

CRONICA PARLAMENTARIA DE LOS DOS PRIMEROS PERIODOS DE SESIONES DE LA VI LEGISLATURA EN EL SENADO

ISABEL MARÍA ABELLÁN MATESANZ (*)

I. INTRODUCCIÓN

Pese a la brevedad del lapso temporal que en ella se aborda, la crónica parlamentaria de los dos primeros períodos de sesiones de la VI Legislatura presenta, a nuestro juicio, un particular interés. Y ello porque, después de más de trece años en el Gobierno, el Partido Socialista ha perdido unas elecciones democráticas, las Elecciones Generales de 3 de marzo de 1996, y le ha tomado el relevo en el Gobierno el Partido Popular.

La opinión pública, fuerza gobernante, según HELLER, que legitima el poder, ha retirado su confianza al grupo político que ha presidido toda una larga etapa de la vida parlamentaria en España. Se abre ahora otra, de signo diferente, con las consecuencias de orden político que de ello se derivan. Las implicaciones del cambio de Gobierno en el ámbito parlamentario son fáciles de adivinar, máxime cuando si bien el Partido Popular ha recibido el apoyo del pueblo, que con SIÉYES diríamos que es el origen de todo, dicho apoyo no ha sido tan incondicional como para alcanzar una mayoría absoluta. El consenso entre los partidos habrá de presidir pues, la vida política en esta VI Legislatura si el grupo gobernante quiere llevar a efecto su programa electoral.

La trayectoria parlamentaria en el período que se estudia en esta crónica en gran medida viene por tanto, determinada por los acontecimientos políticos de la vida del país.

(*) Letrada de las Cortes Generales.

En otro orden de cosas, y haciendo un somero balance de datos que luego se detallan, merece la pena resaltar el crecimiento de la actividad de control e información que se ha venido produciendo en el corto tiempo que llevamos de legislatura. No quiere ello decir que la actividad legislativa haya disminuido –puesto que se han tramitado leyes de entidad, como los Presupuestos Generales del Estado y alguna reforma de Estatutos de Autonomía– pero si juzgamos los hechos, parece confirmarse el aserto de que se ha pasado del Parlamento legislador al Parlamento controlador del Gobierno.

Del análisis de éstas y otras cuestiones, durante los períodos I y II de la VI Legislatura, nos ocuparemos seguidamente.

II. EL PERÍODO DE DISOLUCIÓN Y LA CONSTITUCIÓN DEL SENADO EN LA VI LEGISLATURA

La disolución de las Cortes Generales se produjo mediante el Real Decreto 1/1996, de 8 de enero, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de Elecciones, que fue publicado el día siguiente en el «Boletín Oficial del Estado».

En dicho Real Decreto se convocaban Elecciones Generales para el día 3 de marzo de 1996. Asimismo se disponía que las Cámaras resultantes se reunirían para celebrar sus respectivas sesiones constitutivas el 27 de marzo de 1996.

Hasta el momento de celebrarse la Junta Preparatoria, el 27 de marzo de 1996, se fueron presentando progresivamente la totalidad de credenciales de senadores, incluyendo las de senadores designados por las Comunidades Autónomas, conformándose la Cámara con un total de 256 senadores.

Una vez tuvo lugar la constitución de los Grupos Parlamentarios y se hubieron producido los diversos cambios en la formación de los mismos, su composición fue la siguiente:

GPP	133 senadores
GPS	97 senadores
GPCiU	11 senadores
GPSNV	6 senadores
GPM	10 senadores

El Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, que había existido en la Legislatura anterior, desapareció en ésta, pasando a formar parte los senadores de esta formación política al Grupo Mixto, en el que también figuran senadores de Unión Valenciana, Eusko Alkartasuna, Izquierda Unida, Esquerra Republicana de Catalunya y la Agrupación de Electores Eivissa i Formentera al Senat.

A la vista de los datos, apenas es necesario resaltar que la mayoría de la Cámara corresponde al Grupo Parlamentario Popular, y que esa mayoría, según se anticipó, no es una mayoría absoluta, con las consecuencias que esta circunstancia ha venido teniendo en el ámbito parlamentario, y que se resumen en la búsqueda de apoyos en otros Grupos políticos para conseguir que prosperen sus iniciativas.

Por otro lado la composición de la nueva Cámara, distinta a la que tenía en la anterior Legislatura repercute en la también diferente composición de sus órganos. Ha sido precisa para ello, en el momento de su constitución, una revisión de dichos órganos menores a fin de que éstos reflejasen fielmente el peso de los Grupos Parlamentarios en esta nueva etapa. Seguidamente se expone la nueva distribución de puestos entre los Grupos Parlamentarios en los diferentes órganos de la Cámara.

III. ORGANOS DE LA CÁMARA

a) *La Mesa del Senado*

Los miembros de este órgano han sido elegidos en la sesión constitutiva del día 27 de marzo de 1996. La Mesa está integrada por los siguientes miembros:

Presidente	Don Juan Ignacio Barrero Valverde (GPP)
Vicepresidente primero	Don Joan Rigol i Roig (GPCiU)
Vicepresidente segundo	Don Manuel Angel Aguilar Belda (GPS)
Secretario primero	Doña María Cruz Rodríguez Saldaña (GPP)
Secretario segundo	Don Victoriano Ríos Pérez (GPM)
Secretario tercero	Don Joaquín Jesús Galán Pérez (GPS)
Secretario cuarto	Doña María Dolores Gorostiaga Sáiz (GPS)

Hasta el 31 de diciembre de 1996, la Mesa del Senado se ha reunido en 33 ocasiones y ha calificado un total de 12.244 escritos.

b) *La Junta de Portavoces*

En relación con la Junta de Portavoces que, al final de la pasada Legislatura, representaba a seis Grupos Parlamentarios, la actual refleja la nueva composición de la Cámara integrando la representación de sólo cinco Grupos Parlamentarios, los seguidamente citados. Tal representación está asumida por los siguientes senadores:

GPP	Don Pío García-Escudero Márquez
GPS	Don Juan José Laborda Martín
GPCiU	Don Joaquín Ferrer i Roca
GPSNV	Don Joseba Zubía Atxaerandio
GPM	Doña Inmaculada Boneta Piedra

La Junta de Portavoces ha celebrado durante los dos primeros períodos de sesiones de la VI Legislatura 27 reuniones.

c) *La Diputación Permanente*

Este órgano de continuidad se constituyó el día 14 de mayo de 1996, fecha en que también fue designada su Mesa, coincidente con la Mesa del Senado.

El peso de los Grupos Parlamentarios en este órgano es el siguiente: 19 puestos corresponden al Grupo Parlamentario Popular, 12 al Grupo Parlamentario Socialista, 2 al Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió, 2 al Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos y 2 al Grupo Mixto.

La Diputación Permanente del Senado no ha celebrado, hasta el momento, ninguna otra sesión, aparte de su sesión constitutiva.

d) *Las Comisiones*

En cuanto a su constitución, todas las Comisiones permanentes se constituyeron el día 14 de mayo de 1996, es decir, que en esta fecha se constituyeron las Comisiones legislativas y no legislativas permanentes que enumera el artículo 49 del Reglamento del Senado.

- Son Comisiones legislativas: Comisión General de Comunidades Autónomas; Constitucional; Interior y Función Pública; Justicia; Defensa; Asuntos Exteriores; Economía y Hacienda; Presupuestos; Obras Públicas, Medio Ambiente, Transportes y Comunicaciones; Industria, Comercio y Turismo; Agricultura, Ganadería y Pesca; Educación y Cultura; Trabajo y Seguridad Social; Sanidad y Asuntos Sociales.
- Son Comisiones no legislativas permanentes: Reglamento, Incompatibilidades; Suplicatorios, Peticiones y Asuntos Iberoamericanos.

Por lo que se refiere a las Comisiones especiales o de estudio se constituyeron las siguientes y en las siguientes fechas:

- Comisión especial sobre ordenación del servicio farmacéutico, el 10 de septiembre de 1996.
- Comisión especial para el estudio de la reforma constitucional del Senado, el 6 de noviembre de 1996.
- Comisión especial sobre la prevención y asistencia en situaciones de catástrofe, el 3 de diciembre de 1996.

En cuanto a las Comisiones mixtas Congreso-Senado, se constituyeron en las fechas que a continuación se indican:

- Comisión mixta de los derechos de la mujer, el 10 de junio de 1996.
- Comisión mixta de investigación científica y desarrollo tecnológico, el 24 de septiembre de 1996.
- Comisión mixta de relaciones con el Defensor del Pueblo, el 26 de septiembre de 1996.
- Comisión mixta no permanente para establecer la fórmula y los plazos para alcanzar la plena profesionalización de las Fuerzas Armadas, lo que conllevará la no exigencia de la prestación del Servicio Militar obligatorio, el 15 de octubre de 1996.

- Comisión mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, el 5 de noviembre de 1996.
- Comisión mixta para el estudio del problema de las drogas, el 6 de noviembre de 1996.
- Comisión mixta para la Unión Europea, el 12 de noviembre de 1996.

Por otra parte, se ha producido también un cambio importante en lo que afecta a la composición de las Comisiones. De acuerdo con las disposiciones reglamentarias es la Mesa quien, oída la Junta de Portavoces, fija para cada período de sesiones el número total de miembros de aquéllas y su distribución proporcional entre los Grupos Parlamentarios, debiendo observarse, en todo caso, el principio de proporcionalidad en relación con el número de miembros de cada Grupo Parlamentario de la Cámara y la regla de que en todas las Comisiones habrá al menos un representante de cada Grupo.

Al final de la V Legislatura la Mesa del Senado fijó en 31 el número de miembros de las Comisiones de la Cámara. En la VI Legislatura dicho número se ha reducido hasta 25, correspondiendo 13 al Grupo Parlamentario Popular, 9 al Grupo Parlamentario Socialista y 1 a cada uno de los restantes Grupos Parlamentarios de la Cámara.

IV. LA FUNCIÓN NORMATIVA

En los períodos de sesiones I y II de la IV Legislatura, la actividad legislativa desarrollada en sede senatorial no ha sido tan intensa como en otras legislaturas. Ello es lógico y se debe, en buena medida, a las características del período de tiempo que se estudia, breve e inicial.

Por lo que se refiere al primer período de sesiones, nula puede ser la actividad legislativa en el mismo, cuando la legislatura comenzó tardíamente. Tampoco debe perderse de vista que el Senado es Cámara de segunda lectura, y los proyectos como es propio de un sistema bicameral, llegan a ella tras haber sufrido la tramitación correspondiente en el Congreso de los Diputados. No ha habido pues, tiempo material para que en la Cámara Alta se haya debatido proyecto alguno entre los meses de marzo y junio de 1996.

Fue en el segundo período de sesiones donde se concentró la tramitación de iniciativas legislativas; algunas de ellas de tal calado como la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997, máxime cuando no se aprobaron, el año anterior, los Presupuestos Generales del Estado para 1996, estando prorrogados los de 1995.

Cuatro leyes acompañaron en esta ocasión a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, todas ellas aprobadas por el Pleno de la Cámara el día 16 de diciembre de 1996:

- Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.
- Ley de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de Medidas Fiscales complementarias.
- Ley de Medidas de Disciplina Presupuestaria.
- Ley Orgánica de Modificación parcial de la LO 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas.

En el plano internacional se aprobó la Ley 10/1996, de 18 de diciembre de Medidas Fiscales urgentes sobre corrección de doble imposición interna intersocietaria y sobre incentivos a la internacionalización de las empresas; ésta fue la primera ley –en el tiempo– tramitada en la Cámara Alta.

Otro grupo importante de iniciativas legislativas fue el compuesto por las reformas de los Estatutos de Autonomía que afectaron a dos Comunidades Autónomas: Canarias y Aragón. Los textos reformados de dichos Estatutos de Autonomía se aprobaron por el Senado el 17 de diciembre de 1996.

Además se han tomado en consideración en el Senado dos proposiciones de ley, que se remitieron al Congreso de los Diputados, en su momento, para sufrir la correspondiente tramitación parlamentaria. Ambas fueron presentadas por el GPSNV y versan sobre materia pesquera: sobre el régimen de las sociedades mixtas y las empresas radicadas inscritas en el Registro Oficial de Empresas Pesqueras en países pesqueros; y sobre modificación de la Ley 53/1982, de 13 de julio, sobre infracciones que en materia de pesca marítima cometan los buques extranjeros en las aguas bajo jurisdicción espa-

ñola y los buques españoles cualesquiera que sean el ámbito de su comisión y sus sanciones.

En el momento en que termina el segundo período de sesiones de la VI Legislatura, tres proposiciones de ley tomadas en consideración en la Cámara Baja están en trámite en el Senado: de recuperación automática de las pensiones de invalidez en la modalidad no contributiva; de reforma del Real Decreto-Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a motor y Seguridad Vial; y de Sociedades Laborales.

En trámite están también dos proyectos de ley; de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, de enormes repercusiones cuando se apruebe; y por el que se regula la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunicaciones Europeas.

En relación con los Tratados Internacionales, la Comisión de Asuntos Exteriores ha dictaminado y el Pleno del Senado ha autorizado un total de 33 Convenios, Canjes de Notas, Protocolos, 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, siguiendo las disposiciones contenidas en los artículos 144 y siguientes del Reglamento del Senado. Quedan pendientes de tramitación, al finalizar el segundo período de sesiones de la VI Legislatura, otros 20 Tratados Internacionales remitidos a la Cámara.

La actividad en esta materia no ha suscitado problema alguno y ha seguido por los cauces usuales de legislaturas anteriores. Por regla general, la autorización al Gobierno para prestar el consentimiento del Estado para obligarse por medio de Tratados o Convenios internacionales, se concede de forma casi automática, sin que la Cámara ejerza un verdadero control sobre la política exterior del Ejecutivo, para lo cual, es dudoso que esté legítimamente capacitado.

V. ACTIVIDAD DE CONTROL

La relativamente escasa actividad legislativa de la Cámara Alta en estos dos primeros períodos de sesiones de la VI Legislatura —por las razones ya apuntadas— se ha visto compensada por una intensísima

actividad de control del Ejecutivo, a través de los cinco instrumentos que ofrece el Reglamento del Senado: preguntas, interpelaciones, mociones, comparecencias y Comisiones de Investigación o Estudio.

La novedad radical de esta VI Legislativa frente a las anteriores es la utilización de estos mecanismos no sólo en el Pleno, como era habitual, sino también en las Comisiones, posibilidad que permite el Reglamento, y muy usual en el Congreso de los Diputados, pero hasta el momento desconocida en la Cámara Alta. Esta práctica tiene, entre otros efectos, el de descargar al órgano plenario del conocimiento de iniciativas de control que versan sobre cuestiones muy concretas. La proliferación de estos mecanismos ha sido tal que ha convertido en práctica ordinaria la que antes era esporádica.

El «descubrimiento» de nuevos medios de ejercicio de la función de control del Ejecutivo por el Parlamento no hace más que atestiguar el incremento de esta función parlamentaria, capital en el constitucionalismo moderno.

Puesto que en el breve período de tiempo que se aborda no se ha creado ninguna Comisión de Investigación en sentido propio, ni las Comisiones o Ponencias de Estudio creadas han concluido sus trabajos y los han plasmado en Informe, nos ceñimos en este repaso de las actividades de control en sentido amplio a preguntas, interpelaciones, mociones y comparecencias.

a) *Preguntas*

La tramitación de las preguntas orales ante el Pleno de la Cámara ha seguido el sistema tradicional en cuanto a su selección, sistema proporcional en la atribución de cuotas a los Grupos Parlamentarios según su número de miembros para la inclusión en el orden del día, decaimiento de las que no entren en cupo, nueva formulación de las mismas si se desea su tramitación, etc. Se ha tramitado en el Pleno de la Cámara un total de 170 preguntas con respuesta oral en estos dos primeros períodos de sesiones de la VI Legislatura.

En cuanto a las preguntas orales en Comisión, según se ha indicado, práctica muy poco usual en otros tiempos, han sido incluso más numerosas que en el Pleno. Se han tramitado 405 preguntas orales en

distintas Comisiones de la Cámara, según competencias por razón de la materia.

Incluso se ha dado el caso de que varias de estas preguntas con respuesta oral fueron formuladas en alguna Comisión por senadores no miembros de la misma, lo que en principio no ofrece problemas en cuanto que el Reglamento del Senado configura las preguntas con contestación oral como acto de control del Gobierno típicamente individual cuyo ejercicio corresponde a cada senador, y que establecen una relación bilateral entre quien formula la pregunta y el representante del Ejecutivo. Las preguntas son, junto a las interpelaciones, una manifestación genuina del mandato parlamentario en el ámbito de la función de control del Gobierno, de la misma manera que el derecho de cada senador a presentar enmiendas es una manifestación genuina del mandato parlamentario en el ámbito de la función legislativa. Es más, el Reglamento del Senado, reconociendo este carácter de derecho fundamental de los parlamentarios que tienen las preguntas, establece una presunción en favor de descentralizar la formulación de las preguntas en las distintas Comisiones, porque señala el artículo 161 que «cuando un senador solicitare respuesta oral y no especificara su voluntad de que se conteste en el Pleno, se entenderá que la contestación ha de tener lugar en la Comisión correspondiente», que será determinada por la Mesa de la Cámara en el ejercicio de sus facultades de calificación, atendiendo a la materia sobre la que verse la pregunta y no a la pertenencia a la misma del senador preguntante.

Con relación a las preguntas con respuesta escrita, siguen siendo, como en legislaturas pasadas, el mecanismo «estrella» del control parlamentario, como se comprueba comparando las cifras: 5.770 preguntas escritas se han tramitado en la Cámara Alta, frente a las 405 preguntas con respuesta oral en Comisión y a las 170 con respuesta en Pleno. Fueron convertidas de estas 5.770 preguntas escritas, 89 en preguntas con respuesta oral en Comisión, por llegar la respuesta del Gobierno fuera del plazo establecido reglamentariamente, lo que es un número considerable si se tiene en cuenta lo que venía ocurriendo en tiempos anteriores.

b) *Interpelaciones*

Con respecto a las interpelaciones cabe decir que su admisión y tramitación ha seguido las mismas reglas que regían en la legislatura pasada, con las naturales adaptaciones del cupo a la variación en la composición de la Cámara. Tan sólo se han tramitado 30 interpelaciones en lo que llevamos de Legislatura, según corresponde por el juego de las cuotas. Las interpelaciones decaídas por no entrar en cupo podrán volverse a formular si el senador, cuya interpelación no se ha tramitado en cupo por este motivo, así lo desea.

Siguiendo con la línea iniciada en la V Legislatura, las interpelaciones han generado en ocasiones la presentación de mociones de amparo del artículo 173.2 del Reglamento del Senado, según el cual: «Siempre que el interpelante no quede satisfecho con las explicaciones del Gobierno, puede anunciar la presentación de una moción».

En lo que va de Legislatura se han presentado 14 mociones consecuencia de interpelación.

c) *Mociones*

Por lo que se refiere a las mociones, aunque en menor medida, ha ocurrido algo semejante a lo que ocurrió con relación a las preguntas: han superado en número las presentadas en Comisión a las tramitadas en Pleno; 39 y 33 han sido las cifras respectivas de unas y otras.

Respecto de las primeras, la práctica era completamente desconocida en el Senado y su regulación reglamentaria escasísima. Algo parecido sucedió en la legislatura pasada con las mociones de Pleno, por lo que los problemas eran constantes. Se aprobó para resolverlos una Norma Supletoria de la Presidencia del Senado sobre tramitación de las mociones, con fecha 30 de noviembre de 1993, que ha sido de aplicación, analógicamente, a las mociones tramitadas en Comisión, ante la falta de cualquier otra previsión reglamentaria al efecto.

d) *Comparecencias*

En cuanto a las comparecencias de miembros del Gobierno, han sido muy frecuentes tanto ante el órgano plenario como ante las

Comisiones, y tanto por demanda de senadores como a petición propia, para explicar la política que se sigue en cada departamento ministerial. Tales comparencias parecen lógicas teniendo en cuenta que con la VI Legislatura se ha inaugurado un período de signo político distinto, que previsiblemente tendrá diferencias acusadas con el anterior en algunos aspectos.

A las comparencias de ministros se añaden las de otros cargos políticos en las Comisiones (secretarios de Estado, subsecretarios, secretarios generales, secretarios generales técnicos, etc.).

Del total de 124 comparencias en lo que va de Legislatura, 51 corresponden a ministros y 73 a autoridades y funcionarios.

Los datos expuestos muestran una tendencia creciente a la celebración de sesiones informativas en Comisiones y a la tramitación en ellas de distintas iniciativas, lo cual conlleva una descentralización del ejercicio de la función de control, como ya ocurrió, hace mucho tiempo, en relación con la función legislativa.

VI. RELACIONES CON OTROS ÓRGANOS

En el primer período de sesiones de la VI Legislatura se procedió a cubrir las vacantes de órganos constitucionales. Y así se formularon a S.M. las propuestas para el nombramiento por el Senado de diez miembros del Consejo General del Poder Judicial y de seis del Consejo de Radiotelevisión Española.

El recién nombrado Consejo General del Poder Judicial presentó a finales de 1996 en la Cámara Alta su Memoria Anual sobre el estado, funcionamiento y actividades del Consejo, de los Juzgados y Tribunales, todavía no tramitada en el momento en que se escriben estas líneas.

La Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas elevó al órgano plenario del Senado su dictamen con relación al Informe Anual sobre la Cuenta General del Estado. Dicho Informe fue aprobado y la aprobación del mismo puesta en conocimiento del Tribunal de Cuentas.

En fin, se tramitó y aprobó, asimismo, el Informe Anual del Defensor del Pueblo.