

Confluència de funcions entre **Govern i Parlament**

(Transcripció de la conferència pronunciada en les Jornades Relació Govern-Parlament)

Dr. Luis López Guerra

Catedràtic de dret constitucional de la Universitat Carles III de Madrid



El Dr. Luis López Guerra en un moment de la seva intervenció

En aquestes Jornades d'indubtable oportunitat i transcendència, voldria exposar-vos algunes reflexions derivades d'una línia d'investigació iniciada fa algun temps i que se centra en el que podríem anomenar enfocament realista de les relacions entre Govern i Parlament, entre executiu i legislatiu; enfocament realista apuntat per coneguts experts en dret parlamentari que suposa, en certa manera, una superació de perspectives anteriors relatives al paper del Parlament. Quan utilitzo el terme *superació*, ho faig en la seva vella accepció filosòfica, és a dir, sense arraconar ni abandonar les posicions anteriors, sinó més aviat com a assimilació i perfeccionament de part d'aquestes posicions i d'addició de nous elements.

L'enfocament realista suposa, en gran mesura, assumir moltes opinions de fases anteriors, però al mateix temps aporta noves perspectives basades en l'observació de la pràctica parlamentària. La

confluència de funcions entre executiu i legislatiu pot ser una mostra dels temes que aborda l'enfocament realista i de les seves proposicions sobre el que és i el que ha de ser la posició respectiva de Govern i Parlament; i hi afegeixo l'expressió "i hauria de ser" perquè bona part de les meves consideracions seran no només descriptives, sinó que en molts aspectes seran del tipus que podríem anomenar, si voleu, prescriptiu.

Concepció clàssica

Voldria començar assenyalant, en el marc d'una consideració general, que, efectivament, quan hom llegeix la literatura parlamentària més recent o quan s'analitzen les innovacions normatives de l'àmbit parlamentari, sembla com si fóssim davant d'una situació en què perspectives anteriors relatives a la relació entre Govern i Parlament han estat parcialment o definitivament abandonades. Per descomptat, i això es pot trobar en qualsevol manual, aquest abandonament s'ha produït respecte del que podríem anomenar la perspectiva clàssica, basada en la contraposició institucional entre executiu i legislatiu, típica de la teoria política del segle XIX i gran part del XX. Aquesta teoria clàssica del parlamentarisme liberal està basada, sobretot, en un concepte també clàssic, la centralitat del Parlament, derivat de la idea que les cambres parlamentàries, integrades per diputats independents respecte del seu capteniment i la seva voluntat, podrien no solament condicionar sinó també determinar l'actuació política del Govern. Aquests diputats autònoms, independents, podrien canviar, fins i tot, el sentit de les propostes legislatives d'origen governamental. Alhora, seguint la teoria clàssica, l'actuació de control del Parlament podria suposar l'exigència efectiva de responsabilitat política de l'executiu i l'exercici d'un control il·limitat. Aquesta teoria, per tant, es basa en l'autonomia del diputat per a la iniciativa i l'esmena legislatives, el caràcter il·limitat del control i, en darrer terme, la consideració que el Govern és el comitè executor de les decisions del Parlament.

La perspectiva clàssica es basa en la centralitat del Parlament

Certament (i això ho ha destacat la doctrina), aquesta concepció clàssica és també una concepció mítica. Mítica, en el sentit que cal preguntar-se si alguna vegada va existir, encara que fos aproximadament, aquesta situació de centralitat parlamentària. Potser, històricament, durant la Tercera República francesa hi va haver alguna cosa semblant. Però aquesta irrealitat no impedeix que moltes vegades aquesta perspectiva aparegui com el punt inicial de reflexió sobre el parlamentarisme, fins i tot en obres científiques i manuals universitaris.

Naturalment, aquesta perspectiva és fàcil d'atacar i se'n poden trobar crítiques en pràcticament totes les monografies i treballs sobre el tema. S'hi remarca que la perspectiva clàssica ignora els desenvolupaments reals de la vida política; que ignora que el desenvolupament de la demo-

cràcia ha situat en una posició central els partits polítics; que ignora que l'Estat social de dret suposa una intervenció legal i administrativa que implica la necessitat d'una intensa tasca normativa especialitzada de la qual s'han d'encarregar fonamentalment les agències tècniques de l'executiu. Aquesta concepció ignora el paper dels mitjans de comunicació, que han eliminat el caràcter de fòrum públic del Parlament i que han fet que la premsa no reflecteixi les discussions parlamentàries, sinó que, al contrari, les discussions parlamentàries reflecteixin els temes suscitats en els mitjans de comunicació.

No és estrany, doncs, que la perspectiva clàssica, basada en la contraposició entre la institució parlamentària i el Govern, en el supòsit de la influència del Parlament sobre el Govern, així com en el supòsit de l'autonomia del parlamentari individual, estigui avui sotmesa a una revisió radical i que hagi estat substituïda, en part, per una segona perspectiva que podríem anomenar crítica. Una perspectiva que apareix com a conseqüència, precisament, de les insuficiències de la concepció clàssica del Parlament.

Perspectiva crítica

La perspectiva crítica parteix, en primer lloc, del reconeixement de la funció dels partits com a organitzacions que subministren polítiques globals que faciliten la previsibilitat i la planificació de l'acció política i que, per tant, integren el parlamentari individual no com un subjecte autònom, sinó com un vot disciplinat, sotmès a aquesta planificació, a aquesta direcció política. Es parteix d'aquesta concepció per assenyalar que avui ja no és el diputat individual sinó el grup parlamentari o fins i tot, anant més enllà, el partit polític l'eix de la vida parlamentària. Aquesta perspectiva crítica posa èmfasi en la unitat entre majoria parlamentària i poder executiu, de manera que la contraposició entre Govern i Parlament desapareix i es veu substituïda per la confrontació entre la majoria governamental i la minoria de l'oposició. Aquesta concepció remarca també l'element fonamental dels mitjans de comunicació com a autèntic fòrum de discussió política.

El resultat d'aquest enfocament és que se subratlla el paper de la minoria com a autèntic protagonista del funcionament parlamentari. Dins d'aquesta concepció, la majoria esdevé una prolongació de l'executiu, un element més de la política, diguem-li, ministerial. I per això, els estudis més recents basats en aquesta perspectiva crítica, incloent-hi algun de meu, i molt especialment els treballs del professor Garrorena,

avui present entre nosaltres i de destacada influència en aquest camp, remarquen la importància de les minories en el treball parlamentari i del control exercit per la minoria, en el sentit que ja no hi ha un control del Parlament sobre el Govern, sinó un control de la minoria sobre el Govern en el Parlament. El Parlament com a tal o, millor dit, la majoria parlamentària difícilment podria controlar el Govern al qual dóna suport.

Dr. Luis López Guerra

És catedràtic de dret constitucional de la Universitat Carles III de Madrid, llicenciat i doctor en dret per la Universitat Complutense de Madrid, llicenciat en ciències polítiques per la mateixa universitat i màster en ciències polítiques per la Universitat de l'Estat de Michigan.

Ha estat magistrat del Tribunal Constitucional (1986-1995) i vicepresident del mateix Tribunal (1992-1995), així com vicepresident del Consell General del Poder Judicial (1996-2001).

És autor de diverses publicacions; entre les més recents destaquen *Jurisprudència bàsica al Tribunal Constitucional* i *Las Constituciones de Iberoamérica*.

Ha impartit nombrosos cursos i conferències, principalment en universitats d'Europa, Amèrica del Nord i Amèrica Llatina, i també ha participat com a expert en diverses missions del Consell d'Europa, de la Unió Europea i d'altres organitzacions internacionals.

Les propostes pràctiques derivades d'aquesta perspectiva crítica solen centrar-se en l'enfortiment del paper de la minoria amb suggeriments com, per exemple, el reconeixement de la capacitat de la minoria per crear comissions d'investigació o, fins i tot, que sigui la minoria qui fixi l'ordre del dia com una forma de control. Però, naturalment, aquest enfocament, que posa l'èmfasi en la continuïtat entre majoria parlamentària i Govern, també ha estat sotmès a revisió.

Certament, en el sistema parlamentari existeix una connexió evident entre majoria i executiu, fins i tot si s'admeten les particularitats que deriven dels governs de coalició, o del que jo m'atreveria a anomenar anomalies en el règim parlamentari, com són els governs de minoria (possibles i lògics, tanmateix, en un règim presidencialista, en el sentit que el president té una legitimitat pròpia i és possible que no tingui una majoria al Parlament). Però l'enfocament crític resulta insuficient davant de manifestacions que mostren que la majoria parlamentària no és una mera extensió del Govern. Aquest enfocament no aclareix quin és el paper real de la majoria, en insistir que aquesta és només una cor-

Segons l'enfocament crític hi ha un control de la minoria sobre el Govern

retja de transmissió del Govern i no pas una altra cosa. També es pot retreure a aquest enfocament que emfasitzi, sobretot, els aspectes relatius a la confrontació entre minoria i majoria, i no les relacions de cooperació. D'aquesta manera queda ocult fins a quin punt el Parlament (i fins i tot les minories) pot fer aportacions positives a la tasca del Govern. I, possiblement, aquest enfocament deixa igualment sense aclarir l'existència d'una pluralitat o, millor dit, d'un pluralisme representatiu en el Parlament, en el sentit que hi estan representades no solament opcions polítiques partidistes, sinó també altres realitats socials, diferents i diferenciades dels partits (encara que hi estiguin integrades o connectades), que tenen també una notable rellevància en la vida política.

Enfocament realista

Podríem dir que la perspectiva crítica, encara que és més propera a la realitat que la teoria clàssica, presenta punts febles i que no respon exactament al dia a dia parlamentari en molts aspectes importants. Per això, en els darrers anys s'està confirmant un nou enfocament, que podríem anomenar realista, en gran part protagonitzat no tant per observadors acadèmics, sinó sobretot per pràctics de la vida parlamentària (penso, per exemple, en autors com Luis Cazorla, Arce Janariz, Lluís Aguiló..., que incorporen a la seva condició de professors, la de lletrats parlamentaris). L'enfocament realista es fonamenta no tan sols en l'experiència de les Corts Generals, sinó també en la dels parlaments autonòmics, i es basa essencialment en l'observació i l'anàlisi de la realitat parlamentària, amb la pretensió d'anar una mica més enllà de la mera constatació de l'oposició entre minoria i majoria.

Potser l'expressió més representativa d'aquest enfocament és la del professor Cazorla, quan parla de la cerca d'una legitimació funcional del Parlament; a saber, una legitimació basada en el fet que el Parlament es justifiqui no solament com a element de confrontació, sinó com a element d'aportació de propostes i solucions a la política general.

L'enfocament realista se centra així en el paper de la majoria, és a dir, què és el que la majoria pot fer (i fa) més enllà de la seva suposada posició de simple apèndix governamental; se centra en allò que el Parlament pot aportar a la funció legislativa, a part de les crítiques de la



El Dr. Luis López Guerra atenent la pregunta d'un assistent durant les Jornades

minoría a la mayoría; se centra en l'existència d'un pluralisme social dins de la majoria i la minoria en el Parlament; i fins i tot se centra en l'estudi de situacions explicades de manera insuficient per la perspectiva crítica, com ara l'existència de governs de coalició o de governs minoritaris. Aquest enfocament intenta esbrinar i descriure com funciona un Parlament en aquestes situacions anòmales en què la vida parlamentària no es pot reduir a una confrontació absoluta bipolar entre majoria i minoria. Igualment, aquest enfocament dóna una considerable importància a la relegitimació del Parlament davant de l'opinió pública, així com a la redefinició del que significa la publicitat parlamentària. Respecte a això, l'enfocament realista intenta assenyalar que el principi de publicitat (que de vegades s'ha pogut considerar passat de moda o inútil, si tenim en compte el desenvolupament dels mitjans de comunicació) pot tenir una certa projecció en la relació entre vida parlamentària i moviments socials.

Possiblement, l'element clau d'aquest nou enfocament realista, i dels resultats que pugui oferir per a un millor coneixement del que és i representa avui el Parlament, és el concepte que proposa de la representació política. Es tracta, certament, de termes que poden semblar teòrics, però que tenen conseqüències pràctiques considerables. Intentaré referir-m'hi.

Representació política

La concepció clàssica de la representació parteix de la idea que els parlamentaris traslladen l'opinió aïllada del ciutadà a l'assemblea; cada ciutadà estaria representat al Parlament mitjançant el seu vot. La crítica a aquest enfocament és àmpliament coneguda i ja havia estat plantejada en els anys vint del segle passat per Hans Kelsen, que postula que el que representa el Parlament no és un conjunt de ciutadans individuals diferenciats, sinó una pluralitat de posicions polítiques, de manera que la representació parlamentària no és una representació personal, sinó partidista. En darrer terme, serien les grans opcions polítiques i socials integrades pels partits les que estarien representades al Parlament.

Ara bé, aquesta redefinició de la teoria de la representació té una altra dimensió que Kelsen no va posar de manifest i que és més coneguda en altres contextos, sobretot en el món anglosaxó: el Parlament desenvolupa una representació col·lectiva, no solament de posicions polítiques, sinó també d'altres grups i sectors socials, de posicions o situacions socials que no són reconduïbles cap als partits polítics. Existeix una representació d'una pluralitat de posicions col·lectives, de tipus econòmic, social, cultural, lingüístic, etc. Hi ha una pluralitat de representacions al Parlament formalment incardinades en partits polítics, però que ni de bon tros s'esgoten en aquests partits.

Un segon punt que cal tenir en compte dins de la perspectiva de la representació és que el Parlament no monopolitza la legitimació democràtica. Certament, en un sistema parlamentari el Govern emana formalment del Parlament. Però no és menys cert que en el procediment electoral el protagonista no és el Parlament, ni tan sols ho són els candidats parlamentaris. Com és sabut, les campanyes electorals modernes suposen un enfrontament entre partits, amb programes definits i amb líders polítics que apareixen com a caps de llista i com els veritables protagonistes de l'enfrontament. Això fa que el Govern com a tal, usualment presidit pel líder del partit vencedor en les eleccions, tingui una legitimitat democràtica que deriva de la pràctica electoral. No es pot negar que el Parlament també té la legitimitat democràtica derivada de l'elecció directa, però aquesta legitimitat democràtica, al seu torn, ha de coexistir amb la legitimitat d'un Govern, el líder del qual, l'equip directiu del qual, ha estat un dels causants que la majoria parlamentària sigui tal majoria. És a dir que, juntament amb la representació no tan sols ideològica sinó també social existent al Parlament, som també davant d'una representació democràtica del poder executiu.

L'enfocament realista té en compte que, com a resultat d'aquesta mecànica de representació, apareixen una sèrie de situacions en les quals ja no és possible parlar ni de confrontació institucional entre Govern i Parlament (com postulava la teoria clàssica) ni d'una confrontació mecànica entre majoria i minoria.

Contràriament, com ens ensenya la pràctica parlamentària, i molt especialment la pràctica dels parlaments autonòmics, es produeixen una sèrie de situacions mixtes

en les quals es du a terme una confluència d'actuacions entre Govern i Parlament (incloent-hi, de vegades, la mateixa minoria), partint de l'existència d'una representació plural d'interessos i també del fet que la majoria parlamentària no és una simple corretja de transmissió, no és un simple convidat de pedra dels procediments parlamentaris.

El Parlament no monopolitza la legitimació democràtica

Considerem, per exemple, el procediment legislatiu. Òbviament, es produeix una intervenció inicial per part de l'executiu, en tant que aquest normalment protagonitza la iniciativa legislativa. A aquesta iniciativa segueix la intervenció parlamentària, ja que les cambres són les que formalment aproven els projectes presentats pel Govern. Des de la concepció clàssica, la iniciativa legislativa es podria veure desvirtuada amb facilitat per l'actuació autònoma dels parlamentaris, que actuarien amb absoluta llibertat; des de l'òptica de la posició crítica, el procés legislatiu seria una simple confirmació de les propostes governamentals, unides a una confrontació entre Govern i minoria. Les propostes de la minoria, en qualsevol cas, no arribarien mai enlloc, ja que, precisament, serien propostes minoritàries sotmeses (i aquesta és una expressió que s'ha utilitzat molt) al corró de la majoria.

Què és el que moltes vegades passa a la pràctica? La perspectiva crítica ens ensenya que la situació no és tan senzilla, i que és fàcil verificar la presència de casos en què la participació parlamentària no es redueix a la crítica testimonial de la minoria i l'aquiescència de la majoria a les propostes del Govern. Així, s'assenyala que en el procés legislatiu s'accentua cada vegada més la tendència a una projecció efectiva del Parlament en el contingut dels textos legislatius, fins i tot, no cal dir, respectant els grans principis de la iniciativa d'un Govern que compta amb el suport de la majoria parlamentària. També s'ha indicat que, matisant i modificant iniciatives governamentals, el Parlament (i bàsicament la majoria parlamentària) disposa d'una gran capacitat per servir d'instrument d'una

autèntica expressió i agregació d'interessos dels sectors socials afectats per la legislació. És cert que aquesta agregació d'interessos ja es produeix en el nivell administratiu; és cert que quan les oficines ministerials elaboren els esborranys i els avantprojectes de llei es tenen en compte els interessos socials presents (o, com a mínim, els interessos clientelars

El Parlament té la capacitat d'expressar i agregar interessos dels sectors socials

del partit del Govern), i els encarregats de la redacció inicial dels textos legislatius fan les reunions i estableixen els contactes necessaris amb els representants dels sectors socials afectats. Però no és menys cert que el Parlament és el

lloc ideal per dur a terme una audiència d'aquests sectors, amb més transparència i en un context de publicitat que no es produeix en l'actuació administrativa. I no falten exemples que mostren que la fase parlamentària pot servir d'una manera eficaç per prendre en consideració interessos que havien quedat marginats o sense expressió en la fase de redacció dels projectes de llei.

Reforçament de la legitimitat del Parlament

Pel que fa a aquesta qüestió, s'assenyala el perill que es corre que sigui més democràtic el procediment administratiu d'elaboració de normes que no pas el procediment parlamentari, ja que en el procediment administratiu es dóna audiència o poden participar els sectors afectats, mentre que en el procediment parlamentari el que es fa és formular, gairebé a porta tancada, esmenes per part dels parlamentaris enviats pel Govern, en una situació, a la pràctica, d'opacitat i invisibilitat per a l'opinió pública. Des d'aquesta perspectiva, els representants de l'enfocament realista proposen, com una via per al reforçament de la legitimitat del Parlament, enfortir els mecanismes d'audiència en el procediment legislatiu dels grups socials i econòmics afectats en el procediment parlamentari; mecanismes d'audiència que són perfectament compatibles amb el reconegut predomini de la majoria i practicables sobretot en la fase protagonitzada per aquesta majoria, és a dir, en el que podríem anomenar fase de ponència. Es posa així de manifest la importància (real i potencial) d'aquesta fase, fins i tot abans de la formulació d'esmenes al text en tant que, una vegada presentat el projecte governamental, s'obre una fase en la qual els sectors afectats poden expressar les seves opinions i fer possible que aquestes es tradueixin en esmenes amb possibilitats d'èxit. El que es proposa per part dels representants de la posició realista és que es formalitzi el que (de vegades) és una pràctica real; és

a dir, que es doni l'oportunitat de participació, mitjançant sessions d'audiència, als sectors socials afectats perquè puguin, com a mínim, orientar les esmenes formulades pels mateixos membres de la majoria, de manera que dins de la mateixa majoria es pugui matisar i perfeccionar el projecte governamental.

En un pla diferent, un segon tipus de col·laboració entre Govern i Parlament que s'ha posat en pràctica en algunes comunitats autònomes ha estat el relatiu a la perfecció de la tècnica legislativa per part del Parlament, amb la reforma (a vegades profunda) de les propostes governamentals amb la finalitat que el text legal sigui capaç d'aconseguir els objectius es proposa. El paper del Parlament (o, dit d'una altra manera, de la majoria parlamentària) és crucial en aquest aspecte, ja que s'assenyala repetidament la mala factura legislativa com a causa determinant del fracàs de disposicions legals en la seva aplicació pràctica. Certament, s'està estenent la utilització d'oficines de tècnica legislativa, també per part dels serveis de l'executiu, sobretot a les comunitats autònomes. Però sembla que la presència d'aquestes oficines no fa menys important l'actuació en l'àmbit parlamentari, que tendeix que els projectes governamentals resultin tècnicament adequats, amb la qual cosa es posa remei als habituals defectes de la "legislació motoritzada".

Un altre aspecte en el qual l'enfocament realista posa de manifest la importància efectiva de l'actuació parlamentària com a complement de la iniciativa legislativa governamental, així com la conveniència i la necessitat de reforma dels procediments parlamentaris, és el de la transparència del procés legislatiu. Fins i tot des de la perspectiva de la majoria i del Govern en la qual es recolza, un dels problemes a l'hora d'aconseguir una comprensió efectiva per part de l'opinió pública de la política governamental en el moment de seguir les discussions parlamentàries és el caràcter enrevessat i de vegades excessivament tècnic d'aquesta discussió, que la fa incomprensible no solament per als espectadors, sinó per als mateixos actors del debat. Tots recordem alguna famosa expressió d'un president del Congrés, a l'hora d'organitzar alguna votació, durant un inintel·ligible procediment d'aprovació d'esmenes. Si el mateix president del Congrés no entenia el que s'hi discutia, imaginem-nos el ciutadà mitjà que, poc probablement, podia haver seguit la sessió.

Cal enfortir els mecanismes d'audiència en el procediment legislatiu

Una proposta derivada de l'enfocament realista, que suposaria una possibilitat d'evitar la deslegitimització del Parlament i, al mateix temps, augmentar la col·laboració entre executiu i legislatiu, ha estat la de simplement centrar la discussió parlamentària (sobretot al Ple, i particularment als parlaments de les comunitats autònomes) en els grans problemes polítics plantejats per les propostes legislatives i que són fàcilment comprensibles per al ciutadà mitjà. I, en el cas de les Corts Generals, el recurs més adequat per a aquesta atenció als grans problemes polítics seria potenciar la tècnica de la legislació delegada com una forma de col·laboració efectiva entre Parlament i executiu. Això suposaria deixar que el Parlament discutís en el Ple (en el Congrés i en el Senat) els grans principis de les propostes legislatives, comprensibles per al públic, mentre que el desenvolupament tècnic d'aquests principis es delegaria en el poder executiu. Això faria compatibles més agilitat en la discussió, més obertura a l'opinió pública i, al mateix temps, més possibilitats que els interessos socials en joc poguessin reflectir-se en el tràmit parlamentari.

Col·laboració en la funció de control

La col·laboració entre executiu i legislatiu, eix de les posicions realistes, es presenta també com a freqüent i desitjable en allò que té a veure no solament amb l'activitat legislativa, sinó també amb la funció de control. És clar que en aquest camp es pot afirmar que, per definició, en les democràcies modernes el control l'exerceix la minoria sobre el Govern, com a exemple típic de la contraposició entre opcions polítiques. No és possible parlar de col·laboració quan el control suposa una crítica pública

S'hauria de potenciar la tècnica de la legislació delegada com a forma de col·laboració entre Govern i Parlament

per part de la minoria de la posició del Govern que és sostingut per la majoria. És una contradicció evident. Des del moment en què el control es reserva a la minoria, som davant d'un control debilitat, dirigit bàsicament a l'opinió pública, però sense conseqüències reals en l'esfera parlamentària. Es parla així d'un dèficit de control, precisament perquè només la minoria està interessada a exercir-lo. Qualsevol conseqüència pràctica d'aquest control, en principi, ha de ser rebutjada per la majoria i el Govern, ja que en darrer terme el que està en joc és una contraposició davant de l'opinió pública de les posicions de Govern i oposició i, òbviament, el Govern i la seva majoria no solen admetre els seus errors



El Dr. Luis López Guerra

davant de l'opinió pública ni tampoc, la crítica de l'oposició.

Conseqüentment, la contraposició majoria-minoria es tradueix no pas en un augment, sinó de vegades en una reducció del control real sobre les diverses instàncies de l'executiu i en la pèrdua de la capacitat del Parlament per verificar, estudiar, analitzar, criticar l'actuació del Govern. Tot i així, s'ha apuntat (i en alguns casos s'ha posat a la pràctica, sobretot en l'àmbit de les comunitats autònomes,

autèntic camp experimental en qüestions parlamentàries) la possibilitat pròpia del Parlament de dur a terme una activitat de control sobre l'executiu que no estigui completament subordinada als paràmetres de contraposició entre majoria i minoria.

N'és un exemple la pràctica de les comissions d'enquesta. El que es planteja és dur a terme investigacions sobre situacions socials, econòmiques o polítiques determinades i la incidència que hi poden tenir la legislació i l'actuació administrativa. Això suposa, en certa manera, un examen de l'efectivitat de l'actuació del Govern i de la majoria, de les conseqüències socials de l'acció política, sense que això comporti necessàriament un enfrontament entre majoria i minoria, sinó més aviat el descobriment de mancances socials. Vinculades a aquest tipus de control també hi ha les anomenades oficines d'avaluació legislativa, mitjançant les quals el Parlament pot verificar si efectivament les lleis aprovades s'estan aplicant i es compleixen els objectius que van justificar-ne l'aprovació.

S'ha assenyalat, també, com una altra forma de control en la qual la contraposició entre majoria i minoria es veu atenuada, o fins i tot de vegades desapareix, la introducció d'exàmens parlamentaris de les propostes dels candidats per a alts càrrecs, tant a les comunitats autònomes com en l'àmbit estatal. Cal preguntar-se fins a quin punt aquest tipus d'exàmens en sessions públiques no acabaran amb un enfrontament entre minoria i majoria. Però no s'ha de descartar que, com a

mínim pel que fa a algunes posicions (per exemple, en instàncies relacionades amb òrgans de l'àmbit jurisdiccional), aquests exàmens adquireixin unes característiques suprapartidistes, en cerca sobretot d'una capacitat tècnica adequada.

No acaben aquí els exemples de col·laboració entre Parlament i Govern, més enllà del marc de la confrontació entre majoria i minoria. Un exemple addicional podria ser el del control de l'execució pressupostària. Certament, els parlaments aproven els pressupostos, però en molts casos aquí s'acaba la funció parlamentària, sense que es verifiqui la manera com aquests s'executen (o es deixen d'executar). Els tribunals de comptes, com a element de control, presenten el greu inconvenient de la seva coneguda lentitud. Per això, la introducció d'oficines parlamentàries de seguiment i execució del pressupost, no tant per criticar el Govern sinó per verificar que efectivament les partides pressupostàries es destinen a les finalitats previstes, es presenta com un element de control i col·laboració que no necessàriament ha de comportar confrontacions partidistes o reconduir-s'hi d'una manera forçosa.

Confluència en el *sancta sanctorum* de la política

Voldria finalitzar referint-me a un altre aspecte en el qual la col·laboració o confluència entre poder executiu i poder legislatiu revesteix o pot revestir una notable importància. No parlo tant de la funció legislativa, ni de la funció de control, sinó d'una funció típica del poder executiu, però que en la qual sembla que el poder legislatiu hauria d'incidir més; és el que es pot anomenar relacions exteriors.

Cal assenyalar, en primer lloc, i tenint en compte que som en un fòrum en el qual estan representats membres de parlaments i executius autonòmics, que per l'àrea de les relacions exteriors autonòmiques entenem les referides a altres comunitats autònomes i l'Estat. En aquest aspecte, la presència del Parlament en el que podríem anomenar relacions interterritorials o relacions competencials es configura com un element altament desitjable. Com és sabut, en aquest tipus de relacions el protagonisme correspon al poder executiu, com demostra la presència de representants dels executius en les conferències sectorials, presència decisiva per a la política de les comunitats autònomes. Ens hem de preguntar si no resulta no tan sols convenient, sinó necessària, una exposició per part d'aquests representants davant les instàncies autonòmiques parlamentàries de les línies que caldria seguir en les futures conferències sectorials, així com retre comptes dels acords

aconseguits. Sobretot, la compareixença prèvia dels representants dels executius en aquestes conferències garantiria la representació no solament de la voluntat de l'executiu, sinó també de les propostes i suggeriments de sectors socials integrats en la majoria i l'oposició de les assemblees autonòmiques.

Les qüestions relatives a la col·laboració entre Govern i Parlament sobre política exterior es refereixen no tan sols a les relacions interterritorials entre comunitats autònomes o entre comunitats autònomes i Estat, sinó també, com és sabut, a les relacions purament internacionals o supranacionals, sobretot en el camp de la Unió Europea, és a dir, en la participació dels parlaments autonòmics i estatal en el *sancta sanctorum* de la política: la política exterior.

Participació del Parlament en la política europea

La participació dels parlaments té una primera dimensió, la relativa a la Unió Europea, i no falten documents comunitaris que fan referència a la conveniència que les polítiques europees siguin elaborades amb participació dels parlaments nacionals, i fins i tot regionals. Un dels problemes de legitimitat de la Unió Europea deriva del famós dèficit democràtic, que resulta del protagonisme gairebé exclusiu dels poders executius a les institucions europees. La intervenció parlamentària en la definició de les polítiques de la Comunitat és una de les tècniques proposades per pal·liar aquest dèficit: en el Tractat d'Amsterdam s'inclou un protocol que planteja com a desitjable la participació dels parlaments en la política europea, així com la necessitat de traslladar informació i propostes legislatives als parlaments nacionals. Fins i tot, el Tractat de Niça conté, en la declaració sobre el futur de la Unió, una proposta explícita segons la qual en la propera conferència, l'any 2004, un dels aspectes que s'estudiaran quant a l'estructura política de la Unió Europea serà la participació dels parlaments en la formulació de les polítiques europees.

La presència del Parlament en les relacions interterritorials és altament desitjable

Aquest tema té una certa importància en la dimensió estatal, per descomptat, i, de fet, a les Corts Generals s'ha constituït una comissió mixta encarregada d'intervenir en la fase ascendent de formació de la política espanyola en relació amb la Unió Europea. El que passa és que

aquesta presència parlamentària, en el cas espanyol, és particularment dèbil. En altres països de la Unió aquesta presència està constitucionalment prevista: és el cas d'Alemanya, França i Bèlgica. No és el cas d'Espanya, on la participació parlamentària en la formulació de la política europea deriva de normes amb rang infraconstitucional: es parla, així, de la dèbil parlamentarització d'aquest aspecte, de la política exterior comunitària. Certament, el Parlament té, a escala nacional, una via d'actuació molt clara que es produeix quan exerceix les funcions relatives al *treaty making power*, en tant que actua forçosament com l'element de ratificació de les iniciatives en aquest camp del Govern. Però no es tracta d'això. No es tracta només de la ratificació per part del Parlament dels Tractats, sinó de la intervenció en la política (encara que sigui en termes globals) del dia a dia en l'aspecte referent a la presa de decisions a escala europea.

El que es diu del Parlament nacional podria traslladar-se també, *mutatis mutandis* (i, de fet, la qüestió es continua plantejant), als parlaments de les comunitats autònomes. Certament, la intervenció de les comunitats autònomes en la formulació "ascendent" de la política europea d'Espanya és, en termes generals, un dels problemes que es plantegen en aquest moment en el mapa polític espanyol i, sens dubte, sigui quina sigui la fórmula que finalment s'adopti, el protagonisme també en

aquest camp correspon als poders executius. Però també aquí poden aplicar-se les reflexions abans exposades respecte del paper dels parlaments autonòmics com a font de legitimitació (i d'informació) de l'actuació dels poders executius respectius en aquest camp.

Cal la intervenció del Parlament en la presa de decisions a Europa

Sobre aquesta qüestió comptem amb documents elaborats amb motiu de reunions de parlaments autonòmics espanyols i de parlaments regionals d'altres països de la Unió. El resultat, de moment, és més aviat modest: algunes comunitats autònomes, com Cantàbria o Madrid, per exemple, han emès normes referents a la intervenció parlamentària a l'hora de fixar la posició dels executius autonòmics en la determinació de les polítiques europees. Però això constitueix, sens cap mena de dubte, un precedent que cal tenir en compte.

En aquesta exposició de zones de confluència de l'activitat parlamentària amb l'activitat de l'executiu, des d'un enfocament realista, he hagut de deixar pendents moltes altres coses. Per exemple, els casos

anòmals, quasi patològics, que pot suposar l'existència de governs minoritaris i l'alteració, en aquests casos, de les relacions entre Govern i grups parlamentaris, tema que necessitaria una exposició monogràfica.

Tampoc no he esmentat qüestions tan importants com la col·laboració entre Govern i Parlament en la configuració i el control del nou tipus d'administracions independents que deriven, en gran part, la seva legitimitat del seu origen parlamentari, però que actuen en l'àmbit de l'executiu i són el típic lloc on és necessària la col·laboració entre ambdós poders. En tots aquests casos, la relació entre majoria i minoria adquireix una nova dimensió, que requereix l'habilitació dels procediments adequats; procediments que, com alguns dels que ja hem exposat, poden fer possible una reconstrucció del sentit del Parlament en les societats modernes. Una reconstrucció que potser acostaria els parlaments dels sistemes parlamentaris a la posició que tenen de vegades les assemblees dels règims presidencialistes, en què el parlamentari assumeix una representació i unes funcions molt allunyades del concepte de corretja de transmissió del poder executiu. ■