

CRONICA PARLAMENTARIA DE 1995:  
EL FINAL DE LA V LEGISLATURA EN EL SENADO

CARLOS GUTIÉRREZ VICÉN

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.-II. LOS CAMBIOS OPERADOS EN LA COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA.-III. ORGANOS DE LA CÁMARA.-a) *La Mesa de Cámara.*-b) *La Junta de Portavoces.*-c) *Las Comisiones.*-IV. LA FUNCIÓN NORMATIVA.-a) *La actividad legislativa.*-b) *Los Tratados Internacionales.*-c) *Las reformas del Reglamento.*-d) *Normas supletorias e interpretativas.*-V. LA FUNCIÓN DE CONTROL.-a) *Preguntas.*-b) *Interpelaciones.*-c) *Mociones.*-d) *Otros instrumentos de control, especialmente la Comisión de investigación sobre los GAL.*

## I. INTRODUCCIÓN

Nada hay escrito sobre la extensión óptima de las crónicas parlamentarias ni sobre el período de tiempo que conviene abarcar en ellas. Y una buena prueba de esta ausencia de un criterio general es la enorme variedad de ejemplos que nos ofrece la publicación de las distintas piezas pertenecientes a este subgénero, a mi juicio originariamente dedicado a glosar de forma limitada lo sucedido en una sola sesión parlamentaria (1).

En efecto, en la actualidad es frecuente que este tipo de relatos se extienda sobre toda la duración de la Legislatura correspondiente, pero también puede dedicarse a uno o varios

---

(1) En esta época la figura de los cronistas parlamentarios aparece vinculada a la información periodística sobre las Cámaras, alcanzando en España su cumbre con D. WENCESLAO FERNÁNDEZ FLÓREZ, cuyas inteligentes y siempre divertidas observaciones fueron recogidas en un volumen titulado «Acotaciones de un oyente e Impresiones políticas de un hombre de buena fe» (Publicado en sus Obras Completas. Aguilar, 6.ª ed. Madrid, 1963).

El recuerdo de su figura nos da idea asimismo de lo mucho que también han cambiado las intenciones de estas crónicas, hoy en general limitadas a resumir asépticamente las principales actividades de alguna Cámara parlamentaria, sin ninguna pretensión literaria como sucede, desde luego, en el presente caso.

períodos de sesiones dentro de ella, o incluso, a un año concreto.

En todo caso, puede resultar chocante que precisamente la V Legislatura, la más breve que han conocido las Cortes Generales desde la promulgación de la Constitución de 1978, sea objeto, tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, de una división temporal a efectos del resumen de la actividad desarrollada en ella por las Cámaras. Probablemente han influido en ello varias razones (2).

La primera de ellas, común a ambas Cámaras, está relacionada con la misma brevedad de la Legislatura y se refiere a una cierta sensación de inestabilidad que ha flotado en el ambiente a lo largo de toda ella. Es un hecho que con la pérdida de la mayoría absoluta del Partido Socialista Obrero Español, los análisis sobre la situación política del país han insistido en la dificultad de la tarea de Gobierno y en la posibilidad de la disolución anticipada de las Cortes Generales. Los rumores sobre tal posibilidad comenzaron, prácticamente, desde el mismo momento de la constitución de las Cámaras y fueron creciendo de modo paulatino con el transcurso del tiempo. Este fenómeno, al margen de otras consecuencias de índole política que indudablemente tuvo, añadió una nueva dosis de dificultad a la, ya normalmente complicada, tarea de hacer previsiones y cálculos sobre la duración de la Legislatura y la correspondiente planificación del trabajo derivado de la actividad parlamentaria.

Por otra parte, en el Senado se han dado, además, una serie de circunstancias que permiten dividir la V Legislatura en dos

---

(2) Vid LIDIA GARCÍA FERNÁNDEZ, «Crónica parlamentaria del primer período de sesiones de la V Legislatura en el Congreso de los Diputados». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 30, pág. 199 y sigs. y «Crónica parlamentaria de 1994: los períodos de sesiones II y III de la V Legislatura en el Congreso de los Diputados». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 33, pág. 215 y sigs. y CARLOS GUTIÉRREZ VICÉN, «Crónica parlamentaria de los tres primeros períodos de sesiones de la V Legislatura en el Senado». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 34, pág. 249 y sigs.

partes claramente diferenciadas. La primera de estas circunstancias se refiere al proceso de reforma de la propia Cámara Alta, del cual puede afirmarse que se ha articulado en dos tramos: el primero de ellos centrado en el procedimiento de reforma del Reglamento del Senado en lo que atiende a la potenciación de su función territorial, que fue aprobada el 11 de enero de 1994 y en la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y la actividad de la misma, especialmente el Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías celebrado en su seno los días 26 y 27 de septiembre del mismo año. Y el segundo marcado por la existencia de un proceso de estudio sobre las posibilidades de reformar la Constitución en lo que se refiere a la composición y atribuciones del Senado, para darle a esta Cámara una verdadera dimensión territorial. Desde un punto de vista institucional, y al margen de los muchos debates que en distintas sedes se han desarrollado sobre esta cuestión, el impulso del proceso fue asumido por la Ponencia de Estudio para la Reforma Constitucional del Senado, surgida de la sesión de la Comisión conjunta de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Constitucional celebrada el 21 de noviembre de 1994.

La otra razón que aconseja hacer la división temporal a la que nos estamos refiriendo tiene un mayor contenido político, puesto que alude directamente a la existencia de un cambio en la mayoría parlamentaria de la Cámara. En efecto, como se verá más adelante, la celebración de las elecciones autonómicas en las Comunidades Autónomas del artículo 143 de la Constitución, el 28 de mayo de 1995, supuso que a mediados de este año el Grupo Parlamentario Popular se convirtiese en el Grupo mayoritario del Senado. Sin perjuicio de que en otro momento tengamos ocasión de comentar las importantes y diversas consecuencias de este hecho, puede ahora servir de justificación para un análisis diferenciado de la V Legislatura: es evidente que la primera y la segunda parte de la misma ofrecieron condiciones muy distintas para el trabajo parlamentario. Y ello no sólo se circunscribe a la Cámara Alta, puesto que el citado cambio de mayoría significó que, de hecho, durante el último perio-

do de sesiones existió una mayoría en el Congreso de los Diputados y otra distinta en el Senado. Esta ha sido la primera vez que se produce tal situación en las Cortes Generales surgidas de la Constitución de 1978 y debe recordarse que si dicha situación no provocó, evidentemente, un cambio en el Gobierno de forma directa, sí se convirtió en un obstáculo más que hubo de sumarse a la ausencia de mayoría absoluta en la Cámara Baja. Y que, probablemente, todo ello redundó en una cierta revitalización de la vida parlamentaria y un mayor protagonismo de las Cortes en el panorama institucional.

En fin, aún a riesgo de simplificar excesivamente las cosas, la selección de dos episodios senatoriales en la V Legislatura puede servir como un ejemplo gráfico de lo que tratamos de describir: podríamos entonces afirmar, sin lugar a dudas, que los momentos estelares del Senado, en los que éste se ha convertido en el centro de la atención nacional fueron, por un lado, el Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías celebrado en la Comisión General de las Comunidades Autónomas en septiembre de 1994 y, por otro, la creación y puesta en funcionamiento de la Comisión de Investigación para determinar las responsabilidades políticas que resulten de la creación, actuación, financiación y encubrimiento de los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL) sin perjuicio de la actuación independiente de los tribunales de justicia, conocida como «Comisión GAL», en octubre de 1995.

## II. LOS CAMBIOS OPERADOS EN LA COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA

En la Crónica Parlamentaria de los tres primeros períodos de sesiones de la V Legislatura en el Senado ya se dio cuenta del período de disolución anterior y de la fase de constitución de la Cámara resultante de las elecciones celebradas el día 6 de junio de 1993. Únicamente cabe recordar ahora, a efectos formales, que el Senado celebró su sesión constitutiva el martes 29 de junio de 1993, conforme disponía el Real Decreto

534/1993, de 12 de abril, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, publicado al día siguiente en el «Boletín Oficial del Estado».

En la citada Crónica, tras exponer los datos relativos a la composición del Senado y la de los seis Grupos Parlamentarios existentes (uno más que en la IV Legislatura al poderse contar entre los mismos al Grupo Parlamentario de Coalición Canaria), se afirmaba que el principal cambio observado respecto a la Legislatura anterior era el relativo a la pérdida por parte del Grupo Parlamentario Socialista de la mayoría absoluta de la que disfrutaba, lo cual habría de tener consecuencias muy variadas en toda la actividad parlamentaria.

Sin embargo, como es sabido, en el caso de la Cámara Alta el dato de su composición es aún más variable de lo que lo es normalmente en las Cámaras formadas en su totalidad por elección directa. De manera que, aparte de los cambios que pueden calificarse como habituales (debidos a las bajas de los parlamentarios y a los cambios de Grupo), tienen una influencia decisiva los procesos electorales que se celebren en las distintas Comunidades Autónomas, ya que pueden producir serias alteraciones.

Esto es precisamente lo que ha sucedido en nuestro caso, puesto que a lo largo de 1995 se han celebrado elecciones en todas las Comunidades Autónomas, excepto Andalucía, Galicia y el País Vasco (estas últimas se celebraron el 23 de octubre de 1994, aunque sus efectos, en lo que ahora nos interesa, se hicieron notar a partir del primer periodo de sesiones de 1995, pues los nuevos senadores designados por el Parlamento Vasco causaron alta los días 14 y 21 de febrero de ese año). Y muchas de ellas, además, han provocado influyentes cambios en la composición de las respectivas Asambleas legislativas encargadas de designar a los senadores a los que se refiere el artículo 69.5 de la Constitución. A todo ello hay que sumar el hecho cierto de que, durante 1995, se ha producido un número de renunciaciones y de bajas de senadores, por muy distintos moti-

vos, bastante superior a lo común, lo que ha hecho que la composición de la Cámara haya experimentado un cambio prácticamente constante.

A la vista de lo anterior, resulta más interesante dar cuenta sólo de aquellos cambios que supusieron una alteración de la relación entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, evitando la enumeración premiosa de todos los cambios y sustituciones que se produjeron, muchos de los cuales no afectaron a la composición final de los Grupos Parlamentarios.

Para ello quizá lo más práctico sea ofrecer los cuadros correspondientes a cada período de sesiones, permitiendo la comparación con la situación anterior.

A finales de 1994 con un total de 256 senadores, la situación era la siguiente:

G. P. Socialista .....	116 senadores
G. P. Popular .....	107 senadores
G. P. Catalán en el Senado de Convergència i Unió .....	13 senadores
G. P. de Senadores Nacionalistas Vascos ....	6 senadores
G. P. Coalición Canaria .....	6 senadores
G. P. Mixto .....	8 senadores

Como consecuencia de las elecciones al Parlamento Vasco, celebradas el 23 de octubre de 1994, se produjo un cambio en los senadores designados por esta Comunidad Autónoma, perdiendo un miembro el Grupo Parlamentario Socialista y ganándolo el Grupo Mixto, al incorporarse al mismo la senadora doña Inmaculada Boneta Piedra. De forma que la composición que se mantuvo durante el primer período de 1995 fue la siguiente:

G.P. Socialista .....	115 senadores
G. P. Popular .....	107 senadores

G. P. Catalán en el Senado de Convergència i Unió .....	14 senadores
G. P. de Senadores Nacionalistas Vascos ....	6 senadores
G. P. de Coalición Canaria .....	5 senadores
G. P. Mixto .....	9 senadores

El principal cambio se produjo a raíz de las elecciones autonómicas celebradas el 28 de mayo de 1995 en todas las Comunidades Autónomas de las del artículo 143 de la Constitución, es decir: el Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, la Región de Murcia, la Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Navarra, Extremadura, las Islas Baleares, la Comunidad de Madrid y Castilla y León. Las sucesivas designaciones de los órganos surgidos de estas elecciones dieron finalmente una composición del Senado como la que sigue, en la cual ya se refleja el cambio de mayoría al que antes aludíamos y que presidió todo el segundo período de 1995:

G. P. Popular .....	113 senadores
G. P. Socialista .....	111 senadores
G. P. Catalán en el Senado de Convergència i Unió .....	14 senadores
G. P. de Senadores Nacionalistas Vascos ....	6 senadores
G. P. de Coalición Canaria .....	5 senadores
G. P. Mixto .....	7 senadores

Finalmente, y como consecuencia de las elecciones catalanas celebradas el 19 de noviembre de 1995, el Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió perdió dos senadores, mientras el Grupo Parlamentario Popular y el Grupo Mixto sumaron uno cada uno de ellos. De manera que la Legislatura se cerró con la siguiente composición de los Grupos Parlamentarios:

G. P. Popular .....	114 senadores
G. P. Socialista .....	111 senadores
G. P. Catalán en el Senado de Convèrgencia i Unió .....	12 senadores



G. P. de Senadores Nacionalistas Vascos . . . .	6 senadores
G. P. de Coalición Canaria . . . . .	5 senadores
G. P. Mixto . . . . .	8 senadores

Como es evidente, el hecho más destacable que se extrae del análisis de los datos anteriores es el que se refiere al acceso a la condición de mayoritario del Grupo Parlamentario Popular después de las elecciones autonómicas del mes de mayo. Ya hemos mencionado alguna de las consecuencias que tal hecho tuvo, pero desde el estricto punto de vista del funcionamiento de la Cámara, dichas consecuencias podrían resumirse en una afirmación: si, desde el inicio de la Legislatura, el Grupo Socialista tuvo la necesidad, al haber perdido la mayoría absoluta, de recabar el apoyo de otros Grupos para conseguir la aprobación de todo tipo de acuerdos, al perder también la mayoría simple, esta necesidad se verá incrementada considerablemente. De esta forma, el apoyo de la acción de Gobierno y el examen de todos los textos remitidos por el Congreso de los Diputados se verá condicionado a la consecución de ese apoyo por parte del Grupo Socialista.

Un claro reflejo de esta situación lo encontramos en el alto número de modificaciones que se introducirán en los textos legislativos a su paso por el Senado como consecuencia directa de la importancia que adquieren los acuerdos entre los distintos Grupos Parlamentarios. Y esto se aprecia aún más claramente en los supuestos en que no fue posible alcanzar tales acuerdos: el ejemplo quizá más llamativo sería la ya mencionada constitución de la Comisión GAL, cuya creación en el Congreso de los Diputados había sido previamente rechazada por la Cámara Baja, pero hubo otros como el de la votación del Pleno contraria al Dictamen de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca, sobre la Proposición de ley por la que se declara reserva natural las Salinas de Ibiza («Ses Salines»), las Islas des Freus y las Salinas de Formentera. Dicha proposición se convirtió en la Ley 26/1995, de 31 de julio, que ha sido objeto de un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de las Islas Baleares, en cuya resolución el Tribunal

Constitucional, probablemente, examinará además del fondo, las cuestiones procedimentales que afectan a la votación contraria en el Senado y que se relacionan íntimamente con las funciones que la Constitución otorga a esta Cámara en su artículo 90.

En cualquier caso, tendremos ocasión más adelante, al tratar de la actividad legislativa y de la función de control, de comentar éste y otros supuestos en los que se pueden observar algunos resultados políticos concretos derivados del cambio de mayoría. Ahora debe completarse esta perspectiva recordando que, desde un punto de vista interno y eminentemente práctico, dicho cambio trajo consigo un sinnúmero de consecuencias menores de las que pueden destacarse dos; en primer lugar, si bien el hecho de que el Grupo Parlamentario Popular se convirtiese en el Grupo mayoritario de la Cámara no se reflejó en la composición de los órganos de gobierno de la misma, sí tuvo un corolario inmediato en la adaptación de la composición de las Comisiones a la nueva situación; adaptación que, en última instancia, llevó a reformar el artículo 100 del Reglamento del Senado para solventar los empates que se produjesen en las votaciones que tuviesen lugar en su seno. En segundo lugar, este hecho implicó también que en todos los debates, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86 del Reglamento, la última intervención correspondiese al Portavoz del Grupo Parlamentario Popular, lo que, como saben muy bien, no ya los parlamentarios sino cualquier persona acostumbrada a las tácticas dialécticas, tiene un valor mucho más que simbólico.

Por lo demás, en la Crónica antes citada también se recogían las peculiaridades propias del período de constitución de la Cámara y de sus Comisiones. Al tratar ahora de un período que se inicia con la Legislatura ya en marcha, únicamente cabe hacer mención de la constitución de dos nuevas Comisiones en el Senado durante 1995: la Comisión Especial para el estudio del cambio climático, cuya creación se acordó por el Pleno de la Cámara en su sesión del día 10 de mayo de 1995, aunque no se constituyó hasta el día 13 de septiembre del mismo año; y la

ya citada Comisión de Investigación sobre los GAL, cuya creación se acordó por el Pleno en su sesión del día 18 de octubre de 1995, constituyéndose el 8 de noviembre del mismo año.

### III. ORGANOS DE LA CÁMARA

#### a) *La Mesa de la Cámara*

Los miembros de este órgano fueron elegidos en la sesión constitutiva del Senado el día 29 de junio de 1993. No se ha producido a lo largo de 1995 ningún cambio en la composición de la Mesa que estuvo integrada por los siguientes senadores:

Presidente:	Don Juan José Laborda Martín
Vicepresidente 1.º:	Don Joan Rigol i Roig
Vicepresidente 2.º:	Don José Miguel Ortí Bordás
Secretario 1.º:	Don Manuel Angel Aguilar Belda
Secretario 2.º:	Don Francisco Javier Rojo García
Secretario 3.º:	Don José Cañellas Fons
Secretario 4.º:	Don José María Fernández Cochón

Hasta el 8 de enero de 1996, la Mesa del Senado se ha reunido en un total de 105 ocasiones, calificando 31.126 escritos. De estas reuniones, 41 se celebraron durante 1995, correspondiendo un número de 14.837 escritos calificados, es decir, casi la mitad de todos los tramitados durante toda la Legislatura, lo que no hace sino insistir en la especial actividad que se ha registrado en la Cámara Alta durante este año.

La Mesa de la Diputación Permanente se reunió dos veces el 17 de enero de 1996 y el 26 de marzo de 1996.

b) *La Junta de Portavoces*

Por el contrario, sí se produjeron algunos cambios en la Junta de Portavoces, al ser sustituidos los Portavoces del Grupo Parlamentario Popular y del Grupo Mixto. Todo ello teniendo en cuenta que, durante toda la V Legislatura, la Junta de Portavoces hubo de reflejar la composición de la Cámara integrando la representación de los seis Grupos Parlamentarios constituidos en ella frente a los cinco existentes en la Legislatura anterior. Tal representación fue asumida por los siguientes senadores:

G. P. Socialista	Don Bernardo Bayona Aznar
G. P. Popular	Don Angel Acebes Paniagua (que sustituyó a don Alberto Ruiz Gallardón Jiménez, al renunciar éste a su condición de senador para acceder al cargo de Presidente de la Comunidad de Madrid).
G. P. Catalán en el Senado de Convergència i Unió	Prácticamente durante toda la Legislatura desempeñó el cargo de Portavoz don Joaquim Ferrer i Roca, pero desde el 19 de diciembre de 1995 hasta el final de la misma ocupó este puesto don Ramón Camp i Batalla.
G. P. de Senadores Nacionalistas Vascos	Don Ricardo Sanz Cebrián
G. P. de Coalición Canaria	Don Miguel Angel Barbuzano González

### G. P. Mixto

El cargo de Portavoz fue ocupado sucesivamente por don Andrés Cuevas González (desde el inicio de la legislatura hasta el día 7 de agosto de 1994), don Estebe Petrizán Iriarte (desde el día 15 de septiembre de 1994 hasta el 28 de junio de 1995), y por don Álvaro Antonio Martínez Sevilla (desde el día 29 de junio de 1995 hasta el final de la Legislatura).

La Junta de Portavoces ha celebrado en la V Legislatura un total de 88 reuniones, de las cuales 35 han correspondido a sus dos últimos períodos de sesiones, es decir, al año 1995.

### c) *Las Comisiones*

En relación con las Comisiones del Senado, la V Legislatura ha implicado una importante reordenación de las mismas derivada, sobre todo, de la reforma del Reglamento aprobada el 11 de enero de 1994, en la crónica de los tres primeros períodos de sesiones ya se hizo un análisis detallado de los cambios que dicha reforma supuso en este terreno especialmente por lo que se refiere a la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. El panorama se debe completar recordando que en 1995 se crearon dos nuevas Comisiones a las que antes se ha hecho referencia:

Una Comisión Especial de estudio, la Comisión especial para el estudio del Cambio Climático, que emitió su Informe correspondiente al período de sesiones de septiembre a diciembre de 1995 el día 26 de diciembre de este año (BOCG, Serie I, núm. 364, de 27 del mismo mes y año) incluyendo entre sus afirmaciones el reconocimiento de que no hubo tiempo suficiente para adoptar unas conclusiones rigurosas

sobre el fondo de la cuestión que motivó la creación de la Comisión y la aseveración de que dicha cuestión, dada su trascendencia, debe seguir estudiándose en el futuro en sede parlamentaria.

Y una Comisión de Investigación, la Comisión de Investigación para determinar las responsabilidades políticas que resulten de la creación, actuación, financiación y encubrimiento de los Grupo Antiterroristas de Liberación (GAL) sin perjuicio de la actuación independiente de los tribunales de justicia, siendo ésta la única vez en la Legislatura que, al amparo del artículo 76 de la Constitución y del artículo 59 del Reglamento del Senado, se ha constituido una Comisión de esta naturaleza en la Cámara Alta.

Por otra parte, al comienzo de la Legislatura se comprobó la necesidad de modificar el Reglamento en el punto relativo a la composición de las Comisiones, que se fijaba de un modo excesivamente rígido en un número de 25 miembros por cada Comisión, debiendo estar presentes en las mismas todos los Grupos Parlamentarios con una participación proporcional a su importancia numérica en la Cámara. Para conseguir que existiese en el seno de cada Comisión una representación de los Grupos Parlamentarios que guardase la adecuada relación proporcional con la nueva composición del Pleno del Senado, se aprobó la reforma del artículo 51 del Reglamento, el día 6 de octubre de 1993. De acuerdo con esta reforma, ha de ser la Mesa, oída la Junta de Portavoces, quien fije para cada período de sesiones el número total de miembros de las Comisiones y su distribución entre los Grupos Parlamentarios, debiendo observar, en todo caso, el principio de proporcionalidad en relación con el número de miembros de cada Grupo Parlamentario en la Cámara y la regla de que en todas las Comisiones habrá al menos un representante de cada Grupo.

A partir de esta reforma, desde el día 2 de noviembre de 1993 y durante los cuatro primeros períodos de sesiones de la Legislatura, las Comisiones tuvieron, por acuerdo de la Mesa

del Senado, 31 miembros, correspondiendo 14 al Grupo Parlamentario Socialista, 12 al Grupo Parlamentario Popular, 2 al Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió y 1 a cada uno de los restantes Grupos Parlamentarios. En el último período de sesiones, habida cuenta del cambio producido en la composición del Pleno por las elecciones autonómicas del 28 de mayo de 1995, la Mesa fijó en 32 el número de miembros de las Comisiones, correspondiendo 14 al Grupo Parlamentario Popular, 13 al Grupo Parlamentario Socialista, 2 al Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió y 1 a cada uno de los demás Grupos Parlamentarios.

La Comisión General de las Comunidades Autónomas según lo previsto en el nuevo artículo 51.3 del Reglamento, tuvo desde su constitución, el día 2 de febrero de 1994, 62 miembros, excepto en el período de septiembre a diciembre de 1995, en que pasó a tener 64 miembros de acuerdo con el aumento experimentado en las demás Comisiones.

#### IV. LA FUNCIÓN NORMATIVA

##### a) *La actividad legislativa*

Si la actividad legislativa desarrollada en sede senatorial durante los tres primeros períodos de sesiones de la V Legislatura fue bastante intensa, aunque no llegó a alcanzar el ritmo máximo observado en pasadas legislaturas, en los dos últimos períodos de sesiones, correspondientes al año 1995, esta actividad ha aumentado su intensidad, especialmente por lo que se refiere a la tramitación de los Proyectos de Ley remitidos por el Congreso de los Diputados. De este modo, durante el año 1995, se tramitaron en el Senado 58 proyectos de ley, es decir, 4 más que en los tres períodos anteriores. Si bien, es cierto que disminuyó el número de proposiciones de ley, de las cuales se tramitaron 11, frente a las 19 tramitadas con anterioridad.

Así, pues, en 1995 se han aprobado algo menos de la mitad del conjunto de las leyes orgánicas y ordinarias de la V Legislatura. Esta puede calificarse, en conjunto, como una de las más activas en este terreno, con un total de 142 leyes orgánicas y ordinarias, de las cuales 112 procedían de proyectos de ley y 30 de proposiciones de ley tomadas en consideración en el Congreso de los Diputados o en el Senado.

Por lo que se refiere a la Cámara Alta y centrándonos en el tiempo inicialmente examinado, la intensidad de esta actividad se puede considerar también en referencia a otros parámetros. En particular, debe atenderse al alto número de modificaciones que fueron introducidas en los textos legislativos a su paso por el Senado y, sobre todo, a la importancia que en ocasiones tuvieron las enmiendas aprobadas en esta Cámara.

Respecto de lo primero, encontramos una buena muestra en los datos del último período de sesiones, de septiembre a diciembre de 1995, durante el cual se introdujeron modificaciones en 26 de los 36 textos tramitados. Hecho que no deja de ser normal en un Parlamento bicameral como el nuestro, en el que el Senado tiene atribuida la capacidad de enmienda de los textos que le sean remitidos por el Congreso de los Diputados, pero sí es cierto que la frecuencia de las modificaciones es bastante más alta que en otras legislaturas caracterizadas por la existencia de una mayoría absoluta en ambas Cámaras.

Respecto de lo segundo, la enjundia de las modificaciones que los textos legislativos experimentaron en el Senado estuvo siempre, como es lógico, en relación directa con la necesidad de llegar a acuerdos con otros Grupos Parlamentarios que sentía el Grupo mayoritario. La causa, en definitiva, es la misma y ello se pone de relieve especialmente, como dijimos, en aquellos casos en que el Grupo Socialista no consiguió llegar a ningún acuerdo con algún otro Grupo que le diese la mayoría suficiente. La legislación habida en materia de espacios naturales protegidos ofrece algunos ejemplos de esta situación, toda vez que en ella se mezclan siempre cuestiones de



índole autonómica. Así ocurrió en el citado supuesto de la Ley 26/1995, de 31 de julio por la que se declara reserva natural las Salinas de Ibiza («Ses Salines»), las Islas des Freus y las Salinas de Formentera, cuyo texto no fue vetado, pero sí rechazado de forma implícita por la mayoría simple del Pleno del Senado. Los problemas suscitados durante la tramitación de esta norma están pendientes, como se ha dicho, de la resolución por el Tribunal Constitucional del recurso de inconstitucionalidad promovido contra la misma, pero puede recordarse otro ejemplo de menor complejidad en este mismo campo. Se trata de la Ley 33/1993, de 20 de noviembre, de declaración del Parque Nacional de Cabañeros, en cuyo texto se incorporaron algunas importantes enmiendas presentadas por el Grupo Popular, gracias al apoyo del Grupo Catalán de Convergència i Unió. La oposición frontal del Grupo Socialista a dichas enmiendas llevó a que éstas fueran nuevamente rechazadas en la votación celebrada en el Congreso de los Diputados.

La última cuestión mencionada nos lleva a hacer una consideración adicional sobre las enmiendas introducidas en el Senado durante este tiempo. En general, dichas enmiendas han sido asumidas por el Congreso de los Diputados, consideradas, como eran en la mayor parte de los casos, integrantes de algún acuerdo parlamentario concreto. En algún caso esta realidad se hizo patente de una forma algo embarazosa, como sucedió en la tramitación del importante Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal del Jurado, el cual fue promulgado como Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado.

Como es sabido, el texto final de esta Ley Orgánica no incluyó las enmiendas aprobadas por el acuerdo de la mayoría de los Grupos Parlamentarios en el Senado debido a que, en el momento de procederse a la votación en el Congreso de los Diputados, no estaba presente la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, mayoría que se exigía en una votación final para entender incorporadas las enmiendas introducidas en el Senado por tratarse de una Ley Orgánica. Fue ésta, sin embargo, una consecuencia no querida, como lo demostró el

hecho de que inmediatamente fue presentada una Proposición de Ley Orgánica recogiendo las mencionadas enmiendas y siendo tramitada por el procedimiento de urgencia. Se aprobó, finalmente, como Ley Orgánica 8/1995, de 16 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado.

El último caso referido nos pone en conexión con la otra cuestión a tratar dentro de la actividad legislativa, es decir, la de la relevancia de las leyes aprobadas en la V Legislatura en general y en el lapso de tiempo que ahora consideramos en particular. En efecto, la conocida como Ley del Jurado es una norma de innegable influencia en nuestro ordenamiento, procede directamente del artículo 125 de nuestra Constitución y abre una nueva época a la participación ciudadana en la Administración de Justicia. Pero, como veremos, durante el año 1995 se han aprobado otras muchas leyes que no le van a zaga en importancia y, en algunos casos, indudablemente, la superan, como ocurre con la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, a la que más adelante haremos referencia.

Ahora es preciso insistir en que la trascendencia de los proyectos y proposiciones de ley ha sido una constante que se ha mantenido durante toda la Legislatura. En ello algunos observadores han querido ver, una «consecuencia del fin de la era socialista», por decirlo con sus propias palabras. De manera que según esta interpretación, el Gobierno y el Grupo Parlamentario que lo apoyaba, conscientes de la proximidad de un cambio en el poder, habrían acelerado la toma de decisiones legislativas para concluir su labor en determinadas materias.

En cualquier caso y por las razones que fueran, lo cierto es que, como decimos, la V Legislatura ha sido rica en leyes de cierta importancia. En la anterior crónica nos referíamos a los tres primeros períodos de sesiones; de los que destacábamos, entre otros ejemplos, los siguientes: la llamada «reforma laboral», las reformas de los Estatutos de Autonomía que afectaron

a once Comunidades Autónomas (Comunidad Valenciana, La Rioja, Cantabria, Murcia, Baleares, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Asturias y Aragón), la Ley 13/1994, de 1 de junio, de autonomía del Banco de España, la Ley 29/1994, de 24 de noviembre de Arrendamientos Urbanos o la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional.

Durante el período de febrero a junio de 1995 se tramitó asimismo, un conjunto de iniciativas legislativas de gran interés. Además del citado Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal del Jurado, en el terreno institucional sobresalieron el Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, y se crea la Fiscalía Especial para la represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción, promulgado como Ley 10/1995, de 24 de abril; el Proyecto de Ley reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados y el Proyecto de Ley de incompatibilidades de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado (promulgados, respectivamente, como Ley 11/1995 y Ley 12/1995, ambas de 11 de mayo) y, sobre todo, por la amplitud de sus repercusiones, el Proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, promulgado finalmente como Ley 13/1995, de 18 de mayo.

Fue también durante este primer período de 1995, cuando se vieron aprobados los esperados Estatutos de Autonomía de las ciudades de Ceuta y Melilla (contenidos, respectivamente, en la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de mayo y en la Ley Orgánica 2/1995, de la misma fecha) y cuando se tramitó parte de la legislación en materia de protección de espacios naturales a que antes nos referíamos, representada por la Ley 16/1995, de 30 de mayo, de declaración del Parque Nacional de los Picos de Europa y por la Ley 26/1995, de 31 de julio, por la que se declara reserva natural las Salinas de Ibiza («Ses Salines»), las Islas des Freus y las Salinas de Formentera, puesto que la Ley 33/1995, de 20 de noviembre, de declaración del Parque Na-

cional de Cabañeros se tramitó durante el último período de sesiones.

Además, podría destacarse un importante grupo de leyes aprobadas antes de junio de 1995 y que vinieron a renovar considerablemente nuestro Derecho mercantil, entre ellas: la Ley 2/1995, de 23 de marzo, de Sociedades de Responsabilidad Limitada; la Ley 7/1995, de la misma fecha de Crédito al Consumo; y la Ley 21/1995, de 6 de julio, reguladora de los viajes combinados.

Por lo que se refiere al período de septiembre a diciembre de 1995, la legislación fue también abundante en distintos terrenos. En el campo mercantil, recién citado, la labor se completó con la tramitación del Proyecto de ley sobre ordenación y supervisión de los seguros privados promulgado como Ley 30/1995, de 8 de noviembre) y de la Proposición de ley del Comercio Minorista, la cual al introducirse determinadas enmiendas en el Senado con un contenido propio de Ley Orgánica, se desglosó finalmente en el Congreso convirtiéndose en la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista y en la Ley Orgánica 2/1996, de la misma fecha, complementaria de la anterior. En el ámbito civil, se aprobó la Ley 29/1995, de 2 de noviembre, por la que se modifica el Código Civil en materia de recuperación de la nacionalidad, Código que también se vio modificado por una norma de mayor alcance que el estrictamente civil, como fue la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento civil.

En materia tributaria se tramitaron la Ley 40/1995, de 19 de diciembre, de Impuestos Especiales y la Ley 43/1995, de 27 de diciembre del Impuesto sobre Sociedades, mientras en el terreno laboral se tramitaron dos normas que terminaron de completar el proceso de renovación de nuestro Derecho del Trabajo: la Ley 4/1995, de 23 de marzo, de regulación del permiso parental y por maternidad y la Ley 31/1995, de 8 de noviembre,

de prevención de riesgos laborales. En el ámbito institucional, se aprobó la modificación de la Ley de Bases del Régimen Local en relación con el padrón municipal, efectuada por la Ley 4/1996, de 10 de enero y se tramitaron el Proyecto de Ley Orgánica de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma gallega y el Proyecto de Ley de creación de determinadas entidades de derecho público (promulgados, respectivamente, como Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre y como Ley 5/1996, de 10 de enero) y la Proposición de Ley de organización del Centro de Investigaciones Sociológicas (promulgada como Ley 39/1995, de 19 de diciembre).

Especial interés despertó en los medios de comunicación, en la medida en que les afectaba directamente, la tramitación de un conjunto de iniciativas dirigidas a redefinir el panorama legislativo de nuestras telecomunicaciones. Entre dichas iniciativas estaban las que finalmente fueron aprobadas como Ley 37/1995, de 12 de diciembre, de telecomunicaciones por satélite; la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de televisión local por ondas terrestres; la Ley 42/1995, de la misma fecha, de telecomunicaciones por cable; y la Ley Orgánica 14/1995, también de 22 de diciembre, de publicidad electoral en emisoras de televisión local por ondas terrestres.

Pero, indudablemente, la rama jurídica más afectada por la legislación habida en el último período de 1995 ha sido la del Derecho Penal. En este campo se aprobaron las siguientes normas: la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual; la Ley 36/1995, de 11 de diciembre, sobre la creación de un fondo procedente de los bienes decomisados por tráfico de drogas y otros delitos relacionados; la Ley 3/1996, de 10 de enero, sobre medidas de control de sustancias químicas catalogadas susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de drogas; y las Leyes Orgánicas 11/1995, de 27 de noviembre, de abolición de la pena de muerte en tiempo de guerra, 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando y 13/1995, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica General Penitenciaria.

Y, sobre toda ellas, se destaca la aprobación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Con ella se aprueba el llamado «Código Penal de la democracia», denominación que alude a la necesidad que se venía sintiendo, desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978, de sustituir el anterior Código Penal y que se había ido soslayando mediante un proceso continuo de reformas parciales (la última de las cuales se aprobó en el mismo año 95, por medio de la Ley Orgánica 6/1995, de 26 de junio, por la que se modifican determinados preceptos del Código Penal relativos a los delitos contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social) ante la imposibilidad de finalizar con éxito la tramitación de los sucesivos proyectos completos, el primero de los cuales se presentó en 1980.

Dejando de lado las cuestiones derivadas de su contenido, nos limitaremos aquí a dejar constancia del intenso esfuerzo que hubo de realizarse para tramitar este Proyecto de Ley Orgánica en el corto espacio de tiempo de que dispuso para ello el Senado, lo cual planteó de nuevo la cuestión, que surge de modo intermitente, de la conveniencia de revisar el plazo de dos meses que establece el artículo 90.2 de la Constitución. En todo caso, la escasez de tiempo no afectó en absoluto a la realización de un concienzudo y productivo trabajo, plasmado en la aprobación de un alto número de importantes enmiendas. La tramitación en el Senado sirvió, además, para introducir en el texto del Código buena parte de las sugerencias que, en cuanto a corrección sintáctica y gramatical, realizó la Real Academia Española de la Lengua en un informe solicitado por el Congreso de los Diputados. El resultado de esta colaboración aconseja repetir la experiencia e incluso ponerla en práctica con frecuencia, al menos para cierto tipo de leyes.

#### B) *Los Tratados internacionales*

También en el caso de los Tratados internacionales se ha mantenido, durante 1995, el intenso ritmo de tramitación de la

V 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 204 ocasiones, de las cuales 76 correspondieron a los dos últimos períodos de sesiones.

No obstante, como también venía sucediendo desde el inicio de la Legislatura, este dato no indica que la actividad en esta materia haya revestido una especial complejidad, ya que, en la mayoría de los casos al menos por lo que se refiere al Senado, la autorización de la Cámara se ha concedido de forma casi automática, sin suscitar mayores reparos. Así, por ejemplo: de los 37 Tratados que pasaron por esta Cámara en el período de febrero a junio de 1995, 11 fueron examinados por la Comisión de Asuntos Exteriores sin emitir ninguna propuesta de modificación y 26 fueron llevados directamente al Pleno. Y de los 39 que se vieron en el período de septiembre a diciembre de 1995, la Comisión conoció de 17 de ellos sin emitir propuestas y los 22 restantes fueron enviados directamente al Pleno.

Por ello puede decirse que, como por otra parte ya ocurría en las legislaturas anteriores y se explica dada la especificidad de la materia y las limitaciones que en la misma existen en cuanto a la capacidad de enmienda, el control de la Cámara sobre la política exterior del Ejecutivo se ha canalizado por otras vías integradas, en general, en la actividad de control.

### c) *Las reformas del Reglamento*

En la V Legislatura se han aprobado tres reformas del Reglamento del Senado. Es un número considerablemente alto en relación con las anteriores y que se corresponde con la gran actividad parlamentaria y la inquietud que se ha vivido durante este tiempo. No obstante, no todas ellas tienen la misma importancia, pudiendo distinguirse entre las reformas que surgieron

por necesidades coyunturales de adaptación de la normativa anterior a las circunstancias concretas de una nueva situación y la reforma del Reglamento del Senado en lo que atiende a la potenciación de su función territorial, aprobada el 11 de enero de 1994 [BOCG, Senado, Serie III-A, número 5 (h), de 17 de enero de 1994], como reforma de más profundo calado y que afectó a un mayor número de preceptos del Reglamento.

Ésta que, evidentemente, es la que reviste una mayor importancia, ya se examinaba con cierto detalle en la Crónica Parlamentaria de los tres primeros períodos de sesiones de la V Legislatura del Senado; bastaría ahora con recordar que fue el resultado de un largo proceso de reforma iniciado en la IV Legislatura y que la base central de su contenido fue la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Asimismo, se daba cuenta de la reforma del artículo 51 del Reglamento, aprobada por el Pleno en su sesión del día 6 de octubre de 1993 [BOCG, Senado Serie III-A número 2 (f), de 11 de octubre de 1993], que afectó al número de miembros y a la composición de las Comisiones en los términos mencionados, facultando a la Mesa para establecerlos en cada período de sesiones.

La tercera y última reforma del Reglamento es la única que se ha aprobado en 1995. Se trata de una consecuencia indirecta del cambio de mayoría, experimentado en la Cámara a raíz de las elecciones autonómicas del 28 de mayo de ese año, en tanto que se aprobó con la finalidad de solucionar los posibles problemas que pudieran surgir si las votaciones celebradas en el seno de las Comisiones daban como resultado un empate.

A consecuencia del acuerdo de la Mesa de 12 de septiembre de 1995, el número de miembros de las Comisiones quedó fijado en 32. Ello facilitaba la posibilidad de que se produjesen empates que, sin embargo, podrían ser resueltos en la subsiguiente votación que se celebrase en el Pleno de la Cámara,



dada la composición de los distintos Grupos Parlamentarios. La regla que establece el artículo 100 del Reglamento, en general para las votaciones, supone la repetición de la votación hasta dos veces y, caso de que el empate continuase, se entenderá desechado el texto, dictamen, artículo, proposición o cuestión de que se trate; excepto en los casos de que el empate se produzca en una votación por papeletas para la designación de cargos, en que a falta de disposiciones específicas habrán de repetirse las votaciones hasta que el empate se resuelva o en una votación por bolas blancas y negras referidas a la calificación de actos y conductas personales, en que el empate equivale a la mayoría de las bolas blancas, es decir a la aprobación frente a la reprobación que implican las bolas negras.

Esta situación permitiría que se produjesen resultados no queridos y gravemente disfuncionales, desde el momento en que las Comisiones podían desechar textos o cuestiones que posteriormente hubieran sido aprobadas por el Pleno de la Cámara. Para evitar tales resultados se aprobó, por acuerdo unánime de todos los Grupos de la Cámara, la reforma del Reglamento del Senado de 24 de octubre de 1995, que introdujo un nuevo apartado 4 en el artículo 100 del mismo a cuyo tenor: «En las votaciones en Comisión se entenderá que no existe empate cuando la igualdad de votos, siendo idéntico el sentido en el que hubieren votado todos los miembros de la Comisión pertenecientes a un mismo Grupo Parlamentario, pudiera dirimirse ponderando el número de votos con que cada Grupo cuente en el Pleno».

En fin, la aprobación de esta reforma es una muestra más del carácter instrumental de las normas reglamentarias en el Derecho Parlamentario, debiendo siempre adaptarse a las realidades concretas que han de regir. Sobre todo, si tenemos en cuenta que dicha reforma no entró en vigor hasta el 27 de octubre de 1995; hasta entonces y desde que hubo el acuerdo de todos los Grupos Parlamentarios al inicio del período de sesiones, se llegó a un «pacto entre caballeros» para conseguir los mismos efectos del voto ponderado en las Comisiones, me-

diante la ausencia voluntaria, en la votación en que se fuese a producir el empate, de un miembro de aquél de los dos Grupos mayores que estuviese destinado a perder la votación en el Pleno.

d) *Normas supletorias e interpretativas*

Un espíritu similar de adaptación de las normas a las nuevas situaciones es el que inspira la aprobación de normas supletorias e interpretativas del Reglamento. Durante la V Legislatura, a pesar de ese carácter «agitado» o «movido» al que estamos haciendo constante referencia, no se ha aprobado un número excesivamente alto de estas normas, especialmente si lo comparamos con la abundante producción de las mismas habida durante la IV Legislatura, lo que en buena medida permitió que la existencia de lagunas o de puntos de difícil interpretación en el Reglamento del Senado fuese menor.

En concreto, las normas y resoluciones de la Presidencia aprobadas en esta Legislatura corresponden a los tres primeros períodos de sesiones y fueron recogidas en la Crónica a ellos referida. Se trata de las Normas Supletorias de la Presidencia del Senado sobre el procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, de 30 de septiembre de 1993 y de las Normas Supletorias sobre tramitación de las mociones y sobre tramitación de las mociones consecuencia de interpelación, ambas de 30 de noviembre de 1993. A este lapso de tiempo corresponde, asimismo la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado sobre composición de las Comisiones Mixtas Congreso-Senado de 7 de febrero de 1994.

En 1995 no se aprobó ninguna norma de la Presidencia del Senado aunque sí varias de las Mesas del Congreso y del Senado reunidas en sesión conjunta sobre cuestiones que afectan a las dos Cámaras. Fueron las siguientes:

- Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de septiembre de 1995, sobre composición de las Comisiones Mixtas Congreso-Senado, que deroga la anteriormente citada de 7 de febrero de 1994.
- Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de septiembre de 1995, sobre desarrollo de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea.
- Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en reunión conjunta de 18 de diciembre de 1995, en materia de Registro de intereses, que deroga la Norma Supletoria de la Presidencia del Senado sobre Registro de intereses de 25 de septiembre de 1986 y los modelos de declaraciones de actividades y bienes aprobados por acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente de 20 de abril de 1993.

## V. LA FUNCIÓN DE CONTROL

Durante toda la V Legislatura, el Senado ha ejercido su función de control de la actividad del Ejecutivo a través de los instrumentos clásicos con que cuenta para ello. Básicamente, las preguntas, las interpelaciones y las mociones. En consonancia con las circunstancias ya mencionadas, que han llevado a un incremento de la actividad parlamentaria en 1995, también durante este año se ha producido un aumento del uso de estas figuras.

Ello se aprecia especialmente en el caso del segundo período de sesiones, en el cual, además hay que mencionar la creación de la Comisión de Investigación sobre los GAL.

Esta es, como se ha dicho, la única Comisión de Investigación, en sentido estricto, de la Legislatura; no obstante, durante la misma ha habido en el Senado otras actividades que, en un

sentido amplio, cabría incluir en la función de control en la medida en que afectan a la función de orientación de la actividad del Gobierno o, en general, a la función de *indirizzo* político. Así, podríamos citar: la aprobación del Informe de la Ponencia para el Estudio de la Siniestralidad Laboral en el Sector de la construcción en España, constituida en el seno de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, el día 5 de octubre de 1994; la del Informe de la Comisión Especial de la Juventud, el día 30 de noviembre de 1994; y la del Informe de la Comisión Especial sobre los Contenidos Televisivos, el día 26 de abril de 1995, que se acompañó de una Propuesta para la creación de un Consejo Superior de los Medios Audiovisuales también aprobado por el Pleno y cuya importancia quedó reflejada en las expectativas generadas en los distintos sectores afectados por los problemas que dicha Comisión se encargaba de estudiar, los cuales tuvieron ocasión de participar en los trabajos de la misma a través de su asistencia a las Jornadas sobre regulación de la Televisión (El Consejo Superior del Audiovisual: composición y competencias) celebradas en el Palacio del Senado los días 5 y 6 de octubre de 1995. La Comisión Especial para el estudio del Cambio Climático, como se ha dicho antes, solamente tuvo tiempo de aprobar un informe parcial, correspondiente a las actividades desarrolladas durante el período de sesiones de septiembre a diciembre de 1995.

a) *Preguntas*

En primer lugar, respecto de las preguntas orales, cabe decir que su admisión y tramitación ha seguido las mismas pautas que regían en pasadas legislaturas. Ahora bien, los datos registrados durante los cinco períodos de sesiones confirman una tendencia anunciada ya en la anterior crónica parlamentaria del Senado. Se trata de una mayor utilización durante la V Legislatura de la figura de las preguntas orales en Comisión que, si son tramitadas con frecuencia en el Congreso de los Diputados, no habían sido empleadas, en cambio, en la Cámara Alta sino muy esporádicamente.

Como es sabido, las preguntas en Comisión tienen el importante efecto, además de producir una información directa en las mismas, de descargar al Pleno del conocimiento de algunas de estas iniciativas que versan sobre cuestiones muy concretas. A pesar de este incremento, la conclusión no puede ser distinta de la que en la citada crónica se recogía: no puede hablarse todavía de un empleo ordinario de la figura de las preguntas orales en Comisión que, a pesar de estar previstas en el Reglamento del Senado, se utilizan por los senadores sólo de vez en cuando y con preferencia en determinadas Comisiones como la de Defensa o la de Sanidad y Asuntos sociales.

Así lo demuestran los datos globales de la V Legislatura y lo confirman los pertenecientes a los dos últimos períodos de sesiones. En total han sido presentadas hasta el 8 de enero de 1996, 587 preguntas orales, de las cuales 527 fueron formuladas en Pleno, 34 fueron retiradas, 7 no se admitieron a trámite y 4 fueron contestadas por escrito. De todas ellas 232 corresponden a preguntas presentadas en 1995, de las cuales, 215 se formularon ante el Pleno, 11 fueron retiradas, 3 no se admitieron a trámite y otras tantas fueron contestadas por escrito.

Por lo que se refiere a las preguntas escritas, los datos del último año de la Legislatura confirman también que ha sido el instrumento de control preferido por los senadores durante la misma, produciéndose, además, un incremento en su utilización en este tiempo, correspondiente al aumento general de la actividad de control en la Cámara durante el mismo. De un total de 12.415 preguntas solicitando respuesta por escrito, 5.763 fueron presentadas entre el 1 de enero de 1995 y el 8 de enero de 1996. De estas últimas fueron contestadas 4.140 y 1.567 decayeron. Tan sólo 28 no se admitieron a trámite y una de ellas fue convertida en pregunta oral.

b) *Interpelaciones*

Durante la V Legislatura la tramitación de las interpelaciones ante el Pleno de la Cámara ha seguido el sistema tradicional en cuanto a su selección. Sistema muy parecido al establecido para la inclusión de preguntas orales en el orden del día de una sesión plenaria y que se basa en la atribución de cuotas proporcionales a los Grupos Parlamentarios de acuerdo con el número de sus miembros. Las interpelaciones que no son seleccionadas decaen, de modo que han de formularse de nuevo si se pretende su tramitación en sesiones plenarias posteriores. Este sistema, que en la práctica lleva a que los distintos Grupos Parlamentarios vayan acumulando las interpelaciones que presentan sucesivamente para hacer uso de su cupo proporcional, es la principal causa de que haya un gran porcentaje de estas iniciativas que decae. Así, de las 160 interpelaciones presentadas, 47 decayeron y 105 fueron tramitadas en el Pleno; solamente una no fue admitida y 7 de ellas se retiraron. Limitando estos datos a las interpelaciones tramitadas en 1995, la relación entre las cifras es similar: de 54 interpelaciones presentadas, 9 decayeron y 12 se formularon ante el Pleno, retirándose las tres restantes.

Una vez más, es preciso destacar un rasgo característico de la V Legislatura derivado del aumento de la actividad de control en el Senado, especialmente apreciable al cambiar la mayoría parlamentaria. En relación con las interpelaciones esto se aprecia en el alto número de mociones que se han presentado como consecuencia de aquéllas, al amparo del artículo 173.2 del Reglamento.

Sin embargo, la previsión reglamentaria únicamente alude a la posibilidad de que un interpelante insatisfecho con las explicaciones del Gobierno anuncie la presentación de una moción, y no se refiere a su tramitación de una forma diferenciada al resto de las mociones. A causa de ello y como recogíamos en la Crónica de los tres primeros períodos de sesiones, se adoptó la Norma Supletoria de la Presidencia del Senado sobre tramita-

ción de mociones consecuencia de interpelación, en la que se regula la tramitación de esta figura específica permitiendo que sea presentada por el senador interpelante o el Grupo al que pertenece y exigiendo congruencia entre la moción y la interpelación de la que trae causa. En la V Legislatura se han presentado 32 mociones consecuencia de interpelación, de las que 12 corresponden al año 1995.

c) *Mociones*

Por lo que se refiere a las mociones, la principal novedad ha consistido en el establecimiento de un nuevo sistema para su tramitación por la Norma Supletoria de la Presidencia del Senado, de 30 de noviembre de 1993 antes mencionada. Tal sistema pretendía superar los problemas experimentados en la IV Legislatura, en relación con la admisión a trámite y la calificación de las enmiendas y las mociones alternativas presentadas. Lo cierto es que esta norma ha demostrado su eficacia a la hora de facilitar los acuerdos entre los Grupos Parlamentarios sobre textos alternativos a las mociones originales, basándose fundamentalmente en la distinción entre enmiendas y propuestas de modificación. El mayor problema sigue siendo, no obstante, la calificación de las enmiendas, de modo que las facultades de la Mesa en esta materia siguen siendo decisivas.

De las 170 mociones presentadas en la V Legislatura, 31 fueron aprobadas sin modificaciones y 48 con modificaciones respecto al texto original. De ellas 55 se presentaron durante los dos períodos de sesiones de 1995, aprobándose 13 sin modificaciones y 21 con alguna modificación.

d) *Otros instrumentos de control, especialmente la Comisión de Investigación sobre los GAL*

Junto a los instrumentos de control parlamentario ya examinados, debemos referirnos a otras actividades que se en-

cuentran a medio camino entre el control y la información de la Cámara como son las comparecencias ante las Comisiones de la misma de los miembros del Gobierno y otras autoridades y funcionarios.

De esta manera, entre septiembre de 1993 y enero de 1996, se han desarrollado un total de 213 sesiones informativas, incluyendo las celebradas por las Comisiones Mixtas Congreso-Senado, de las cuales 71 tuvieron lugar durante el año 1995. De todas ellas, 57 tuvieron por objeto la comparecencia de algún Ministro, siendo 15 las que corresponden al último año de la Legislatura.

En suma, los datos citados confirman la tendencia, anunciada en pasadas Legislaturas y mantenida al comienzo de la quinta, en relación con un aumento creciente de la celebración de este tipo de sesiones informativas en el seno de las Comisiones que, en ocasiones, han sido aprovechadas también para tramitar preguntas orales, todo lo cual redundará en una mayor descentralización del ejercicio de la función de control por el Pleno de la Cámara.

Pero el examen de la actividad senatorial de control del Ejecutivo no puede finalizar sin una referencia a la creación de la Comisión de Investigación sobre los GAL. Y ello porque, a pesar de la brevedad de la experiencia y la conclusión de la misma, de todos conocida, tuvo como consecuencia el que, durante cierto tiempo, el Senado asumiera el protagonismo político del país de forma indiscutible.

No parece éste el lugar más apropiado para proceder a un análisis sobre el fondo de la cuestión y sus repercusiones. Y tampoco tiene mucho sentido hacer disquisiciones sobre lo que hubiera podido ocurrir en caso de que la Comisión hubiese tenido tiempo y posibilidades de concluir sus trabajos. Simplemente constataremos aquí que las dificultades comenzaron desde el momento mismo de la creación de la Comisión en relación con su denominación, siendo finalmente bautizada con el



exhaustivo nombre de «Comisión de Investigación para determinar las responsabilidades políticas que resulten de la creación, actuación, financiación y encubrimiento de los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL), sin perjuicio de la actuación independiente de los tribunales de justicia».

La Comisión se creó por acuerdo del Pleno, adoptado el 18 de octubre de 1995, en una votación secreta que arrojó un resultado favorable a la creación por tan sólo un voto de diferencia. La Comisión de Investigación sobre los GAL se constituyó el día 8 de noviembre de 1995 y solamente tuvo ocasión de celebrar una sesión informativa con la asistencia de tres comparecientes. Sin embargo, la vida de la Comisión estuvo jalonada por numerosas reuniones, tanto de la Mesa y los Portavoces como de la propia Comisión, en las que se debatió en profundidad el método de trabajo de la misma y en las que se discutieron con detalle todo tipo de cuestiones procedimentales y de índole jurídica. Además, sobre el trabajo de la Comisión existió siempre una fuerte presión derivada de la atención que le prestaban los medios de comunicación y que vino a sumarse a la tensión política existente en su seno.

En definitiva, podemos concluir afirmando que, si la creación de esta Comisión en el Senado es una muestra de las posibilidades de la Cámara Alta en el caso de que cuente con una mayoría distinta de la del Congreso de los Diputados, también lo es, a la vista de los resultados, de las dificultades y las limitaciones que se pueden plantear ante la hipótesis de una actuación en solitario. Soledad que, por cierto, ha sido también característica, aunque por muy distintos motivos, de la actividad de la Cámara en busca de su propia reforma.