

# Un intento de territorialización del Senado: La Comisión General de las Comunidades Autónomas.

*Francisco J. Gutiérrez Rodríguez*  
*José María Morales Arroyo*  
Universidad de Sevilla

## 1. INTRODUCCION

Uno de los temas en los que el constituyente español trabajó más a oscuras fue, sin duda, en la determinación del modelo de Senado que deseaba instaurar dentro del futuro régimen político nacional. Apremiado por factores políticos del momento de sobra conocidos y por la inercia que suponía la configuración que se había dado a la institución en la Ley para la Reforma Política, terminó definiendo el Senado como una “Cámara de representación territorial” (art. 69.1 CE), al tiempo que le negaba dicha naturaleza cuando en su momento reguló la forma de selección de sus miembros y las competencias que debía desempeñar.

No obstante, la parquedad con la que se formalizó la estructura y el funcionamiento del Senado encontraba una cierta justificación en, al menos, dos razones. De un lado, como ha recordado recientemente RIPOLLES (1), el Senado se construía sin una referencia previa en nuestra historia constitucional y parlamentaria de Cámara organizada territorialmente que actuara como modelo en las Cortes Constituyentes (2). Ciertamente, existían modelos comparados; pero, en esta ocasión el legislador constituyente decidió, por los motivos que fuese, no asumirlos y adaptarlos al texto constitucional que estaba creando. Y, de otro lado, existía una tendencia clara a conectar el Senado con el modelo de descentralización política constitucionalmente propugnado, una circunstancia que planteaba problemas evidentes. Se desconocía por completo cuál iba a ser el resultado definitivo de la descentralización y el tipo de Estado que quedaría. Así pues, coherentemente, el legislador de 1978 prefirió no

---

(1) María Rosa Ripollés: “El Senado”, en *Informe Comunidades Autónomas 1993*, vol. I. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 1994, p. 80.

(2) Sólo el Proyecto de Constitución republicana de 1873 adoptó un Parlamento bicameral en el que su Senado era elegido por las Cortes de los Estados miembros en razón de cuatro por Estado (arts. 50 y 52).

comprometer el futuro del Senado ligándolo a un indeterminado modelo autonómico.

Esa indeterminación y respeto previos convirtieron al Senado en centro de constantes críticas, que dieron lugar a un debate continuado entre la opinión pública, la doctrina y los propios parlamentarios en torno a cuál debería constituir el principio sobre el que se asentara la estructura y la vida del mismo. Por ejemplo, ya en la elaboración misma del Reglamento del Senado de mayo de 1982 surgieron diferentes iniciativas dirigidas a conceder vías de expresión a intereses territoriales en los trabajos de la Cámara; de todas ellas se terminó asumiendo la figura de los grupos territoriales de escasa virtualidad en la práctica parlamentaria (3). Ese debate en sede doctrinal no se ha circunscrito a la disputa sobre la definición del modelo de Senado más adecuado a nuestro régimen político, sino que se ha empeñado en la determinación del instrumento de técnica jurídica que debía utilizarse para su consecución. A este respecto dos han sido las opciones más destacadas: de una parte, la de aquéllos que han defendido que bastaría con una reforma de la norma interna de funcionamiento del Senado para alterar su naturaleza y convertirlo en una auténtica Cámara de representación territorial; y, de otra parte, la de aquellos que sólo creen viable la transformación si se revisa el articulado del texto constitucional (4).

A estas alturas de desarrollo constitucional se ha solventado ampliamente uno de los interrogantes a los que se enfrentó el Constituyente, pues el modelo de Estado autonómico se encuentra lo suficientemente cerrado como para tener una idea clara sobre las carencias del actual Senado y sobre el modelo de Cámara territorial que más conviene a su funcionamiento. La constatación de este dato ha provocado que ya desde 1987 se acrecentase la virulencia de las críticas a la Constitución en este aspecto y a que proliferasen las propuestas dirigidas a la reforma de la Cámara Alta.

---

(3) Expusimos nuestra postura crítica a la eficacia de los grupos territoriales en José María Morales Arroyo: "Notas en torno a la reforma del régimen jurídico del Senado español", en *La Ley*, 2317 (1989), pp. 1 ss.

(4) Este es un debate que se reproduce de nuevo en la Cámara durante la tramitación de la reforma que se comenta. A modo de ejemplo pueden citarse las intervenciones de los Senadores PETRIZAN IRIARTE y SANZ CEBRIAN, defendiendo la segunda postura, y de BAYONA AZNAR, defendiendo la bondad de la reforma reglamentaria en sí misma, dentro del debate de toma en consideración de la Proposición de la reforma; en *Diario de Sesiones del Senado (DSS)*, a partir de este momento), 10, de 3 de noviembre de 1993, pp. 323 a 326 y 331 a 333, respectivamente.

Sin embargo, ese movimiento no ha tenido resultados perceptibles hasta 1994. El 11 de enero del presente año el Pleno del Senado ha aprobado la reforma de su Reglamento que más lejos ha llegado en un intento por transformar la naturaleza de la Cámara, organizándola conforme al principio constitucional de la "representación territorial", sin el recurso a la modificación de la Norma fundamental (5). En este sentido, los resultados conseguidos pueden considerarse aún modestos, pues casi se han reducido a la creación dentro de la Cámara alta de la denominada "Comisión General de las Comunidades Autónomas"; aún así, como desde una perspectiva descriptiva se destacará en el presente ensayo, la lógica de la reforma puede tener consecuencias interesantes para el funcionamiento futuro de la institución parlamentaria.

Bien es verdad que no se ha limitado la reforma de enero a la creación de la mencionada Comisión, sino que también ha actualizado y modificado otras cuestiones reglamentarias. De hecho, la revisión se desenvuelve en tres grandes artículos de contenido heterogéneo.

En el artículo primero, se afronta la regulación de cuestiones tan dispares como los requisitos para el perfeccionamiento de la condición de senador (nuevos arts. 1 y 26 del Reglamento del Senado, RS desde ahora) y algunas de sus ventajas estatutarias (nuevo art. 26 RS), como el sistema general de las Comisiones en el Senado, conformando un régimen y fijando categorías que lo acercan bastante al sistema del Congreso de los Diputados (nuevo art. 49 RS), o como, por último, la previsión del uso de lenguas diferentes al castellano por el Presidente del Senado en la primera de sus intervenciones tras su elección (6).

En el artículo segundo del texto de la reforma se regula la citada Comisión General de las Comunidades Autónomas, que viene a sustituir a la anterior Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial, y en el artículo tercero una serie de adaptaciones en el resto de los preceptos reglamentarios, cuya necesidad se deriva de la introducción de aquélla. Por úl-

---

(5) BOE de 19 de enero de 1994.

(6) "En su primera intervención ante el Pleno de la Cámara, el Presidente podrá utilizar el castellano y las demás leguas que tengan carácter de oficiales en alguna Comunidad Autónoma, de acuerdo con la Constitución y el correspondiente Estatuto de Autonomía. En este supuesto el contenido de dicha intervención será idéntico en las diferentes lenguas" (art. 11, *bis* RS).

timo, dentro del artículo tercero aparece una aislada autorización, recogida en una nueva Disposición Adicional, por la que se permite a los ciudadanos y a las instituciones que redacten los escritos dirigidos al Senado tanto en castellano como en cualquier otra lengua oficial en las diferentes Comunidades Autónomas.

Evidentemente, la parte más llamativa de la reforma por su originalidad es la introducción de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y las consecuencias que ello puede conllevar para el futuro funcionamiento del Senado. Como ha escrito RIPOLLÉS, la misma “poco tiene que ver con las demás comisiones de Senado, y ello porque ni en su composición, mesa, convocatoria, determinación del orden del día, sistema de debates, y funciones, sigue las reglas generales de las Comisiones del Senado” (7). Y, por tanto, dedicaremos a ella la parte central de este breve y rápido comentario.

La reciente reforma reglamentaria tiene como referencia más cercana una moción suscrita unánimemente por la Cámara el 12 de diciembre de 1989, por la que se instaba a actuar colectivamente a los sujetos parlamentarios para potenciar de modo satisfactorio las funciones de representación territorial del Senado. Este mandato fue acogido a finales de la IV Legislatura de las Cortes momento en el que una Ponencia constituida en la Comisión de Reglamento del Senado redactó y presentó una propuesta de reforma reglamentaria, que llegó a dictaminar el Pleno del órgano, pero que decayó irremediabilmente tras la disolución de las Cortes Generales acaecida en 1993 (8).

Tras la constitución de las Cortes Generales en la V Legislatura, todos los grupos parlamentarios, salvo el Grupo de los Senadores Nacionalistas Vascos, decidieron reiniciar los trabajos normativos dirigidos a potenciar territorialmente el Senado, retomando la labor de la Legislatura fenecida y presentando una propuesta de reforma el 19 de octubre de 1993 (9).

La tramitación de la propuesta no tuvo destacadas incidencias. En la Sesión Plenaria de 3 de noviembre de 1993 fue tomada en consideración por la

---

(7) María Rosa Ripollés: “El Senado”, *op. cit.*, p. 80.

(8) De hecho, el tema se encontraba incluido en el Orden del Día del Pleno del Senado de 27 de abril de 1993.

(9) *DSS*, 10, *cit.*, pp. 323 ss., y *Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG*, desde ahora), *Senado*, serie III A, 5 (a), de 22 de octubre de 1993.

Cámara (10), informada en Ponencia el 10 de diciembre (11) y objeto de dictamen por la Comisión de Reglamento en la sesión del 16 de diciembre (12), para terminar siendo aprobada en el mencionado Pleno de la Cámara de 11 de enero (13). Con posterioridad a su aprobación, en cumplimiento de una disposición adicional que acompañaba al texto de la reforma, el Presidente de la Cámara, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces, dictó el 3 de mayo el Texto Refundido del vigente Reglamento del Senado (14) un texto en el que se ha modificado sustancialmente la numeración reglamentaria, concediendo una nueva ordenación a los preceptos reformados. Por lo tanto, a partir de ahora será la numeración de dicho Texto Refundido la que se siga en el desarrollo del presente comentario.

## 2. FINALIDAD Y OBJETO DE LA REFORMA

Una modificación normativa debe estar presidida, al menos, por dos intenciones: de una parte, por la intención de provocar un cambio en una situación que se considera inadecuada para la realización los intereses en juego; y, de otra, ese cambio o modificación debe responder a un deseo de mejorar o perfeccionar la funcionalidad de la materia objeto de regulación. Ahora bien, para que sea valorada positivamente dicha modificación, será necesario apreciar no sólo que ambas intenciones han estado presentes, sino también que han sido plenamente alcanzadas como objetivos. Por lo tanto, teniendo en cuenta estas premisas, la intención y resultado del cambio y la intención y resultado de la mejora, es como debemos afrontar el análisis y la valoración de la reforma que del Reglamento del Senado ha tenido lugar recientemente.

Sin embargo, no podemos dejar de recordar la enorme diferencia existente entre la modificación de un texto normativo y la modificación real de la

---

(10) *BOCG, Senado*, serie III A, 5 (d), de 5 de noviembre.

(11). En Informe se encuentra recogido en *BOCG, Senado*, serie III A, 5 (f), de 15 de diciembre.

(12). *DSS, Comisión de Reglamento*, 50, de 16 de diciembre de 1993, y *BOCG, Senado*, serie III A, 5 (g), de 17 de enero de 1994.

(13) *DSS*, 19, de 11 de enero de 1994; el texto definitivo de la reforma aparece en el *BOCG, Senado*, serie III A, 5 (h), de 17 de enero y posteriormente, como se indica en la nota nº 5, se publicó en *BOE* de 19 de enero de 1994.

(14) En *BOE*, de 13 de mayo de 1994.

materia regulada por esa norma. Será conveniente, por tanto, comprobar si la reforma que ahora nos ocupa se ha limitado simplemente a lo primero, es decir, si sólo ha producido un cambio en la letra del Reglamento, o si por el contrario, y ésta es lógicamente la finalidad -ya veremos si el resultado- de la reforma, ha conseguido cambiar el Senado.

Los objetivos de partida y los límites que marcan la reforma reglamentaria se encuentran recogidos en su propia Exposición de Motivos, la cual remite a la moción suscrita en 1989 por todos los grupos parlamentarios y en la que se requería que de forma consensuada se potenciase satisfactoriamente la función de representación territorial de la Cámara. Ese fin debía conseguirse respetando una serie de puntos en los que las fuerzas políticas estaban de acuerdo.

Primero, que el Estado de las Autonomías reclamaba y permitía una reforma del Senado dirigida a potenciar su componente territorial, que se efectuaría mediante una revisión de sus normas internas de funcionamiento, descartando, pues, la reforma constitucional.

Segundo, que resultaba prioritario mediante la reforma el conceder presencia y participación a las instituciones autonómicas en los trabajos de la Cámara, recurriendo a las modificaciones orgánicas y funcionales del Reglamento que fuesen precisas.

Tercero, que las funciones parlamentarias que debían asumir dichos órganos serían, entre otras, las de “promover el estudio, tramitar, debatir, informar y dictaminar, en cada caso, sobre cuantos asuntos de interés autonómico hayan de conocer las Cortes Generales”.

Y, cuarto, que “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 instituciones del Estado; nunca podrán suscitarse por ella actos de control parlamentario; [y] tampoco implicará el reconocimiento de las prerrogativas senatoriales a quien no reúna tal condición”.

Así pues, la fórmula de “potenciar la función territorial” no quiere decir más que intentar hacer efectiva la proclamación constitucional de que el Senado sea la Cámara de “representación territorial”; y ello exige que se encuentre una fórmula que haga posible una verdadera representación de los

intereses territoriales, entendidos como intereses de las Comunidades Autónomas, en un órgano central del Estado como es el Senado, y que la propia Constitución, como hemos señalado, tras esa enfática proclamación, no posibilita. En la medida en que esto se haya logrado, teniendo en cuenta las dos premisas de las que partíamos, la reforma habrá sido positiva. Por tanto, es el momento de plantear una serie de preguntas a las que esperamos poder dar respuesta una vez analizada la nueva Comisión General de las Comunidades Autónomas: ¿puede decirse que nos encontramos ante un nuevo Senado? ¿Se trata de una Cámara más territorial que antes de la reforma? ¿Representa mejor los intereses territoriales? ¿Es, en definitiva, más acorde con la realidad del Estado autonómico español?

### 3. COMPOSICION Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISION GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

La mejor manera de reflexionar desde una perspectiva aún puramente teórica sobre el acierto de la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas para los fines que persigue la reforma es analizando paso a paso como se ha dispuesto la regulación de la misma en cuestiones como su composición, la reglas que rigen su funcionamiento o el elenco de competencias que debe desempeñar.

#### 3.1. Composición

La composición de las Comisiones supone una de las más importantes decisiones para el funcionamiento ordinario de cualquier Cámara; prueba de ello han sido en el Senado las diferentes reformas de los preceptos reglamentarios que se dedican a esta materia. Así, mientras que el texto original del Reglamento del Senado preveía en su artículo 51 que las Comisiones estarían compuestas por veinticinco miembros distribuidos proporcionalmente entre los Grupos Parlamentarios, recientemente, el 6 de octubre de 1993, fue aprobada una reforma de dicho artículo 51, que alteraba de manera sustancial su regulación. A partir de tal fecha, el Reglamento no fija el número de miembros con los que han de contar las comisiones, sino que será la Mesa del Senado en la primera reunión que celebre de cada período de sesiones, oída la Junta de Portavoces, quien determine su número total de miembros, así como la distribución proporcional de los puestos entre las distintas fuerzas política (15).

---

(15) En la actualidad el número fijado es de 31 miembros. Esta regla sobre la variabilidad del número de miembros de las Comisiones no resulta novedosa, ya que es la que se viene aplicando, por mor del art. 40.1 de su Reglamento, en el Congreso de los Diputados desde 1982.

Con la reforma que ahora se analiza, el artículo 51 del Reglamento del Senado ha sufrido un nuevo cambio que da cabida a las alteraciones que se derivan de la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Esta Comisión, que no es sino la transcripción normativa de la que, ya en 1988, venía siendo propugnada como la "Gran Comisión" por alguna doctrina, va a estar compuesta justamente por un número de miembros que constituyen el doble de los actualmente previstos para el resto de las Comisiones. Con ello, sin duda, se hace honor al calificativo de "Gran Comisión", ya que puede estar integrada, como ocurre hoy en día, por 62 senadores.

Pero no serán ellos los únicos que puedan intervenir asiduamente en sus sesiones. Veamos la peculiar composición de esta Comisión General de las Comunidades Autónomas, cuyos "integrantes" se podrían clasificar en los siguientes grupos:

A) Un primer grupo lo formarían aquellos senadores que hayan sido destinados a tal Comisión por sus respectivos Grupos Parlamentarios, según les correspondan proporcionalmente. Su número exacto será fijado para cada período de sesiones, aunque como adelantábamos girará en torno a los 62. Ha de hacerse notar, no obstante, que la reforma llevada a cabo no obliga a que todos los senadores que podríamos calificar como "autonómicos" (aquellos que han sido elegidos por las Asambleas Legislativas de las distintas Comunidades Autónomas en función a lo dispuesto por el art. 69.5 de la Constitución) deban de ser miembros integrantes de esta Comisión, siendo perfectamente posible que los grupos parlamentarios designen a cualquier otro de los elegidos por sufragio universal (16). Este primer grupo goza de todos los derechos y prerrogativas parlamentarias, actuando, por tanto, con voz y voto en todas las sesiones. Su régimen no representa, por consiguiente, ninguna novedad (salvo su mayor número) en relación con las demás Comisiones o con respecto a la anterior Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial.

B) Un segundo grupo vendría formado por todos los senadores autonómicos que, pese a no haber sido destinados por sus respectivos grupos parlamentarios al desempeño de las tareas de esta Comisión, podrán asistir a sus sesiones y hacer uso de la palabra sin estarles reconocido derecho de voto, según se recoge en el artículo 56 *bis* 1 del Reglamento del Senado. Dicha previsión añade

---

(16) De hecho, actualmente, sólo 33 de los 48 senadores autonómicos está previsto que formen parte de esta Comisión.

ciertas novedades con respecto a las reglas generales en la materia, ya que el artículo 63 del Reglamento del Senado permite para todas las comisiones la asistencia a las sesiones que celebren de cualquier senador, entre ellos los autonómicos, pudiendo incluso hacer uso de la palabra -aunque sin voto- cuando se trate de la defensa de una enmienda individual. El régimen estatutario general del cargo parlamentario se modifica porque se concede automáticamente a los "senadores autonómicos" el derecho de intervención en las sesiones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas sin la condición de que hayan presentado una enmienda a un texto legislativo. Es más, las intervenciones del artículo 63 sólo se permiten cuando las comisiones ejercitan competencias legislativas; mientras que en el supuesto del artículo 56 *bis* 1 la facultad es genérica, sin que importe la naturaleza de la competencia desarrollada por la Comisión. En definitiva, la reforma introduce una diferenciación estatutaria en favor de los senadores de nombramiento autonómico que rompe el principio de igualdad, con la única justificación aparente de reconocer a los mismos un "interés genérico especial" sobre los temas eminentemente autonómicos que serán tratados por la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

C) El tercer grupo estaría integrado por los miembros del Gobierno, que podrán intervenir en las sesiones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en virtud al artículo 56 *bis* 2, apartado 1. Nada aclara la norma, no obstante, sobre el modo en que el Gobierno puede asistir a estas sesiones, siendo posible de este modo desde una asistencia del Gobierno en pleno, hasta la simple presencia de uno de sus Ministros (preferiblemente el de Administraciones Públicas). Ni que decir tiene, aunque no lo diga el Reglamento, que esa asistencia ha de quedar reducida a "estar presente" y, cuando lo solicite reglamentariamente, poder hacer uso de la palabra; pero en ningún momento esta intervención prevista por el artículo 56 *bis* 2 debe ser interpretada como posibilidad de voto o disfrute de las prerrogativas parlamentarias -salvando, claro está, los casos en los que el miembro del Gobierno tenga previamente la condición de senador-. Como podemos comprobar, en esta ocasión no se introduce novedad alguna, dado que tanto el artículo 110.2 de la Constitución (17) como el artículo 83.1 del Reglamento del Senado (18), prevén dicha asistencia con carácter general para todas las Comisiones.

---

(17) Art. 110.2 CE: "Los miembros del Gobierno tienen acceso a las sesiones de las Cámaras y a sus Comisiones y la facultad de hacerse oír en ellas, y podrán solicitar que informen ante las mismas funcionarios de sus Departamentos".

(18) Art. 83.1 RS: "Los miembros del Gobierno que no sean senadores podrán asistir con voz pero sin voto a sesiones del Pleno y de las Comisiones".

D) Finalmente, un cuarto grupo lo compondrían los representantes de los Consejos de Gobierno de las 17 Comunidades Autónomas. El artículo 56 bis 2, apartado 2 permite la intervención de tales Consejos de Gobierno en las sesiones de la Comisión, pero únicamente por medio de un representante que habrá de serlo su Presidente o un miembro del correspondiente órgano colegiado de Gobierno designado para ello; no es posible, por tanto, la asistencia de cada uno de los Consejos de Gobierno de las distintas Comunidades Autónomas en pleno. Su asistencia queda circunscrita a la facultad de hacer uso de la palabra, no pudiendo en ningún momento, como es lógico, intervenir en las votaciones, ni gozar de las prerrogativas parlamentarias. Esta posibilidad de intervención concedida a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas debe ser destacada como una de las innovaciones -la otra es el mayor número de miembros- de la nueva Comisión, pero no conviene pasar por alto que es una facultad de intervenir, no un deber, y será entonces la práctica parlamentaria y la voluntad política quienes determinarán su efectiva relevancia.

Vamos a contar, pues, con cuatro tipos distintos de sujetos con capacidad de intervenir en las sesiones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas (19): los del primer grupo son los únicos con voz y voto y, por lo tanto, han de ser los únicos considerados como *miembros de la Comisión*; el resto, los que conforman los grupos segundo, tercero y cuarto, cuentan tan sólo con el derecho de expresar sus opiniones, no pudiendo en ningún caso decidir, votar las cuestiones que hayan sido planteadas, por lo que simplemente pueden ser considerados *asistentes* eventuales.

Se debe señalar que esa asistencia eventual es posible en cualquier sesión de la Comisión, tanto en los casos en que se desempeñen funciones de estudio o información, como en aquellos otros en que se lleven a cabo tareas propiamente legislativas. Pero, sería especialmente necesaria la presencia de todos en la sesión anual que prevé el artículo 56 bis 7 dedicada a efectuar un balance de la situación del Estado de las Autonomías. Es aquí donde resultará imprescindible contar con la opinión de cada uno de los sujetos implicados.

---

(19) El número total del máximo de sujetos presentes en una sesión resulta difícil de calcular -quizás esté en torno a los 100-, pues dependerá en cada momento del número de miembros fijado por la Mesa de la Cámara para las demás Comisiones, de los senadores autonómicos que no hayan sido destinados a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, del resto de senadores que deseen asistir en virtud del art. 63, de los miembros que compongan en cada momento el Gobierno y de la representación alternativa que otorguen las Comunidades Autónomas, según el art. 56 bis 2, apartado 2 del R. S.

A la vista de la composición pretendida, podemos ya adivinar que la finalidad que se persigue con ella es la de convertir a la Comisión General de las Comunidades Autónomas en un foro de debate de la problemática del Estado autonómico. Y, si bien es verdad que era necesario buscar un punto de encuentro donde pudieran relacionarse multilateralmente todas las partes que lo integran, nos surgen dudas sobre si una Comisión parlamentaria resulta el lugar más idóneo para el desempeño de tan importante misión. A ello debe añadirse otra dificultad derivada de la máxima parlamentaria según la cual la bondad del resultado de las actividades de las comisiones y su utilidad resulta inversamente proporcional al número de miembros que la componen (20); una idea que ha provocado en todos los parlamentos la búsqueda de órganos de trabajo reducidos y operativos. Es más, esta regla ha marcado en la vida parlamentaria una tendencia general que ha llevado el grueso de los trabajos preparatorios, primero, del Pleno de la Cámara a las comisiones y, después, dentro de éstas del pleno a las ponencias.

### **3.2. Funcionamiento**

Varios son los puntos de interés que presenta la Comisión General de las Comunidades Autónomas en lo relativo a su régimen de funcionamiento y que permiten distinguirla profundamente de las demás Comisiones. Nos referiremos a sus órganos de gobierno, a la fijación del orden del día, a las intervenciones, a las ponencias especiales, a la convocatoria de sus sesiones y a la sesión anual sobre el Estado de las Autonomías.

El artículo 55 del Reglamento del Senado comienza señalando que la Mesa de la Comisión estará integrada por un Presidente, dos Vicepresidentes y cuatro Secretarios, para cuya elección se observarán las mismas normas que las establecidas para la elección de la Mesa del Senado. Vemos, pues, que la Comisión General de las Comunidades Autónomas va contar con una Mesa similar a la del Pleno de la Cámara (art. 5.1 del R. S.) y distinta de las que regirán en las restantes comisiones, formadas cuando no se acordase otra cosa, por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios, según dispone el artículo 53.2 del Reglamento del Senado. Al margen de un mayor número de Secretarios -lógico teniendo en cuenta el superior número de integrantes y el mayor ámbito de competencias- y la irrelevante variación del sistema de elec-

---

(20) Cfr. Luis Villacorta: *Hacia el equilibrio de Poderes. Comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*. Valladolid, Universidad de Valladolid, 1989, p. 237.

ción, lo que realmente merece ser destacado es la creación de una especie de Junta de Portavoces dentro de la Comisión que habrá de ser oída para la fijación del orden del día, así como para la fijación del orden y la duración de las intervenciones que vayan a producirse (art. 56 *bis* 4, apartado 1 R. S.). Además de constituir una novedad, este hecho debe ser resaltado como un intento de asimilar el funcionamiento de la Comisión al Pleno, sin duda porque las dimensiones de la misma así lo aconsejan.

La fijación del orden del día, pues, pese a seguir el procedimiento ordinario previsto en el artículo 71.2 del Reglamento del Senado, esto es, venir fijado por el Presidente de la Comisión oída la Mesa respectiva, incluye un trámite de audiencia más para dar oportunidad de manifestarse a los portavoces de los grupos parlamentarios. Dado el enorme listado de competencias que el Reglamento reserva a la Comisión, la fijación del orden del día planteará en ocasiones problemas de armonización con el fijado para el Pleno o con lo que haya sido asignado a cualquier otra Comisión.

Muy distinto de la regulación ordinaria, no sólo por lo que se refiere a las comisiones, sino incluso al Pleno de la Cámara, es, en cambio, el desenvolvimiento de los debates en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Mientras lo habitual ha sido siempre la previsión reglamentaria de unos turnos a favor y otros en contra para hacer uso de la palabra, ahora se establece el sistema de inscripción previa en un *registro de oradores*, siendo posible tal inscripción, según el artículo 56 *bis* 4, apartado 1, incluso media hora antes del comienzo de la sesión correspondiente. De este modo, tanto los miembros de la Comisión, como los que hemos denominado asistentes eventuales, podrán hacer uso de la palabra con la simple inscripción en el registro. Sin embargo, resulta conocido que el turno de oradores y el uso de la palabra han sido históricamente algunos de los mecanismos más frecuentemente utilizados para obstruir el desarrollo del trabajo parlamentario; así pues, dado que se trata de una institución novedosa y sin rodaje en nuestra práctica parlamentaria que se regula con bastante amplitud, el propio artículo establece la precaución de permitir al Presidente de la Comisión, oída la Mesa y los portavoces de los grupos, reducir hasta términos razonables la duración de las distintas intervenciones.

Otra de las innovaciones introducidas por la reforma consiste en la previsión de lo que podríamos denominar "Ponencias especiales" cuando los asuntos a tratar afecten de modo específico a alguna Comunidad Autónoma. Para tales casos prescribe el artículo 56 *bis* 5, apartado 1, que, además de lo previs-

to en el artículo 65 para la designación de las ponencias (21), la Comisión General de las Comunidades Autónomas podrá constituir una Ponencia previa en la que pueden intervenir los senadores designados por la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma a la que tales asuntos afecten. Estas ponencias podrán constituirse tanto cuando la Comisión actúa en el ejercicio de sus competencias legislativas como cuando realiza funciones de estudio o información. La previsión de tales ponencias especiales tiene como consecuencia llamativa el que se permite participar en los procedimientos de la Comisión, aunque sea de forma indirecta (22), a senadores que no son miembros de la Comisión General de Comunidades Autónomas. Además obliga, quizás innecesariamente, a una duplicación del trabajo y de este modo a un mayor retraso en la tramitación, especialmente, de las disposiciones normativas (23).

Especial mención merece la convocatoria de las reuniones de la Comisión. En el artículo 61 del Reglamento del Senado, en relación con el artículo 37.2 y 3, se contiene el régimen general para la convocatoria de las Comisiones al decir en su apartado 1 que las Comisiones se reúnen cuando son convocadas, directamente o a petición de un tercio de sus miembros, por su Presidente o por el de la Cámara. Con la reforma, las reuniones de la Comisión creada han de ser convocadas: por su Presidente o por el Presidente del Senado, a iniciativa propia o a petición bien de un tercio de los miembros de la misma, bien del Gobierno, bien de alguno de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, según viene dispuesto en el artículo 56 *bis* 3 del Re-

---

(21) "Las Comisiones podrán designar Ponencias elegidas en su seno para que elaboren el Informe, determinando en cada caso el número de sus componentes. Los Ponentes no pertenecerán a un solo Grupo Parlamentario".

(22) Decimos de forma indirecta porque, si bien el auténtico Informe de la Ponencia es el que luego se elaborará por los designados para ello por la Comisión, en esta ponencia previa o especial no sólo tienen cabida los senadores elegidos por la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma afectada, sino que siendo una ponencia integrada por cualesquiera de los miembros de la Comisión General de las Comunidades Autónomas tiene la posibilidad, si así lo desean, de formar parte de ellas los senadores autonómicos de dicha Comunidad. No cabe entonces calificar simplemente a esta ponencia especial como la autora de un informe de estudio a semejanza de los previstos en el apartado 2 del mismo artículo, sino como a una verdadera ponencia con relevancia dentro del procedimiento legislativo.

(23) A ello debe añadirse una singularidad introducida en nuestro derecho parlamentario, que no tiene estrictamente mucha conexión con el tema de los intereses territoriales, la posibilidad, reconocida en el párrafo 2 del art. 56 *bis* 5, de encomendar las tareas de ponencia a uno de los miembros de la Comisión, con lo que se otorga carta de naturaleza a la figura del "relator" propia de la tradición parlamentaria francesa.

glamento del Senado. Nos encontramos, por tanto, ante un hecho singular dentro del Derecho Parlamentario que puede afectar a la autonomía de las Cámaras, reconocida ampliamente en el artículo 72 de la Constitución (24), como es la posibilidad de que sea el Ejecutivo quien solicite la convocatoria ordinaria de un órgano del Senado, solicitud que habrá que ver hasta qué punto puede ser o no desatendida por el Presidente de la Comisión o de la Cámara. Pero más sorprendente es aún el hecho de que tal posibilidad esté prevista incluso para los Ejecutivos autonómicos, esto es, que sean instituciones autonómicas las que determinen el funcionamiento de una institución central del Estado (25). Las dificultades técnicas que plantean esas facultades sólo resultan salvables admitiendo que las facultades de convocatoria son discrecionales y queda al criterio de oportunidad de los Presidentes la decisión última de convocar o no las sesiones; no obstante, dada la finalidad de la reforma, desde otra perspectiva debe reconocerse que conceder la intervención en la Comisión a los ejecutivos autonómicos y negarles cualquier posibilidad de iniciar los trámites para hacerse oír hubiera sido contraproducente. Los problemas interpretativos se derivan en esta, como en otras ocasiones, de las insuficiencias técnicas con las que se ha acabado regulando el tema en la reforma.

Finalmente, otra de las notas mencionadas al principio de este epígrafe como particularidad de la Comisión General de las Comunidades Autónomas es el relativo a la sesión anual sobre el Estado de las Autonomías. Es el artículo 56 *bis* 7 del Reglamento del Senado donde queda plasmado con toda claridad la vocación de foro de debate con la que nace esta Comisión. A tal efecto prevé la celebración, una vez al año, al menos, y preceptivamente antes de que finalice el primer período de sesiones, de una sesión cuyo único punto del orden del día estará dedicado a efectuar un balance de la situación del Estado de las Autonomías. Para esta ocasión sería sumamente conveniente poder contar con la presencia de todos los posibles integrantes de la Comisión antes mencionados -senadores autonómicos, miembros del Gobierno, representantes de los Consejos de Gobierno de las respectivas Comunidades Autónomas- para de esta forma obtener del debate los frutos realmente esperados.

---

(24) La única razón que coherentemente justifica esta restricción de la autonomía es que procede de una decisión de la propia Cámara y resulta, por tanto, una autolimitación.

(25) Bien distinto sería si tal posibilidad hubiese sido reconocida a representantes de dichas instituciones autonómicas en el seno de la institución central, es decir, a partes integrantes de la misma.

Por último, el artículo 56 *bis* 8 fija en norma escrita lo que hasta ahora había sido un precedente parlamentario al establecer que, sin perjuicio de lo anterior, el Senado celebrará anualmente una sesión plenaria cuyo orden del día se dedicará íntegramente a analizar el estado de las Autonomías (26). No obstante, se hacen patentes dos diferencias interesantes entre ambos debates: de una parte, la posibilidad de asistencia de representantes de los Consejos de Gobierno autonómicos no se encuentra prevista para el debate plenario; de otra, tampoco es posible hacer uso en el Pleno del derecho reconocido a todos los intervinientes en el debate de la Comisión a emplear cualquiera de las lenguas que, con el castellano, tengan carácter de oficiales en alguna Comunidad Autónoma, de acuerdo con la Constitución y el correspondiente Estatuto de Autonomía (27). De lo cual es fácil deducir que el debate de la Comisión puede resultar a Priori mucho más interesante, propiciando, quizás, una traslación de la importancia y calidad de los debates del Pleno, en el que se encuentran ausentes las Comunidades Autónomas, a la Comisión. Pero todo quedará nuevamente a la voluntad política de los que denominábamos asistentes eventuales y al significado que quiera conferir el Gobierno a su asistencia en cada debate.

Lo hasta ahora analizado, tanto en lo referente a la composición como al régimen de funcionamiento, permite concluir que se ha logrado crear una “Gran Comisión”, grande por su tamaño. Puede entenderse que se trata de un

---

(26) No pensamos que tenga relevancia alguna la diferencia ortográfica que presenta el Texto Refundido del Reglamento del Senado al referirse al objeto del debate en Pleno y en Comisión. Para esta última habla de “Estado de las Autonomías”, mientras que al referirse al Pleno dice “estado de las Autonomías”. Esto no debe hacernos pensar que vaya a ser diferente el objeto de ambos debates: uno sobre la situación de llamado “Estado Autonómico” en su conjunto, es decir, Administración Central y Comunidades Autónomas; y otro en el que sólo se debata el estado -de desarrollo, etc.- en el que se encuentran las diferentes Autonomías. Además el texto de la Reforma publicado en el *BOE* de 19 de enero de 1994, recoge tanto en uno como en otro artículo la expresión “Estado de las Autonomías” (artículo 2 de dicha reforma en referencia a los por ella considerados artículos 62 y 62 bis del Reglamento del Senado). Más censurable desde el punto de vista de la técnica normativa resulta el hecho de que el debate plenario sobre el Estado de las Autonomías se regule dentro de la Sección 2ª del Capítulo dedicado a las Comisiones en el Título III del Reglamento.

(27) Para solventar las dificultades que esta facultad plantea se ha previsto en el primer debate sobre el Estado de las Autonomías un sistema de traducción simultánea y la presencia de taquígrafos de cada una de estas lenguas a la espera de alguna intervención que requiera su labor, para poder dar de este modo cumplimiento a lo preceptuado en el último inciso del art. 56 *bis* 7, apartado 2: la reproducción en el Diario de Sesiones de todas las intervenciones íntegramente en castellano y en la lengua en que se hayan realizado.

senado dentro del Senado (28) o más bien un "Pequeño Pleno", pero sólo las convenciones parlamentarias y la voluntad política de las distintas instancias que tienen sus intereses en juego determinarán que sirva a la única finalidad que parece haberse conseguido, la de actuar como foro de debate de la problemática del Estado de las Autonomías.

### **3.3. Análisis comparativo de las funciones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas**

Hasta el momento el estudio realizado de la reforma del Reglamento del Senado arroja un balance levemente positivo, pues si bien hemos de reconocer que se han producido algunas innovaciones destacables, surgen dudas sobre si la mayoría de ellas -salvo la posible participación de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y el debate sobre el Estado de las Autonomías- lograrán el fin de potenciar en cierta medida la función territorial del Senado.

Sin embargo, resta por analizar el significativo y vasto ámbito de competencias que la reforma parece contener para saber si realmente existe algo nuevo, algo que otorgue al Senado funciones de verdadera Cámara de representación territorial. Este análisis se ha querido estructurar mediante una comparación entre las funciones que tenía reglamentariamente asignada la extinta Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial, y las que, en virtud de la reforma de la norma interna del Senado, va a tener ocasión de desempeñar la nueva Comisión General de las Comunidades Autónomas; sólo así descubriremos en último lugar el verdadero alcance de la reforma.

Las funciones de esta Comisión están comprendidas, fundamentalmente, en el artículo 56 del Reglamento del Senado, un precepto exageradamente extenso -23 apartados- y que, sin embargo, no responde del todo a la expectativa creada por su extensión. Además, el objetivo que nos hemos marcado requiere, a la hora de analizarlo, realizar una ordenación distinta de su contenido con la finalidad de permitir una más fácil comparación. Veamos cuáles son las funciones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

---

(28). Eliseo Aja: "El Senado autonómico, entre la reforma reglamentaria y la reforma constitucional" en *Informe Comunidades Autónomas*, vol. I. Barcelona. Instituto de Derecho Público, 1994, p. 566.

A) *Iniciar cuantos trámites informativos, de estudio o de seguimiento, considere oportunos sobre materias de naturaleza autonómica, con respecto a las competencias de las Comunidades Autónomas.* Estas facultades integran parte de las ocupaciones típicas de las comisiones parlamentarias y por ello, desde que en 1982 se elabora el actual Reglamento del Senado, su artículo 67 ha previsto que cualquiera de ellas podría realizar encuestas o estudios en cuestiones de su competencia. En este caso las competencias de la nueva Comisión parecen las mismas que las de la sustituida Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial, es decir, sobre materias de naturaleza autonómica, por lo que aparentemente ninguna novedad se ha introducido con la letra a) del artículo 56 del Reglamento del Senado, pues se incide en lo mismo que ya disponía el artículo 67. La única salvedad que podría hacerse a esta interpretación surge del contraste de los términos de ambos preceptos, sería la de si la expresión "seguimiento" va más allá del estudio y la encuesta, siendo una facultad cercana al control parlamentario, entendiéndola como la verificación de la manera en la que se cumplen las decisiones de la Comisión en el ejercicio de cualquiera de sus competencias. Este es un tema que retomaremos al final del epígrafe, quede ahora tan sólo apuntado.

B) *Conocer acerca de los convenios que las Comunidades Autónomas celebren entre sí para la gestión y prestación de servicios de su competencia, así como pronunciarse sobre la necesidad de autorización de las Cortes Generales, conforme a lo previsto en el artículo 137 del reglamento.* Se recogen así las previsiones del artículo 145 de la Constitución y que tradicionalmente había sido una de las pocas vías a través de las que el Senado podía manifestar su vocación de Cámara territorial. Pero, el propio texto de la letra c) del artículo 56 remite a otro precepto en el que ya se contenía como función de la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial la de dictaminar en el plazo de cinco días si el convenio que le había sido remitido necesitaba o no de autorización de las Cortes Generales. Dicho artículo, el 137 del Reglamento del Senado, también ha sido modificado por la reforma que ahora analizamos al objeto de sustituir tan sólo la denominación anterior de la Comisión (29).

C) *Pronunciarse sobre la autorización que las Cortes Generales puedan otorgar para la celebración de acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas, en los*

---

(29) En realidad se ha producido algo más que un simple cambio de nombre, ya que además de eso se ha suprimido la posibilidad de que la remisión se hiciese a una Comisión conjunta en los términos del art. 58 y, de igual modo, se ha olvidado la participación de los grupos territoriales que no fuesen miembros de la Comisión, al venir ya contemplado tal extremo por el artículo 56 *his* 1.

*términos que prevé el artículo 138* (art. 56.d RS). Al igual que en el caso anterior nos encontramos con una función con la que ya contaba la Comisión de Autonomías y Administración y Organización Territorial, razón por la cual ha sido necesario también modificar el artículo 138 a los solos efectos de cambiar la denominación de la Comisión.

D) Proponer al Pleno del Senado mociones respecto a asuntos de su competencia, como señala la letra u) del mismo artículo 56. En absoluto da esto lugar a una alteración de la posibilidad contenida en el artículo 175.1 del Reglamento del Senado para todas las comisiones y, como no, para la que ha venido a ser sustituida. En él se señala que las mociones deberán ser presentadas por una Comisión, un Grupo Parlamentario o un mínimo de diez senadores mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, a efectos de su inclusión en el orden del día del Pleno. La reforma, pues, vuelve a incidir sobre una previsión ya establecida.

E) *Formar parte del Procedimiento legislativo cuando se lo encomiende la Mesa del Senado.* En un principio la Comisión General de las Comunidades Autónomas iba ser simplemente una Comisión de Estudio Permanente, lo que tal vez explique que esta función no se halle comprendida en el artículo 56 del Reglamento del Senado, sino que es el artículo 56 *bis* 6 el que nos permite deducirla. Establece que cuando la Mesa de la Cámara encomiende a esta Comisión la tramitación de iniciativas legislativas, ésta observará en su funcionamiento lo establecido para las demás comisiones legislativas del Senado (30). Nada de particular, por tanto, en relación a lo que hasta ahora venía existiendo.

F) Ser informada o recabar información sobre determinadas materias que se hallan en varios apartados del artículo 56 del Reglamento del Senado; en concreto:

1.- *Ser informada por el Gobierno* (31) *de los acuerdos que se celebren—entre él y las Comunidades Autónomas* (letra e)-

---

(30) Conviene resaltar que tras esta reforma el art. 49 del R. S. dispone que serán Comisiones Legislativas la Comisión General de las Comunidades Autónomas y las demás, otorgándosele de esta manera una preferencia sobre el resto. Parece querer darse a entender que ésta es la Comisión legislativa por antonomasia, quedando las otras, incluida la muy importante de Constitución, en un segundo plano.

(31) El artículo 182 del R. S. dispone que el Gobierno podrá remitir comunicaciones e informes para su debate en el Senado; y en sentido similar el art. 66.2 del R. S. Esto, que

2.- Ser informada por el Gobierno de los Procedimientos formalizados ante el Tribunal Constitucional contra normas o actos de las Comunidades Autónomas. Y recibir informe Periódico sobre la conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas (letra f) (32).

3.- Recabar información y conocer los acuerdos que se alcancen en los órganos de cooperación y coordinación bilateral y multilateral existentes entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas, en especial el Consejo de Política Fiscal y Financiera (letra g).

4.- Ser informada, por el Gobierno y la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Comunidades Europeas (33), sobre los procesos de adaptación normativas o actos de los órganos de Unión Europea con trascendencia regional o autonómica (letra p.).

5.- Conocer de la cuantía y distribución de los Fondos de la Unión destinados a la corrección de desequilibrios regionales e internacionales en España, así como efectuar el seguimiento de la ejecución de los proyectos de inversión que se financien a su cargo (letra r).

Si tenemos en cuenta por un lado el texto del artículo 66.1 del Reglamento del Senado (que señala que las comisiones podrán reclamar, la presencia de los miembros del Gobierno para ser informados sobre algún problema de

---

debe ser entendido como una facultad del Gobierno y no como una facultad de la Comisión, podría también haber sido utilizado, con ciertas dosis de voluntad política, para buscar una mejora de la funcionalidad territorial de la anterior Comisión de las Autonomías y Organización y Administración Territorial.

(32) Con esta previsión se cierra un ámbito no previsto en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, ya que siempre que la disposición objeto de un proceso constitucional poseyera rango de ley, el Senado era preceptivamente informado de sus sustanciación y permitía su intervención (arts. 34, 37.2, 55.2 y 67). En cambio el Senado no recibía información de los conflictos de competencia planteados entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o entre éstas. El conocimiento de tales procesos y su contenido sólo se obtendría a través de las relaciones de información y control ordinariamente establecidas entre las Cortes Generales y el Gobierno (arts. 109, 110 y 11 de la CE, desarrollados en los respectivos Reglamentos parlamentarios). No obstante, habría que pensar que la explicitación de esa concreta vía de información sobre dicha materia en favor de la Comisión pretende ir un poco más allá, permitiendo eventuales acuerdos políticos que en sede parlamentaria permitiera la solución extrajudicial de algún que otro conflicto.

(33) Dicha Comisión ha sido recientemente creada por la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea (BOE, 120, de 20 de mayo).

su competencia) (34), y por otro el artículo 67 del mismo Reglamento (el cual dispone que las comisiones podrán recabar, a través del Presidente del Senado, la información y ayuda que necesiten del gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas) (35), llegaremos a la conclusión, una vez más, de que se han producido escasos avances. Tan sólo se han explicitado algunos de los temas sobre los que dada la competencia de esta Comisión -o de la anterior- se considera preciso que obtenga información.

G) *Promover la cooperación y la coordinación entre las diversas Administraciones Públicas en materia de su competencia, favoreciendo la colaboración entre ellas y la definición de ámbitos específicos de encuentro* (letra h); *Proponer a los Poderes públicos recomendaciones sobre cuestiones de su competencia* (letra i); y *formular al Gobierno sus criterios respecto a la representación española en todos aquellos foros internacionales donde haya una participación territorial* (letra q). Este bloque de funciones se caracteriza por requerir de la Comisión General de Comunidades Autónomas una actuación de garante de la territorialidad frente a los demás órganos del Estado. Esta actuación, que debe ser predicable del conjunto de la Cámara y no sólo de una de sus comisiones, sólo puede llevarse a cabo mediante la confección de un documento o informe tras la realización de los correspondientes estudios (36), lo que nos conduce nuevamente al artículo 67 del Reglamento del Senado y las tareas ordinarias de cualquier Comisión; es decir, las comisiones pueden realizar encuestas o estudios en cuestiones de su competencia y la garantía de la territorialidad debía ser competencia de la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial-, siempre que no esté ya constituida una Comisión de Investigación o Especial, encargando a varios de sus miembros que realicen una información.

H) *Remitir al Presidente del Senado un informe anual sobre sus actividades y deliberaciones respecto del desarrollo del Estado de las Autonomías* (letra t). Ni que decir tiene que nos encontramos ante una función que puede ser igualmente re-

---

(34) En el mismo sentido el art. 110 de la Constitución.

(35) En esta ocasión la correspondencia se realiza con el art. 109 del texto constitucional.

(36) Quizás la primera de las funciones señalada requiera un desempeño más personalista, esto es, por el Presidente de la Comisión o mejor aún por el Presidente del Senado. Pero actuaciones de este tipo ya se podían venir realizando sin necesidad de previsión reglamentaria expresa por una interpretación amplia del art. 37.1 del R. S.

conducida al artículo 67 del Reglamento del Senado. Lo único que se hace es explicitar uno de los muchos informes, cualificado, en este supuesto, por la materia, para los que la Comisión General de las Comunidades Autónomas es competente en función del objeto del mismo (37)

1) *Ejercer la iniciativa legislativa mediante proposiciones de ley, en cuya tramitación se atenderá a lo previsto en el artículo 108 del Reglamento del Senado.* Esta función, reconocida por la letra s) del artículo 56, nos sitúa, por fin, ante algo auténticamente nuevo. La iniciativa legislativa del Senado viene contemplada en el mencionado artículo 108 del Reglamento del Senado, con un primer apartado cuya redacción comienza diciendo "las proposiciones de ley que se deban a la iniciativa de los senadores" y concluye con la frase "deberán ir suscritas por un Grupo Parlamentario o veinticinco senadores". En ningún momento se prevé que las comisiones puedan ejercer la iniciativa legislativa, por lo que en principio constituye una innovación dentro de las funciones que hubiese podido desempeñar la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial. Pero, claro está, ¿cómo va a ejercer la iniciativa legislativa una Comisión si no es a través de los senadores (38) o grupos que la integran? La reforma reglamentaria no dispone nada respecto al procedimiento por el cual va a possibilitarse dicha función, de modo que si la única forma de hacerlo es a iniciativa (aunque en el seno de la Comisión) de un grupo parlamentario o veinticinco senadores -no otra cosa viene a decir el artículo 108 del Reglamento del Senado-, adiós a la innovación, por mucho que, casualmente, esos senadores formen parte de la misma.

Además tanta indeterminación produce una paradoja. Si se mantiene el régimen ordinario del artículo 108 del Reglamento sólo *los miembros* de la Co-

---

(37) Dicho informe ha perdido bastante de su sentido originario, puesto que en el proyecto de Reforma (*BOCG. Senado*, 5.a. cit. p. 4), cuando el apartado s del art. 56 lo regulaba determinaba que el mismo iba a ser con posterioridad objeto de debate por el Pleno de la Cámara y, eventualmente, objeto de mociones; es decir, el informe servía como base para el debate sobre el Estado de las Autonomías, que paradójicamente no se regulaba como un debate autónomo (el art. 61 del proyecto sólo recogía el debate en Comisión del que nacería el informe). A partir de diversas enmiendas, acogidas en una enmienda transaccional dentro de la Comisión de Reglamento, se acaba, de un lado, admitiendo formalmente el debate plenario sobre las autonomías junto al de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y, de otro, desligando ambos debates, con lo que quedaba, así, sin finalidad aparente el actual apartado t.

(38) Es importante destacar que jamás podrían tomar parte en el ejercicio de esta iniciativa legislativa de la Comisión quienes no fuesen -como los que hemos denominados asistentes eventuales- senadores miembros de la misma.

misión pueden poner en funcionamiento la tramitación legislativa permitida en el artículo 56 s), cayendo en el absurdo de que cualquier Senador no perteneciente a la Comisión, pues por razones obvias esto no ocurriría con los grupos, tendría vetado presentar iniciativas legislativas de contenido autonómico en la Comisión, pero lo podría hacer normalmente ante la Mesa de la Cámara y seguir la tramitación de cualquier proposición de Ley.

La pregunta lógica ante todas las cuestiones planteadas no es otra que la de encontrar qué añade a una iniciativa legislativa el que surja con el apoyo de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Evidentemente, se trata de una duda que sólo la práctica parlamentaria podrá resolver. No obstante, parece que los autores de la reforma veían en las futuras iniciativas legislativas unos textos normativos de contenido sensiblemente autonómico que gozarían de un amplio consenso precisamente por proceder de tal Comisión. Por lo tanto, si se reconoce esta actitud beneficiosa, habría que articular reglamentariamente algún mecanismo que otorgase una cierta prevalencia o algún tipo de privilegio a los textos en materia autonómica apoyados por la Comisión frente a otros que puedan surgir en el seno de la Cámara.

*J) Informar acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el senado (letra b) (39) y entre ellas muy específicamente:*

1.- Informar sobre las iniciativas de atribución por las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, a todas o algunas de las Comunidades Autónomas de la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal (letra j). La iniciativa a la que se refiere este apartado ha de efectuarse por medio de un proyecto o una proposición de ley, por lo que encaja perfectamente en el contenido del apartado letra b).

---

(39) Este apartado se completa con el establecimiento de unas normas especiales para los casos en que tales iniciativas consistan en proyectos o proposiciones de ley, debiéndose emitir un informe respecto de ellos en el plazo que media entre la publicación a que se refiere el art. 104.1 y la finalización del plazo de enmiendas que fije la Mesa del Senado para su tramitación de acuerdo con el art. 107. No es difícil adivinar los enormes problemas que esta disposición puede ocasionar, por un lado, de armonización con el Informe de la Ponencia y la Ponencia especial; y, por otro, de coordinación con la Mesa de la Cámara, pues no queda claro quién decide si una iniciativa tiene o no contenido autonómico; ¿o habría de informar también para decir que no lo tiene? Por demás, piénsese que si la Comisión General de Comunidades Autónomas se ha configurado como una Comisión legislativa, su competencia propia se manifiesta a través del Informe y el Dictamen sobre las categorías normativas que a continuación se van a relacionar.

2.- Informar sobre las iniciativas legislativas por las que el Estado acuerde transferir o delegar en las Comunidades Autónomas facultades correspondientes a materias de titularidad estatal, así como sobre las formas de control de las mismas que se reserve el Estado (letra k). También aquí son precisos proyectos o proposiciones de ley, o entran dentro de las funciones genéricas enumeradas en el apartado a) del artículo 56.

3.- Informar los proyectos de ley en los que se establezcan los principio necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, en los términos previstos en el art. 150.3 de la Constitución (letra l). Coincide con lo expuesto arriba y, por otro lado, trae como consecuencia la modificación parcial del artículo 141 del Reglamento del Senado que ahora otorga iniciativa también a la Comisión para que proponga al Senado que aprecie la necesidad de tales leyes de armonización (40).

4.- Informar las iniciativas del Gobierno encaminadas a solicitar la autorización del Senado 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, según lo previsto en los artículos 155.1 de la Constitución y 189 de este Reglamento (letra m). Por tanto, si nos remitimos al artículo 189, comprobamos que en nada ha sido alterada una función ya prevista, salvo la consiguiente corrección terminológica fruto del cambio de denominación de la Comisión (41).

5.- Informar sobre las iniciativas del gobierno respecto de la propuesta de disolución de los órganos de las Corporaciones Locales, en el supuesto de que su gestión sea gravemente dañosa para los intereses generales o que suponga el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales (letra n). De nuevo, recoge el presente apartado una función que había sido atribuida a la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial, en con-

---

(40) Si no lo destacamos como otra función más de la Comisión General de las Comunidades Autónomas es por considerarla sólo un ejemplo de las contenidas en la letra i) del art. 56 del R. S.: proponer a los poderes públicos recomendaciones sobre cuestiones de su competencia.

(41) No obstante, a diferencia de las demás ocasiones en que tal corrección se realiza, por ejemplo, en los arts. 137 y 140 del R. S., en ésta no se elimina la posibilidad de constituir una Comisión conjunta. No alcanzamos a entender la diferencia existente entre estos supuestos.

creto por el artículo 61 de la Ley de Bases Reguladora del Régimen Local. Al-  
gún sentido tenía esta función respecto a la Comisión mencionada -no lo era  
sólo de las Autonomías, sino de cualquier Administración distinta a la Central  
del Estado-, pero choca un poco en otra que se entiende, exclusivamente, co-  
mo General de las Comunidades Autónomas.

6.- Informar sobre la dotación, distribución y regulación del Fondo de  
Compensación Interterritorial, ejercer el control y seguimiento de los proyec-  
tos de inversión incluidos en él y valorar su impacto conjunto en la correc-  
ción de los desequilibrios territoriales (letra ñ). Esta función no es otra que la  
comprendida en el artículo 140 del Reglamento del Senado (42) y que era ta-  
rea propia de la Comisión de Autonomías y Organización y Administración  
Territorial.

7.- Informar, durante su trámite en el Senado y de acuerdo con lo previs-  
to en el apartado b) de este mismo artículo, sobre las secciones del Proyecto  
de ley de Presupuestos Generales del Estado que afecten al sistema de finan-  
ciación de las Comunidades autónomas (letra o). Nuevamente la Comisión  
General de las Comunidades Autónomas se encuentra con la competencia de  
elaborar un informe -el cual deberá ser remitido a la Comisión de Presupues-  
tos para su conocimiento- que no es más que uno de los tantos que la Comi-  
sión estaría facultada para hacer en función del apartado letra b) del artículo  
56 del Reglamento del Senado.

El artículo 56 se cierra con una cláusula residual (letra v) que atribuye a  
la Comisión General de las Comunidades Autónomas competencia sobre toda  
materia autonómica de carácter no legislativo que el Reglamento atribuya de  
manera genérica a las comisiones o que le encomiende específicamente la  
Mesa del Senado.

---

(42) El art. 140 del R. S., modificado asimismo por esta reforma, procede a corregir  
la denominación de la Comisión y a precisar, como novedad más destacable, que el dicta-  
men contendrá la propuesta concreta de asignación de recursos entre las distintas Comu-  
nidades Autónomas y no meramente criterios de distribución del Fondo. Sin embargo, ol-  
vida eliminar, sin causa que lo justifique, la coletilla "y, en su caso, las provincias y los  
territorios que no formen parte de la organización provincial": dicha coletilla no tiene ya  
sentido en un Estado cuyo territorio se halla plenamente dividido en Comunidades Autó-  
nomas -no quedando provincias que no pertenezcan a alguna de ellas- fruto de un proce-  
so, el autonómico, que no tiene marcha atrás. Tan sólo quedan al margen las ciudades de  
Ceuta y Melilla que, al parecer, muy pronto obtendrán la peculiar categoría de "Ciudades  
Autónomas".

En definitiva, el artículo 56 del Reglamento parlamentario ha hecho una especie de “vaciado” de competencias reglamentariamente permitidas a las comisiones con el denominador común de que tengan alguna relación con las Comunidades Autónomas: ello simplifica la interpretación del Reglamento, ya que intenta despejar cualquier duda cuando se tramite alguna de las cuestiones relacionadas en el precepto sobre si pertenecerán o no a esta Comisión, o a cualquier otro órgano de la Cámara. Desde luego, todos los apartados del precepto componen un listado, a veces reiterativo, escaso de originalidad y de técnica normativa deficiente, en el que aparecen todas las competencias que el limitado marco normativo de la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras permite desempeñar a una Comisión que pretende tener intereses territoriales; pero, creemos, que sigue siendo insuficiente para la territorialización del Senado.

Es más, del examen del listado del precepto estudiado no caben dudas sobre la capacidad de la Comisión General de las Comunidades Autónomas para desempeñar las funciones legislativa y de impulso parlamentario que corresponden típicamente a estos órganos de la Cámara; pero, ¿posee esta comisión genéricamente la función de control político? Algunas de las facultades parlamentarias enumeradas conllevan necesariamente un componente de control parlamentario, partiendo de la genérica capacidad de “seguimiento” del apartado a) (43). No obstante, no está del todo claro si los miembros y grupos parlamentarios de esta Comisión pueden plantear preguntas al Gobierno, como reconoce el artículo 111.1 de la Constitución a las Cámaras y los artículos 160 y siguientes del Reglamento del Senado a los integrantes de las comisiones. La duda puede parecer ociosa; allí donde no distingue la letra del Reglamento poco se puede añadir. Sin embargo, el exhaustivo artículo 56 se olvida de mencionar la cuestión de manera autónoma y, como se recordará, la Exposición de Motivos establecía que en los órganos de la Cámara donde se diese representación autonómica no podrían suscitarse actos de control parlamentario.

Varias razones nos impulsan a admitir el control parlamentario permitido a otros miembros de otras comisiones dentro de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. En primer lugar, la mención a esa facultad de “seguimiento” del apartado a) del artículo 56 y a la cláusula residual del apartado

---

(43) Facultades de control se deducen, por ejemplo, de los términos en los que se concretan los apartados j) y ñ) y aquellos otros en los que el Gobierno tiene la obligación de informar a la Comisión sobre cuestiones diversas.

v) del mismo precepto que permite a dicha Comisión ejercer “*todas aquellas [competencias] 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”. Y, en segundo lugar, dejando a un lado el valor interpretativo de la Exposición de Motivos sobre los preceptos del texto que encabeza, lo que parece impedir la mención al control es que esta función sea o pueda ser ejercitada por los representantes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, no los senadores y grupos que sean miembros de pleno derecho de la Comisión; privar a éstos de esa facultad constitucional y reglamentaria menoscabaría el principio de igualdad del contenido del estatuto de los senadores sin una razón que los justificase suficientemente y dejaría a la Comisión sin un elemento esencial para el desarrollo de su función institucional.

Así pues, recordando las dos premisas de las que partíamos y respondiendo a las preguntas que enunciábamos al inicio del epígrafe, debemos decir que el análisis demuestra que no se han logrado apenas los resultados de cambio y mejora; las intenciones se presuponen. Y, por tanto, no nos encontramos ante un nuevo Senado, no se trata de una Cámara más territorial que antes de la reforma y, salvo que se dé una efectiva presencia en la nueva Comisión de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, no representa mejor los intereses de los entes territoriales ni es más acorde con la realidad del Estado Autonómico español.

#### **4. ¿Configura la reforma un nuevo Senado?**

La simple creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas tiene una consecuencia evidente para la vida parlamentaria: convierte en más complejo el funcionamiento del Senado siempre que haya un asomo de interés autonómico en la materia que va a ser objeto de pronunciamiento por la Cámara. La pregunta a contestar, sin perder de vista las humildes premisas de las que se parte, es la de si merece la pena ese aumento de la complejidad de la vida parlamentaria. Y la única respuesta posible es la de sí, siempre que se aumente el carácter territorial de la Cámara Alta constitucionalmente exigido.

Por lo tanto, vamos en este apartado a reflexionar con los datos que hasta este momento se han expuesto sobre si se ha aumentado el carácter territorial del Senado y si ese cambio ha sido suficiente.

La configuración de una Cámara legislativa, en este caso el Senado, como Cámara territorial exige, principalmente, la valoración de dos cuestiones

básicas: De un lado, los intereses preponderantemente representados, lo que requiere analizar el criterio utilizado para la formación de la Cámara y la estructuración interna de la misma para comprobar si se favorece la manifestación de intereses territorialmente definidos. Y, de otro lado, las competencias ejercitadas, para constatar si se potencia la intervención de la Cámara en asuntos relacionados con la organización territorial.

Con la reforma del Reglamento del Senado no se han alterado ni el criterio de formación de la Cámara, ni el nivel ni la naturaleza de las competencias de la misma, simplemente porque ambas son cuestiones sobre las que únicamente cabe actuar reformando el articulado constitucional. Sobre el actual Senado siguen pesando las mismas objeciones que la doctrina había articulado con anterioridad a la reforma: es una Cámara dependiente competencial y funcionalmente del Congreso de los Diputados, carece de especiales atribuciones en materia de Comunidades Autónomas y su configuración política difiere poco de la que presenta proceso electoral tras proceso electoral la Cámara baja. Por lo tanto, desde este frente no se puede afirmar que se haya producido una ampliación del carácter territorial del Senado español.

No obstante, la reforma sí ha alterado la estructura interna de la Cámara para favorecer la expresión de intereses territoriales en el ejercicio de las funciones parlamentarias. ¿Cómo? Sencillamente con la creación de una Comisión en la que se da entrada a representantes de las Comunidades Autónomas, a la que se ha asignado una intervención en asuntos con interés autonómico y para la que incluso se han creado procedimientos parlamentarios propios y específicos, además de los comúnmente desempeñados por el resto de las comisiones. ¿Ha sido ello suficiente?

En primer lugar, la Comisión General de las Comunidades Autónomas se presenta como una institución aislada, incrustada en un Reglamento parlamentario ajeno a lo que su creación pretende conseguir. El Reglamento del Senado y su aplicación práctica propician un modelo de Cámara legislativa dominada por los grupos parlamentarios, es decir, por las fuerzas políticas en ella representadas (44). Es más, el funcionamiento ordinario de este nuevo órgano no quedará ajeno a la distribución partidista de la vida parlamentaria, lo

---

(44) Cfr. José María Morales: *Los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales*. (Madrid: C.E.C., 1990), pp. 207 ss, especialmente pp. 248 a 250.

que queda perfectamente reflejado en la creación de una específica Junta de Portavoces que interviene en la formación del orden del día o en la ordenación de los debates (art. 56, *bis* 4.1º RS), que tras cerrarse las intervenciones orales los grupos posean un turno para fijar posiciones (art. 56, *bis* 4.3º RS), o que la designación de los miembros de la Comisión sea efectuada por los grupos parlamentarios respetando criterios de proporcionalidad (art. 51.1 y 3 RS). Es más, durante la tramitación de la reforma se han rechazado aquellas enmiendas que pretendían nítidamente subvertir el criterio de agrupamiento y de funcionamiento de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en favor de la territorialidad y frente a la dinámica de los grupos (45), o se admiten con grandes cautelas propuestas como la que termina siendo la ponencia especial del artículo 56, *bis* 5,1º del Reglamento, anteriormente comentada. Lo cierto es que el cambio de criterio de agrupamiento dentro de la Cámara choca diametralmente con el sistema de elección de los senadores y la inercia parlamentaria, y, por tanto, cualquier propuesta en este sentido, o está llamada al fracaso (v. gr., los grupos territoriales), o resulta dudosamente constitucional.

En segundo lugar, lo que confiere singularidad a la reforma es la intervención de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas en cualquier debate de la Comisión y la introducción de un debate sobre el Estado de las Autonomías junto al plenario en el que los intervinientes pueden utilizar las lenguas vernáculas de su Comunidad, pues el resto de las competencias, con la salvedad de la inconcretada iniciativa legislativa, estaban ya previstas de una manera u otra para la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial. Pues bien, esta particularidad provoca una disociación obvia de la actividad de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en dos esferas de diferente naturaleza: el momento deliberativo y los momentos de la iniciativa y la decisión parlamentarias. En el primer ámbito tienen entrada los representantes de las Comunidades Autónomas, que pueden dar su opinión; en cambio, el segundo ámbito les está totalmente vedado, al pertenecer exclusivamente a los miembros de la Comisión, o, en su caso, a los senadores. Por lo tanto, parece como si la reforma superpusiera un doble modelo de Comisión, o que ésta funcionase con una naturaleza diferente en diversos momentos: una Comisión que actúa como un foro de opinión y otra Comisión que posee la misma configuración que el resto de las co-

---

(45) Esto ocurre con las enmiendas número 14, 26 y 27 del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos, 39 del Senador RIGOL i ROIG y 42 del Senador PETRI-ZAN IRIARTE (*BOCG, Senado*, serie III A, 5, *e. cit.*).

misiones del Senado. ¿Qué valor debiera concederse al trabajo realizado por la "primera" de las comisiones? Si se acepta que los actos parlamentarios son consecuencia de un procedimiento en el que intervienen sujetos y actos, en el que cada trámite sustenta su validez en el anterior y apoya la corrección del posterior, la fase deliberativa en la que intervienen los representantes de las Comunidades Autónomas conformaría en alguna medida el acto parlamentario, la decisión de la comisión. Evidentemente, los miembros de la Comisión, los que deciden, no se encuentran especialmente ligados por las opiniones de los representantes autonómicos y de hecho, sus votaciones, como en cualquier Parlamento u órgano parlamentario, están en la práctica influidas por la disciplina de grupo.

Pero, avanzando un poco más, el reconocimiento de la intervención e influencia de los representantes de las Comunidades Autónomas sobre las votaciones y sus resultados podría contravenir el espíritu del artículo 79 de la Constitución, dado que la reforma vendría a instaurar un sistema en el que la lógica de la propia Comisión (la influencia de los intereses territoriales en las labores de la Cámara) afectaría irremisiblemente el desarrollo y resultado de las decisiones parlamentarias. El argumento de que las decisiones de las comisiones son meramente preparatorias del acuerdo definitivo, que manifiesta la voluntad de la Cámara, y que toma el Pleno, no resultaría de recibo desde el momento en el que dicha Comisión posee competencias propias, competencias en las que se manifiesta singularmente su territorialización y que no se someten al posterior parecer del Pleno de la Cámara.

Así pues, en los casos que la Comisión General de las Comunidades Autónomas ejerce funciones propias y manifiesta el parecer de la Cámara, la solución puede ser paradójica: o se admite que la fase deliberativa carece de efectos sobre las fases de creación de la iniciativa y decisoria, con lo que se está afirmando que la Comisión carece de significado, o se acepta que la intervención oral de los representantes de las Comunidades Autónomas marca la presentación de iniciativas y las votaciones, con lo que se puede estar contraviniendo algunos enunciados constitucionales (arts. 67.2 y 79 CE).

En tercer lugar, pese a estas objeciones, la Comisión puede desempeñar un doble papel beneficioso a la larga para el futuro del Senado. Como ha destacado AJA (46), la Comisión General de las Comunidades Autónomas desde

---

(46) Eliseo Aja: "Valoración General", p. 30, y "El Senado autonómico, entre la reforma reglamentaria y la reforma constitucional", pp. 579 ss, ambos citados.

el punto de vista político se puede convertir en un elemento esencial para la legitimación y el consenso en la toma de ciertas decisiones sobre el Estado autonómico, cuya elaboración se va a efectuar bajo el control de la opinión pública dado el carácter de la publicidad que acompaña a los trabajos del órgano parlamentario. Además, la Comisión, al permitir que se sienten juntos representantes de las distintas Comunidades, podría facilitar el nacimiento de un nuevo modelo de política autonómica no basado en relaciones bilaterales (Ejecutivo central-ejecutivos autonómicos), sino multilaterales. Ambas ventajas, permitirían que, como anhelaba alguno de los grupos autores de la reforma (47), el futuro del Estado de las Autonomías se moldease no sólo mediante la acción judicial, especialmente del Tribunal Constitucional, o las relaciones entre ejecutivos, sino también a través de decisiones parlamentarias en parcelas en las que hasta el momento las Cortes Generales no habían tenido una excesiva intervención.

Por último, una idea común a todos los senadores y grupos que intervinieron en la tramitación parlamentaria de la reforma y que a la larga desvaloriza sus resultados es la de que dicha reforma y la Comisión que con ella se creaba iban a funcionar como un campo de pruebas para, en función de los resultados que su práctica ofreciese, proceder en el futuro a una revisión de la Constitución que configurase un auténtico Senado autonómico (48). En definitiva, la crudeza de dicho objetivo y de tal interpretación de la reforma le confiere una evidente sensación de interinidad a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que se añade al resto de los problemas planteados.

Así pues, se puede alcanzar la conclusión de que la reforma de enero de 1994 no configura un nuevo Senado, sino que el nuevo Senado será aquel que surja tras una necesaria revisión constitucional, en el mejor de los supuestos, con la ayuda que ofrezca la experiencia larga o breve de la Comisión General de las Comunidades Autónomas; un órgano que, en razón de lo analizado en estas páginas, sufre las actuales limitaciones del Senado surgido de la Constitución de 1978 y que se sustenta en una idea que choca con los principios en los que actualmente se asienta la Cámara en la que se crea y actuará.

---

(47) Cfr. la intervención de BAYONA AZNAR en el debate de toma en consideración, *DSS*, 10, 1993, cit., p. 332.

(48). A modo de ejemplo, cfr. el contenido de las intervenciones en el debate de toma en consideración (*DSS*, 10, 1993, cit., pp. 325) y la defensa de algunas enmiendas en el posterior debate en la Comisión de Reglamento (*DSS, Comisiones*, 50, 1993, cit., pp. 5 ss.).

## 5. El Primer debate sobre el Estado de las Autonomías celebrado en la Comisión General de las Comunidades Autónomas

No quisiéramos cerrar estas páginas sin dedicar, aunque sean breves, unas líneas al acto parlamentario que ha supuesto la inauguración oficial de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, es decir, al primer debate que se ha celebrado los días 26, 27 y 28 de septiembre en el Senado conforme al nuevo artículo 56, *bis* 7 del Reglamento y, aunque se reconozca, que se ha incumplido el propio plazo reglamentario.

La celebración de este debate ha conseguido casi por primera vez colocar a la Cámara alta en el punto de mira de la opinión pública, recibiendo sus tareas una atención que no recibía, podríamos afirmar, desde el debate y la aprobación del texto constitucional. Desde este punto de vista el saldo no puede ser más favorable para la Comisión, pues ha logrado, al menos momentáneamente, sacar al Senado de la indiferencia con la que era seguida su actividad.

El desenvolvimiento de las sesiones parlamentarias ha permitido confirmar alguna de las conclusiones y observaciones apuntadas en este trabajo y, también, ha satisfecho algunas de las expectativas que había levantado la inclusión de la Comisión General de las Comunidades Autónomas dentro de la reforma reglamentaria.

Primeramente se ha confirmado, gracias a la favorable voluntad política manifestada por el Gobierno y los ejecutivos autonómicos (49), que resultaba imprescindible un órgano en el que se establecieran de manera habitual relaciones *horizontales* entre las Comunidades Autónomas y el Gobierno de la Nación como medio de perfeccionar el funcionamiento del Estado autonómico. No obstante, aunque la Comisión creada en el Senado venga a cubrir esta carencia, no quiere ello decir que en la práctica sea el órgano más adecuado para dicha misión en los actuales parámetros constitucionales. En este sentido, el Presidente del Gobierno durante su intervención del día 26 de septiembre propuso la creación de una Conferencia permanente de Presidentes de las

---

(49). Ha asistido a este debate el Gobierno en Pleno, interviniendo el propio Presidente del Gobierno en la presentación de la Comunicación y en los turnos de respuesta, y todos los Presidentes de las Comunidades Autónomas, con la excepción del Presidente del Consejo de Gobierno Vasco. Esta ausencia se puede encuadrar perfectamente en la línea manifestada por los senadores nacionalistas vascos durante la tramitación y aprobación de una reforma reglamentaria con la que se declararon abiertamente disconformes; cfr. *DSS*, 10, 1993, cit. pp. 323 a 326, y *DSS*, 19, 1994, cit., pp. 909-910 y 917-918.

Comunidades Autónomas, un órgano que, de confirmarse su creación, en la práctica debilitaría el papel institucional de la propia Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, se confirmó la cesura esencial vigente entre el ámbito del debate general, o sea, las intervenciones del Gobierno, los representantes autonómicos y los representantes de los grupos parlamentarios, y el ámbito de la presentación de las propuestas de moción por parte de los grupos parlamentarios y de su discusión y aprobación por el Pleno de la Comisión. La separación se ha remarcado incluso simbólicamente por el detalle de que las sesiones de ambas actividades tuvieron lugar en distintas dependencias del Senado.

Por último, una cuestión en la que se han encontrado de acuerdo todos los participantes, Gobierno, representantes de las Comunidades Autónomas y representantes de los grupos parlamentarios, con las singulares matizaciones que cada uno ha puesto de relieve en el debate, es, sin duda, la necesidad de proceder a la reforma constitucional de un modelo de Senado insuficiente para el desarrollo actual del Estado autonómico. Así pues, a raíz de una iniciativa de la presidencia del Gobierno, acogida en las mociones presentadas por los grupos parlamentarios el día 28 de septiembre, se acordó por unanimidad crear una Ponencia que se encargase del estudio de una propuesta de reforma constitucional que en el futuro llevase a la modificación de la composición y el funcionamiento del Senado, convirtiéndolo en una auténtica Cámara de representación territorial.