

CRÓNICA PARLAMENTARIA DEL TERCER PERÍODO DE SESIONES (DE ENERO A JUNIO DE 1997) DE LA SEXTA LEGISLATURA EN EL SENADO

ISABEL MARÍA ABELLÁN MATESANZ (*)

I. PRESENTACIÓN

En una anterior crónica parlamentaria, publicada en el número 38 de esta misma «Revista de las Cortes Generales», se abordó el inicio de la VI Legislatura, esto es, el brevísimo primer período de sesiones, y el menos breve, pero aún no muy intenso en actividad –dadas sus circunstancias– segundo período de sesiones de la VI Legislatura.

Conviene mencionar ahora, únicamente a modo de recordatorio, algunos datos que no hay que perder de vista para el correcto entendimiento de la vida parlamentaria como eje de la vida política del país, y que, asimismo, son necesarios para enlazar el período de sesiones que será objeto de estas páginas –el tercero de la VI Legislatura– con los que ya fueron objeto de la crónica citada.

Pues bien, en la crónica parlamentaria de los dos primeros períodos de sesiones de la Legislatura en curso se dio cuenta de la disolución de las Cortes Generales, que 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, previstas para el 3 de marzo de 1996. En dicho Real Decreto, del mismo modo, se disponía que las Cámaras resultantes habrían de celebrar sus sesiones constitutivas el día 27 de marzo de 1996, sesiones que, efectivamente, se celebraron en esa fecha, y en las que ambas Cámaras eligieron, como es preceptivo, sus órganos de gobierno.

Además, en la crónica antes citada se recogieron también las peculiaridades propias del período de constitución de las Cámaras y de sus órganos. Al tratarse ahora de un período que se inicia con la Legislatura ya en mar-

(*) Letrada de las Cortes Generales.

cha, —el tercer período de sesiones de la VI Legislatura— más que reiterar nada de lo ya dicho, remitimos a lo escrito anteriormente para cualquier cuestión de interés que pudiera suscitarse.

En otro orden de cosas, se puso especial énfasis, en la crónica anterior, en señalar el cambio de la mayoría parlamentaria —mayoría absoluta, no obstante, sólo en el Senado— que, si antes fue Socialista, ahora es Popular, con las consecuencias que ello ha de conllevar en cuanto al tono de la actividad política de la Legislatura, en cuanto a la composición de los órganos de gobierno y de trabajo de las Cámaras y en cuanto a lo numeroso de las modificaciones legislativas, amén de un sinnúmero de consecuencias de orden menor.

En cualquier caso, tendremos ocasión más adelante, al tratar de la actividad legislativa y de la función de control, de comentar éstos y otros supuestos en los que se pueden observar algunos resultados políticos concretos derivados del cambio de mayoría.

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

II. LA FUNCIÓN NORMATIVA

a) *La actividad legislativa*

La *actividad legislativa* desarrollada en sede senatorial fue bastante intensa durante este tercer período de sesiones de la VI Legislatura —ya se dijo, en la anterior crónica, que en los dos primeros períodos de sesiones dicha actividad fue muy escasa por el carácter inicial de la recién inaugurada Legislatura— y ello, tanto por lo que se refiere a modificaciones del ordenamiento existente, como por lo que respecta a las regulaciones nuevas; si bien, aunque importante, la actividad legislativa no llegó a alcanzar el ritmo máximo alcanzado en etapas anteriores.

En los seis meses escasos que ha durado el período de sesiones de que aquí se trata se han aprobado leyes de tan hondo calado como la Ley 6/1997 de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), o la Ley 24/1997 de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social.

Otras, sin traer consigo modificaciones estructurales de tanta relevancia, han levantado, sin embargo, una expectación extraordinaria en la prensa y entre los ciudadanos en general; es el caso de la Ley 12/1997 de 24 de abril, de liberalización de las telecomunicaciones (procedente del Real Decreto-Ley 6/1996 de 7 de junio) y, sobre todo, el caso de la Ley 21/1997 de 3 de julio, reguladora de las emisiones y retransmisiones de acontecimientos deportivos (la llamada popularmente «Ley del Fútbol»), cuya tramitación provocó, además, un interesante debate extraparlamentario.

Otras varias iniciativas legislativas siguieron el curso parlamentario preceptivo para convertirse en leyes. Una relación de las mismas daría idea del ritmo de la legislación y de los asuntos que han merecido la atención del Gobierno en este primer semestre de 1997.

De entre ellas, como más destacadas, cabe hacer mención de las que afectan al ámbito laboral: Ley 1/1997 de 7 de marzo, de asimilación de jornadas a los efectos del subsidio por desempleo de los trabajadores eventuales incluidos en el régimen general agrario de la Seguridad Social (procedente del Real Decreto-Ley 9/1996, de 7 de junio), la Ley 19/1997 de 9 de junio, por la que se crea el Consejo General de Formación Profesional, la Ley 3/1997 de 24 de marzo, sobre recuperación automática del subsidio de garantía de ingresos mínimos y la Ley 10/1997 de 24 de abril, sobre derechos de información y consulta de los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria.

Por mandato de la Ley 13/1997 de 25 de abril, la provincia de Baleares pasó a denominarse oficialmente Illes Balears.

Se aprobaron dos leyes orgánicas en este tercer período de sesiones de la VI Legislatura: la Ley Orgánica 1/1997 de modificación de la LOREG para la transposición de la Directiva 94/80/CE, de elecciones municipales; y, mucho más importante, la Ley Orgánica 2/1997 de 19 de junio, reguladora de la cláusula de conciencia de los profesionales de la información, Ley

Orgánica que ha venido a llenar un vacío legislativo existente en nuestro ordenamiento desde el año 78.

En el ámbito de la Justicia tan sólo se aprobó, en los meses que tratamos, una pequeña modificación de la Ley de 28 de diciembre de 1988, de Demarcación y Planta Judicial, por la Ley 8/1997 de 14 de abril. Sin embargo, de entre las iniciativas que han quedado pendientes de tramitación para el período de sesiones próximo, varias de ellas pertenecen a este ámbito, y previsiblemente traerán consigo cambios sustanciales. Nos referimos a Proyectos de leyes tales como la de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de asistencia jurídica al Estado y a las Instituciones Públicas, y de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de ejecución. Así pues, la escasa actividad normativa en materia de Justicia de los meses pasados se verá compensada con una intensa actividad en esta materia en los meses venideros.

En el momento en que se terminó el tercer período de sesiones de la VI Legislatura, además de las iniciativas mencionadas en materia de Justicia, estaban en trámite otras varias, a saber: Proyecto de Ley ordenadora de la Inspección de Trabajo, Proyecto de Ley del Gobierno, Proyecto de Ley por el que se modifica la ley 4/1989 de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, entre otros.

Quizá lo más interesante sea reseñar, por lo que se refiere a la Cámara Alta y al tiempo examinado, 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*

Por lo que se refiere a los *Tratados internacionales*, se autorizaron más de setenta Convenios, Protocolos, Notas, Canjes o cualesquiera otros instrumentos con distinta denominación que supongan un acuerdo por el que se creen derechos u obligaciones para el Estado español en el plano internacional, quedando pendientes de autorización otros varios, sin que la actividad en esta materia haya planteado problema alguno, puesto que la autorización al Gobierno para prestar el consentimiento del Estado para obligarse por medio de Tratados o Convenios internacionales se concede prácticamente de forma automática, sin que el Parlamento ejerza un verdadero control sobre la política exterior del Ejecutivo, para lo cual, es más que dudoso que esté legitimado.

III. LA FUNCIÓN DE CONTROL

Durante el tercer período de sesiones de la VI Legislatura, el Senado ha seguido ejerciendo su función de control de la actividad del Ejecutivo a través de los instrumentos clásicos que el Reglamento pone a su disposición. Básicamente, preguntas, interpelaciones y mociones.

Merece la pena resaltar, haciendo un somero balance de datos que luego se detallan, el incremento que se ha venido produciendo, en el corto tiempo que llevamos de Legislatura, de esta actividad parlamentaria de control del Gobierno, siguiendo una tendencia ya iniciada en etapas anteriores, y que parece dar la razón a quienes hablan de que el Parlamento legislador decimonónico ha cedido su puesto al Parlamento controlador de nuestro siglo.

No quiere con esto decirse que la actividad legislativa haya disminuido —de la proliferación de leyes sobre las materias más diversas se acaba de dejar testimonio— sino que la función de control del Ejecutivo ha adquirido un protagonismo, a todas luces, insospechado para los padres del régimen parlamentario en los inicios del constitucionalismo, protagonismo de la fun-

ción de control que se ha convertido, quizá, en lo más llamativo del Parlamento de nuestros días.

Veamos, en detalle, los datos que nos permiten hacer estas afirmaciones.

a) *Preguntas*

Durante los meses de enero a junio de 1997, esto es, durante los seis meses constitutivos del tercer período de sesiones de la VI Legislatura, se presentaron más de cinco mil *preguntas escritas* en la Cámara Alta, exactamente 5.252, de las cuales 3.697 fueron respondidas por el Gobierno, quedando poco más de un millar de ellas –1.488– 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 de un 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 133 preguntas orales en Pleno, de las cuales se tramitaron 122 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 período de sesiones.

Por lo se refiere a las preguntas orales en Comisión, 311 fueron presentadas; de éstas, 180 se tramitaron y 104 quedaron pendientes. La mayor utilización de las preguntas orales en Comisión, práctica en otras Legislaturas inusual en el Senado, permite hablar, como se apuntó ya en la crónica parlamentaria anterior, 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.

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.

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 tercer período de sesiones de la VI Legislatura, que ahora estamos analizando, se presentaron 20 *interpelaciones* y de ellas se tramitaron 17. Ninguna quedó pendiente de sustanciación para el período de sesiones próximo.

En ocasiones, las *interpelaciones* planteadas al Gobierno dan 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 44, de las cuales se tramitaron 27.

La cifra fue superada por la de las mociones que se tramitaron en las distintas *Comisiones* parlamentarias de la Cámara. 60 mociones se presentaron para ser tramitadas en Comisión; de ellas, 32 se sustanciaron y 22 quedaron pendientes.

Y por último, 13 mociones fueron consecuencia de interpelaciones; 11 de éstas se tramitaron y 2 quedaron pendientes de sustanciación.

d) *Otros instrumentos de control*

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

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

En fin, no se ha creado hasta el momento en la Cámara Alta ninguna Comisión de investigación en sentido estricto, aunque sí cabría mencionar, por cuanto que afecta a la función de control en su faceta de orientación de la actividad del Gobierno (lo que la doctrina italiana llama función de «indirizzò» político), a las Comisiones o Ponencias de estudio —de la situación actual del sector turístico en España, del medio rural, de residuos radiactivos— 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.