

CRÓNICA PARLAMENTARIA DEL CUARTO
PERÍODO DE SESIONES DE LA SEXTA
LEGISLATURA EN EL SENADO: DE SEPTIEMBRE
A DICIEMBRE DE 1997

ISABEL MARÍA ABELLÁN MATESANZ (*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.-II. LA FUNCIÓN NORMATIVA.-
a) *La actividad legislativa*.-III. LA FUNCIÓN DE
CONTROL.-a) *Preguntas*.-b) *Interpelaciones*.-
c) *Mociones*.-d) *Otros instrumentos de control: comparecencias, Comisiones de investigación y Comisiones de estudio*.

(*) Letrada de las Cortes Generales.

1. INTRODUCCIÓN

El período de sesiones que ahora nos ocupa puede ser calificado, sin lugar a dudas, —y ya lo anunciábamos en la crónica anterior— de fructífero por lo que a la producción legislativa se refiere: se ha logrado aprobar la reforma de la LOPJ que durante tiempo se venía reclamando, se ha elaborado una Ley de asistencia jurídica al Estado y a las Instituciones Públicas que viene a cubrir el vacío normativo que existía en este ámbito y, en fin, se ha elaborado una Ley del Gobierno, esperada desde la aprobación de la Constitución y cuyos principios generales desarrolla. Junto a estas relevantes leyes, muchas otras habría que mencionar, hasta alcanzar la treintena: Ley de Puertos, Ley del Sector Eléctrico, Ley de Presupuestos Generales del Estado y su Ley de «acompañamiento»...

Esta intensa actividad legislativa se encuadra dentro de la tendencia —que ya venimos apuntando a lo largo de nuestros escritos anteriores— de incremento general de la actividad parlamentaria. Y ello es así por lo que se refiere a la función legislativa, pero mucho más por lo que respecta a la función de control. Estas afirmaciones son evidentes si se comparan los datos de esta Legislatura con los de Legislaturas pasadas. En los casi dos que llevamos de la VI Legislatura, las cifras indicativas del desarrollo de la actividad parlamentaria se han triplicado con relación a la V Legislatura, —en cuyos últimos meses se inició esta tendencia de aumento de actividad— y multiplicado en mayor medida con relación a otras Legislaturas anteriores.

Y ello debe ser significativo de algo: ¿mayor protagonismo del Legislativo?, ¿mayor información parlamentaria?, ¿mejor comunicación entre

Gobierno y Parlamento?, ¿mejor conocimiento de las funciones del Gobierno y de la oposición? El análisis de estas cuestiones no es objeto de estas líneas, pero sí queremos dejar constancia, al menos, de la situación descrita, y para ello, nada mejor que las cifras.

En otro orden de cosas, se puso especial énfasis, en la crónica anterior (a la que remitimos para recordar las circunstancias en que se inició la Legislatura en curso, el 27 de marzo de 1996, y las peculiaridades de constitución de la nueva Cámara y de sus órganos) en señalar el cambio de la mayoría parlamentaria —mayoría absoluta, no obstante, sólo en el Senado— que, si antes fue Socialista, ahora es Popular, con las consecuencias que ello ha de conllevar: en cuanto al tono de la actividad política de la Legislatura, en cuanto a la composición de los órganos de gobierno y de trabajo de las Cámaras y, sobre todo, en cuanto a lo numeroso de las modificaciones legislativas, amén de un sinfín de consecuencias de orden menor. Por este motivo, la actividad legislativa del Senado ocupará una parte importante de este relato, aunque sin olvidar las demás actividades de la Cámara.

Tras estas precisiones, y sin más dilación, entramos a considerar la vida parlamentaria en el Senado durante el cuarto período de sesiones de la VI Legislatura, esto es, la actividad de la Cámara Alta entre los meses de septiembre y diciembre de 1997, para cuyo examen seguiremos el orden que, con más o menos variantes, ha venido siendo utilizado en la redacción de otras crónicas y que se remonta a la clásica división de funciones parlamentarias.

II. LA FUNCIÓN NORMATIVA

a) *La actividad legislativa*

La actividad legislativa desarrollada en sede parlamentaria durante el cuarto período de sesiones de la VI Legislatura ha sido, como ya se anticipó en la introducción, muy intensa, tanto por lo que se refiere a la modificación del ordenamiento existente, como por lo que respecta a regulaciones nuevas.

Las modificaciones o las nuevas regulaciones han venido impuestas —no podía ser de otro modo— por las necesidades de la vida política del país, es

decir, por la obligación o por la oportunidad de dar respuesta, por parte del Legislativo, a hechos o situaciones que demandaban una regulación normativa del más alto nivel.

En total, treinta leyes han sido tramitadas por las Cámaras en el breve período que tratamos, de tan sólo tres meses. De ellas, veinticuatro han tenido origen en proyectos de ley presentados por el Gobierno, y seis han sido inicialmente proposiciones de ley que, tras su toma en consideración por el Congreso de los Diputados, han seguido el curso parlamentario correspondiente, al igual que los proyectos, hasta adquirir fuerza obligatoria (fuerza de ley).

Y la legislación ha sido abundante, como decimos, en distintos terrenos:

- Así, por ejemplo, en lo que podría denominarse ámbito institucional del Estado ha sido capital la aprobación de la *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno*, una ley que contempla la organización, competencia y funcionamiento del supremo órgano rector de la política interior y exterior de nuestro país, de acuerdo con el espíritu y los principios constitucionales; se viene así a llenar un vacío legal, pendiente de desarrollo desde la aprobación de nuestra norma suprema.

Reseñemos algunos aspectos de la nueva normativa.

El *Título I* de la Ley regula la posición constitucional del Gobierno, así como su composición y las funciones, de especial relevancia, que corresponden al Presidente y al Consejo de Ministros. Asimismo, regula la creación, composición y funciones de las Comisiones Delegadas del Gobierno, órganos de aquilatada tradición en nuestro país; se contemplan, en fin, las figuras de los Ministros (con o sin cartera), de los Vicepresidentes y de los Secretarios de Estado, cuya posición, sin llegar a ser incluidos en el Gobierno, se pretende reforzar.

Los *Títulos II y III* se refieren, respectivamente, al estatuto de los miembros del Gobierno, y a las reglas de funcionamiento del Gobierno como órgano colegiado; el *Título IV* se dedica exclusivamente a tratar la figura del Gobierno en funciones, una de las principales novedades de la Ley; y el *Título V* contempla las facultades normativas que ostenta el Gobierno,

a saber, la iniciativa legislativa, la potestad reglamentaria; por último, se regulan diversas formas de control de los actos del Gobierno, de conformidad con lo establecido por nuestra Constitución, para así garantizar el sometimiento a Derecho de toda actuación del Gobierno en el ejercicio de sus funciones.

- En el orden laboral, se procedió a la aprobación de la *Ley 42/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*; y procedentes de los Reales Decretos-Leyes 8 y 9/1997, de 16 de mayo, respectivamente las *Leyes 63/1997, de 26 de diciembre, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida*; y *64/1997, de 30 de diciembre, por la que se regulan incentivos en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal para el fomento de la contratación indefinida y la estabilidad en el empleo*.
- Importantísima fue también la *Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico*, estudiada en las Comisiones de Industria del Congreso de los Diputados y del Senado, y ratificada en sesiones plenarios. Las Comisiones de Infraestructuras del Congreso de los Diputados y de Obras Públicas del Senado fueron encargadas del estudio de la reforma de la llamada «Ley de Puertos», lo que concluyó con la aprobación *Ley 62/1997, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante*.
- Por lo que respecta al sector del ordenamiento que contribuye a la conservación del medio ambiente, al conjunto de leyes aprobadas con anterioridad vienen a unirse dos nuevas: *Leyes 40 y 41/1997, de 5 de noviembre, por las que se modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres*, con origen, la primera, en una proposición de ley, la segunda, en un proyecto sobre la misma cuestión.
- En el plano económico, quizá la norma más interesante fue la *Ley por la que se modifica parcialmente la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales y por la que se establece una reducción en la base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles*. Además, por supuesto, de la *Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998*,

y de la llamada «Ley de acompañamiento», *Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social.*

Mención aparte merecen, a nuestro juicio, las modificaciones introducidas en el ámbito judicial español. Nos referimos, en concreto, a la relevante aprobación, ya anunciada, de tres leyes: *Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*; *Ley de asistencia jurídica al Estado e Instituciones públicas*; y *Ley de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de ejecución.*

Vamos a reseñar brevemente algunos aspectos de cada una de ellas.

— *Ley Orgánica 5/1997, de 4 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial* se propone modificar materias de muy variada naturaleza, pero necesitadas todas ellas de un cambio legal urgente:

Por un lado, resultaba apremiante corregir la indeseable situación, muchas veces denunciada, que derivaba de la regulación contenida en el artículo 240.2 de la LO 6/1985, de 1 de julio, sobre la nulidad radical de actuaciones por vicio procesal, que no encontraba cauce para ser declarada una vez recaída sentencia definitiva. La Ley, para remediar una situación, a todas luces, inconveniente y grave para los justiciables y que el propio Tribunal Constitucional había aconsejado modificar, opta por establecer un sencillo incidente para tratar exclusivamente los vicios formales que generan indefensión y nulidad y que no sea posible denunciar por vía de recursos ni antes de dictar sentencia o resolución irrecurrible.

Por otra parte, se hacía preciso reformar, asimismo, las normas atinentes al personal de la Administración de Justicia, en especial, las del estatuto de los Jueces y Magistrados que se referían al desempeño por éstos de cargos públicos de carácter político ajenos a la Administración de Justicia. Para reforzar la independencia e imparcialidad en el ejercicio de la jurisdicción que la Constitución consagra, se reducen sustancialmente en la Ley los cargos políticos cuyo desempeño por Jueces y Magistrados conllevará la situación de servicios especiales con reserva de plaza; se establece la excedencia forzosa de tres años antes de reintegrarse de nuevo al ejercicio de su función jurisdiccional para aquellos Jueces y Magistrados que fueran elegidos miembros de una Cámara o Asamblea Legislativa o de una Corporación Foral o Local y para los que desempeñen un cargo político o de

confianza; por último, la Ley establece una nueva causa de abstención y recusación, que incrementa las posibilidades de este clásico mecanismo garantizador de la imparcialidad.

El régimen descrito, en congruencia con el espíritu de la Ley y con su letra, deberá igualmente ser aplicado a quienes, provenientes de puestos de naturaleza política, accedan por cualquier procedimiento a la carrera judicial.

- *Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de asistencia jurídica al Estado e Instituciones públicas* quiere dar respuesta a la necesidad de instrumentar una asistencia jurídica al Estado acorde con los postulados de una Administración moderna y eficaz, proponiendo para ello unas normas mínimas organizativas del Servicio Jurídico del Estado.

La nueva Ley parte, pues, el principio de la asunción por el Servicio Jurídico del Estado de la asistencia jurídica (tanto en el aspecto consultivo como en el contencioso) al Estado y a sus Organismos autónomos, sin perjuicio de las competencias consultivas que corresponden al Servicio Jurídico Militar en el ámbito del Ministerio de Defensa y a la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores, en materia de Derecho Internacional.

Respecto a los Órganos constitucionales, se encomienda al Servicio Jurídico del Estado sólo la tarea de representación y defensa en juicio, como regla general y siempre que las normas organizativas internas de los propios órganos no establezcan un régimen de representación específico —régimen específico cuya justificación habría que buscarla en la autonomía que nuestra Norma Suprema les otorga—.

Para que el Servicio Jurídico del Estado pueda prestar su asistencia jurídica a las Comunidades Autónomas, el régimen previsto se difiere a un posible desarrollo reglamentario.

En cuanto a los entes públicos empresariales, la fórmula adoptada es la del convenio, con las excepciones que pueda contemplar la normativa de cada ente.

Se prevé asimismo, la representación y defensa del Reino de España en el ámbito internacional, y la posible representación y defensa de autoridades y funcionarios públicos, cualquiera que sea su posición procesal y en la forma más amplia posible, dejando al desarrollo reglamentario la determinación de los supuestos en los cuales pueda asumirse esta defensa.

En fin, en la nueva regulación queda patente la vocación de la Ley de mantener, en lo posible, junto a las normas generales, las especialidades que pudieran registrarse; así como la llamada a normas reglamentarias que pudieran desarrollar los aspectos legislativos necesitados de una mayor concreción.

- La Ley 51/1997, de 27 de noviembre, de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de ejecución pretende, a través de una modificación parcial de la LEC, hacer efectivo el principio constitucional de tutela judicial, en lo que se refiere a la ejecución de sentencias.

A los efectos de corregir las dificultades existentes en la práctica para el cumplimiento de las resoluciones de condena susceptibles de ejecución pecuniaria, la Ley arbitra dos tipos de medidas:

Por un lado, impone al juzgador, siempre que así lo solicite el acreedor, la obligación —y no sólo la facultad de poner todos los medios para localizar los bienes del patrimonio del deudor ejecutado y así poder proceder a trabar sobre los mismos el correspondiente embargo.

Y por otro, permite que el juzgador se dirija, incluso, a las autoridades tributarias o a la Seguridad Social, cuya importante colaboración para estos fines queda así subrayada.

b) En relación con los *Tratados Internacionales*, se ha mantenido el ritmo intenso de tramitación de los anteriores períodos de sesiones de la legislatura en curso. En total, se autorizaron casi cuarenta Convenios, Protocolos, Notas, Canjes o cualesquiera otros instrumentos con distinta denominación que supongan un acuerdo por el que se creen derechos u obligaciones para el Estado español en el plano internacional, quedando pendientes de autorización otros tantos.

La actividad en esta materia no ha planteado problema alguno, puesto que la autorización al Gobierno para prestar el consentimiento del Estado para obligarse por medio de Tratados o Convenios internacionales se concede prácticamente de forma automática, sin que el Parlamento ejerza un verdadero control sobre la política exterior del Ejecutivo, para lo cual es más que dudoso que esté legitimado.

Por tanto, dada la especificidad de la materia y las limitaciones que en la misma existen en cuanto a la capacidad de enmienda, puede afirmarse que, sin duda alguna, y como ha venido sucediendo hasta el momento, el control de la Cámara sobre la política exterior del Ejecutivo se ha ejercido mediante otras vías; en concreto, se ha canalizado a través de los mecanismos de control que el Reglamento pone a disposición de los senadores para el desempeño de esta función parlamentaria, a la que seguidamente nos referimos.

III. LA FUNCIÓN DE CONTROL

La intensa actividad legislativa de la Cámara en este cuarto período de sesiones de la VI Legislatura, de la que se acaba de dar cuenta, no ha conllevado, como quizá pudiera pensarse, una disminución en el ritmo de las demás funciones parlamentarias. Antes al contrario, y buena prueba de ello es que la actividad de control del Ejecutivo, como viene siendo habitual en esta Legislatura, ha sido intensísima y se ha desarrollado plenamente a través de los cinco instrumentos que ofrecen, a estos efectos, los Reglamentos parlamentarios: preguntas, interpelaciones, mociones, comparencias y Comisiones de investigación o estudio; mecanismos, todos ellos, que han sido utilizados ampliamente, no sólo en el Pleno, sino también en las Comisiones parlamentarias, posibilidad que admite el Reglamento del Senado, y que no tiene otra finalidad que descargar al órgano plenario del conocimiento de iniciativas de control que versen sobre cuestiones muy concretas.

La proliferación de estos mecanismos ha sido tal que, hoy por hoy, se ha convertido en práctica usual lo que antes era una práctica esporádica, y ello no hace más que atestiguar el incremento de la función de control parlamentario, capital en constitucionalismo moderno, hasta tal punto que calificar al Parlamento de nuestro siglo de «controlador» es ya lugar común en la doctrina publicista.

Hacemos, seguidamente, un somero balance de los datos concretos que acreditan nuestras afirmaciones.

a) *Preguntas*

Su admisión y tramitación ha seguido las mismas pautas que se seguían en los anteriores períodos de sesiones de la presente Legislatura.

De los datos registrados, que de inmediato transcribimos, se desprende una utilización, cada vez mayor, de las *preguntas orales en Comisión*, siguiendo la línea iniciada a finales de la Legislatura pasada. Ello permite, además de una información directa a los senadores de la Comisión en que se tramite la pregunta, descargar al Pleno de algunas de estas iniciativas que versan sobre cuestiones muy concretas.

La información directa del Gobierno también la obtienen los senadores a través de la formulación de las *preguntas orales en el Pleno*, una figura de uso ordinario y de empleo frecuentísimo que, sin embargo, presenta el inconveniente de estar sometida en su admisión a trámite a un sistema de cupo lo que conlleva, necesariamente, la no admisión de las preguntas que excedan del cupo asignado a cada grupo parlamentario; el senador afectado por la no admisión de su iniciativa podrá presentar, de nuevo, la pregunta no admitida a trámite si es que persiste en la idea de que sea tramitada, o bien, presentarla como pregunta oral en Comisión, o como pregunta con respuesta escrita, figuras ambas que carecen de la restricción del cupo.

Las *preguntas con respuesta escrita* siguen siendo las más numerosas: durante los meses de septiembre a diciembre de 1997, es decir, en tan sólo tres meses, los constitutivos del cuarto período de sesiones de la VI Legislatura, se presentaron más de cuatro mil (4.444) *preguntas escritas* en la Cámara Alta, a la mayor parte de las cuales (2.401) dio respuesta el Gobierno, quedando casi la mitad de ellas (1.967) pendientes de tramitación en el momento en el que el período de sesiones tocó a su fin.

En cuanto a las *preguntas orales*, en el mismo lapso temporal, las cifras en la Cámara oscilan entre las más de cien (104) contestadas en el *Pleno* y las casi trescientas formuladas y sustanciadas en las diferentes *Comisiones* parlamentarias.

Las cifras referidas dan idea del incremento de la actividad de control en sede senatorial—lo que, por otro lado, es conforme con el crecimiento, en general, de todas las actividades del Senado— incremento al que se ha hecho reiterada alusión. Por otra parte, las cifras ponen también de manifiesto que el protagonismo de las preguntas entre los mecanismos de control parlamentario sigue siendo, sin lugar a dudas, indiscutible.

b) *Interpelaciones*

Al igual que ocurre con las preguntas que han de tramitarse en el Pleno de la Cámara, para la inclusión de las interpelaciones en el orden del día de una sesión plenaria se atribuye a cada grupo parlamentario la cuota proporcional que le corresponda en función del número de sus miembros. Las interpelaciones que no entren en dicho cupo decaen, y habrán de formularse nuevamente para poder ser tramitadas en sesiones plenarias posteriores.

Así, de las 15 interpelaciones presentadas en el período de sesiones que ahora se trata, se sustanciaron 13, retirándose una y quedando otra pendiente.

Algunas de las interpelaciones tramitadas, al amparo del artículo 173.2 del Reglamento del Senado, dieron lugar a la presentación de mociones consecuencia de aquéllas.

c) *Mociones*

En cuanto a las *mociones*, entre los meses de septiembre y diciembre de 1997 se presentaron para su sustanciación en el *Pleno* de la Cámara casi treinta mociones, sin poder ser tramitadas todas ellas.

En concreto, se presentaron 28 mociones, de las cuales, 4 fueron aprobadas sin modificaciones en sesión plenaria y 11 con alguna modificación, frente a las 5 que fueron rechazadas. Además, 2 mociones se retiraron, 3 decayeron y 2 quedaron pendientes de sustanciación en el momento en que el período de sesiones tocó a su fin.

Se ha mencionado anteriormente que algunas *mociones* presentadas para su tramitación en sesión plenaria fueron *consecuencia de interpelacio-*

nes anteriores, de acuerdo con la posibilidad que para ello ofrece el Reglamento de la Cámara. Y, en efecto, en el período de sesiones que se analiza, hubo 8 mociones de este tipo, de las que sólo una logró la aprobación del Pleno de la Cámara; del resto de las mociones presentadas a consecuencia de interpelación 4 fueron rechazadas, 2 no admitidas, y 1 quedó pendiente.

La cifra de mociones tramitadas en Pleno fue ligeramente superada por la de las mociones que se tramitaron en las distintas *Comisiones* parlamentarias de la Cámara.

d) *Otros instrumentos de control: comparencias, Comisiones de investigación y Comisiones de estudio*

Además de a los instrumentos de control mencionados, es conveniente referirse a otras actividades parlamentarias a medio camino entre el control y la información, como son las *comparencias* ante las Comisiones de la Cámara de los miembros del Gobierno y de otras autoridades y funcionarios.

Durante el cuarto período de sesiones de la Legislatura en curso se han desarrollado numerosas sesiones informativas y buena parte de ellas ha tenido por objeto la comparencia de algún ministro, lo que confirma la tendencia, cada vez mayor, a la celebración de un tipo de sesiones en las que se produce un intercambio de impresiones entre el Gobierno y los parlamentarios en un ambiente más distendido que el de las sesiones plenarias.

Digamos, por último, que no se han creado hasta el momento, en la Cámara Alta, *Comisiones de investigación* en sentido estricto, aunque sí cabría mencionar, por cuanto que afecta a la función de control en su faceta de orientación de la actividad del Gobierno (lo que la doctrina italiana llama función de «indirizzo» político), a las *Comisiones y Ponencias de estudio*—sobre los problemas del medio rural, de residuos radiactivos, sobre el comportamiento violento de los menores, de prevención y asistencia en situaciones de catástrofe, etc.— las cuales, una vez que concluyan su actividad, plasmarán el resultado de sus trabajos en los correspondientes informes, que habrán de ser aprobados, en su momento, por el Pleno de la Cámara correspondiente.