LA COMISION GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS (REFORMA DEL REGLAMENTO DEL SENADO)

Por
PIEDAD GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ
Letrado de las Cortes Generales

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. LA GESTACIÓN DE LA REFORMA.—II. CONTENIDO DE LA REFORMA: A) *Uso de las lenguas cooficiales.* B) *La Comisión General de las Comunidades Autónomas: a)* Composición. *b)* Funcionamiento. *c)* Competencias: 1. De carácter legislativo. 2. Participación en decisiones del Senado relacionadas con las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. 3. Estudio, informe y propuesta. 4. Conocimiento e información en materia autonómica. 5. Control y seguimiento. C) *Otros aspectos de la reforma.*—III. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN. LA GESTACIÓN DE LA REFORMA

Prácticamente desde la aprobación de la Constitución, viene hablándose de la difícil situación en que se encuentra el Senado para cumplir el cometido de Cámara de representación territorial que le atribuye el artículo 69.1 de aquélla.

Las perspectivas de futuro del Senado español dentro del marco jurídico actualmente establecido dependen, lógicamente, de la capacidad de la propia Cámara para hacer un uso intensivo y extensivo de las facultades que le confiere la Constitución, así como de la voluntad de los partidos políticos y de otros actores de la vida política (como las Comunidades Autónomas) para hacer al senado protagonista en los temas para los que está especialmente capacitado, por su composición y especialización temática. Si bien, tal vez —como es previsible— las verdaderas posibilidades del Senado en el entramado orgánico que establece nuestro sistema constitucional sólo lleguen a utilizarse en el supuesto posible, aunque improbable, de que no coincidan las mayorías dominantes en las dos Cámaras de las Cortes Generales.

Sin embargo, la cuestión de la reforma del Senado se ha planteado casi desde los comienzos de su andadura, primero en forma de interrogante y, más adelante, a partir del décimo aniversario de la Constitución, como la afirmación de una necesidad (1). Partiendo de esta afirmación, la doctrina

(1) La reforma del Senado, o su conversión en efectiva Cámara de representación territorial, figuraba en casi todos los programas presentados por los partidos políticos para las elecciones de octubre de 1989. Ya en 1987, casi la mitad de las mociones presentadas en el curso del debate sobre el estado de las Autonomías propusieron la modificación

y la clase política debaten sobre el alcance y procedimiento de dicha reforma y, en concreto, si precisa de una modificación constitucional (2).

Las razones para este sentimiento de insatisfacción, incluso de frustración respecto del Senado en la opinión pública española, las ha expuesto el que fue Presidente de la Cámara Alta en la Legislatura constituyente (3) enumerando varios factores que a ello confluyen: en primer lugar, la falta de capacidad de comunicación de la propia Cámara; en segundo lugar, la crisis de identidad que la misma sufre, «enferma de celos del Congreso», que le hace buscar continuamente algo en qué ocuparse, como si no le bastara su misión específica de segunda lectura; en tercer lugar, la actuación de los propios partidos, que rara vez destinan al Senado unos representantes verdaderamente significativos de sus respectivas formaciones y Senadores autonómicos que constituyan la voz del Gobierno o de la oposición de la respectiva Comunidad.

Se llegue o no a una reforma de la Constitución (4), hace ya tiempo

---

del papel del Senado en el esquema constitucional («Diario de Sesiones del Senado», núms. 55 y 56 de 1987, págs. 2103 y ss.). Como señala MORALES ARROYO (*Notas en torno a la reforma del régimen jurídico del Senado español*, «La Ley», núm. 2317, 1989), las soluciones propuestas por la doctrina y las fuerzas políticas pasan necesariamente por la potenciación de su papel de mediación y punto de encuentro entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

(2) MARTÍNEZ SOSPEDRA, en su obra dedicada monográficamente a *La Reforma del Senado* (Valencia, 1990), señala que la mayor parte de la doctrina ha venido descartando durante mucho tiempo cualquier reforma del Senado que no pase por la reforma constitucional. De ahí que califique de «reforma vergonzante» las propuestas dirigidas a la potenciación del Senado, presentadas como sustitutivos o paliativos de la reforma constitucional expresa, pero que en ocasiones suponen una reforma constitucional tácita (pág. 190). Esta obra contiene un útil cuadro sobre algunas propuestas doctrinales para la reforma del Senado. El autor pone especial énfasis en la importancia de cambiar el reclutamiento político para la Cámara Alta, interés que encontramos también en AJA (*Debate sobre la reforma del Senado*, «Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario», núm. 3, 1991, pág. 200). Por su parte, en este mismo debate, ARAGÓN REYES se inclina porque la reforma del Senado se instrumente, no mediante la modificación de la Constitución o del Reglamento, sino a través de una ley orgánica cuyo apoyo constitucional se encuentra en el artículo 69.2 (*ibidem*, págs. 210 y ss.). Por el contrario, GARRORENA MORALES entiende que sólo una reforma constitucional podría hacer del Senado auténtica sede institucional para el tratamiento común de las múltiples cuestiones que plantea un Estado territorial complejo, si es que éste es el objetivo que persigue la reforma (*ibidem*, págs. 255 y ss.).

(3) Antonio FONTÁN, *El Senado de las Autonomías*, «Nueva Revista», núm. 19, noviembre 1991, págs. 6 y ss. FONTÁN afirma que la cuestión del Senado por sí sola no justifica una reforma constitucional, puesto que «con el actual marco constitucional el Senado puede ser eficaz, de modo particular en el proceso legislativo». Como Cámara de segunda lectura, el Senado opera con más información sobre la opinión general y el criterio de los grupos sociales acerca de los textos que se discuten, con lo cual el Gobierno y los partidos están en mejores condiciones de acertar, sobre todo en los debates y en los aspectos técnicos. La revitalización del Senado, según FONTÁN, no necesita esperar una reforma constitucional, basta que se propongan de consuno llevarla a cabo la propia Cámara, los partidos, el Gobierno de la Nación y las Autonomías.

(4) Posibilidad perfectamente constitucional (y por tanto legítima), pero que debe ser abordada con especial precaución, ya que todo cambio en un elemento de la estructura institucional incide en el conjunto entero de las relaciones estructurales. MARTÍNEZ SOSPEDRA registra «el sordo pero constante progreso de las posiciones partidarias de la reforma constitucional» en este punto (*op. cit.*, pág. 10). Asimismo pone de relieve que la doctrina no propone soluciones a los numerosos problemas que el Senado —o su deficiente existen-

que en la Cámara Alta se trabaja en la reforma de su Reglamento. En la *III Legislatura*, como consecuencia del Debate sobre el estado de las Autonomías, el Pleno del Senado aprobó, el 2 de diciembre de 1987, la siguiente moción que había propuesto el Grupo Parlamentario de Convergencia i Unió:

> «Que el Pleno del Senado acuerde que por la Comisión de Reglamento se estudie la modificación del vigente Reglamento de la Cámara con el fin de adaptarlo al máximo, a la condición de Cámara de representación territorial que la Constitución asigna al Senado, presente sus conclusiones y, si procediere, la correspondiente propuesta de reforma del citado Reglamento.»

Para la ejecución de esta moción, se constituyó el 8 de marzo de 1988 en la Comisión de Reglamento una Ponencia para el estudio de su reforma, que ofrecía, como especialidad notable y desusada en las restantes Comisiones de la Cámara, la de estar integrada por todos los Portavoces de los Grupos Parlamentarios del Senado, además de por los miembros de la Mesa de la Comisión.

El día 6 de abril de 1988 se produjo la primera y única reunión de la Ponencia de la Comisión de Reglamento en esta III Legislatura, en la que se acordó dar prioridad al aspecto de la reforma relativa a la adaptación del Senado a su carácter de Cámara de representación territorial (5).

Con la disolución de la Cámara, se produjo la caducidad de este asunto.

Ya en la *IV Legislatura*, el 20 de diciembre de 1989, el Pleno del Senado aprobó una Moción, presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista, Convergencia i Unió, Centro Democrático y Social, Senadores Nacionalistas Vascos y Mixto, del siguiente tenor:

> «Se insta al Presidente del Senado a la convocatoria de la Comisión de Reglamento, a la mayor premura, para que ponga al día sus trabajos referidos a la formulación de una propuesta consensuada de reforma del Reglamento de la

---

cia— ocasiona (pág. 11). Por el contrario, José María GIL-ROBLES, tras proclamar su creencia en la necesidad de la reforma constitucional, formula no obstante una serie de propuestas dirigidas, de una parte, a potenciar las funciones del Senado y, de otra, a aumentar la vinculación entre los 208 Senadores electos y las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, mediante la reforma de los Estatutos de Autonomía, en su caso [*El Senado en la Constitución española*, «Revista Tapia», núm. 43, 6 de diciembre de 1988 (conmemorativa de los diez años de la Constitución), págs. 29-32]. M.ª Rosa RIPOLLÉS SERRANO (*La funcionalidad del Senado en el Estado de las Autonomías*, «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 37, 1993, pág. 123) enumera razones a favor de cada una de las soluciones posibles: la reforma constitucional o una mutación constitucional que diera lugar a un Senado renovado.

(5) Con anterioridad a dicha reunión, o con posterioridad a ella, los distintos Grupos Parlamentarios hicieron llegar distintos documentos en los que constaba su postura sobre la reforma reglamentaria, que oscilaba entre la reforma meramente técnica y la planteada desde la consideración específica del Senado como Cámara territorial.

Cámara, en orden a potenciar de manera más satisfactoria sus funciones de representación territorial.»

Nuevamente se constituyó una ponencia en el seno de la Comisión de Reglamento, el 21 de febrero de 1990, integrada por la Mesa de la Comisión y los Portavoces de los Grupos Parlamentarios en la Cámara.

La Ponencia alternó fases inactivas (normalmente relacionadas con procesos electorales en las Comunidades Autónomas) con otras de febril actividad, entre 1990 y 1992. Ya en su primera reunión, celebrada el 25 de abril de 1990, la Ponencia acuerda seis puntos que servirán de base o marco a sus trabajos, entre los que se incluye expresamente la circunscripción de la reforma al Reglamento de la Cámara. El 19 de febrero de 1991 se añade un punto más a este acuerdo, referido a la posibilidad de uso de las lenguas de las Comunidades Autónomas en las actividades parlamentarias del Senado (6). El 15 de octubre de 1991 los Portavoces presentan a la Ponencia un documento que servirá de base a sus trabajos, que se desarrollan durante los primeros meses de 1992, obteniendo preacuerdos sobre la constitución y funciones de una Comisión General de las Comunidades Autónomas, con excepción de la adopción de acuerdos y el uso de lenguas en el seno de la misma, temas en los que no se logra el acuerdo. Los trabajos de la Ponencia se interrumpen en febrero de 1992 ante la convocatoria de elecciones en Cataluña.

El día 26 de febrero de 1992, el Pleno del Senado aprueba por unanimidad una Moción en la que insta a la Ponencia de la Comisión de Reglamento a que sus trabajos, ya avanzados, puedan culminar en el período de sesiones en curso. No se alcanzó, sin embargo, entonces el consenso sufi-

---

(6) El texto de estos preacuerdos es el siguiente:

"1. El desarrollo del Estado de las Autonomías reclama y permite la reforma del Senado, para potenciar su función territorial.

2. Tal reforma ha de ser abordada mediante la correspondiente modificación del Reglamento de la Cámara.

3. Sin perjuicio de cualquiera otros que puedan determinarse a lo largo de los trabajos de la Ponencia, el objeto prioritario de la reforma del Reglamento del Senado será la promoción de la presencia en él de las instituciones autonómicas.

4. En el Senado se crearán aquellos órganos que resulten necesarios a fin de permitir y potenciar la presencia y participación de las instituciones autonómicas en los trabajos de la cámara.

5. Entre las funciones de estos órganos, sin perjuicio de las que puedan atribuirse a otros de la Cámara, estará la de promover el estudio, tramitar, debatir, informar y dictaminar, en cada caso, sobre cuantos asuntos de interés autonómico hayan de conocer las Cortes Generales.

6. La participación de representantes de las instituciones autonómicas en los trabajos de un órgano senatorial no podrá ser imperativa, sino basada en el acuerdo político de colaboración entre las instituciones del Estado; nunca podrán suscitarse por ella actos de control parlamentario; tampoco implicará el reconocimiento de las prerrogativas senatoriales a quien no reúna tal condición.

7. En el marco de esta reforma reglamentaria, se estudiará la posibilidad de uso, en las actividades parlamentarias del Senado, de las lenguas que, además del castellano, tengan la condición de oficiales en el territorio de alguna Comunidad Autónoma, de acuerdo con la Constitución y los correspondientes Estatutos de Autonomía."

ciente para dar cumplimiento al mandato de la Cámara, como quedó de manifiesto en las reuniones de la Ponencia de 22 de diciembre de 1992 y 2 de febrero de 1993.

Como consecuencia de esa falta de consenso, serán cuatro los Grupos Parlamentarios (con la ausencia del Grupo Popular) que presenten, en esta última fecha, una «Propuesta de reforma del Reglamento del Senado en lo que atiende a la potenciación de su función territorial» (7), en la que se plasman los acuerdos alcanzados hasta entonces por la totalidad o la mayoría de los grupos en el seno de la Ponencia de Reglamento.

Esta propuesta, a la que se presentaron 61 enmiendas, es objeto de informe de Ponencia y dictamen por la Comisión de Reglamento (8) y quedó pendiente de inclusión en el orden del día de una sesión plenaria, que no llegó a celebrarse por disolución de la Cámara el día 13 de abril de 1993.

Iniciada la *V Legislatura*, el 13 de octubre de 1993 se presenta una nueva propuesta de reforma, esta vez suscrita por los Portavoces de todos los Grupos Parlamentarios (9), excepto el de Senadores Nacionalistas Vascos, de contenido prácticamente idéntico a la anterior.

A lo largo de su tramitación, que culmina con la aprobación por el Pleno de la Cámara el 11 de enero de 1994, se introducen algunas modificaciones, de las cuales la más importante quizá sea el carácter legislativo de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Pese a efectuarse una doble ampliación en el tema lingüístico, como veremos (introducción en la sesión constitutiva y en los escritos a remitir a las Cámaras), el rechazo de una enmienda en esta materia (10) motivó el voto en contra de la reforma por parte de los Senadores de Unió Democrática de Catalunya, quienes rompieron la disciplina de voto de Convergencia i Unió. La reforma fue aprobada con los votos favorables de los Senadores socialistas, del Grupo Popular, Coalición Canaria, Convergencia Democrática de Cataluña y el Grupo Mixto, salvo el Senador de Eusko Alkartasuna, que se opuso a la misma, al igual que los Senadores de Unió y los del Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos.

II. CONTENIDO DE LA REFORMA

Examinado el proceso de elaboración de la reciente reforma del Reglamento del Senado, veamos las modificaciones que la misma introducirá, tanto en la estructura como en el funcionamiento de la Alta Cámara.

Y decimos que introducirá porque, aprobada el pasado 11 de enero y fijada su entrada en vigor para el siguiente período de sesiones, esto es, el

(7) Publicada en el «BOCG», Senado, Serie III A, núm. 17 a), de 10 de febrero de 1993.

(8) «BOCG», Senado, Serie III A, núms. 17 g) y 17 h), de 1 y 12 de abril de 1993.

(9) Además del Grupo Popular, se añade el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria en el Senado, que no existía en anteriores legislaturas.

(10) De las 46 enmiendas presentadas, sólo 18 fueron mantenidas para su debate por el Pleno.

día 1 de febrero, incluso comenzado dicho período y constituida la Comisión General de las Comunidades Autónomas, pasará algún tiempo hasta que pueda apreciarse la potencialidad fáctica que presentan los nuevos preceptos reglamentarios introducidos, a los que forzosamente limitamos nuestra exposición.

A) *Uso de las lenguas cooficiales*

Quizá el punto de la reforma que haya alcanzado mayor relieve ante la opinión pública haya sido la incorporación a los debates en la Cámara Alta de las lenguas que tengan, junto con el castellano, carácter oficial en alguna Comunidad Autónoma, en dos ocasiones:

— Ante el Pleno de la Cámara, en la sesión constitutiva, el Presidente electo podrá utilizarlas en su primera intervención, siendo el contenido de la misma idéntico en las diferentes lenguas.
— En la Comisión General de las Comunidades Autónomas, una vez al año, en la sesión destinada a efectuar un balance de la situación del estado de las Autonomías. Las intervenciones que se produzcan podrán realizarse en cualquiera de las lenguas oficiales (catalán, euskera, catalán propio de las Islas Baleares, valenciano, gallego), reproduciéndose íntegramente en ellas y en castellano en el «Diario de Sesiones».

Además, los ciudadanos y las instituciones podrán dirigirse por escrito al Senado en cualquiera de las lenguas cooficiales en alguna Comunidad Autónoma, facilitando la Cámara su traducción para la tramitación correspondiente. Este precepto no está pensado para la ordinaria labor parlamentaria, ni por supuesto la legislativa, sino más bien para el ejercicio del derecho de petición por los ciudadanos y para las relaciones con las instituciones de las Comunidades Autónomas.

B) *La Comisión General de las Comunidades Autónomas*

Como es sabido, el núcleo de la reforma, dirigida, como aparece expresamente en su rúbrica, a potenciar la función territorial de la Cámara, reside en la creación de una Comisión General de las Comunidades Autónomas, de carácter legislativo, pero a la que se atribuye un listado de hasta veintitrés otras funciones (fundamentalmente de recibir información e informar sobre asuntos), como veremos (11).

(11) Para su regulación se introduce en el Reglamento una Sección nueva en el Capítulo relativo a las Comisiones (nuevos arts. 55 a 62 bis).

a) *Composición.*

Esta Comisión está compuesta por doble número de Senadores que las restantes Comisiones, esto es, 62 miembros, y en ella pueden hacer uso de la palabra —además del derecho de asistencia que tienen a todas las Comisiones— los Senadores designados por las Comunidades Autónomas en aplicación del artículo 69.5 de la Constitución, sean o no miembros de la Comisión (en las restantes Comisiones sólo pueden intervenir los Senadores no miembros para la defensa de enmiendas).

Igualmente podrán intervenir en las sesiones de la Comisión General el Gobierno y los Presidentes de las Comunidades Autónomas o miembros del órgano de Gobierno de las mismas designados para ello.

La representación que ostenten estos miembros de Consejos de Gobierno no precisa ser acreditada, aunque cuando se confiera a más de una persona para la misma sesión, para intervenir en distintos puntos del orden del día, deberá advertirse de ello con anticipación a la Mesa de la Comisión.

La Mesa de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, como la Mesa del Senado y a diferencia de las restantes Comisiones de la Cámara, está formada por siete miembros: un Presidente, dos Vicepresidentes y cuatro Secretarios.

b) *Funcionamiento.*

La Comisión es *convocada* por su Presidente o por el del Senado a iniciativa propia, o cuando le sea solicitada la convocatoria por el Gobierno, un Consejo de Gobierno de Comunidad Autónoma o un tercio de sus miembros.

Ha de tenerse en cuenta que los Senadores designados por las Comunidades Autónomas deberán ser advertidos de la celebración de sesiones de la Comisión para que puedan asistir a las mismas, lo que es igualmente aplicable al Gobierno y a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

El *orden del día* se fija, al igual que en las restantes Comisiones, por su Presidente, oída la Mesa respectiva, pudiendo incluir un tercio de los miembros de la Comisión un asunto con carácter prioritario. A diferencia de las otras Comisiones, se incluye como trámite para la fijación del orden del día la audiencia de los Portavoces de los Grupos en la Comisión.

Para cada punto del orden del día se formará un registro de *oradores*, que permanecerá abierto hasta media hora antes del inicio de la sesión. A la vista de las intervenciones solicitadas y de los puntos incluidos en el orden del día, el Presidente de la Comisión, oída la Mesa y los Portavoces, fijará el orden y duración de aquéllas y la ordenación del debate, que incluye para cada punto un turno final de Portavoces. Si el Gobierno solicita el uso de la palabra, iniciará el turno de oradores.

Además de la facultad de constituir Ponencias reconocida a todas las Comisiones de la Cámara por el artículo 65 del Reglamento, se prevé expresamente que la Comisión General puede constituir *Ponencias* para examinar con carácter previo asuntos a tratar que afecten específicamente a alguna Comunidad Autónoma, en las que podrán intervenir los Senadores designados por la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma afectada. Igualmente podrá la Comisión —por mayoría— encomendar informes a cualquiera de sus miembros, con lo que se introduce en el Reglamento del Senado la figura del ponente individual.

c) *Competencias.*

Como hemos señalado, la reforma aprobada contiene en su artículo 56 un listado de veintitrés funciones atribuidas a la Comisión General, que vamos a tratar de clasificar. La enumeración de funciones se cierra con una cláusula general que reconoce a la Comisión General de las Comunidades Autónomas las funciones de carácter no legislativo que el Reglamento atribuye de modo genérico a las Comisiones de la Cámara o las que le encomiende la Mesa del Senado, siempre que estén relacionadas con cuestiones autonómicas.

1. *De carácter legislativo.*

Como decíamos antes, la Comisión General de las Comunidades Autónomas tiene carácter legislativo. Cuando actúa como tal, dictaminando sobre algún proyecto o proposición de ley que le sea remitido por la Mesa de la Cámara, observará en su funcionamiento lo establecido para las demás Comisiones legislativas del Senado (art. 61 bis). Ello quiere decir que, en tal caso, la convocatoria, orden del día, asistencia y uso de la palabra se rigen por las reglas generales establecidas para las Comisiones en los artículos 61 a 83 del Reglamento.

No obstante, también en los textos legislativos que no le corresponda tramitar por razón de la materia —que, por otra parte, afecta básicamente a Autonomías, Organización y Administración Territorial, como se denominaba la Comisión a la que sustituye— tiene intervención esta Comisión, y es aquí donde el procedimiento legislativo experimenta modificaciones.

a') *Iniciativa legislativa.* En primer lugar, en la fase instauradora del procedimiento, se atribuye a la Comisión la facultad de ejercer la iniciativa legislativa mediante la presentación de proposiciones de ley [art. 56.*s)*], que se entiende deberán cumplimentar los requisitos fijados en el artículo 108 del Reglamento para las que se deban a la iniciativa de un Grupo Parlamentario o veinticinco Senadores (formulación en texto articulado, acompañado de una exposición justificativa y, en su caso, de una Memoria en la que se evalúe su coste económico).

La tramitación de estas proposiciones, una vez acordadas por la Comisión —no se determina la forma en que son propuestas a la misma—, se ajusta a la de las restantes proposiciones de ley, comenzando con la apertura de un plazo para la presentación de proposiciones alternativas (una vez remitidas al Gobierno, de acuerdo con el artículo 151 del Reglamento del Senado, para que pueda manifestar su conformidad o disconformidad con su tramitación, si en su opinión supusiese aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios).

Concluido el plazo de presentación de proposiciones alternativas, se incluyen en el orden del día del Pleno de la Cámara, sin que haya variación en el procedimiento.

En suma, se añade un sujeto más, la Comisión General de las Comunidades Autónomas, a los hasta ahora legitimados —un Grupo Parlamentario o veinticinco Senadores— para provocar o iniciar, valga la redundancia, la iniciativa legislativa, que será asumida por la Cámara, a quien la Constitución atribuye aquélla, en caso de ser tomada en consideración. Grupos y Senadores tienen a partir de ahora una doble vía para encaminar sus iniciativas, bien directamente mediante la presentación de la correspondiente proposición de ley (art. 108), bien intentando que su propuesta sea adoptada por la Comisión General como propia y presentada como proposición de ley por la misma.

b') *Procedimiento legislativo ordinario: el informe preceptivo de la Comisión.* En segundo lugar, se introduce en la fase constitutiva o de perfeccionamiento de la tramitación de todo texto legislativo, como de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado, el informe acerca de su *contenido autonómico por la Comisión General* [art. 56.*b)*]. Varias cuestiones se suscitaron a lo largo del debate que sobre esta reforma mantuvo la Ponencia de la Comisión de Reglamento del Senado durante la IV Legislatura.

En primer término, obsérvese que la Comisión ha de informar sobre todos los proyectos o todas las iniciativas, y en concreto, sobre su contenido autonómico, habiéndose descartado la posibilidad de que informara sólo de aquellas iniciativas de interés o contenido autonómico, por la dificultad que presenta la determinación de estos conceptos y la necesidad de atribuir a un órgano su calificación. El texto actual supone optar por una remisión en bloque de todas las iniciativas a la Comisión, la cual, mediante un mecanismo, aún no determinado, para instar su actuación, probablemente se pronuncie sólo sobre aquellas que tengan relevancia autonómica y emitirá en otro caso un informe puramente formal o, sencillamente, no lo emitirá.

De otra parte, se determina expresamente el plazo para emitir el informe en caso de que se trate de proyectos o proposiciones de ley, que discurrirá desde la publicación del texto hasta la finalización del plazo de enmiendas que fija el artículo 107 del Reglamento del Senado, esto es, diez días ampliables hasta quince, o cuatro días naturales en caso de procedimiento de urgencia (aunque este plazo no está contenido en el art. 107).

De este plazo se deduce una consecuencia que no se incluyó en el texto escrito de la reforma, pero que fue considerado por los ponentes de la misma en sus trabajos, y es que la Comisión General podría, o incluso deberá en ocasiones, iniciar sus trabajos sobre proyectos o proposiciones de ley antes de que éstos hayan sido remitidos al Senado por el Congreso de los Diputados, simultáneamente a la tramitación en dicha Cámara, con objeto de poder culminar su informe sobre el contenido autonómico —previa la actuación de una Ponencia, en su caso— en el tiempo reglamentario (12).

El plazo señalado tiene por objeto permitir que el informe de la Comisión General sea conocido por la Comisión competente por razón de la materia, que ha de dictaminar el proyecto, y tenido en cuenta en sus deliberaciones. Entendemos, por tanto, que una vez aprobado dicho informe por la Comisión General, será remitido al Presidente del Senado para su traslado a la Comisión legislativa correspondiente.

En definitiva, la introducción en el procedimiento legislativo del informe de la Comisión General tiene por objeto incorporar a las Comunidades Autónomas al mismo, aunque sea mediante una participación atenuada, bajo la forma de que puedan ser oídas sus voces por los miembros de la Comisión antes de adoptar sus decisiones (13).

Entre las numerosas funciones de la Comisión General enumeradas en el nuevo artículo 56 se contienen aplicaciones concretas de la función de informar señalada con carácter general para todos los textos legislativos, referidas a determinados tipos de proyectos. Así, a los *proyectos de ley marco,* en los que las Cortes Generales pueden atribuir en materias de competencia estatal, a todas o alguna de las Comunidades Autónomas, la facultad de dictar normas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal [art. 56.*j)* RS en relación con el art. 150.1 CE]; o a las *leyes orgánicas de transferencia o delegación* a las Comunidades Autónomas de facultades correspondientes a materia de titularidad estatal [art. 56.*k)* RS, en relación con el art. 150.2 CE]. En el primer caso, se especifica que la Comisión General asumirá funciones de seguimiento y control de la legislación dictada al amparo de la ley-marco, sin perjuicio de las modalidades de control que se establezcan en las mismas.

También se incluye expresamente el informe de los proyectos de *ley de armonización* de disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas

(12) Así, dice Xavier ARBÓS (*El Senado: marco constitucional y propuestas de reforma,* en «Revista de las Cortes Generales», núm. 24, 1991, pág. 28), en la práctica podrían ampliarse los plazos que la Constitución atribuye al Senado. Para este autor, con la práctica constitucional de remisión al Senado del texto de las iniciativas legislativas al tiempo que inician formalmente su camino en el Congreso, no sería imprescindible, al menos de forma inmediata, una modificación de la regulación constitucional del procedimiento legislativo.

(13) Gonzalo MAESTRO BUELGA (*Senado y Comunidades Autónomas: algunas propuestas funcionales,* en «Revista de Estudios Políticos», núm. 65, julio-septiembre 1989, pág. 166) considera que esta participación se reforzaría con el reconocimiento a los representantes de las Comunidades Autónomas de la capacidad para presentar enmiendas, supuesto referido a los proyectos que hagan referencia a materias de interés regional, partiendo de una hipótesis de especialización funcional del Senado.

[art. 56.*l)* RS], dictados al amparo del artículo 150.3 de la Constitución. Como veremos, también interviene la Comisión General, informando previamente. en la apreciación de la necesidad de dictar dichas leyes.

Por último, se hace constar también individualizadamente que la Comisión General de las Comunidades Autónomas informará sobre las secciones del *proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado* que afecten al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas [art. 56.*o)*]. Aquí sí se dice expresamente que dichos informes serán remitidos a la Comisión de Presupuestos, para su conocimiento. Se incide así, además de en el procedimiento legislativo ordinario, en el procedimiento presupuestario, regulado independientemente en el Reglamento del Senado.

c') *Otras competencias de carácter legislativo.* Para terminar con la exposición de la incidencia de la reforma del Reglamento del Senado en el procedimiento legislativo, diremos que la Comisión General de las Comunidades Autónomas sustituye a la Comisión Mixta antes establecida por el artículo 140 del Reglamento, compuesta por la de Autonomías y Organización y Administración Territorial y la de Presupuestos, en la elaboración del dictamen sobre los proyectos de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial. Dado que estos proyectos se han presentado hasta el momento bajo la forma de proyectos de ley, que, como se recordará, constituyen el único caso de tramitación legislativa que se inicia en el Senado (14), la Comisión General será la competente para dictaminar el proyecto, además de detentar las facultades de seguimiento que le atribuye el artículo 56.*ñ)*, y que requieren la modificación de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial, que creó la Comisión de Seguimiento del Fondo de Compensación Interterritorial hasta ahora existente en el Senado, con objeto de suprimir esta Comisión y sustituirla en sus funciones por la nueva Comisión General.

2. *Participación en decisiones del Senado relacionadas con las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.*

Además de la intervención en la tramitación legislativa de proyectos y proposiciones de ley, la Comisión General intervendrá en la toma de decisiones que la Constitución atribuye al Senado en relación con las Comunidades Autónomas. En concreto, esta Comisión se pronunciará sobre:

(14) El otro caso de inicio del procedimiento en el Senado, conforme al artículo 74.2 de la Constitución, se refiere a la tramitación de la autorización de acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas (arts. 145.2 CE y 137 y ss. RS), en los que también asume funciones la nueva Comisión General de las Comunidades Autónomas. Recordemos que en estos dos supuestos, junto con la autorización de tratados y convenios internacionales, las discrepancias entre las dos Cámaras se resuelven mediante una Comisión Mixta paritaria, que presenta un texto a votar por las dos Cámaras, y sólo en caso de no aprobación de aquél, decide el Congreso por mayoría absoluta (art. 74.2 CE).

— La necesidad de autorización por las Cortes Generales de los convenios que las Comunidades Autónomas celebren entre sí para la gestión y prestación de servicios de su competencia (arts. 145.2 CE y 137 RS), así como sobre la propia autorización (art. 138 RS), proponiendo al Pleno de la Cámara su otorgamiento, denegación o autorización condicionada [art. 56.*d)*].
— La autorización del Senado, solicitada por el Gobierno, para adoptar las medidas necesarias para obligar a una Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de sus obligaciones constitucionales y legales o prevenir su actuación cuando atente gravemente al interés general de España [art. 56.*n)*], según lo previsto en los artículos 155.1 de la Constitución y 189 del Reglamento del Senado; este artículo establece la posibilidad de que la propuesta sea encomendada a la Comisión General o a una Comisión conjunta constituida conforme al artículo 58 del Reglamento.
— La necesidad de leyes de armonización de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas (arts. 150.3 CE y 141 RS).

Estas competencias hasta ahora eran ejercidas por la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial. Se añade una nueva competencia, relacionada con las Corporaciones Locales, y que cubre la laguna reglamentaria existente desde la aprobación del artículo 61 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, que atribuye al Consejo de Ministros, previo acuerdo favorable del Senado, la disolución mediante Real Decreto de los órganos de aquéllas, en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales. La reforma aprobada atribuye a la Comisión General de las Comunidades Autónomas la facultad de informar sobre las iniciativas del Gobierno en este sentido [art. 56.*n)*].

3. *Estudio, informe y propuesta.*

Como hemos señalado, corresponde a la Comisión General, además de iniciar cuantos trámites informativos, de estudio o de seguimiento considere oportunos sobre materias de naturaleza autonómica, con respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas, informar acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada por las Cortes Generales [art. 56.*a)* y *b)*].

Aparte de la dificultad que presenta la delimitación del «contenido autonómico», también debe precisarse el alcance de la expresión «cualquier iniciativa». En principio, está claro que incluye los proyectos y proposiciones de ley y que podrá afectar normalmente a iniciativas como las mociones, mediante cuya aprobación se puede expresar la voluntad de la Cámara. Más dudosa es su aplicación a instrumentos de control del Gobierno, como las interpelaciones y preguntas presentadas por los Senado-

res o los Grupos Parlamentarios, en cuya tramitación la Cámara como tal no se pronuncia. En todo caso, creemos que la Comisión hará un uso selectivo de esta competencia, informando sólo de aquellas iniciativas de particular relevancia en materia autonómica, respecto de las que inste su actuación un Grupo Parlamentario o un número de sus miembros.

El resultado de sus estudios se plasmará, además de en los informes sobre el contenido autonómico, en una serie de documentos, de los cuales el de mayor importancia es el informe que la Comisión ha de remitir anualmente al Presidente del Senado sobre sus actividades y deliberaciones respecto del desarrollo del Estado de las Autonomías. Recuérdese que en la sesión que celebre anualmente para efectuar un balance de la situación del estado de las autonomías (tras cuyo debate podrán presentarse mociones) podrán efectuarse intervenciones en las lenguas cooficiales en las Comunidades Autónomas (art. 62). Sin perjuicio de este debate, el Pleno de la Cámara celebrará anualmente otro sobre el mismo tema (con posibilidad de presentación de mociones), cuya relación con el informe de la Comisión no se especifica (art. 62 bis).

Otras facultades de propuesta de la Comisión son:

— Promover la cooperación y la coordinación entre las diversas Administraciones públicas en materias de su competencia, favoreciendo la colaboración entre ellas y la definición de ámbitos específicos de encuentro [art. 56.*h)*].
— Proponer a los poderes públicos recomendaciones sobre cuestiones de su competencia [art. 56.*i)*].
— Formular al Gobierno sus criterios respecto a la representación española en todos aquellos foros internacionales donde haya una participación territorial [art. 56.*q)*].
— Y proponer al Pleno del Senado (como cualquier otra Comisión, por otra parte) mociones respecto a asuntos de su competencia [art. 56.*u)*].

4. *Conocimiento e información en materia autonómica.*

Para el mejor cumplimiento de sus funciones, se establece que la Comisión debe ser informada por el Gobierno de distintos aspectos que presentan las relaciones de cooperación y conflicto con las Comunidades Autónomas, en concreto:

— De los acuerdos que aquél celebre con las Comunidades Autónomas o que se alcancen en los órganos de cooperación y coordinación bilateral o multilateral, en especial el Consejo de Política Fiscal y Financiera, respecto de los que también puede recabar información [art. 56.*e)* y *g)*].
— De los procedimientos formalizados ante el Tribunal Constitucional contra normas o actos de las Comunidades Autónomas, así como

de la conflictividad entre éstas y el Estado, mediante la recepción de un informe periódico [art. 56.*f*)].

Igualmente será informada la Comisión de determinadas cuestiones relacionadas con la Unión Europea, como son los procesos de adaptación normativa o actos de los órganos de la Unión Europea con trascendencia regional o autonómica —también debe informar en este punto la Comisión Mixta de Comunidades Europeas— y la cuantía y distribución de los fondos de aquélla destinados a la corrección de desequilibrios regionales o interterritoriales en España [art. 56.*p*) y *r*)].

5. *Control y seguimiento.*

La Comisión General tiene atribuidas facultades de seguimiento y control sobre las normas legislativas de las Comunidades Autónomas dictadas al amparo de leyes marco, como antes decíamos, sin perjuicio de otras modalidades específicas de control por las Cortes Generales. Para el cumplimiento de esta función, parece que deberá articularse la recepción de la correspondiente información de las Comunidades Autónomas.

Igualmente le corresponde ejercer el control y seguimiento de los proyectos de inversión contenidos en el Fondo de Compensación Interterritorial, y valorar su impacto conjunto en la corrección de los desequilibrios interterritoriales, aunque ello requerirá la supresión de la actualmente existente Comisión de seguimiento, mediante la modificación de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial. Hasta entonces, las dos Comisiones duplican sus competencias en la materia.

La Comisión efectuará, asimismo, el seguimiento de la ejecución de los proyectos de inversión que se financien con cargo a los fondos de la Unión Europea destinados a la corrección de los desequilibrios regionales o interterritoriales en España.

C) *Otros aspectos de la reforma*

Además de los dos puntos básicos (uso de lenguas y Comisión General de las Comunidades Autónomas), el Reglamento del Senado ha sido modificado en algunos preceptos concretos no relacionados con aquéllos. Así:

— La presentación de credenciales se adecúa a las especialidades de los Senadores designados por las Comunidades Autónomas, que podrán presentar tras las elecciones al Senado certificación que acredite la vigencia de su designación (art. 1.°).
— En concordancia con la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, se suprime la declaración notarial de bienes y actividades y se regulan las declaraciones exigidas, así como el Registro de intereses (art. 26).

— Se suprime la desusada Comisión de Gobierno Interior, *alter ego* de la Mesa de la Cámara, y se reordenan las Comisiones sistemáticamente, a la vez que algunas de ellas sufren modificaciones en su denominación y/o competencias (Constitucional; Interior y Función Pública; Agricultura, Ganadería y Pesca; Obras Públicas, Medio Ambiente, Transportes y Comunicaciones; Industria, Comercio y Turismo; Educación y Cultura; Trabajo y Seguridad Social; y Sanidad y Asuntos Sociales, además de la desaparición de la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial).

III. CONCLUSIÓN

Hasta aquí los términos literales de la reforma. Algunos comentarios doctrinales que en el curso de su gestación se han formulado sobre la misma, no siempre han sido favorables (15). La valoración posterior quizá coincida en que se trata de una reforma positiva, aunque tímida. En la medida en que esta exposición sólo examina textos, que ni siquiera han entrado en vigor, ha de ser forzosamente superficial. Será su aplicación práctica la que determinará si el deseo de que constituya un «banco de pruebas» (16) para una futura reforma constitucional, encaminada a dotar al Senado de un auténtico carácter territorial, ha sido cumplido y con qué resultado.

Pero más que de la letra de los preceptos reglamentarios, que tan sólo fijan el procedimiento por el que han de discurrir las iniciativas, depende de la voluntad política de los distintos sujetos implicados —grupos políticos, Gobierno, Comunidades Autónomas— el alcance autonómico de la reforma y los frutos que de la misma puedan obtenerse para el sistema político en general y para el Senado como Cámara territorial en particular.

---

(15) Así, PUNSET ha considerado que no debía aumentarse la complejidad procedimental existente en la tramitación legislativa con nuevos tipos de leyes. Esto se ha evitado finalmente en la reforma al no acudir a los proyectos de contenido o incidencia autonómica para determinar la competencia de la Comisión (*La territorialización del Senado y la reforma de la Constitución*, en «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 37, enero-abril 1993). Con anterioridad, este autor (en «El Senado en el procedimiento legislativo», en la otra colectiva *El parlamento y sus transformaciones actuales*, editor Angel GANORENA MORALES, Murcia, 1990, págs. 193 y ss.) había realizado unas propuestas de reforma de la intervención del Senado en los distintos tipos de proyectos de ley, pero rechazado asimismo, por no introducir mayor complejidad en el procedimiento legislativo, una presencia mayor del Senado en la elaboración de las leyes delimitadoras de las competencias de las Comunidades Autónomas. Concluye inclinándose porque la reforma constitucional del Senado se limite a un cambio meramente estructural. Igualmente, Luis BOUZA-BREY (*Hipótesis para una reforma del Senado*, en «Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público», núm. 6, Barcelona, 1987, págs. 51-65) es contrario a la determinación de una categoría especial de «leyes autonómicas», de difícil definición jurídica.

(16) No se ha dado en la reforma reglamentaria, no obstante, el paso decisivo para que fuera un auténtico «ensayo general con todo» de un futuro Senado autonómico: que la Comisión hubiera estado compuesta exclusivamente por los Senadores designados por las Comunidades Autónomas.