

BREVE NOTA SOBRE LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL SENADO

María Rosa Ripollés Serrano
Doctora en Derecho
Letrada de las Cortes Generales

La Comisión General de las Comunidades Autónomas es un órgano parlamentario nuevo que nació con la reforma reglamentaria de 1994 y, además, novedoso tanto en su composición -el doble de miembros de cualquier Comisión del Senado (62 miembros en la V Legislatura y 50 en la IV Legislatura y la actual) y con participación de todos los Senadores designados por las Comunidades Autónomas que tiene derecho a intervenir en todos sus debates y, asimismo, con el derecho a intervenir del Gobierno de la Nación y los Consejos de Gobierno de todas las Comunidades Autónomas. También es novedosa y, distinta al resto de las Comisiones del Senado, la Mesa de esta Comisión, compuesta por igual número de componentes que la Mesa del Senado, esto es, siete miembros: un Presidente, dos Vicepresidentes y cuatro Secretarios. Y otro tanto puede decirse de su convocatoria pues, según el artículo 59 del Reglamento, ésta será convocada por su Presidente o el del Senado a iniciativa propia o cuando le sea solicitada por el Gobierno, alguno de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas o un tercio de sus miembros, lo que, habida cuenta de la vinculación entre convocatoria y orden del día, supone como importante novedad que los Ejecutivos autonómicos pueden tanto solicitar la convocatoria como plantear asuntos a tratar en el orden del día, si bien la convocatoria y fijación del orden del día corresponde al Presidente, oída la Mesa y los Portavoces de los Grupos Parlamentarios en la Comisión.

Otro tanto cabe decir sobre el sistema de debates pues la Comisión ha inaugurado en nuestro parlamentarismo el sistema de inscripciones previas de intervinientes en lista de oradores que se han de inscribir en el Registro de oradores hasta media hora antes del inicio de la correspondiente sesión.

Novedosa es también la institucionalización de la Junta de Portavoces de la Comisión merced al artículo 56 bis 4 del Reglamento del Senado que establece su participación tanto en la fijación del orden del día como en la ordenación de los debates, y decimos novedosa no porque no exista como práctica habitual esta clase de reuniones, sino precisamente porque en el caso de la Comisión General está reglamentarizada esta circunstancia.

En lo referente a las Ponencias de la Comisión General de las Comunidades Autónomas existe también un régimen novedoso, puesto que frente al régimen general de ponencias plurales -en número y en participación de Grupos Parlamentarios- contenido en el artículo 65 del Reglamento, cabe la posibilidad de constituir en la Comisión General ponencias individuales -el relator o ponente- o de crear ponencias plurales con participación de todos los Senadores designados por la Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma, cuando los asuntos a tratar afecten de un modo específico a una Comunidad Autónoma en particular (artículo 56 bis 5 del Reglamento del Senado).

Hasta aquí lo referente a las peculiaridades orgánicas de la Comisión General, pero donde destaca su singularidad, realmente, es en sus funciones contenidas, sustancialmente, en el artículo 56, 56 bis 6 (competencia legislativa) y 56 bis 7 del Reglamento del Senado (debate anual sobre el Estado de las Autonomías).

Esquemáticamente las funciones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado son las siguientes:

1) Funciones derivadas directamente de previsiones constitucionales:

a) emitir Dictamen en relación con los convenios entre Comunidades Autónomas [artículos 145.2 de la Constitución Española y 56.c) y 137 del Reglamento del Senado],

b) emitir Dictamen en relación con los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas [artículos 145.2 de la Consti-

tución Española y 56.d) y 138 del Reglamento del Senado],

c) emitir propuesta razonada en relación con la intervención autonómica [artículos 155.1 de la Constitución Española y 56.m) y 189 del Reglamento del Senado],

d) emitir Dictamen en relación con el Fondo de Compensación Interterritorial [artículos 158.2 y 74.2 de la Constitución Española y 56.ñ) y 140 del Reglamento del Senado]: un conjunto de facultades que abarcan la información, la facultad de intervenir en el procedimiento legislativo de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial y de control y seguimiento de los proyectos realizados con cargo al fondo.

2) Facultades dimanantes del resto del ordenamiento jurídico:

a) informar sobre las iniciativas del Gobierno en las propuestas de intervención local [artículo 61 de la Ley 7/1985 de Bases reguladoras del régimen local y artículo 56.n) del Reglamento del Senado].

3) Facultades en relación con la actividad legislativa:

a) actividad legislativa ordinaria: esto es como cualquier otra Comisión legislativa de la Cámara: interviene en las diferentes fases del procedimiento legislativo como la aprobación del Informe de Ponencia, Dictamen de Comisión y, en su caso, actúa con competencia legislativa plena. A destacar la específica participación, con intervención en el debate en Comisión, de las Comunidades Autónomas, en relación con las proposiciones de reforma estatutaria, de acuerdo con la Norma Supletoria del Presidente del Senado de 1993.

b) iniciativa legislativa [artículo 56.s) del Reglamento del Senado].

c) informar sobre el contenido autonómico de los proyectos y proposiciones de ley que hayan de ser tramitados en el Senado en un plazo coincidente con el de enmiendas [artículo 56.b) y o) del Reglamento del Senado]. Facultad que ha supuesto no escasos problemas interpretativos pues su contenido amplísimo fue necesario incardinarlo en la distribución competencial legislativa ordinaria que corresponde ordenar a la Mesa, de acuerdo con el Reglamento. Este precepto ha dado lugar a diversos criterios funcionales, desde el que se siguió en el primer año de existencia de la Comisión en que en el exiguo plazo de 10 días, -y esto en el procedimiento ordi-

nario, pues en el de urgencia son 5 días-, se informaron a propuesta de un relator, todas las iniciativas legislativas que se tramitaban en la Cámara, y que de este modo eran objeto de reflexión en clave territorial por la Mesa y Portavoces o por la Comisión en pleno (siendo en este caso con posible asistencia de representantes del Gobierno y de Consejeros de Gobierno de las Comunidades Autónomas); a la posterior inacción en lo referente a esta facultad; o la actual de debate selectivo y nuevamente polémico en su metodología que se viene siguiendo.

d) facultades relacionadas con las leyes marco, de transferencia y armonización [artículos 150 de la Constitución Española y 56.j), l) y o) y 141 del Reglamento del Senado].

4) Facultades en relación al impulso y concertación del Estado Autonómico:

a) información, estudio y seguimiento en materias de naturaleza autonómica [artículos 56.a) y v) del Reglamento del Senado],

b) recibir información del Gobierno sobre acuerdos interadministrativos [artículo 56.l) del Reglamento del Senado],

c) recibir información del Gobierno sobre procedimientos ante el Tribunal Constitucional en relación con las Comunidades Autónomas [artículo 56.f) del Reglamento del Senado],

d) solicitar información sobre los órganos de cooperación entre Gobierno y Comunidades Autónomas [artículo 56.g) del Reglamento del Senado],

e) facultades en relación con la Unión Europea y su incidencia en el Estado Autonómico [artículo 56.p), q) y r) del Reglamento del Senado] en materia de adaptación normativa, fondos europeos y criterios sobre la representación española,

f) facultades de impulso autonómico [artículo 56.h) e i) del Reglamento del Senado].

5) Facultades en relación con el impulso territorial del Senado:

a) informar cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado desde la perspectiva del contenido autonómico [artículo 56.b) del Reglamento del Senado], objeto de largos debates y controversias que han ido perfilando esta intervención desde la generalidad a determinados actos parlamentarios,

b) proponer mociones al Pleno [artículo 56.u) del Reglamento del Senado],

c) informar, anualmente, al Presidente del Senado sobre sus actividades y deliberaciones en relación con el Estado de las Autonomías [artículo 56.t) del Reglamento del Senado].

En términos generales se observa el evidente alcance autonómico de esta Comisión que tuvo un fuerte impulso inicial y luego ha permanecido con actividad sostenida. La realidad muestra que con ella la Cámara contaba con elementos suficientes para una intervención decididamente territorial, no obstante, por diferentes circunstancias, entre la que no es la menor el anuncio durante el debate en la Comisión sobre el Estado de las Autonomías de 1994 del posible inicio de los estudios conducentes a la reforma constitucional del Senado, la experimentación en clave autonómica desde esta Comisión ha perdido la fuerza que podía haber tenido, a favor de los preparativos informativos de una posible reforma.

Con todo la Comisión General ha ejercitado regularmente sus funciones de toda índole, y ha creado ponencias de trabajo sobre papel y funciones de los entes territoriales en la Unión Europea, que en diciembre de 1995 elaboró un excelente informe sobre papel y funciones de los entes territoriales en el futuro de la Unión Europea, referente a las fases ascendente y descendente en la participación europea y creó otras ponencias sobre sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, evaluación de los Fondos Europeos y el FCI, o sobre aspectos polémicos como la cuestión de los enclaves territoriales que concluyó en un informe resultado de complejas y difíciles negociaciones; o en la VI Legislatura las ponencias sobre el sistema de financiación autonómica y para la evaluación de las necesidades de información económico-financiera de carácter territorial del Senado y en la VII la Ponencia de estudio sobre la reforma del Senado, hasta ahora de existencia más bien mortecina.

Paralelamente se ha mantenido la discusión sobre una posible reforma constitucional del Senado y resulta posible hablar a este respecto de dos fases: la primera con el planteamiento formal del estudio de la reforma a partir de septiembre de 1994 y la constitución de la Comisión Conjunta y en ella una Ponencia, que celebró durante 1995 diecinueve reuniones en las que comparecieron los ponentes de la Constitución de 1978, Presidentes de Comunidades Autónomas y expertos en número total de 35 comparecientes; y la segunda con la constitución de la Comisión especial para el estudio de la reforma constitucional del Senado el 6 de noviembre de 1996 cuya Ponencia tuvo numerosas reuniones a lo largo de la VI Legis-

latura sin alcanzar acuerdos operativos, aunque ciertamente en algún momento si pareció posible adoptar un acuerdo de mínimos.

Durante la V Legislatura la Comisión General llevó a cabo 21 reuniones plenarias y 34 de su Mesa y Portavoces; a lo largo de la VI Legislatura la Comisión General de las Comunidades Autónomas celebró 40 sesiones plenarias y 39 de su Mesa y Portavoces; mientras que en lo que llevamos de VII Legislatura se han llevado a cabo 34 sesiones plenarias y 32 de Mesa y Portavoces, amén de 4 de la Mesa.

Según se indicaba una de las facultades de la Comisión General de las Comunidades Autónomas es intervenir en materia de acuerdos y convenios interautonómicos. En realidad uno de los primeros que se tramitaron completos y conforme al nuevo procedimiento fue el del Arco Mediterráneo, a comienzos de la V Legislatura (1994-95) y después, se han visto 6 en la VI Legislatura y 4 en la VII Legislatura hasta la fecha (enero 2003), siendo destacable al respecto el carácter limítrofe generalmente de las Comunidades signatarias y el complejo asunto del Acuerdo entre Extremadura y Andalucía sobre recepción de emisiones de RTV Andaluza en Extremadura que a punto estuvo de convertirse en conflicto.

En el ámbito legislativo la Comisión General de las Comunidades Autónomas ha tramitado 16 proyectos de ley en la V Legislatura, 20 proyectos de ley en la VI Legislatura y 18 en lo que va de VII, todos ellos de evidente contenido autonómico -reformas estatutarias, FCI, nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, cesión de tributos a Comunidades-.

Ha habido también información sobre organismos de cooperación, por ejemplo, Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera, e información sobre convenios administrativos, informes de contenido autonómico sobre el Proyecto de Ley de Presupuestos y el de Medidas Fiscales y Administrativas; y 27 comparencias de Ministros entre la V, VI y VII Legislaturas, así como más de 42 autoridades o funcionarios, entre otros del Presidente del Comité de las Regiones, Presidenta de la Federación Española de Municipios y Provincias, Presidente del Consejo de Política Fiscal y Financiera y Presidente de la Comisión de Política Regional del Parlamento Europeo, Altos Cargos del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa, Consejeros autonómicos y otras autoridades.

La Comisión General también ha debatido mociones -17- y preguntas orales en Comisión -12-.

Añadamos a ello que la Comisión General ha sido numerosas veces requerida para reuniones por los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas más de una decena de veces, bien sea para debatir sobre el REF Canario, el Plan Hidrológico, reformas sociales, sistema de financiación, etc.

Sin embargo sólo ha habido dos debates sobre el Estado de las Autonomías, el de septiembre de 1994 y el de marzo de 1997, pese a que el Reglamento dispone la celebración anual de esta clase de debates; se ha dicho que la fórmula de estos dos debates está caduca, pero no hay nuevas fórmulas a discutir sobre la mesa, se habla de que hay que reformar esta reforma de 1994, pero tampoco hay nuevas fórmulas. Las últimas iniciativas se centran en determinar que la Conferencia de Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas que preside el Ministro de Administraciones Públicas, órgano de cooperación entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas, en virtud del artículo 56 p) y q) del Reglamento del Senado, utilice las instalaciones y medios del Senado para la celebración de sus reuniones en esta Sede con información periódica del contenido de estas reuniones a la Comisión General de las Comunidades Autónomas para la posible posterior celebración de un debate sobre actividad de la Unión Europea con repercusión de carácter territorial, a cuyo efecto se plantea la suscripción de un Acuerdo entre el Senado y el Ministerio de Administraciones Públicas. Verdaderamente es difícil que, a legislatura vencida prácticamente -falta un año y poco más para las elecciones generales- y con elecciones autonómicas a la vista en primavera -el cuarto domingo de mayo de 2003- se pueda plantear una reforma. Mientras el 25 aniversario de la Constitución y del Senado constitucional y del Estado Autonómico, seguramente volverá a poner en evidencia una de las escasas carencias orgánicas de nuestra Constitución: la reforma del Senado, aunque, a mi juicio, con la reforma del 94 se intentó y seguramente también se ha perdido, hasta ahora, una real posibilidad de ensayar cómo podría ser un Senado plenamente territorial, aunque en la práctica, algo se ha avanzado en la Cámara en el ámbito territorial, subjetivo y objetivo, desde 1994. En todo caso está por llevar hasta sus últimas consecuencias el valor de la reforma del 94, con las actualizaciones que fueran necesarias, como fase previa y de experimentación, anterior a una reforma de la Constitución sobre estas cuestiones.