

M^a Rosa Ripollés Serrano
LETRADA DE LAS CORTES GENERALES

LA PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO Y DE LOS CONSEJOS DE GOBIERNO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL SENADO

La reforma del Reglamento del Senado en lo que atiende a la potenciación de su función territorial, aprobada el 11 de enero de 1994, que entró en vigor el 1 de febrero del mismo año, incluía, como pieza clave de la modificación reglamentaria, la constitución de una nueva Comisión — la Comisión General de las Comunidades Autónomas—, cuya naturaleza había sufrido una importante transformación en el trámite de ponencia, pasando a ser de Comisión permanente no legislativa a Comisión legislativa. Quiere ello decir que esta nueva Comisión iba a tener naturaleza híbrida, por cuanto participa de la común naturaleza de las Comisiones legislativas, asimilándose en tales momentos al funcionamiento de cualquier otra Comisión legislativa, en punto a convocatoria, orden del día, procedimiento legislativo, participación de sus miembros, etc., y, a la vez, de algún modo, desde una perspectiva sustancial y no meramente formalista, tiene una naturaleza especial por su especialización en materias autonómicas, objetivo para el que fue constituida, en un doble plano: *ad intra* del Senado, como órgano de la Cámara singularmente encargado 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 *ad extra*, porque el «objetivo prioritario de la reforma del Reglamento del Senado será la promoción de la presencia en él de las instituciones autonómicas» y su «participación en los trabajos de la Cámara», «basada en el acuerdo político de colaboración entre las instituciones del Estado.

La especial naturaleza de esta Comisión del Senado, presenta algunas singularidades en el régimen de participación de los ejecutivos — el Gobierno y los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas— tanto en el orden de la convocatoria de la Comisión General, cuanto

en el de la participación en sus actividades. De ello se trata a continuación, comenzando por la intervención de los ejecutivos en la convocatoria de la Comisión General.

En efecto, el régimen de convocatoria de la Comisión y fijación del orden del día es sustancialmente distinto de las restantes Comisiones del Senado, en lo que respecta a la convocatoria porque se atribuye, por primera vez en nuestro derecho parlamentario, la facultad de solicitar la convocatoria de un órgano de las Cámaras a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, y como quiera que la convocatoria de un órgano parlamentario se vincula necesariamente a la sustanciación de un orden del día determinado, cuya fijación, en el caso de la Comisión General corresponde al Presidente, oída la Mesa y Portavoces de los Grupos Parlamentarios en la Comisión, quiere ello decir que el Gobierno y los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas cuentan con la facultad de instar la convocatoria y solicitar la inclusión de puntos del orden del día de la Comisión General, conforme al artículo 56 bis, 3, del Reglamento.

Ahora bien, la inclusión de un punto en el orden del día supone el planteamiento previo de un doble criterio: de una parte la calificación constitucional y reglamentaria, puesto que, como reiteradamente ha señalado el Tribunal Constitucional, los actos parlamentarios quedan sujetos no sólo a las normas de procedimiento sino, asimismo, al conjunto de las normas materiales que en la misma Constitución se contienen (STC 90/85, entre otras) y, de otra parte, la oportunidad de dicha inclusión. Si lo primero requiere un juicio de adecuación jurídica, lo segundo se refiere a la conveniencia de tiempo y lugar.- En otras palabras, el juicio de legalidad es primario y reglado, y el de oportunidad sucesivo y discrecional, toda vez que es requisito básico la constatación de que una determinada materia tiene su encaje reglamentario y constitucional como paso previo para la apreciación de la oportunidad de su inclusión en el orden del día.

Pues bien, durante 1994 se planteó en dos ocasiones la convocatoria de la Comisión General por el Gobierno de una Comunidad Autónoma, la primera cuando el Gobierno de Canarias solicitó la convocatoria para informar sobre la Proposición de ley de modificación de los aspectos económicos del Régimen Económico y Fiscal, con carácter previo a que la Comisión General emitiera informe acerca del contenido autonómico sobre dicha iniciativa legislativa, en los términos del artículo 56. b) del Reglamento, lo que se incluyó en el orden del día de la sesión de 12 de mayo de 1994. Y la segunda, también del Gobierno Canario, proponiendo como puntos del orden del día la comparecencia del Gobierno de la Nación sobre determinados aspectos

relativos al desarrollo del Estado Autonómico. La petición, calificada como admisible a trámite por la Mesa del Senado, se remitió a la Comisión General, donde, tras el oportuno estudio de la solicitud y visto el informe de los servicios jurídicos de la Comisión, se acordó proceder a la convocatoria solicitada incluyendo las materias propuestas por el Gobierno autonómico como integrantes del orden del día de un debate informativo en la Comisión General en los términos del artículo 56. a) del Reglamento.

El Gobierno de la Nación también ha hecho uso de la facultad de solicitar la convocatoria y proponer puntos del orden del día, en materia de información sobre la representación española en el Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa, relacionada con la facultad de la Comisión General prevista en el artículo 56. q) del Reglamento. Lo que se llevó a cabo en la sesión de 24 de marzo de 1994, cuyo orden del día, se amplió para dar cabida a la tramitación de esta petición de convocatoria e inclusión de un nuevo punto en el mismo.

En cuanto a los órganos de la Comisión, y además de la habitual asistencia de una representación del Gobierno ante la Mesa y Portavoces en sus reuniones quincenales, han solicitado la convocatoria y asistencia a las mismas, para tratar asuntos relacionados con la facultad de la Comisión de informar acerca del contenido autonómico de Proyectos o Proposiciones de ley, el Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias (reunión de 5-5-1994) y el Secretario General del Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña (reunión de 16-6-1994).

Por último, en relación con la convocatoria, hay que señalar que todas las convocatorias de la Comisión General se han cursado al Gobierno, a los 17 Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, a los Senadores miembros de la Comisión General y a los Senadores de designación autonómica con derecho a asistir e intervenir en los debates.

En cuanto a la participación del Gobierno y de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas en la Comisión General de las Comunidades Autónomas, ésta se encuentra prevista en el artículo 56 bis, 2, del Reglamento, que dispone:

1. El Gobierno podrá intervenir en las sesiones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.
2. También podrán hacerlo los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, representados por su Presidente o por el miembro del correspondiente órgano colegiado de gobierno designado para ello.
3. La representación que ostenten los miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas no precisa ser acreditada, si bien cuando se le confiera a más de una persona para una misma sesión, para intervenir en distintos puntos del orden del día, deberá advertirse de ello con anticipación a la Mesa de la Comisión.

Se plantea, en primer lugar, cuál es el alcance de la expresión Gobierno contenida en el artículo citado: El artículo 3.1 del Código Civil establece que: «Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas», esta regulación general da las pautas interpretativas aplicables a toda clase de normas jurídicas y constituye, para el caso que nos ocupa, el instrumento operativo para dilucidar la expresión Gobierno contenida en el citado artículo 56 bis, 2, del Reglamento del Senado.

En efecto, *según el sentido propio de la palabra*, el Diccionario de la lengua española de la Real Academia (edición 21.ª, de 1992), entre otras acepciones de la palabra <Gobierno>, contiene la de «acción y efecto de gobernar» o la de «conjunto de los ministros superiores de un Estado»; este doble significado sitúa la cuestión en su complejidad semántica, pues, como ha señalado el profesor Antonio Bar Cendón («La estructura del Gobierno» en el libro colectivo *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*) «el término gobierno es anfibológico: en su significación más amplia equivale, por un lado, al conjunto de instituciones y órganos que configuran el Estado — es la acepción más frecuentemente utilizada en la literatura de la ciencia política anglosajona— ; y, por otro, equivale a la acción misma de esos órganos e instituciones, principalmente los que son sujetos del poder ejecutivo — acción de gobierno—. Y en su significación más restringida el término gobierno es sinónimo del órgano superior del poder ejecutivo, formado por los comúnmente denominados ministros o secretarios — Gobierno— ; pudiéndose aún distinguir, dentro de esta tercera acepción, al colectivo reducido de ministros

que se reúnen en lo que suele denominarse Consejo de Ministros – Gabinete– del conjunto de altos funcionarios ministeriales que no asisten al mismo y que forman, con los primeros, la totalidad del Gobierno».

Esta multiplicidad semántica del término «gobierno» se reduce considerablemente si atendemos al hecho de que, *metodológicamente, es posible enfocar la delimitación del «gobierno» desde dos planos distintos: el jurídico y el politológico.*

En el terreno jurídico la definición del Gobierno viene dada por el artículo 98.1 de la Constitución Española, que dispone:

«El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley.»

La definición constitucional del Gobierno contiene una cláusula abierta que debe ser completada con el análisis de la legislación de desarrollo, y ésta no es otra sino la Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado – en adelante LOACE–, que no contiene una expresa concreción de quiénes integran el Gobierno, aunque sí menciona en su artículo 4.º-1 que «El Presidente, el Vicepresidente o Vicepresidentes y los Ministros se reunirán en Consejo de Ministros o en Comisiones delegadas del Gobierno», de modo que parece delimitar la composición del Gobierno al Presidente, Vicepresidentes y Ministros, pero no de manera claramente diferenciadas, puesto que la propia Ley en su artículo 8.º-1 vuelve a recoger a los Ministros en su condición de órganos superiores de los Departamentos ministeriales cuando señala que: «Son órganos superiores de los Departamentos ministeriales: los Ministros, los Secretarios de Estado, los Subsecretarios y los Secretarios Generales que tengan rango de Subsecretario.»

Otro tanto sucede en relación con la LRJAE que en su artículo 2 dispone como órganos superiores de la Administración del Estado al Consejo de Ministros, el Presidente del Gobierno y los Ministros.

Así las cosas, se plantean dos interrogantes: 1.º) si el término «Consejo de Ministros» usado por la

Constitución LRJAE y la LOACE es o no sinónimo del concepto <Gobierno> y, en directa relación con esto, 2.º) si en el Gobierno se entienden o no comprendidos otros miembros diferentes al Presidente. Vicepresidentes y Ministros.

Respecto de la primera cuestión procede hacer una disquisición previa. Es sabido que existen sistemas de gobierno que distinguen entre Gobierno en sentido amplio, como conjunto integrado por distintos niveles de responsables políticos y el Gabinete como grupo reducido, del que forman parte sólo ministros y no todos los ministros, que actúa como máximo órgano decisorio del Ejecutivo. Pues bien, podría considerarse que si fuera factible distinguir entre Gobierno y Consejo de Ministros con argumentos funcionales y estructurales, ello equivaldría a considerar que en el sistema de Gobierno español existe este doble nivel gubernamental, ante la consideración abierta que permite el artículo 98.1 de la Constitución Española.

De hecho la diferente utilización de las expresiones Gobierno y Consejo de Ministros podría considerarse que apunta hacia esta posibilidad; sin embargo, y teniendo en cuenta la remisión a la ley que el artículo 98.1 de la Constitución hace para ampliar la composición del Gobierno a otros miembros distintos del Presidente, Vicepresidente y Ministros, el análisis de la normativa vigente permite excluir que exista diferencia entre Gobierno y Consejo de Ministros, y ello por las siguientes razones:

- 1.º Si admitimos con la LOACE que el Consejo de Ministros se compone del Presidente, Vicepresidentes y Ministros (artículo 4.1 LOACE), queda definida la composición de este órgano, luego el Gobierno, en la hipótesis de que fuere un órgano distinto al Consejo de Ministros, debería ser un órgano menor a éste o más amplio que éste. La primera posibilidad queda descartada, toda vez que no hay en la LOACE ni en otras disposiciones referencias a este órgano Gobierno-restringido o Gabinete, a lo sumo referencias no formales al funcionamiento de algo semejante como Gabinete de crisis en determinados momentos álgidos pero sin concreción jurídica alguna, ya que la Comisión Delegada del Gobierno para situaciones de crisis integrada, como miembros permanentes, por el Presidente del Gobierno, Vicepresidente y Ministros de Asuntos Exteriores, Defensa, Economía y Hacienda e Interior, de la que podrán formar parte los demás Ministros que designe en cada caso el Presidente, y asimismo incorporar a sus sesiones altos cargos de la Administración, es una Comisión Delegada más (Real Decreto 2.639/86, de 30 de diciembre). En consecuencia sólo resta la segunda posibilidad, esto es, entender que el Gobierno es un órgano más amplio que el Consejo de Ministros, siendo la

pregunta lógica — ¿integrado por quiénes?— ; una respuesta posible consiste en entender que por los Secretarios de Estado, Subsecretarios y Secretarios Generales que tengan rango de Subsecretario, es decir, quienes la LOACE conceptúa como órganos superiores de los Departamentos ministeriales en su artículo 8.º, pero esto encuentra como obstáculo principal el que la propia LOACE, que debería ser en cuanto legislación de desarrollo del artículo 98-1.ª de la Constitución Española la que estableciera que tales altos cargos son miembros del Gobierno, no lo establece, sino que, antes al contrario, los conceptúa como «órganos superiores de los Departamentos ministeriales».

- 2.º Aun no considerando como problema conceptual la calificación de la LOACE de los altos cargos — Secretarios de Estado, Subsecretarios y Secretarios Generales con rango de Subsecretarios— sólo como órganos superiores de los Departamentos ministeriales, como ha señalado Juan Santamaría Pastor («Gobierno y Administración: una reflexión preliminar». D.A. n.º 215), «de aceptarse esta hipótesis resultarían de aplicación particularmente difícil, si no imposible, múltiples preceptos constitucionales... supondría que la totalidad de las decisiones que la Constitución Española encomienda al <Gobierno> habrían de ser tomadas colegiadamente en reuniones masivas de todas las autoridades mencionadas; y no podría contraargumentarse diciendo que la Constitución Española quiere hacer referencia al Consejo de Ministros cuando habla, en estas ocasiones, de Gobierno, a menos de aceptar que ambas expresiones son sinónimas y de echar por tierra el fundamento de la tesis sobre dualidad Consejo de Ministros-Gobierno».
- 3.º Mas aún, como también señala Santamaría, ¿por qué limitar este concepto de Gobierno en sentido amplio a los altos cargos citados, excluyendo otros cargos — por ejemplo, algunos Directores Generales— cuya importancia cualitativa por razón de sus competencias es muy superior a la de algunos Subsecretarios?.
- 4.º Resulta especialmente difícil, partiendo de la propia LOACE, considerar la existencia de un Gobierno amplio distinto al Consejo de Ministros cuando la Constitución establece una reserva de ley para la ampliación del Gobierno a otros miembros y la ley de desarrollo — artículo 12.º LOACE— dispone que la creación, modificación o supresión de altos cargos se realizará mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros.

Cuestión distinta es que, como señala el profesor Luis López Guerra, «a partir de 1987, diversas normas, integradas en Leyes de Presupuestos, permiten al Presidente del Gobierno variar, mediante Real Decreto, el número, denominación y competencia de los Departamentos Ministeriales» («El Gobierno en la Constitución de 1978» en «1812-1992. El arte de gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno»), en línea con la STC 69/1986, de 20 de mayo, que precisó que «la materia reservada a la ley por el artículo 98.1 de la Constitución remite a la ley ordinaria sólo la posibilidad de que formen parte del Gobierno otros miembros distintos de los enunciados allí expresamente» y no se refiere al número y denominación de los Departamentos ministeriales. Jurisprudencia en abierta contradicción con el artículo 11.º de la LOACE, que prevé que «La creación, modificación, refundición y supresión de los Departamentos Ministeriales se establecerá por ley aprobada por las Cortes Generales». Sin embargo se ha mantenido el criterio de que la reserva legal que contiene el artículo 103.2 de la Constitución Española, que establece que: «Los órganos de la Administración del Estado son creados y coordinados por la ley» no significa la creación necesaria por ley, sino que se hará de acuerdo con la ley, y así la actual organización ministerial fue adoptada por Real Decreto 1.173/1993 en ejercicio de la autorización contenida en la Disposición Final Segunda de la Ley 39/1992, de Presupuestos Generales del Estado para 1993.

En todo caso, parece que las razones apuntadas permiten concluir que Gobierno y Consejo de Ministros son términos alternativos usados por la Constitución y el resto del ordenamiento para referirse al mismo órgano constitucioal.

Quedan por hacer algunas reflexiones en torno a la segunda cuestión que se planteaba sobre si los Secretarios de Estado pueden entenderse parte del Gobierno, tal y como disponía el Proyecto de Ley Orgánica del Gobierno, de la Administración del Estado y de la Función Pública de 1980 en su artículo 2.1, lo que, a su vez, daba lugar a distinguir entre Gobierno y Consejo de Ministros, órgano este último del que no formaban parte los Secretarios de Estado.

A este respecto procede hacer las siguientes consideraciones:

- 1.º De acuerdo con los artículo 11.º y 12.º de la LOACE, la creación, modificación y supresión de los Departamentos Ministeriales se establecerá por ley aprobada por la Cortes Generales y la de los Secretarios de Estado, a iniciativa del Departamento o Departamentos interesados y a propuesta del Ministro de la Presidencia, mediante Real Decreto acordado en Consejo de Mi-

nistros. Existía, pues, una diferencia jerárquica de rango normativo en lo referente a la creación de Ministerios y Secretarías de Estado, aunque matizada por la línea interpretativa de la STC 60/86 antes citada y por la tendencia subsiguiente a autorizar mediante las leyes de presupuestos la creación de ministerios por normas reglamentarias en línea opuesta a lo dispuesto en la LOACE; así, a título de ejemplo, autorización por la Disposición Adicional Segunda de la Ley 31/1990, o la más reciente efectuada por la Disposición Final Segunda de la Ley 39/1992.

- 2.º Los Ministros son miembros de pleno derecho del Consejo de Ministros (artículos 5, 6, 7 y 19 LRJAE), mientras que los Secretarios de Estado, figura creada por el Real Decreto 1.558/1977, de 4 de julio, y que la exposición de motivos definía como «figura intermedia entre el Ministro y el Subsecretario», pueden asistir exclusivamente a efectos de informar y si son expresamente convocados (Disposición Final del Real Decreto 1.558/1977), aunque sí forman parte los Secretarios de Estado de algunas Comisiones Delegadas del Gobierno – caso del Secretario de Estado de Asuntos Exteriores en la Comisión Delegada del Gobierno para Política Exterior, o del Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales en la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica (Real Decreto 3.234/1981, de 29 de diciembre)–, o pueden ser incorporados a las reuniones de Comisiones Delegadas altos cargos de la Administración – caso de la Comisión Delegada del Gobierno para asuntos de crisis (Real Decreto 2.639/1986, de 30 de diciembre).
- 3.º El artículo 70.1. b) de la Constitución Española, que contempla las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores se refiere a los altos cargos de la Administración del Estado que determine la ley, con la excepción de los miembros del Gobierno, y la ley, que no es otra sino la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, dispone que están incursos en causa de inelegibilidad «los Subsecretarios, Secretarios Generales, Directores Generales de los Departamentos Ministeriales y los equiparables a ellos; en particular los Directores de los Departamentos del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y los Directores de los Gabinetes de los Ministros y de los Secretarios de Estado». De manera que, a efectos electorales, los Secretarios de Estado están equiparados a los Ministros, como también a efectos de compatibilidad con el mandato parlamentario [artículo 6.1. f) y 155.1.a) de la LOREG].

De las reflexiones expuestas se infiere que, si bien existía una línea clara que permitía diferenciar a los altos cargos de los miembros del Gobierno, en el rango jerárquico de la norma fundante — Real Decreto y Ley respectivamente—, actualmente esta línea divisoria es mucho más difusa, puesto que tanto la creación de Ministerios como la de altos cargos se efectúa por Real Decreto merced a las autorizaciones de las Leyes de Presupuestos. Además, en el caso de los Secretarios de Estado, la legislación electoral asimila dicho alto cargo al tratamiento de los Ministros en punto a elegibilidad y compatibilidad parlamentaria.

Esto no obstante, la principal dificultad para conceptuar a los Secretarios de Estado como miembros del Gobierno radica en que la remisión y reserva legal del artículo 98.1 de la Constitución Española tropieza con la falta de caracterización legal de los Secretarios de Estado como tales miembros del Gobierno, precisamente en la legislación de desarrollo — la tantas veces citada LOACE— que, antes al contrario, engloba a los Secretarios de Estado en una categoría distinta: «órganos superiores de los departamentos ministeriales» asimilándolos en dicho tratamiento conceptual a otros altos cargos como Subsecretarios, Secretarios Generales con rango de Subsecretario, de modo que, en expresión de Bar Cendón, «no puede sostenerse, en términos estrictamente jurídicos, que los Secretarios de Estado sean miembros del Gobierno, tal y como éste se encuentra hasta el momento definido en el Ordenamiento Jurídico». Por el contrario, el ordenamiento actual sitúa a los Secretarios de Estado en la antesala del Gobierno, como un «tertium genus» entre Ministros y otros altos cargos departamentales, pero sin que se haya cruzado el umbral de la caracterización como Ministros del Gobierno, ni en su concepción como órganos superiores de los departamentos ministeriales, que ciertamente también comparten los Ministros, ni en cuanto a la plena pertenencia al Consejo de Ministros y, con carácter general, a las Comisiones Delegadas del Gobierno; ni en la forma de su nombramiento — nombramiento por la Corona a propuesta del Presidente del Gobierno, los miembros del Gobierno y nombramiento por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro correspondiente, para los Secretarios de Estado.

Dicho lo cual, y desde un planteamiento diferente, el politológico, si por gobierno se entiende el conjunto de órganos que participan de la función de gobernar, como afirma Juan Santamaría Pastor, «es notorio que existen múltiples cargos que no serían gubernamentales desde una óptica jurídico-formal, pero que poseen una relevancia y una capacidad de influencia muy superior a la de bastantes Ministros. Más aún, resulta notorio que la distinción que intuitivamente funciona en nuestra cultura política engloba en una misma categoría a todo el conjunto de altos

cargos, de Presidente del Gobierno a Director General; categoría que se contrapone al conjunto de cargos ocupados por funcionarios profesionales... No cabe descartar, por ello, la posibilidad de una tendencia a manipular las nociones constitucionales, en orden a aproximar o incluso igualar las nociones jurídica y política de “Gobierno”, otorgando aquella condición formal a todo el conjunto de los “altos cargos” o a una parte importante de ellos».

Esta tendencia, cuya causa puede encontrarse, entre otras razones, en la especialización, necesaria por la complejidad del Estado contemporáneo, se aprecia de modo evidente en el ámbito parlamentario en el incremento de comparecencias de todo tipo de altos cargos de la Administración ante las diferentes Comisiones parlamentarias, del que es ejemplo paradigmático las sesiones que dedican las Comisiones de Presupuestos a las comparecencias de altos cargos previas a la tramitación del proyecto de ley de presupuestos generales del Estado.

Esta constatación en el terreno de la sociología parlamentaria y de la politología no empaña que, en términos *de lege data*, el Gobierno, según hemos indicado, esté compuesto por el Presidente, Vicepresidentes y Ministros, y que corresponda apreciar en términos *de lege ferenda* si procede acercar el Derecho a la realidad o si, por el contrario, ello no aportaría especiales efectos benéficos, cuestión ésta sobre la que no existe unanimidad doctrinal.

La determinación del alcance del término «Gobierno» en el contexto del artículo 56 bis, 2, del Reglamento del Senado está relacionada con el contenido de dicho precepto que contempla en sus apartados 2 y 3 la posibilidad de intervenir por parte de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cuya participación sí es objeto de una pormenorizada regulación, toda vez que se concreta en la representación del «Presidente» o de los miembros del correspondiente órgano colegiado de gobierno designados para ello.

Esta norma se ha desarrollado en la práctica de la Comisión General con singular observancia de la legislación autonómica sobre los Consejos de Gobierno – Estatutos de Autonomía y leyes de gobierno y administración de las Comunidades Autónomas–, de manera que ante la eventualidad de que pudiera intervenir un representante autonómico que, en los términos de la normativa de una Comunidad Autónoma, no ostentare la condición de miembro de Consejo de Gobierno, la Comisión ha seguido el criterio de no acceder a esta intervención o indicar,

ante la correspondiente consulta, que no procedería.

En las reuniones de la Mesa y Portavoces de la Comisión General se ha debatido la posibilidad de intervenciones de autoridades autonómicas de rango inferior al de Consejero en los distintos órganos de la Comisión, como, por ejemplo, las ponencias o incluso en las propias reuniones de la Mesa y Portavoces, actuando como subcomisión por delegación de la Comisión, en relación con determinadas facultades como la prevista en el artículo 56. b) del Reglamento, sin que haya recaído acuerdo definitivo sobre este extremo, aunque, eso sí, con la constatación de una premisa previa: que la decisión habrá de adoptarse ponderando la eficacia de los trabajos parlamentarios en el marco de las previsiones constitucionales y reglamentarias.

En punto a *los antecedentes históricos y legislativos en relación con el tema que nos ocupa*, resulta clarificador remitirse a los *debates del precepto objeto de análisis durante los trabajos de la ponencia de la Comisión de Reglamento* que debatió la reforma.

El punto 6.º de los Acuerdos adoptados por la Ponencia de la Comisión de Reglamento del Senado en sus reuniones de 25 de abril de 1990 y 19 de febrero de 1991 establecía:

«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 la 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 reune tal condición».

El documento de trabajo presentado en la Ponencia el día 15 de noviembre de 1991 avanzaba un paso más en la determinación de quiénes podían participar en la Comisión General de las Comunidades Autónomas por parte de los Ejecutivos, y señalaba:

«Tercera. El Presidente del Gobierno y los Presidentes de las Comunidades Autónomas, podrán participar en las reuniones y deliberaciones de la Comisión para las Comunidades Autónomas, pudiendo también hacerse representar por un Ministro o Consejero en quien hayan delegado esta función de modo permanente.»

El acta n.º 6 de la Ponencia, correspondiente a la sesión de 30 de octubre de 1991, registraba una intervención del Presidente de la Comisión sobre la participación del Gobierno y Consejos de Gobierno en la Comisión General; en tal sentido el Presidente destacaba que «quedaba pendiente de deliberación... si el representante de las Comunidades Autónomas distinto del Presidente de las mismas debía tener carácter permanente. Asimismo destaca que la presencia del Gobierno en la misma sería obligada y la de los Presidentes de las Comunidades Autónomas facultativa».

Meses después, el 23 de enero de 1992, se volvió a suscitar la cuestión a partir de nuevas reflexiones de la Ponencia y el Portavoz socialista recordó que «en su momento se había planteado la presencia de un Consejero de cada una de las Comunidades Autónomas que, con carácter fijo, actuase en el seno de la Comisión», a lo que el Presidente manifestó que «finalmente se optó por flexibilizar esta posibilidad permitiendo que asistan distintos Consejeros según el tema a tratar».

Con ocasión de este debate intervino en la misma sesión el Senador Portavoz del Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos, quien se refirió a «la posibilidad de que las Comunidades Autónomas creasen un Consejero sin cartera que se ocupe específicamente de asistir y mantener la relación de la Comunidad Autónoma con la Comisión... destacando que no será fácil... especialmente en aquellas que tienden a la reducción del número de Consejeros... , debiéndose por ello permitir que asistan personas distintas de los Consejeros propiamente dichos».

El Senador de Izquierda Unida del Grupo Mixto afirmó al respecto «que debe tratarse de Consejeros con o sin cartera, pero en ningún caso de autoridades con inferior rango o jerarquía».

En relación con estas cuestiones intervino en la misma sesión el Portavoz del Grupo Popular para indicar que «la expresión “podrán participar” es correcta respecto de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, pero no respecto del Gobierno central, puesto que éste debe y no sólo puede participar, de modo que el carácter potestativo de la participación sólo ha de establecerse respecto de las Comunidades Autónomas pero no respecto del Gobierno».

Como réplica a esta intervención, el Portavoz socialista señaló que «el Reglamento no debe fijar obligaciones respecto de la asistencia del Gobierno a las sesiones de la Comisión, sin perjuicio de la conveniencia política de dicha asistencia».

Nuevamente el Portavoz del Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos se refirió «a la posibilidad de permitir que asistan a las sesiones de la Comisión representantes de los Consejos de Gobierno distintos de los Consejeros, expresando que ello es condición de la efectividad de los trabajos de la Comisión e indicando que, en todo caso, una comprensión amplia del término Gobierno incluye también a quienes ocupen un rango inmediatamente inferior al de Consejero, que, por lo demás, conocen en ocasiones los temas a tratar con mayor profundidad que el propio Consejero. Finalmente, en apoyo de su tesis, el Senador vasco citó lo que ocurre a este respecto en el Bundesrat alemán».

Terció en la cuestión otro de los ponentes del Grupo Socialista que matizó que «lo que se está determinando es quiénes son miembros de la Comisión o la integran, sin que ello impida la presencia de otras autoridades en comparecencias ante la Comisión».

Una nueva intervención, en línea con anteriores manifestaciones, del Portavoz del Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos, dio lugar a otra intervención de la Presidencia en el sentido de que «si bien se muestra de acuerdo con el mismo en punto a quién conoce con mayor precisión cada uno de los temas que se tratan, ello no puede hacer olvidar que los debates que han de tener lugar en el seno de la Comisión tienen alcance y naturaleza política y a los mismos debe asistir necesariamente el Consejero o miembro del Gobierno de las Comunidades Autónomas correspondiente».

Un ponente del Grupo Socialista recordó sobre estos asuntos que «en la redacción del vigente Reglamento se procedió a suprimir la posibilidad de que en el Pleno compareciesen los Directores Generales y Autoridades con rango inferior a Ministro».

En intervención del Presidente de la Comisión se destacó que «como quiera que se trata de una Comisión General, debe mantenerse la presencia del Gobierno y de los Consejos de Gobierno».

El Portavoz del Grupo de Senadores Nacionalistas vascos recalcó que «su propuesta sacaría a la Comisión de lo estrictamente ideológico y la alojaría en el plano de lo real».

El Presidente de la Comisión recordó que «en punto a la presencia de representantes del Gobierno de la Nación y de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, se ha ido descendiendo en el nivel de exigencia, desde requerir la presencia del Presidente como representante, hasta la redacción actual que admite una presencia variable que recaiga, en todo caso, en los miembros del Gobierno y de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, lo que, en su opinión, constituye un mínimo irrenunciable».

Tras esta discusión, se aprobó la norma sobre composición de la Comisión respecto de los Ejecutivos, que se mantuvo a lo largo de la tramitación.

Vistos los antecedentes que permiten deducir una interpretación auténtica del alcance de la expresión «Gobierno» en el funcionamiento de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, resta hacer una referencia a los precedentes del modo de funcionamiento en la Comisión que, según se señalaba en otro lugar, han consistido en mantener el criterio de limitar la participación de los Ejecutivos al rango de Ministros del Gobierno y Consejeros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

Tan solo en una ocasión, y no en el pleno de la Comisión, sino en una reunión de su Mesa y Portavoces, actuando como subcomisión para el ejercicio de las facultades delegadas en relación con el artículo 56. b) del Reglamento, se solicitó por el Gobierno, y la Mesa y Portavoces accedió a ello, que se facilitara la intervención de un Secretario de Estado — el de Administraciones Territoriales—, en relación con el debate previo — en el que también intervino el Secretario General con rango de Consejero del Gobierno de la Generalidad de Cataluña— a la adopción de acuerdo sobre el contenido autonómico del Proyecto de ley de transposición de la Directiva 89/552/CEE sobre la coordinación de disposiciones legales reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.

Cuando *de entre los elementos interpretativos de las normas jurídicas el Código Civil alude a la «realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas»* recurre a un factor metajurídico que incorpora a la opera-

ción jurídica, pues no en balde el Derecho cumple, entre otras funciones, la de servir de instrumento de racionalización y a la postre de convivencia social. Desde esta premisa, *¿qué función cumple la inclusión reglamentaria del Gobierno y de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas como participantes en las sesiones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas?*

Una posible respuesta a este interrogante, de entre las varias posibles, pasa por un *análisis* siquiera *somero de las funciones de la propia Comisión General*; y, en esta línea, de entre las variadas facultades de dicha Comisión, contenidas en la Sección Segunda del Capítulo Cuarto del Reglamento del Senado, puede efectuarse una síntesis sumaria que permita distinguir entre: 1.º) *funciones que la Comisión General ostenta al igual que otras Comisiones de la Cámara*, tales como la participación en el procedimiento legislativo del Senado (artículo 56 bis, 6, del Reglamento); el control político del Gobierno [artículo 56.v) en relación con el 66 del Reglamento]; funciones de información *ad intra* — de los propios parlamentarios— y *ad extra* — a la sociedad desde el Parlamento— [artículo 56.v) en relación con el artículo 67 del Reglamento]; y función de *indirizzo* o impulso político respecto del conjunto de los órganos del Estado [artículo 56.v) en relación con el 67 del Reglamento]; 2.º) *Funciones de concertación y participación propias de la estructura territorial compuesta del Estado español*, como son gran parte de las contenidas en el artículo 56, apartados a), d), e), f), g), etc., y 3º) *una función que podría calificarse de prospectiva* relacionada con la experiencia y constatación tanto de lo que podría ser la estructura cuanto las funciones de un Senado distinto y que orgánica y funcionalmente respondiera a la calificación constitucional de Cámara de representación territorial, cabe citar, en esta última categoría de funciones, las previstas en el artículo 56.b), o), s), t) o artículo 56 bis, 7.

Pues bien, la realidad es que *en los diferentes niveles de funciones resulta posible hablar de distinta significación del papel que el Reglamento atribuye a la participación de los Ejecutivos en el sentido siguiente: en el plano de las funciones de la Comisión General equiparables a cualquier otra Comisión de la Cámara* el papel del Gobierno de la Nación es el mismo que éste tiene respecto de las demás Comisiones y que esencialmente consiste en informar y ser controlado por los órganos del Parlamento a los que la Constitución y el Reglamento atribuyen tales competencias (artículos 109 y 110 de la Constitución Española y artículos 66, 67, 168 y 177.1 del Reglamento del Senado) y participar en el procedimiento legislativo. Por el contrario, y precisamente porque en este ámbito la relación dialéctica es entre Gobierno-Parlamento o viceversa, el papel de los Consejeros de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, se reduce considerablemente por dos razones, la primera porque en cuanto ciudadanos investidos de poder público están sujetos a la Constitución y al

resto del Ordenamiento Jurídico del que deriva la reserva constitucional establecida para determinados sujetos por las prescripciones constitucionales y reglamentarias en materia de procedimiento legislativo y relaciones interorgánicas entre Parlamento y Gobierno; y la segunda porque de ese mismo Ordenamiento – Constitución y Estatutos de Autonomía— dimana una distribución vertical de poderes y competencias, igualmente con sujetos perfectamente definidos.

Y siendo así el grado diferente de la participación del Gobierno y de los Consejos de Gobierno, respecto de quiénes puedan entenderse comprendidos en el término Gobierno habrá que estar, al igual que las restantes Comisiones del Senado, al concreto acto parlamentario que se ejercite, pudiendo intervenir miembros del Gobierno, órganos superiores de los Departamentos o funcionarios en sesiones informativas (artículos 109 y 120.2 de la Constitución Española) o miembros del Gobierno en comparecencias (artículo 110.1 de la Constitución Española) o, en fin, del Gobierno o Secretario de Estado para responder a preguntas (artículo 111.1 de la Constitución Española y 168.2 del Reglamento del Senado).

En el plano de las funciones de la Comisión General de concertación y participación en el Estado de las Autonomías, por su naturaleza y contenido es donde el papel del Gobierno y de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas se sitúan en un nivel de mayor equiparación, que en unos casos bascula hacia la preponderancia de los representantes autonómicos [artículos 56. c) y d)] y en otros de la representación del Gobierno [artículo 56.e), f), p)]. En este terreno, la propia dicción del artículo 56 del Reglamento abre una puerta a que, además de las referencias reiteradas al Gobierno, pudiera entenderse que cabe participación de otras autoridades del Ejecutivo y no sólo del Ejecutivo en los trabajos de la Comisión, tal es el caso del Reglamento cuando habla de «órganos de cooperación y coordinación bilateral o multilateral existentes entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas, en especial el CFFF» [artículo 56. g) del Reglamento del Senado] o «diversas Administraciones Públicas» [artículo 56.h) del Reglamento del Senado] e incluso «poderes públicos» [artículo 56.r) del Reglamento del Senado].

Por último, *en el plano de las funciones prospectivas* y, dentro de ellas, las susceptibles de participación por parte de los Ejecutivos, [no lo sería, por ejemplo, en relación con el ejercicio de la ini-

ciativa legislativa por la Comisión General previsto en el artículo 56. s) del Reglamento] es en el que resulta más clara una participación equiparable, piénsese, a título de ejemplo en el debate sobre el Estado de las Autonomías en la Comisión General (artículo 56 bis, 7, del Reglamento) o en la participación en el informe acerca del contenido autonómico de las iniciativas legislativas en general [artículo 56. b) del Reglamento] o la específica del Proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado [artículo 56. o) del Reglamento].

En cuanto al nivel de participación de los representantes de los Gobiernos y de los Consejos de Gobierno, como correlato de la equiparación en la participación, parece lo propio que éste se produzca también en la jerarquía de los participantes, tal y como ha venido sucediendo — Presidente del Gobierno, Presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas en el pasado debate en Comisión sobre el Estado de las Autonomías; Ministros del Gobierno, Consejeros en los debates ordinarios sobre facultades de la Comisión.

Partiendo de esta equiparación lógica de rango, y salvado el principio, que en este momento del análisis parece claro, de que en las sesiones de la Comisión General quienes pueden intervenir son el Gobierno y los miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas (artículo 56 bis, 2, del Reglamento del Senado), nada parece obstar, en principio, a que en otros órganos de la Comisión, ya sean preparatorios de decisiones del plazo de la misma — ponencias— o de otra índole — subcomisiones, etc.—, se considerase la intervención de representantes de los gobiernos aunque, propiamente, en sentido jurídico formal, no ostenten la condición de miembros del Gobierno, correspondiendo apreciar la idoneidad de este aspecto a criterios de oportunidad política.

En todo caso, y como corolario de lo expuesto, conviene no perder de vista que el Derecho Parlamentario se integra, como las restantes ramas del Ordenamiento Jurídico, mediante un complejo sistema de fuentes que son la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho, y que la costumbre en el terreno del Derecho Parlamentario, a diferencia de otras ramas del Derecho, cuenta con gran virtualidad en el específico modo parlamentario de producción normativa.

En conexión con esta reflexión, si las normas se interpretaran atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas, como señala el artículo 3 del Código Civil que como hilo conductor se ha venido siguiendo en este análisis, no está de más traer a colación el espíritu de la

reforma reglamentaria – dar cabida en un órgano del Senado a la constatación de la experiencia participativa y cooperativa de órganos del Estado y de las Comunidades Autónomas– y su finalidad – que de dicha experiencia se extraigan las oportunas consecuencias, por exceso o por defecto, en orden a una posible reforma constitucional, ahora en paralelo, con el objetivo de perfeccionar la estructura y funcionamiento del Senado en línea con la declaración que de su naturaleza hace la Constitución como Cámara de representación territorial-.