

CRÓNICA PARLAMENTARIA DEL QUINTO PERÍODO
DE SESIONES DE LA SEXTA LEGISLATURA EN EL
SENADO: DE ENERO A JUNIO DE 1998

ISABEL MARÍA ABELLÁN MATESANZ (*)

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.-2. LA FUNCIÓN NORMATIVA. a) La actividad legislativa. b) Los Tratados internacionales.-3. LA FUNCIÓN DE CONTROL. a) Preguntas. b) Interpretaciones. c) Mociones. d) Otros instrumentos de control.

(*) Letrada de las Cortes Generales.

1. INTRODUCCIÓN

El objeto de la presente Crónica parlamentaria es, como reza su título, exponer, de forma breve y concisa, cuáles han sido las actividades de la Cámara Alta en el recientemente acabado período de sesiones de la Legislatura en curso, es decir, cuáles han sido las actividades del Senado en el quinto período de sesiones de la VI Legislatura (1). A ello nos referiremos en las líneas que siguen.

Los seis meses que constituyen el período de sesiones que ahora nos ocupa pueden ser calificados, sin duda alguna, de intensos por lo que respecta a la actividad parlamentaria. Y ello es así con relación a la función legislativa de la Cámara, —cuya intensidad se encuadra dentro de una tendencia, que ya venimos apuntando a lo largo de nuestros escritos anteriores, de incremento general de la actividad parlamentaria— pero también en cuanto al ejercicio de la función de control.

(1) Recordemos que la VI Legislatura se inició el día 27 de marzo de 1996, una vez que por Real Decreto 1/1996, de 8 de enero, se procediera a la disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y a la convocatoria de Elecciones Generales, que efectivamente se celebraron el día 3 de marzo de 1996.

En Crónicas anteriores —publicadas asimismo en esta Revista de las Cortes Generales— se recogieron también las peculiaridades propias de la Legislatura que se inició en marzo de 1996. Nos referíamos entonces al 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 habría 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 en cuanto a lo numeroso de las modificaciones legislativas, amén de un sinnúmero de consecuencias de orden menor.

Estas afirmaciones son evidentes si se comparan los datos de la presente Legislatura con los de Legislaturas pasadas. En los casi tres años que llevamos de la VI Legislatura, las cifras indicativas del desarrollo de la actividad parlamentaria se ha multiplicado por tres 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. 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.

Tras estas precisiones, y sin más dilación entramos a considerar la vida parlamentaria en el Senado durante el quinto período de sesiones de la VI Legislatura, esto es, la actividad de la Cámara Alta entre los meses de enero y junio de 1998, 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 senatorial fue —como ya hemos anunciado— muy intensa durante este quinto período de sesiones de la VI Legislatura. Durante los seis meses constitutivos del mismo, a través del procedimiento establecido para ello, el procedimiento legislativo, han alcanzado la categoría de ley nada menos que treinta y seis iniciativas. De ellas, veintinueve fueron proyectos de ley presentados por el Gobierno, y siete proposiciones de ley que, tras su toma en consideración por el Congreso de los Diputados, siguieron el curso parlamentario correspondiente, al igual que los proyectos, hasta adquirir fuerza obligatoria. Dieciocho de las nuevas leyes siguieron el procedimiento ordinario de tramitación, y únicamente seis se tramitaron por vía de urgencia.

La mayoría de estas nuevas leyes —y no podía ser de otro modo— han venido impuestas 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. Por otro lado, la actividad legislativa del Parlamento se ha diversificado de forma considerable, y son muchos y muy variados los ámbitos que han quedado afectados por esta «fiebre» normativa.

No vamos a hacer aquí y ahora el comentario de todas y cada una de las nuevas leyes, pero sí vamos, al menos, a mencionarlas, confiando en que la trascendencia de los proyectos y proposiciones de ley aprobados en este quinto período de sesiones de la VI Legislatura, rico —insistimos otra vez en actividad legislativa— quede patente con sólo echar una ojeada a la relación que sigue:

- *Ley 1/1998, de 26 de febrero, de derechos y garantías de los contribuyentes.*
- *Ley 3/1998, de 3 de marzo, por la que se crea el Consejo General de Colegios Oficiales de Podólogos.*
- *Ley 5/1998, de 6 de marzo, de incorporación al Derecho español de la Directiva 96/9/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 1996, sobre la protección jurídica de las bases de datos.*
- *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.*
- *Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre Condiciones Generales de Contratación.*
- *Ley 9/1998, de 21 de abril, por la que se modifica la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido (procedente del Real Decreto-Ley 14/1997, de 29 de agosto).*
- *Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos.*
- *Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones.*
- *Ley 12/1998, de 28 de abril, por la que se modifica la ley 13/1994, de 1.º de junio, de autonomía del Banco de España.*
- *Ley 13/1998, de 4 de mayo, de ordenación del mercado de tabacos y normativa tributaria.*

- *Ley 14/1998, de 1.º de junio, por la que se establece el régimen de control para la protección de los recursos pesqueros.*
- *Ley 15/1998, de 15 de junio, por la que se autoriza la participación del Reino de España en la Sexta Reposición de Recursos del Fondo Asiático de Desarrollo.*
- *Ley 16/1998, de 15 de junio, sobre concesión de un crédito extraordinario por importe de 5.647.019.074 pesetas, para atender el déficit de explotación de las líneas de Ferrocarriles de Vía Estrecha (FEVE), producido en el ejercicio 1995.*
- *Ley 17/1998, de 15 de junio, sobre concesión de créditos extraordinarios por un importe total de 20.425.257.360 pesetas, para atender compensaciones de tasa universitarias y otros gastos del Ministerio de Educación y Cultura (procedente del Real Decreto-Ley 22/1997, de 5 de diciembre).*
- *Ley 18/1998, de 15 de junio, de modificación parcial de la Ley 36/1994, de 23 de diciembre, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro de la Unión Europea.*
- *Ley 19/1998, de 15 de junio, por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.*
- *Ley Orgánica 4/1998, de 1.º de julio, para la cooperación con el Tribunal Internacional para Ruanda.*
- *Ley 20/1998, de 1.º de julio, de reforma del Régimen Jurídico y Fiscal de las Instituciones de Inversión colectiva de naturaleza inmobiliaria y sobre cesión de determinados derechos de crédito de la Administración General del Estado.*
- *Ley 21/1998, de 1.º de julio, por la que se crea el Consejo General de Colegios de Fisioterapeutas.*
- *Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.*

- *Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de liberalización de los servicios postales.*
- *Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del régimen legal de las tasas estatales y locales y de reordenación de las prestaciones patrimoniales de carácter público.*
- *Ley 26/1998, de 13 de julio, por la que se modifica la Ley 38/1998, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial.*
- *Ley 27/1998, de 13 de julio, sobre sanciones aplicables a las infracciones de las normas establecidas en el Reglamento (CE) núm. 2271/96, del Consejo, de 22 de noviembre, relativo a la protección frente a la aplicación extraterritorial de la legislación de un país tercero.*
- *Ley 28/1998, de 13 de julio, de venta a plazos de bienes muebles.*
- *Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.*
- *Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial.*

En el momento en que se terminó el quinto período de sesiones de la VI Legislatura, además de las iniciativas mencionadas, estaban en trámite otras varias: *Proyecto de Ley de reforma de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores*, *Proyecto de Ley orgánica de régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas*, *Proposición de Ley sobre creación del Colegio Oficial de Pilotos de la Aviación Comercial*, y *Proposición de Ley de modificación de la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, de bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias*, entre ellas.

Quizá lo más interesante sea, por lo que se refiere a la Cámara Alta y al tiempo examinado, insistir en las numerosas modificaciones que fueron introducidas en los textos legislativos a su paso por el Senado. Téngase en cuenta que en esta Cámara la mayoría del partido gobernante es absoluta, mientras que sólo es relativa en el Congreso de los Diputados, lo que, sin duda, fuerza al grupo mayoritario a buscar apoyos fuera de su propio partido para llevar a efecto su programa político.

Puesto que la mayoría del grupo gobernante es más holgada en el Senado, el consenso entre las fuerzas parlamentarias —que, de todos modos, habrá de presidir la vida política del país— no es tan vital en la Cámara Alta como lo es en la Baja.

De este modo, el Senado tiene oportunidad de jugar un papel significativo enmendando proyectos de ley en su curso de tramitación parlamentaria, y esperar que sus enmiendas sean asumidas (y no rechazadas) por el Congreso de los Diputados, como reflejo que son de una opinión mayoritaria concreta.

b) *Los Tratados internacionales*

También en relación con los *Tratados Internacionales* se ha mantenido, durante el primer semestre de 1998, el intenso ritmo de tramitación que se inició con la Legislatura. En conjunto, las Cortes Generales han concedido su autorización para que el Estado prestase su consentimiento para obligarse por medio de Tratados o Convenios internacionales en sesenta y dos ocasiones, sin que la actividad en esta materia haya revestido ninguna complejidad especial, puesto que la mencionada autorización al Gobierno se concede prácticamente de forma automática y sin suscitar mayores reparos, ya que el Parlamento no ejerce un verdadero control sobre la política exterior del Ejecutivo, para lo cual es más que dudoso que esté legitimado (2).

III. LA FUNCIÓN DE CONTROL

La intensa actividad legislativa de las Cámaras en este quinto período de sesiones de la VI Legislatura —de la que acaba de darse testimonio— no ha conllevado, como sin duda pudiera deducirse de ello, 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 a través de los cinco instrumentos de que disponen, a estos efectos, los

(2) Esta situación, que se venía ya dando en Legislaturas anteriores, se explica dada la especificidad de la materia y las limitaciones que en la misma existen en cuanto a la capacidad de enmienda. Por ello, el control de las Cortes sobre la política exterior del Ejecutivo se canaliza por otras vías, englobadas, en general, en lo que se denomina actividad de información y control parlamentario.

parlamentarios: preguntas —sin lugar a dudas, las protagonistas del control parlamentario—, interpelaciones, mociones, comparencias y Comisiones de investigación o estudio; mecanismos, todos ellos, que han sido utilizados plenamente, no sólo en el Pleno, sino también en las Comisiones parlamentarias, posibilidad ésta última que ofrecen los Reglamentos de ambas Cámaras, y que no tiene otra finalidad que descargar al órgano plenario del conocimiento de iniciativas de control que versen sobre cuestiones muy concretas.

Veamos, seguidamente, los datos concretos que nos permiten hacer estas afirmaciones.

a) *Preguntas*

Durante los meses de enero a junio de 1998, esto es, durante los seis meses constitutivos del quinto período de sesiones de la VI Legislatura, se presentaron casi siete mil *preguntas escritas* en la Cámara Alta, exactamente 6.988, de las cuales 5.825 fueron respondidas por el Gobierno, quedando poco más de un millar de ellas —1.011— pendientes de tramitación en el momento en el que el período de sesiones finalizó. Estas cifras dan idea del incremento de la actividad de control —que, por otro lado, es conforme con el crecimiento, en general, de la actividad parlamentaria— incremento al que se acaba de hacer referencia.

En cuanto a las *preguntas orales*, en el mismo lapso temporal, las cifras oscilan entre las más del centenar contestadas en el *Pleno* y las casi cuatrocientas formuladas y sustanciadas en las diferentes *Comisiones* parlamentarias.

En concreto, del mes de enero al mes de junio de 1997 se presentaron 151 *preguntas orales en Pleno*, de las cuales se tramitaron 135, 8 fueron retiradas, 7 decayeron y 1 quedó pendiente. Téngase en cuenta que la admisión y tramitación de este tipo de preguntas se viene rigiendo por un sistema de cupo, lo que trae consigo, por una parte, una restricción fuerte a la sustanciación de preguntas con respuesta oral en Pleno y, por otra, un número de éstas muy similar en cada periodo de sesiones.

Por lo se refiere a las *preguntas orales en Comisión*, 335 fueron presentadas; de éstas, 201 se tramitaron y 95 quedaron pendientes, 6 fueron inadmitidas, 23 retiradas, 2 convertidas, 4 decaídas, 3 quedaron pendientes de reformulación y 1 de aclaración.

La mayor utilización de las preguntas orales en Comisión, práctica en otras Legislaturas inusual en el Senado, permite hablar, como se viene apuntando reiteradamente en crónicas parlamentarias anteriores, de un empleo ordinario de esta figura de control parlamentario, hasta tiempos recientes prevista en el Reglamento, pero no utilizada. Entre otros efectos, ello permite descargar al Pleno del conocimiento de algunas de estas iniciativas que versan sobre cuestiones muy concretas y canalizar así asuntos específicos en órganos también específicos o, al menos, especializados por razón de la materia, como son las Comisiones parlamentarias.

Por otro lado, el empleo de las preguntas con respuesta oral en Comisión es mucho más frecuente en unas Comisiones que en otras. Así, por ejemplo, es frecuentísimo en la Comisión de Educación y Cultura, mientras que apenas se emplea en la Comisión de Justicia; una situación que nos lleva a pensar que, dependiendo de las materias, la función de control a través de preguntas orales se canaliza, bien en el órgano plenario, bien en el órgano menor. No resulta extraño, además, que en aquellas Comisiones cuya actividad legislativa sea intensa se dé preferencia a ésta sobre la de control.

No obstante todo ello, de los datos expuestos se desprende que las preguntas con contestación escrita siguen siendo, sin ninguna duda, la figura estrella de la función del control parlamentario, teniendo los restantes instrumentos un índice de empleo mucho menor.

b) *Interpelaciones*

La tramitación de las *interpelaciones* ante el Pleno de la Cámara ha seguido el sistema tradicional en cuanto a selección y atribución de cuotas proporcionales a los Grupos parlamentarios según el número de miembros, un sistema muy similar al que se utiliza para la inclusión de preguntas orales en el orden del día de cada sesión plenaria. Las *interpelaciones* no seleccionadas decaen, debiendo formularlas de nuevo los que pretendan su tramitación en sesiones plenarias posteriores.

Durante este quinto período de sesiones de la VI Legislatura, que ahora estamos analizando, se presentaron 30 *interpelaciones* y de ellas se tramitaron 23, 4 decayeron, 1 se retiró, y 2 quedaron pendientes de sustanciación para el período de sesiones próximo.

Parece que las interpelaciones continúan en desventaja con respecto a las preguntas como mecanismo de control; circunstancia que deriva tanto de sus propias características (3), como del sistema de cupo que, según hemos indicado, viene siendo empleado, desde hace dos Legislaturas, para ordenar la tramitación de las mismas (4).

Algunas de las interpelaciones planteadas al Gobierno dieron lugar a mociones, al amparo de lo dispuesto en el artículo 173.2 del Reglamento del Senado. A ellas nos referiremos en el epígrafe siguiente.

c) *Mociones*

En cuanto a las *mociones*, entre los meses de enero y junio se presentaron para su sustanciación en el *Pleno* del Senado 23, de las cuales 5 se aprobaron sin modificaciones, 14 con modificaciones, y 4 fueron rechazadas.

La cifra fue superada por la de las mociones que se tramitaron en las distintas *Comisiones* parlamentarias de la Cámara. 46 mociones se presentaron para ser tramitadas en Comisión; de ellas, 7 se aprobaron con modificaciones, 18 se rechazaron, 5 fueron retiradas y 16 quedaron pendientes.

Y por último, 14 mociones fueron consecuencia de interpelaciones anteriores; 13 de éstas se tramitaron —resultando 12 rechazadas y 1 aprobada con modificaciones— y 1 quedó pendiente de sustanciación.

d) *Otros instrumentos de control*

Además de a los instrumentos de control mencionados, viene siendo usual referirse, en el epígrafe del control parlamentario, a otras actividades parlamentarias a medio camino entre el control y la información. De entre

(3) Las interpelaciones, pese a poder dar lugar a debate —o precisamente por eso mismo— son un instrumento de control menos directo que las preguntas, que exigen, en cambio, una respuesta clara, breve y concisa.

(4) El sistema de cupo al que nos referimos se basa en la atribución de cuotas proporcionales a los Grupos Parlamentarios de acuerdo con el número de sus miembros. Las interpelaciones que quedan fuera del cupo correspondiente al Grupo, decaen y han de formularse de nuevo si se pretende su tramitación en sesiones plenarias posteriores. Un sistema muy parecido se utiliza para la inclusión de las preguntas orales en el orden del día de una sesión plenaria.

estas actividades destacan las *comparencias* ante las Comisiones de la Cámara de los miembros del Gobierno y de otras autoridades y funcionarios, un medio de control de la acción del Gobierno más enérgico que el de las preguntas o interpelaciones por cuanto da lugar a un amplio debate entre el compareciente y los parlamentarios.

El aumento de la celebración de este tipo de sesiones —calificadas corrientemente como sesiones informativas— sin disminución, por otro lado, de la utilización de los demás mecanismos de control parlamentario, responde al convencimiento, cada vez más arraigado, de que un intercambio de impresiones entre el Gobierno y los parlamentarios en el ambiente más distendido de las Comisiones, y sin las tensiones y el rigor de los debates de las sesiones plenarias, ofrece ventajas indudables.

Y, en efecto, siguiendo la tendencia reseñada, durante el quinto 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.

Repitamos, por último, lo que ya dijimos en nuestras anteriores Crónicas acerca de las *Comisiones de investigación* como posibles instrumentos de control de la gestión del Gobierno: No se han creado hasta el momento, en ninguna de las dos Cámaras, Comisiones de investigación en sentido estricto, aunque si 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 o Ponencias de estudio* —de la situación actual del sector turístico en España, de residuos radiactivos, sobre el comportamiento violento de los menores, 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, como ya ha sucedido con alguna de ellas.

IV. RELACIONES CON OTROS ÓRGANOS

Como es de sobra conocido, al término del período de sesiones del que damos noticia, queda pendiente la designación por el Senado de algunos de los miembros (de cuatro, en concreto) del *Tribunal Constitucional*. Es deseable que en el período de sesiones que se iniciará en septiembre se alcan-

ce un acuerdo entre las fuerzas políticas que permita que la renovación del Alto Tribunal se lleve a efecto y no se prolongue por más tiempo la situación de interinidad que en estos momentos existe.