobre cómo garantizará el Gobierno el derecho de la ciudadanía de*

Cataluña a decidir democráticamente su futuro político", "sobre cómo piensa el Gobierno cumplir los compromisos adquiridos con Cataluña" y "sobre la propuesta que piensa hacer el Gobierno para la resolución del conflicto político en Cataluña") y, dentro de estas, las suscitadas en torno a la Ley de amnistía (dos de senadores del Grupo Popular *"sobre cómo justifica el Gobierno que, habiendo tenido conocimiento del espionaje a los líderes independentistas, incluido al presidente Pere Aragonès y a los miembros de los Comités de Defensa de la República (CDR), ahora pacte con ellos y busque amnistiarlos" y "sobre la explicación que ofrece el ministro de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes de su manipulación de un borrador del informe de la Comisión de Venecia sobre la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña"*, y dos de senadores de ERC: *"sobre la valoración del Gobierno de que la LO 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña no sea aplicada de manera uniforme por todos los estamentos judiciales" y "sobre la valoración que realiza el Gobierno del aval de la Comisión de Venecia a la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña"*).

Pero, sobre todo, deben destacarse las preguntas en materia de financiación autonómica. Dos de ellas plantean con carácter general la cuestión del sistema de financiación local (de un senador del grupo popular: *"cuándo tiene previsto el Gobierno abordar la financiación local en España" y de una senadora de ERC "sobre las medidas que va a adoptar el Ministerio de Hacienda para asegurar la financiación adecuada de las entidades locales que permita el desarrollo de sus servicios públicos y les permita afrontar situaciones excepcionales, como las derivadas de la reciente DANA"*). Y, aunque ninguna pregunta se ha planteado en relación con el sistema de financiación autonómica y su reforma, se han realizado ocho preguntas sobre la demanda de financiación singular de Cataluña contenida en el acuerdo de investidura del presidente Illa entre el PSC y ERC (todas por el Grupo Popular: *"sobre el momento en que la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de Hacienda piensa convocar al Consejo de Política Fiscal y Financiera para abordar de manera multilateral la reforma del sistema de financiación autonómica, tal y como exigen múltiples CCAA, o si seguirá negociando en secreto con los independentistas", "sobre hasta dónde cree la vicepresidenta primera del Gobierno y ministra de Hacienda que está dispuesto a llegar el Gobierno para mantenerse en el poder", "sobre la mayoría con que cuenta el Gobierno para llevar acabo el acuerdo suscrito con Esquerra Republicana de Catalunya", "sobre las medidas que va a tomar el Gobierno para reducir la desigualdad entre españoles y el ataque a la solidaridad entre regiones que supone el acuerdo adoptado por el Partido Socialista de Cataluña (PSC) y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC). "sobre los argumentos en que se basa la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de Hacienda para afirmar que el cupo independentista será bueno para el conjunto de España", "sobre si la Ministra de Educación, Formación Profesional y Deportes, en su calidad de Portavoz del Gobierno, cree que todos los españoles somos iguales", "sobre si la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de Hacienda considera bueno para España el troceado de la Agencia Tributaria", sobre si la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de Hacienda cree que el proceso de concesiones unilaterales al separatismo catalán es compatible con la lealtad institucional que debe presidir las relaciones entre las Administraciones públicas en nuestro país" y*

"sobre si la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de Hacienda puede explicar cuáles serán las próximas cesiones al independentismo para mantener el Gobierno".

Distintas en su planteamiento y finalidad son dos preguntas que, pese a formularse como preguntas al Gobierno, se dirigen materialmente a cuestionar actuaciones de los gobiernos autonómicos de Madrid e Illes Balears, utilizando así el Senado para trasladar al ámbito nacional el debate sobre las medidas controvertidas: en el primer caso *"sobre el impacto que han tenido en la salud de la población y en los servicios sanitarios del Sistema Nacional de Salud la derogación de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de protección, igualdad efectiva y no discriminación de las personas transexuales e intersexuales de la Comunidad de Madrid, y de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de protección, igualdad efectiva y no discriminación de las personas LGTBI de la Comunidad de Madrid"*, y en el segundo, *"sobre la opinión del Gobierno respecto de la intención del Ejecutivo de las Illes Balears de permitir la legalización de viviendas en zonas inundables"*, ambas formuladas por senadores del Grupo Parlamentario de la Izquierda Confederal.

Finalmente, una pregunta de una senadora del Grupo Popular (*"sobre si el Gobierno acepta el sistema bicameral que consagra la Constitución"*) plantea el debate sobre la propia posición y función del Senado, cuestionada durante 2024 a partir de las discusiones sobre sus facultades en la tramitación legislativa y sobre las condiciones y efectos de su veto y muy especialmente en relación con la modificación de sus competencias en materia presupuestaria, aspectos que se abordan en el apartado 2.5 de este capítulo y que se reflejan también en el resto de ámbitos de actividad no legislativa de la Cámara.

2.2. Interpelaciones

Las mismas dinámicas de vinculación con el debate político nacional y ausencia de una especial atención al funcionamiento del Estado Autonómico se aprecian en las interpelaciones con elementos de carácter territorial (13 de 52) sustanciadas en 2024.

Cuatro de ellas se refieren a la distribución territorial de inversiones estatales en materia de infraestructuras (infraestructuras y regadíos en Aragón, servicios ferroviarios en Tarragona y en Galicia y conexiones transfronterizas ferroviarias en los corredores Atlántico y Mediterráneo). Y una quinta, formulada por un senador del Grupo Popular, adopta una perspectiva general al respecto ("*Interpelación sobre la política de inversiones que el Gobierno està implementando en las CCAA y las razones para no haber remitido a las Cortes Generales los tres últimos informes semestrales obligatorios de las Inversiones realizadas por el Estado en cada comunidad autónoma*").

Otras dos plantean cuestiones generales de funcionamiento del sistema autonómico: destacadamente, la reforma del sistema de financiación (*"Interpelación sobre los motivos por los que el Gobierno no ha presentado aún una propuesta clara y consensuada sobre la reforma del sistema de financiación autonómica"*, a iniciativa del PP), y, con carácter menos fundamental, el régimen lingüístico en la administración: *"sobre la implementación de las diferentes lenguas cooficiales en la administración pública y de justicia*", presentada por Bildu). Y dos más lo hacen desde la consideración especifica de dos Comunidades: Canarias, en relación con los efectos para las CCAA de la no

presentación del proyecto de presupuestos para 2024 y Navarra respecto al traspaso de competencias en materia de becas.

Finalmente, se suscita de atiende de nuevo a la posición del Senado en relación con la tramitación de la Ley de Amnistía, mediante la interpelación presentada desde el Grupo Popular "*para que el Gobierno explique cuáles son, de acuerdo con la doctrina jurídica del ministro de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, los criterios que rigen su relación con el Senado y, en particular, el valor que le asigna a la participación de esta Cámara en el trámite legislativo de la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña*".

2.3. Mociones

El análisis de las mociones con referencia territorial tramitadas en 2024 (33 de un total de 131) confirma nuevamente las dinámicas señaladas y los aspectos que son objeto de atención del Senado.

Así, la mayoría de las mociones se refiere a la territorialización de la actividad inversora del Estado, con mociones específicas para Galicia en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios y de carretera, en materia de industria, sobre modernización ferroviaria, y para "*transferir a Galicia fondos europeos para su gestión directa con el objetivo de garantizar la viabilidad de los principales proyectos tractores gallegos"*; para el corredor mediterráneo, con atención específica al transporte ferroviario en Tarragona; para Navarra, *"en materia de carreteras e infraestructuras ferroviarias de alta velocidad que mejoren las conexiones con Madrid y la Y Vasca, así como a impulsar los trámites administrativos y medioambientales que permitan la licitación de la segunda fase del Canal de Navarra*"; para Canarias ("*dar cumplimiento a la llamada Agenda Canaria 2030 y otros asuntos relevantes, a pesar de que no se tramiten los presupuestos generales del Estado para el año 2024"*); para Aragón, en materia de infraestructuras hidráulicas; sobre la situación ferroviaria en Tarragona; o para Andalucía, instando a "*revisar el mapa ferroviario andaluz y a ejecutar diferentes proyectos e infraestructuras para mejorarlo*". Y, como ocurría con las interpelaciones, con una moción de carácter general sobre la actividad inversora del Estado "p*or la que el Senado censura al Gobierno por faltar al cumplimiento de la ley y no permitir que las Cortes Generales puedan ejercer su función de control parlamentario en cuanto a la información facilitada sobre la ejecución presupuestaria y le insta a cumplir el art. 135 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria".*

Por otra parte, también tienen carácter territorializado una serie de mociones entre las que destacan por su relación con el sistema autonómico la "*moción por la que se insta al Gobierno a realizar los pasos necesarios para transferir a la Comunidad Foral de Navarra la competencia de becas y ayudas al estudio, en el marco de la Constitución y la Ley 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*"; y las tres mociones presentadas y rechazadas en materia de vivienda en Islas Baleares (*"implementar aquellas medidas normativas que prioricen el acceso a una vivienda digna y asequible a las personas residentes y trabajadoras, especialmente en territorios turísticamente tensionados como las Illes Balears"*) y Cataluña ("*adoptar medidas*

urgentes para afrontar la emergencia habitacional en Cataluña" y sobre *"cesión a Cataluña de los suelos residenciales, solares y viviendas de titularidad de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb) en la comunidad autónoma, así como a la financiación suficiente para su rehabilitación"*).

La financiación es, de nuevo, un aspecto destacado, objeto de cuatro mociones distintas: tres de ellas presentadas por el Grupo Popular y referidas al impulso de la reforma del sistema de financiación autonómica y a la figura de las entregas a cuenta ("*Moción por la que se insta al Gobierno a asegurar una financiación justa y equitativa para todas las CCAA, garantizando los principios constitucionales de igualdad, solidaridad y cohesión territorial*"; *"Moción por la que se insta al Gobierno a presentar una propuesta clara y consensuada sobre la reforma del sistema de financiación autonómica y a la adopción de determinadas medidas para definirla"* y *"Moción por la que se insta al Gobierno a revertir la transferencia de fondos efectuada hacia la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) para abordar la entrada en el accionariado de Telefónica, completar las entregas a cuenta a las CCAA y entidades locales y abandonar las prácticas intervencionistas.*"); y una sobre la situación específica de la Comunidad Valenciana, presentada por Compromís que *"insta al Gobierno a habilitar un fondo de nivelación transitoria para compensar la infrafinanciación de la Comunidad Valenciana, así como a reformar el actual sistema de financiación autonómica"*.

Algunos aspectos específicos del sistema autonómico han sido objeto de mociones durante 2024: así la discusión en torno a la gestión estatal de fondos europeos ("*Moción por la que se insta al Gobierno a adoptar determinadas medidas para cambiar la estrategia de actuación de los fondos Next Generation EU, con una mayor participación de las CCAA y del sector privada*" y "*Moción por la que se insta al Gobierno a realizar un desglose de los Fondos Next Generation EU por áreas y proyectos específicos, y a hacer comparecer cada dos meses al responsable de la Dirección General del Plan y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para dar cuenta de la ejecución de dichos fondos.*", ambas a iniciativa del Grupo Popular); también el debate ya conocido sobre el carácter común o diferenciado de las pruebas de acceso a la universidad (de nuevo, a iniciativa del Grupo Popular se aprobó una moción "*por la que se insta al Gobierno a implantar una prueba común de Evaluación del Bachillerato para el Acceso a la Universidad (EBAU) en todo el territorio español, y a aprobar unos currículos comunes de Bachillerato*); también el régimen lingüístico en las administraciones, con el rechazo de la moción presentada por Bildu; y, finalmente, resulta relevante por su relación con el funcionamiento y las discusiones de los órganos de cooperación la moción presentada por el PP "por la que se insta al Gobierno a la convocatoria urgente de la Conferencia Sectorial de Transportes para debatir y reconsiderar el nuevo mapa concesional de transporte regular de autobús por carretera".

También ha encontrado reflejo entre las mociones debatidas (y en este caso rechazada) la ya citada instrumentación del Senado como foro para trasladar a nivel nacional la crítica a actuaciones y políticas de los gobiernos de las CCAA, en este caso en relación con las reformas legislativas autonómicas relacionadas con las leyes de memoria, mediante la propuesta de moción del grupo socialista "por la que se rechazan las iniciativas legislativas de CCAA que pretenden el blanqueamiento del golpe de

Estado del 18 de julio de 1936 y de la dictadura posterior, en contra de las disposiciones de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática".

Por último, el apartado de las mociones en 2024 presenta una especial intensidad en relación con la propia posición y facultades del Senado en el señalado contexto del enfrentamiento entre las mayorías de ambas Cámaras. Hasta cinco mociones, todas presentadas por el PP, se han aprobado al respecto, tanto en referencia a las facultades legislativas del Senado ("*Moción por la que se insta al Gobierno a conducirse con lealtad institucional en sus relaciones con el Senado y se reivindica el papel constitucional de esta Cámara dentro de la potestad legislativa de las Cortes Generales*"), como en sus funciones de control ("*Moción por la que el Senado censura al Gobierno por faltar al cumplimiento de la ley y no permitir que las Cortes Generales puedan ejercer su función de control parlamentario en cuanto a la información facilitada sobre la ejecución presupuestaria y le insta a cumplir el art. 135 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria"*), en el ámbito presupuestario ("*Moción por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas en el marco de su lealtad al Senado y sus competencias en materia presupuestaria*") o, con carácter general respecto del comportamiento del Gobierno ("Moción por la que se reprueba al Ministro de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes por sus manifestaciones en relación con la naturaleza representativa del Senado y sus funciones dentro del sistema bicameral de las Cortes Generales, así como por su conducta al dar publicidad y tergiversar el contenido del borrador confidencial del informe de la Comisión de Venecia sobre la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña" y "*Moción por la que se insta al Gobierno a reducir su absentismo en las sesiones plenarias y en la Comisión General de las CCAA y facilitar así el control parlamentario ejercido por el Senado*").

2.4. Convenios entre Comunidades Autónomas

No se ha suscitado en materia de convenios ninguna cuestión especial sobre su tramitación en el Senado, por lo que basta con destacar de entre los tramitados el adoptado por las Comunidades del País Vasco y Navarra *"para la difusión de los servicios de comunicación audiovisual de EITB en Navarra"* y el acordado por siete CCAA (Castilla y León, Extremadura, Navarra, Comunidad Valenciana, Murcia, Andalucía y Galicia) *"para el fomento de las competencias digitales de la sociedad"*, y remitirnos sin más consideraciones al tratamiento específico de los convenios en el capítulo correspondiente del *Informe*.

2.5. Actividad legislativa y de designación de órganos constitucionales

Es en el ámbito de la actividad legislativa donde la dinámica de conflicto agrio entre las Cámaras –reflejo del enfrentamiento existente entre gobierno y oposición– ha vivido sus episodios más relevantes. Esta situación no se vincula tanto con el carácter de representación territorial del Senado como con el escenario político nacional y, en consecuencia, se examina en este trabajo sólo en la medida en que se vincula con alguna actuación con contenido autonómico y como elemento fundamental de contexto en toda actividad del Senado.

En este sentido, la tramitación del proyecto de ley de amnistía (...) es especialmente relevante. Por su contenido materialmente autonómico, cuestión a la que nos referimos específicamente en el apartado 3.1, pero sobre todo porque en su tramitación se han concretado distintas expresiones del enfrentamiento entre las cámaras, que se repetirán en otras iniciativas. En primer lugar, la discusión sobre la admisión a trámite em el Senado del texto aprobado por el Congreso, esencialmente bajo la argumentación de que su inconstitucionalidad material lo convertía en una reforma de la Constitución. Al margen de la opinión que pueda merecer tal argumento y de sus consecuencias, su planteamiento en la admisión a trámite y calificación por parte de la Mesa del Senado de un texto aprobado por el Congreso constituía un enfrentamiento directo entre ambas Cámaras, de difícil canalización procedimental y jurídica. Quizás por esa razón, finalmente el Senado asumió su calificación y tramitación. En segundo lugar, la tramitación despertó polémica en relación con la reforma del Reglamento del Senado referida a la tramitación por urgencia y respecto de las comparecencias acordadas y, especialmente, en referencia a la solicitud por parte del Senado de dictamen del CGPJ y de la Comisión de Venecia. Ambas solicitudes resultaron en sendos dictámenes, cuyo contenido ha sido también objeto de discusión, que en el caso del dictamen de la Comisión de Venecia alcanza incluso a la comprensión de su sentido. Finalmente, los trabajos del Senado, caracterizados por la dureza de las posiciones sostenidas, y desarrollados al margen de cualquier referencia al contenido autonómico de la ley (vid. infra, apartado 3.1) culminaron en la aprobación de un veto, después superado por el Congreso, que iniciaba la serie de modificaciones o vetos aprobados por el Senado sobre buena parte de las iniciativas llegadas del Congreso.

Ese ha sido el caso, entre las leyes con contenido autonómico, de la reforma de la LORAFNA para que la Comunidad de Navarra asuma competencias sobre tráfico (LO 6/2024), con veto del Senado y su levantamiento por el Congreso. Y de la LO 1/2025 (tramitada por completo en 2024), de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, con igual resultado. En cambio, las leyes 3/2024, de 30 de octubre, para mejorar la calidad de vida de personas con ELA y otras enfermedades y procesos de alta complejidad y curso irreversible, y las leyes 4/2024 y 5/2024, de 8 de noviembres, básicas de bomberos forestales y de agentes forestales y medioambientales, fueron aprobadas sin modificaciones por el Senado.

El enfrentamiento ha sido especialmente intenso en relación con tres normas que carecen de contenido autonómico: en primer y fundamental lugar, la LO 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres, que fue objeto de veto porque en su Disposición Final Cuarta, introducida mediante enmienda en el Congreso, modificaba la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria para que el rechazo del Senado a la propuesta de objetivos de estabilidad del Gobierno pudiera ser superado mediante un nuevo voto favorable del Congreso, en una adaptación de las normas constitucionales que diseñan nuestro bicameralismo imperfecto en el ámbito legislativo.

En segundo lugar, la LO 4/2024, de 18 de octubre, por la que se modifica la LO 7/2014, de 12 de noviembre, sobre intercambio de información de antecedentes

penales y consideración de resoluciones judiciales penales en la UE, para su adecuación a la normativa de la UE sobre el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales, que llevó a un conflicto sobre la propia naturaleza de veto y los efectos de una votación contraria al texto presentado por el Congreso que se produce al margen de las previsiones reglamentarias. Mientras el Senado consideraba que se trataba de un veto con sus correspondientes efectos, el Congreso defendió lo contrario y procedió a la publicación como ley del texto correspondiente.

Y, finalmente, la Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, que no se aprobaría hasta 2025 (Ley 1/2025, de 1 de abril) pero que ha dado lugar a un conflicto ante el TC por parte del gobierno por el rechazo de la Mesa del Senado al veto presupuestario sobre determinadas enmiendas presentadas y finalmente aprobadas en el Senado.

De hecho, en estos meses se han planteado ante el TC más conflictos entre órganos constitucionales que en toda la historia. Todos ellos implican al Senado, sea en relación con el Gobierno, sea en relación con el Congreso de los Diputados. Respecto de los conflictos originados en 2024, uno lo planteó el Gobierno, en relación con el ejercicio de sus facultades de veto presupuestario. Otro fue presentado por el Senado contra el Gobierno, referido a la corrección de errores en la Ley Orgánica de eficiencia del servicio público de justicia, antes citada. Esta misma materia dio lugar a otro conflicto del Senado contra el Congreso. Finalmente, dos más alcanzaron un alto nivel de enfrentamiento: el referido a si existió o no un veto del Senado a la ley sobre antecedentes penales, en el que la Cámara Alta planteó conflicto contra la resolución de la Mesa del Congreso que consideraba que no existía veto, y el suscitado por el Senado ante la Mesa del Congreso sobre la Ley de Amnistía que finalmente no se formalizó ante el TC. Los tres conflictos de los primeros meses de 2025, que confirman esta línea, se refieren a las enmiendas del Senado al proyecto de ley de desperdicio alimentario y los plantea el Gobierno contra el rechazo de su veto presupuestario por parte de la Mesa del Senado, y el propio Senado frente al Gobierno y frente al Congreso por el posterior veto presentado por el Gobierno y aceptado por parte de la Mesa del Congreso.

Finalmente, debe dejarse constancia de que el Senado nombró magistrado del TC a D. J. Macías Castaño, cubriendo la vacante producida por la dimisión del Magistrado J. Montoya Melgar en 2022. La designación ha seguido formalmente el procedimiento previsto en el Reglamento del Senado, de presentación de propuestas por algunas CCAA, pero sólo el candidato finalmente elegido, propuesto por la Comunidad Autónoma de La Rioja, compareció ante la Comisión de nombramientos. Así el procedimiento de elección de Magistrados constitucionales sobre la base de las candidaturas a instancias de los parlamentos autonómicos no ha dado lugar a ningún debate vinculado con el ámbito territorial, como se pretendía al introducir el nuevo sistema de propuestas.

3. La actividad de la Comisión General de las Comunidades Autónomas

En el *Informe CCAA 2023* se avanzaba ya que la nueva legislatura, y la nueva mayoría en el Senado, habían significado un impulso en la actividad de la Comisión General de las CCAA, muy languideciente hasta entonces. Ese cambio de dinámica se ha confirmado en 2024, con 10 sesiones de la Comisión y con el desarrollo de actividades plurales y sobre cuestiones de indudable interés político y también para el funcionamiento del sistema autonómico.

El grueso de las diez sesiones, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, se ha dedicado a dos informes de gran impacto político: el referido al contenido autonómico del proyecto de ley de amnistía (sesiones de 20 de marzo y de 8 de abril y BOCG-Senado (IV) nº 82 y 84 de 5 y 10 de abril) y el adoptado en diciembre "*sobre las implicaciones económicas, fiscales, sociales y jurídico-políticas en el Estado Autonómico del acuerdo suscrito entre los partidos PCS-PSOE y ERC de impulsar para Cataluña un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal*" (sesiones de 8, 12, 18 y 25 de noviembre y de 2 de diciembre y BOCG-Senado (IV) nº 193, de 4 de diciembre). Ambos informes merecen una atención especial, tanto por lo que se refiere a su contenido como en relación con cuestiones procedimentales de su tramitación y con las dinámicas políticas de los debates. Las restantes sesiones de la Comisión se han dedicado al debate de diversas mociones que, prácticamente en su totalidad, se vinculan con el funcionamiento del sistema autonómico. Y tanto en los informes como en algunas de las mociones han intervenido miembros de los gobiernos autonómicos, entre los cuales siete de sus presidentes.

3.1. El informe sobre el proyecto de ley de amnistía

La ley de amnistía es una norma en materia de justicia, sin que contenga normas que deban desarrollar o aplicar las CCAA ni afecte a sus competencias. Desde un punto de vista jurídico-formal resulta en consecuencia difícil distinguir el contenido autonómico que justifica la intervención de la Comisión General en el correspondiente procedimiento legislativo mediante la elaboración de un informe, en la línea que apunta el voto particular del grupo socialista. Sin embargo, la vinculación política de la Ley de amnistía con el modelo autonómico es innegable, en su proyección a actuaciones de autoridades autonómicas o impulsadas por ellas, en la vinculación de tales actuaciones con el cuestionamiento del modelo constitucional y su concreción territorial, en la existencia de un trato específico a un conflicto localizado en una sola Comunidad y. muy especialmente, en su expresa finalidad de impulsar la normalización política, social e institucional en Cataluña, y canalizar a través de las instituciones, estatales y autonómicas, el debate político sobre las demandas de reforma o superación del actual marco autonómico en la Comunidad. En este contexto, tiene pleno sentido que las instituciones autonómicas, a través de la Comisión General, puedan participar en la discusión, más aún cuando nuestro sistema no reconoce a esa participación ninguna capacidad decisoria sino "tan sólo" de expresión política, lo que lleva a considerar plenamente acertada la interpretación amplia y sensible a la realidad política que dio lugar a la intervención de la Comisión General en este caso,

aunque llame la atención que ninguna otra iniciativa legislativa desde 2013 haya merecido informe de la Comisión General, y sólo tres anteriormente.

El informe de la Comisión se sitúa en un contexto que supera a la propia Comisión y a las cuestiones de carácter autonómico. El proyecto de ley despertó considerables conflictos y debates en cuanto a su admisión a trámite, en el Congreso y en el propio Senado; se tramitó en la Comisión Constitucional y en el Pleno, que son los órganos que asumieron el debate general, los trabajos parlamentarios y las negociaciones de fondo y las decisiones sobre tramitación referidas a comparecencias de expertos y, en este caso, a la intervención de la Comisión de Venecia, que resultó polémica desde la petición inicial hasta la comprensión e interpretación de su dictamen. Estas cuestiones, propias de las funciones generales del Senado y ajenas a la Comisión General, no son objeto de análisis en este momento, pero determinan el contexto del informe elaborado por la Comisión, que debe asumir un sentido propio respecto del resto de trabajos del Senado.

Ese sentido propio puede determinarse en torno a dos elementos distintos: la participación de las instituciones autonómicas en el procedimiento (a) y la aportación de una perspectiva autonómica al debate general sobre el fondo (b).

Respecto de la intervención de las instituciones autonómicas (a), el procedimiento de ponencias en la Comisión General se desarrolla como en el resto de los órganos del Senado, de modo que sólo les senadores participan en la elaboración de la propuesta de informe. Tampoco existe un régimen específico que distinga entre senadores de designación autonómica o senadores electos. En consecuencia, la elaboración de la propuesta de informe en la ponencia no incorpora posibilidades específicas de participación autonómica, ni en el caso presente han existido.

En consecuencia, la intervención de las instituciones autonómicas se realizó exclusivamente mediante la participación de miembros de los gobiernos autonómicos en el debate sobre la propuesta de informe, celebrado en la sesión de la Comisión General del 8 de abril. Se trata de la sesión de la Comisión con mayor presencia de los gobiernos autonómicos, con excepción de los debates sobre el estado de las autonomías. En total, trece gobiernos autonómicos tomaron parte en el debate (el de Cataluña y todos los participados por el PP), y siete de ellos lo hicieron mediante sus presidentes (Cataluña, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Extremadura, Madrid y Castilla y León).

El debate arroja algunos datos relevantes: en primer lugar, la intervención del gobierno de la Generalidad de Cataluña, mediante su presidente Pere Aragonès, que, en un contexto electoral en Cataluña (las elecciones tendrían lugar apenas un mes más tarde) decidía participar en un debate con el resto de Comunidades en contraste con su ausencia en las Conferencias de Presidentes y otros foros multilaterales; en segundo lugar la presencia de todos los gobiernos autonómicos participados por el PP (doce, incluyendo Canarias) y la ausencia de todos los participados por el PSOE (cuatro: País Vasco, Asturias, Castilla-La Mancha y Navarra); el posicionamiento unánime y rotundo de los doce gobiernos que intervinieron tras el presidente Aragonès, contrarios al proyecto de ley y favorables a la propuesta de informe en ese

mismo sentido; el alineamiento completo de esas intervenciones (y de las ausencias) con la posición de sus partidos, PP y PSOE, en el ámbito nacional; la ausencia del gobierno estatal en el debate y en la Comisión; y, finalmente, el resultado de la votación, apoyando un informe contrario a la aprobación del proyecto.

Junto con esos datos, algunos elementos menos objetivos resultan significativos: la estructura del debate, y de toda la tramitación del informe, responde a la finalidad de expresar públicamente la posición de cada gobierno, participando así en la correspondiente decisión, pero sin impulsar la negociación o la integración de posiciones (ciertamente improbable en este caso), pues ni existe participación de los gobiernos autonómicos en los trabajos de la ponencia ni negociaciones previas ni tan sólo turnos de réplica o dúplica; y la dinámica política que gobierna el debate y la intervención autonómica es, fundamentalmente, la estatal, lo que se desprende no sólo del alineamiento partidista de las posiciones de los gobiernos presentes (y d ellos ausentes) sino también de la propia decisión de intervención de la Comisión General, tan distinta a la de otras iniciativas legislativas con indudable contenido autonómico y del tono cuando menos áspero de las intervenciones y del propio informe.

Respecto del contenido del informe (b), llama la atención la dureza formal y material de los argumentos y, sobre todo, su argumentación por completo ajena a lo autonómico, aun asumiendo la dificultad de deslindarlo de argumentos más generales de carácter constitucional. Sólo el párrafo final del informe, puede decirse que casi a modo de *excusatio,* afirma que "la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía deja desprotegido el Estado Autonómico al sentar un precedente peligroso para su propia supervivencia, puesto que ofrece una expectativa de impunidad a todo tipo de movimientos separatistas y de actos insurreccionales que, en el futuro, puedan volver a desafiar los principios constitucionales de unidad, autonomía y solidaridad sobre los que se asienta nuestro modelo de organización territorial. Asimismo, el Senado –Cámara de representación territorial– ve fraudulentamente neutralizadas sus facultades reconocidas por el art. 168 CE, al esquivarse, mediante el procedimiento de una ley orgánica, la vía obligada de una reforma constitucional."

Quizás fuera difícil expresar la antes citada perspectiva de afectación política más que jurídica a lo autonómico, pero, en mi opinión, hubiera valido la pena la menos intentarlo.

En conclusión, el informe sobre la ley de amnistía y su debate ponen de manifiesto las amplias posibilidades de intervención autonómica en el procedimiento legislativo en el Senado y satisfacen la función de expresar públicamente la posición política de los gobiernos autonómicos. En cambio, muestran la dificultad de convertir esa expresión pública en una forma de participación material y de integración de posturas y apuntan claramente al dominio de la dinámica política estatal de enfrentamiento entre partidos sobre eventuales alternativas o matices derivados de la dinámica institucional propia de cada gobierno autonómico. Y, en este caso, renuncian a cualquier aportación de contenido o argumentos vinculados con el modelo autonómico y su funcionamiento. Esta configuración, que asocia estrechamente la intervención de la Comisión General a la discusión política nacional, a mi juicio comporta

también que la relevancia política de su intervención se reduzca y pueda reducirse a una repetición más del debate entre partidos.

3.2. El informe sobre la propuesta de financiación singular de Cataluña

El segundo informe elaborado por la Comisión General en 2024 se dedica a la propuesta de financiación singular contenida en el acuerdo PSC-ERC para la investidura de Salvador Illa como Presidente de la Generalitat.

La decisión de elaborar el informe no plantea, a diferencia del caso anterior, dudas respecto del contenido autonómico de su objeto, que resulta manifiesto. En cambio, sí puede discutirse la oportunidad de desarrollar un informe y un debate sobre un objeto no concretado en iniciativa parlamentaria alguna y que tienen unos contornos sumamente indeterminados, en un momento muy inicial de su eventual desarrollo. Como ocurría en el informe sobre la ley de amnistía, estas prevenciones, por fundadas que puedan ser, tienen un carácter fundamentalmente político y por lo tanto deben someterse a la valoración y decisión políticas de los miembros de la Comisión y a su definición mediante mayorías, que no puede sustituirse democráticamente por limitaciones que no se derivan del Reglamento del Senado.

En todo caso, el carácter indeterminado y abierto de la propuesta objeto del informe marca muy considerablemente el debate y su organización, y puede sostenerse que debería haber marcado igualmente el tono y contenido del informe, que se construye más como un enjuiciamiento de la propuesta que como una valoración de la misma, orientada a la formulación de alternativas,

En este caso, el informe de la Comisión es plenamente autónomo, en sus plazos y en su preparación, y ha dado lugar esencialmente a una fase de comparecencias de expertos, desarrollada en tres intensas sesiones, y posteriormente a la propuesta de informe por la ponencia y su debate y adopción en la Comisión.

Al respecto, resulta destacable que las comparecencias y la preparación de la propuesta en la ponencia han seguido las dinámicas tradicionales parlamentarias, sin desarrollar una especifica vinculación o participación de las instituciones autonómicas. En consecuencia, y como sucedía también en el informe sobre la ley de amnistía, la participación autonómica se limita a la intervención de los gobiernos en el debate final sobre la propuesta de informe y por lo tanto se ve completamente condicionado por esa propuesta y por la dinámica política estatal que está en su base y sirve adecuadamente a la expresión pública de la posición política de cada Comunidad, pero no a la negociación o integración de esas posiciones.

En cuanto al debate en Comisión puede reiterarse lo dicho para el informe sobre la ley de amnistía respecto de la intervención de los gobiernos y su alineamiento partidista, aunque en este caso con dos variaciones relevantes: en primer lugar, el gobierno de Cataluña no participó en el debate, a pesar de que, a diferencia de los gobiernos precedentes, asume plenamente su presencia en foros multilaterales; en segundo lugar, el número de gobiernos participantes es muy inferior: tan sólo los de Murcia, Comunidad Valenciana, Extremadura, Madrid y Ceuta, lo que despierta

cuestiones sobre la posición de los gobiernos ausentes y sobre cierta reducción en el alineamiento partidista en este ámbito. En cualquier caso, el resultado del procedimiento, como en el caso de la amnistía, se deriva de las mayorías propias de la Cámara, que aprueban el informe de carácter radicalmente contrario a la propuesta que constituye su objeto.

En cuanto al contenido del informe y los votos particulares no existen aquí dudas sobre su carácter propio del modelo autonómico, aunque llama la atención que asume plenamente el tono y enfoque de los informes parlamentarios en ámbitos polémicos y de enfrentamiento y se aleja así de los usados en las comparecencias de expertos como en debates más institucionales, entre gobiernos. Y en esa misma línea, destaca el contraste entre informe y cotos particulares sobre la interpretación de las aportaciones de los expertos.

Todas estas consideraciones llevan a confirmar la dinámica política nacional que se impone en los debates, incluso en un ámbito en el que las diferencias de posiciones e intereses acostumbran a atravesar el alineamiento partidista. En este caso, el carácter no formalizado e indeterminado del objeto de informe, así como su desarrollo autónomo y al margen de concreciones de reforma del sistema, parece haber impulsado la doble consecuencia de las ausencias relevantes de muchas CCAA y de un enfoque de crítica a la propuesta de financiación singular más que de defensa y planteamiento de posiciones propias o propuestas de acuerdo en la reforma del sistema.

3.3. Control e impulso del gobierno: mociones

La revitalización de la Comisión no sólo se ha concretado en los dos informes señalados, sino también en el resto de las sesiones de la Comisión y sus actuaciones, dedicadas al debate de mociones cuyos aspectos principales se presentan a continuación.

De modo similar a lo que sucede en el Pleno, la Comisión ha debatido y adoptado diversas mociones en materia de territorialización de inversiones del estado, esencialmente en infraestructuras de transporte y respecto de los servicios correspondientes. Las iniciativas ante la Comisión General, sin embargo, presentan mayoritariamente una vinculación mayor con las demandas institucionales de los gobiernos autonómicos, de modo que se remiten en su contenido a los correspondientes documentos de las CCAA que definen tales demandas: así sucede con las mociones "*por la que se insta al Gobierno a atender las demandas planteadas en la Agenda de Cantabria ante el Estado en materia de infraestructuras viarias y ferroviarias, tal y como vienen contenidas en la declaración del Gobierno de Cantabria de 4 de diciembre de 2023 y en la resolución del Parlamento de Cantabria de 12 de febrero de 2024*", *"por la que se insta al Gobierno a dar cumplimiento a determinadas reivindicaciones planteadas por la Junta de Castilla y León al Gobierno y a incluir en los próximos presupuestos generales del Estado una inversión suficiente para ejecutar los proyectos de infraestructuras imprescindibles para la cohesión y el equilibrio territorial de esta comunidad autónoma"* o "*por la que se insta al Gobierno a incluir en el próximo Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado la dotación presupuestaria suficiente para concluir la ejecución y puesta en servicio de la totalidad de proyectos de infraestructuras iniciados en Asturias a cargo de los distintos*

ministerios y diferentes organismos públicos, así como a informar de las inversiones comprometidas o iniciadas que estén pendientes de ejecución." A ellas debe añadirse destacadamente la "*moción por la que el Senado insta al Gobierno a poner en marcha las actuaciones necesarias para que, con carácter urgente, esté en funcionamiento en 2030 el AVE Madrid-Extremadura-Lisboa, mediante la ejecución del proyecto del tramo Toledo-Talavera-Oropesa-Navalmoral de la Mata del Corredor Atlántico Europeo del eje París-Madrid-Lisboa, incluido en la Red Transeuropea de Ferrocarril*", que dio lugar a la intervención en el debate de los consejeros competentes de las Comunidades de Extremadura y Madrid.

Son también relevantes las mociones referidas a cuestiones autonómicas en relación con políticas sectoriales estatales. Así, puede destacarse la aprobación de las mociones "*por la que se insta al Gobierno a implantar la educación infantil de cero a tres años de manera universal y gratuita en todo el territorio nacional en colaboración con las CCAA*", a iniciativa del PP, "*por la que se insta al Gobierno al despliegue de las ayudas contempladas en el Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica(PERTE) de descarbonización industrial*", a iniciativa del Grupo Socialista, "por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas para la defensa del catalán en las Illes Balears", también del Grupo Socialista y "*por la que se insta al Gobierno a la exclusión de las poblaciones del lobo al norte del río Duero del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (LESPRE), así como a la revisión de la estrategia española de conservación del lobo ibérico*", a iniciativa del Grupo Popular y en cuyo debate el día 19 de diciembre participaron los consejeros competentes de Galicia, Cantabria, La Rioja y Castilla y León. En este grupo puede incluirse también una moción aprobada sobre financiación autonómica y consideración singular, pero en este caso de Canarias y dos referidas a Galicia, en un caso reclamando traspasos pendientes, planteada por el BNG y rechazada, y en el otro, a iniciativa del PP y aprobada, instando "*al Gobierno a cesar en el trato desigualitario dado a Galicia en materia de gestión del litoral y a retirar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia, optando por negociar una solución con la Comunidad Autónoma de Galicia que respete sus competencias exclusivas*".

La llegada a Canarias de menores inmigrantes no acompañados y su posible distribución entre las CCAA ha sido objeto de dos mociones, una planteada por Coalición Canaria y aprobada, " p*or la que se insta al Gobierno al reparto de los menores no acompañados tutelados en Canarias entre todas las CCAA bajo la tutela y financiación del Estado*" y otra del Grupo socialista "*por la que se insta al Gobierno a seguir impulsando todas las medidas necesarias para garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes solos que llegan a España, y se muestra el respaldo a los acuerdos alcanzados en las conferencias sectoriales de infancia para la distribución de los menores en los años 2022 y2024*", que fue rechazada.

Por otra parte, la Comisión debatió también una moción sobre políticas sectoriales autonómicas "*por la que se insta al Gobierno a impulsar que las administraciones competentes implanten las unidades de valoración forense integral con personal suficiente y cualificado, en todas las provincias*" a iniciativa del grupo socialista y que fue rechazada.

En conclusión, la reactivación de la Comisión General ha dado lugar a una actividad de impulso y control del gobierno mediante mociones que asumen, en comparación con las debatidas en Pleno, una mayor vinculación con previas demandas institucionales de los gobiernos autonómicos y un tono y dinámica menos vinculado con el enfrentamiento entre partidos. Pero hasta hoy no se ha articulado una relación efectiva entre estas iniciativas y los gobiernos autonómicos ni se ha conseguido una relación con el gobierno que pudiera dotar de mayor peso y efectividad a las mociones aprobadas.

4. Conclusión

La actividad del Senado en 2024 es una buena muestra de las posibilidades y límites de la actividad del Senado, y específicamente de la Comisión General de las CCAA, en un contexto de mayorías contrapuestas entre Congreso y Senado y de polarización y enfrentamiento políticos.

Así, la actividad general del Senado sigue muy desvinculada de dinámicas políticas e institucionales autonómicas y se asocia estrechamente al debate político de ámbito nacional. En este sentido resulta difícil encontrar líneas que concreten en su función, más allá del sistema electoral, un carácter específico de la representación territorial, incluso si tal representación pudiera darse al margen del sistema autonómico. En cambio, en 2024 el Senado ha incrementado su funcionamiento como cámara de oposición al gobierno y, sobre todo, su enfrentamiento institucional con el Congreso y su mayoría.

En cambio, la Comisión General de las CCAA ha desarrollado una actividad, mucho más intensa que en legislaturas anteriores, que se vincula claramente con contenidos autonómicos y, sobre todo, con la presencia de los gobiernos de las CCAA, que encuentran en la Comisión un foro de expresión de sus posiciones políticas, cumpliendo así con la función de presencia autonómica en los debates nacionales, con una considerable agilidad en su funcionamiento.

Esta evolución, positiva para las instituciones autonómicas y parta el propio modelo, presenta sin embargo algunos límites y condicionantes. Algunos de ellos se derivan de la propia concepción y regulación de la Comisión, muy señaladamente los efectos de sus decisiones y el reflejo de la composición del Pleno en su adopción. Peo otros son consecuencia de la práctica, jurídica y política, en la actuación de la Comisión. En este sentido se destacan tres cuestiones diferenciadas: la determinación de los asuntos abordados (a), la vinculación con las instituciones autonómicas en la preparación de los debates (b) y la dinámica política dominante en su actuación (c).

La intervención de la Comisión (a) se rige fundamentalmente por razones políticas, lo que le confiere una adecuada flexibilidad y permite su actuación allí donde se considere necesaria: no dispone tanto de competencias para actuar como como de una capacidad general que se concreta en cada caso. En consecuencia, las posiciones e intereses políticos de la mayoría determinan necesariamente la identificación de los asuntos abordados. Sin embargo, una determinación en exceso unilateral o que se

activa sólo considerando su funcionalidad en el enfrentamiento entre partidos a nivel nacional corre el riesgo de que la actividad de la Comisión pierda peso e interés. La mayoría determinará siempre el contenido de las decisiones que se adopten, pero el planteamiento del debate y sui desarrollo puede perfectamente abrirse a casos planteados por la minoría y, especialmente en lo que se refiere a los informes, debería desplegarse en más ocasiones, deseablemente menos polarizadas.

La Comisión General permite, y ésa es su aportación fundamental, la intervención de los gobiernos autonómicos. Pero en la elaboración de sus propuestas y en la preparación de los debates (b) funciona de acuerdo con el régimen parlamentario, mediante ponencias formadas por senadores y al margen de cualquier contacto con las administraciones autonómicas. Una mayor asociación de las instituciones autonómicas en esta fase permitiría su participación en el momento de la negociación e integración de posiciones, y funcionaría probablemente en un sentido flexibilizador de la oposición entre grupos parlamentarios y dinamizador del debate y sus alternativas.

Finalmente (c), la Comisión General se ha revelado como un instrumento efectivo para que los gobiernos autonómicos se hagan presentes en el debate nacional, pero lo ha hecho integrando esa presencia en la dinámica política de los partidos nacionales. Sin perjuicio de que esa consecuencia sea coherente con el papel de los partidos y la integración de los consejeros y presidentes autonómicos en los mismos, se echa de menos que se complemente, al menos, con dos dinámicas distintas: la de situar en la agenda nacional cuestiones de interés para los gobiernos autonómicos, que pueden tener difícil entrada en la agenda de los partidos nacionales; y la de matizar el debate político nacional con posiciones más flexibles que incorporen elementos propios de las instituciones autonómicas.