

GUERRERO SALOM, ENRIQUE: *Crisis y cambios en las relaciones Parlamento Gobierno (1993-1996)*, Tecnos, Madrid, 2000. 348 pgs.

JOAN MARCET I MORERA

La búsqueda de una nueva «centralidad» de los Parlamentos o, si se prefiere, la apuesta por el fortalecimiento de los instrumentos de información y control de las cámaras parlamentarias, aparece como hilo conductor del profundo análisis que realiza Enrique Guerrero en esta obra síntesis de lo que fuera su tesis doctoral.

El estudio nos introduce, en primer lugar, en la revisión del papel del parlamento y de sus funciones, analizando —en el marco del Estado de fin de siglo y con el pensamiento puesto en los instrumentos que deben hacer posible mejorar la calidad de la democracia— la evolución sufrida por las relaciones y los equilibrios entre Parlamento y Gobierno, en detrimento del primero y en favor de la hegemonía del segundo. Del análisis se desprende, por el autor, la inutilidad de una competencia entre estas expresiones de dos de los poderes del Estado y la formulación de un juicio a favor de potenciar, redimensionar y revalorizar el papel de las funciones que únicamente puede realizar el Parlamento. Ello conduce a Guerrero Salom a repasar las principales corrientes teóricas de aproximación a la función de control parlamentario, especialmente las aportaciones de

la doctrina italiana y española, sin olvidar la más reciente perspectiva que ofrece el concepto de *accountability*. El autor se decanta, pienso que acertadamente, por el concepto más amplio y sincrético del control parlamentario, por lo que él denomina una «perspectiva politológica» que consideraría cualquier actividad de las Cámaras como actividad de control.

El núcleo central del libro lo constituye –a partir de las aproximaciones precedentes– el análisis detallado del funcionamiento de las relaciones Parlamento-Gobierno, y consecuentemente del control parlamentario, en España.

Después de una breve síntesis de la evolución del control parlamentario desde la transición hasta 1993 –donde se constata la continua mutación y crecimiento de dicha función parlamentaria– se aborda con detenimiento el estudio de la V Legislatura (1993-1996).

La crisis política que inicia y atraviesa toda la legislatura, la necesaria búsqueda de fórmulas que garanticen la estabilidad gubernamental y la mayoría parlamentaria, marcan no ya el recorrido político de la V Legislatura, sino que constituyen los elementos desencadenantes de un cambio en el papel de la oposición política que tiene su reflejo en el control parlamentario que ésta ejerce sobre el Gobierno.

Por primera vez, y como producto de los resultados electorales del 93, el PP aparece como alternativa, lo cual le fortalece en su papel de oposición al Gobierno del PSOE. A ello coadyuva también el papel jugado por algunos medios de comunicación y por algunos jueces, incentivando y colaborando en el proceso de erosión del Gobierno. En algunos momentos, y de forma paralela a lo ocurrido en otros países como Italia o en menor medida Francia, el progresivo desplazamiento del centro de la actividad de la vida política hacia otros centros como los medios de comunicación y, en algunos casos, los tribunales de justicia, añadían un aspecto suplementario de fuerte inquietud para la institución parlamentaria, en la medida que dichos elementos eran los que, en demasiadas ocasiones de manera principal, retroalimentaban la actividad de control de la oposición política.

A partir de estas premisas, nos encontramos con el nudo de las relaciones entre Parlamento y Gobierno, analizadas por Enrique Guerrero, y

caracterizadas por la posibilidad de reactivar por parte del Parlamento todos sus mecanismos de relación con el Gobierno, y de manera especial, el «sentido, intensidad, contenido y eficacia del control». La cuestión que suscita el autor en este momento del estudio, a saber, si el contraste de los diversos aspectos que se analizan en los capítulos siguientes va a permitir formular algunas conclusiones sobre la vigencia coyuntural o la permanencia del fortalecimiento relativo del Parlamento resultante de las condiciones específicas de la V Legislatura, encuentra hoy una mejor aproximación y una respuesta más bien pesimista. Si bien la VI Legislatura —con unas condiciones similares aunque a la inversa respecto a la Legislatura anterior, en cuanto a correlación de fuerzas, formación de mayorías parlamentarias, estabilidad gubernamental...— mantuvo las expectativas con respecto al posible reforzamiento del Parlamento, solamente defraudadas por el ensimismamiento del principal partido de la oposición en sus avatares internos, los primeros meses de la VII Legislatura —con la obtención por el PP de la mayoría absoluta, y a pesar del rearme del PSOE tanto en programa como en liderazgo y actitudes— parecen indicar no sólo un frenazo sino un claro retroceso en las posibilidades de conseguir una revitalización del Parlamento a través de un amplio proceso de revisión y cambio de los procedimientos parlamentarios y especialmente de los instrumentos y mecanismos de control.

Efectivamente, después del repaso que se realiza en el libro de la evolución e incremento de las actividades de las Cámaras parlamentarias, de la utilización de los principales instrumentos de control como vía de erosión del Gobierno y de las innovaciones introducidas con el objetivo de incrementar las posibilidades de dicho control, se constata el fracaso del intento de consolidar y profundizar dicha situación a través de la reforma reglamentaria, situación que también se ha reproducido en la VI Legislatura y que, lamentablemente, todo parece indicar que se puede mantener en la actual VII Legislatura.

No se trata de magnificar la reforma de los Reglamentos de las Cámaras como panacea que puede resolver todos los problemas que arrastra la institución parlamentaria. Las Cortes Generales constituyen un claro ejemplo de sobredosis de estructuración —posiblemente necesaria y funcional en los inicios de nuestra democracia parlamentaria— pero que en la actualidad dificulta la interrelación entre la institución y la sociedad. Prácticamente cada semana podemos encontrar en el Congreso de los Dipu-

tados y en el Senado claros ejemplos de disfunciones, de una acusada falta de medios así como de una falta de sintonía temporal, tanto en el terreno legislativo como, especialmente, en los trámites de la función de control parlamentario.

Pero es suficientemente claro, tal y como va desgranando en su obra Enrique Guerrero, que el objetivo de conseguir una revitalización del Parlamento -objetivo tanto más loable cuanto proviene de una persona que ha realizado toda su trayectoria política en el ejecutivo- demanda un proceso amplio de revisión y de cambio de la propia institución. Abordar con imaginación la reforma de los procedimientos parlamentarios, recuperar la espontaneidad -superando el exceso de racionalización, la rigidez procedimental o la excesivamente rígida disciplina de los grupos parlamentarios, entre otros elementos- debería contribuir a dotar a la institución parlamentaria del frescor político que la sociedad le demanda.

El elemento singular que contenía la V Legislatura -perfectamente detectado y analizado por el autor, y que conviene en denominar «codeterminación parlamentaria de la dirección política»- concluye no ya el incremento previamente apuntado de las actividades de control a lo largo de dicha Legislatura, sino la conversión del Parlamento en el «locus» de la decisión. La situación especial de la V Legislatura, únicamente comparable con la siguiente en cuanto a estructura numérica pero en ningún caso en cuanto a la existencia de la aguda crisis política que soportó, permitiría al Parlamento arrogarse esta función de codeterminación de la acción política, no contra el Gobierno ni contra la mayoría parlamentaria existente, sino complementando, equilibrando e impulsando la propia iniciativa gubernamental. Se trata, a mi entender, de una visión muy clarificadora de las relaciones Parlamento -Gobierno en las especiales circunstancias políticas de la Legislatura 1993-1996.

El último capítulo de la obra que comentamos está dedicado a analizar la operatividad de los mecanismos de responsabilidad política a lo largo de la V Legislatura. A partir de la constatación y narración de la agravación de la crisis política, Guerrero disecciona con gran agudeza los diversos momentos por los que transcurre la confianza parlamentaria, contraponiendo a cada situación los diversos instrumentos que nuestra Constitución y los Reglamentos parlamentarios han previsto para abordar la falta de apoyo parlamentario de un Gobierno. Del análisis se despren-

den dos elementos que constituyen un adelanto de la tesis principal del libro: en primer lugar, que las figuras constitucionales de la responsabilidad –moción de censura y cuestión de confianza– no funcionaron ni en situación de crisis para lo que habían sido pensadas; y en segundo lugar, y de forma más central para la tesis que la obra de Enrique Guerrero quiere abordar, constata la necesidad de considerar como centrales los mecanismos ordinarios de control parlamentario.

De forma conclusiva, el control parlamentario del Gobierno aparece como la función a fortalecer en una perspectiva de reforzamiento de la institución parlamentaria que colabore a la mejora de la calidad del sistema democrático. Partiendo del carácter ciertamente excepcional de la V Legislatura analizada, que aporta una recuperación parlamentaria claramente coyuntural y transitoria, se apuntan unas consideraciones que, amén de reforzar los mecanismos ordinarios de control, sitúan los necesarios aspectos de innovación más cualitativa que cuantitativa, no tanto para la consecución de una ingenua recuperación de la centralidad parlamentaria, cuanto por la indispensable contribución a la limitación del poder, la preservación del pluralismo y la promoción y garantía de la competencia política.

En definitiva, nos encontramos ante la más reciente y lúcida aproximación analítica a uno de los aspectos del debate actual sobre el funcionamiento de nuestra democracia, el empeño por mejorar la calidad de la misma a través de repensar el papel del Parlamento en general, en tanto que institución representativa fundamental, y el control parlamentario en particular, como instrumento y mecanismo de ejecución de lo que ya J. S. Mill definía como «la misión más propia de una asamblea representativa», y que hoy constituye el vehículo más consistente de interrelación entre la sociedad y el poder político.