

Parlamento y políticas públicas: procedimientos parlamentarios de evaluación e impulso

LUIS GONZÁLEZ DEL CAMPO

Letrado Director de Régimen Jurídico y Estudios Parlamentarios
Parlamento de Cantabria

Resumen

La mayoría de los reglamentos parlamentarios españoles prevén procedimientos destinados al examen de las herramientas de gestión e información que el Gobierno utiliza en el desarrollo de las políticas públicas, agrupados en torno a las figuras de las comunicaciones, programas, planes e informes. Aunque la práctica y el interés doctrinal sobre dichos procedimientos han sido escasos, un número creciente de leyes sectoriales, estatales y autonómicas, imponen la participación parlamentaria en la programación de las políticas sectoriales, o en la información a posteriori sobre los resultados de su gestión. Esa participación, a la vista de los reglamentos parlamentarios vigentes, debe reconducirse a los procedimientos mencionados, lo que aconseja su revisión como instrumentos para favorecer una eventual renovación de las funciones del Parlamento como órgano de evaluación e impulso de las políticas públicas. Ello contrasta, sin embargo, con el reciente impulso gubernamental de la actividad específicamente evaluadora apostando por un modelo de adscripción de dicha función al poder Ejecutivo. El análisis se completa con un breve excursus sobre el caso francés, donde la reforma constitucional de 2008 ha supuesto la atribución al Parlamento de la función de evaluación de las políticas públicas, hasta entonces residenciada en órganos gubernamentales de carácter interministerial.

Resum

La majoria dels reglaments parlamentaris espanyols preveuen procediments destinats a l'examen de les eines de gestió i informació que el govern utilitza en el desenvolupament de les polítiques públiques, agrupats entorn de les figures de les comunicacions, els programes, els plans i els informes. Encara que la pràctica i l'interès doctrinal sobre aquests procediments han estat escassos, un nombre creixent de lleis sectorials, estatals i

autonòmiques imposen la participació parlamentària en la programació de les polítiques sectorials, o en l'informació a posteriori sobre els resultats de la gestió. Aquesta participació, a la vista dels reglaments parlamentaris vigents, ha de reconduir-se als procediments esmentats, la qual cosa n'aconsella la revisió com a instruments per a afavorir una eventual renovació de les funcions del parlament com a òrgan d'avaluació i impuls de les polítiques públiques. Això contrasta amb el recent impuls governamental de l'activitat específicament avaluadora que aposta per un model d'adscripció d'aquesta funció al poder executiu. L'anàlisi es completa amb un excurs sobre el cas francès, on la reforma constitucional de 2008 ha comportat l'atribució al parlament de la funció d'avaluació de les polítiques públiques, fins llavors residenciada en òrgans governamentals de caràcter interministerial.

Abstract

The majority of Spanish parliamentary Regulations provide procedures to evaluate information and management tools used by the Government to develop public policies. These procedures are built around figures like governmental communications, programs, plans and reports. Although there has been little doctrinal interest and practice about these procedures, there is a rising number of autonomic and state sectorial laws imposing parliamentary participation in sectorial policies planning, or in the a posteriori information about the result of its management. This participation, according to the current parliamentary regulations, should be redirected to the above mentioned procedures. This entails its revision as a possible way of updating Parliament's duties as a body to evaluate and promote public policies. However, this contrasts with the recent governmental promotion of specifically evaluative activities, committing itself to an adscription model of the above mentioned duties to the Executive power. This analysis is completed with a brief excursus about the French case, where the constitutional reform of 2008 meant assuming the public policies evaluative function by the Parliament, which was until then under governmental body's charge, being of inter ministerial nature.

Sumario

- I. Justificación del estudio
- II. La posición del Parlamento en los distintos modelos institucionales de evaluación de las políticas públicas
- III. Los procedimientos parlamentarios para la evaluación e impulso de las políticas públicas

I. Justificación del estudio

No resulta fácil introducir al lector en el análisis de un tema como el propuesto, y ello por diversas razones. La primera: la dificultad de encuadrar los procedimientos parlamentarios en los que se propone centrar la atención en las funciones que integran la tríada clásica de la institución parlamentaria, constitucionalmente consagrada por el artículo 66.2 CE (legislativa, presupuestaria y de control). La segunda razón: porque son procedimientos que, pese a estar presentes en el articulado de la práctica totalidad de los reglamentos parlamentarios españoles, podrían calificarse como de segunda línea; procedimientos que hasta el presente –y se subraya esto porque, como se verá, últimamente las cosas parecen cambiar– no ocupan muchas páginas de los diarios de sesiones y, cuando las ocupan, no suelen captar más atención que la de aquellos parlamentarios que deben intervenir en las correspondientes sesiones, las más de las veces en el seno de una de las Comisiones permanentes, y mucho menos la de los medios de comunicación –por otra parte cada vez más presentes y atentos a la actividad de las Cámaras–. Y aún cabe aducir una tercera razón: el escaso material doctrinal o jurisprudencial sobre los procedimientos a estudiar, que sitúa al redactor de estas líneas ante el doble reto de la originalidad y de la prudencia.

Por todas esas razones resulta complicado introducirse en el análisis de los procedimientos parlamentarios que tienen por objeto el examen, fiscalización y evaluación de las herramientas de gestión e información que suelen utilizar los gobiernos en el diseño, implantación y ejecución de las políticas públicas sectoriales, y que los reglamentos parlamentarios suelen agrupar en torno a las figuras de las comunicaciones, programas, planes e informes.¹

Sin embargo, a todas esas razones pueden oponerse argumentos que, a mi juicio, resultan de entidad suficiente para ensayar el análisis planteado. Así, en relación con la dificultad de encuadrar los procedimientos descritos en las funciones parlamentarias por antonomasia, cabe señalar que hoy en día resulta pacífico admitir el carácter transversal, polivalente, plurifuncional, o versátil de la mayor parte de los procedimientos parlamentarios,² si bien, respecto de los que ahora nos ocupamos, parece clara su adscripción a la esfera del control parlamentario, con los matices que más adelante puedan introducirse. No obstante, también de forma mediata pueden establecerse vínculos entre tales procedimientos y el ejercicio de las funciones legislativa o presupuestaria. Así, por una parte resulta evidente que el soporte normativo para el desarrollo de la mayoría de las políticas sectoriales –o, al menos, las de mayor entidad– proviene de las leyes y son éstas las que, cada vez con mayor frecuencia, como veremos, prevén instrumentos de gestión y seguimiento sobre su ejecución que se corresponden con los que conforman el objeto de los procedimientos señalados.

1 Sirvan de ejemplo, por ahora, las previsiones del Título XI del Reglamento del Congreso de los Diputados (arts. 196-203) y del Título VIII del Reglamento del Senado (arts. 182 y 183) y, por la vinculación del autor, las del Título XII del Reglamento del Parlamento de Cantabria (arts. 181-185).

2 Cfr. sobre esta idea, entre otros, Astarloa Huarte-Mendicoa, I.: «Acuerdo Parlamentario», en Aragón Reyes, M. (coord.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Tomo II, Madrid, Civitas, 2001, p. 123; Díez-Picazo, L. M.: «Procedimientos parlamentarios de control, impulso e información», en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 1, 1999, p. 1768; Martínez Elipe, L.: «Fiscalización política del Gobierno», vol. 1.º del Tomo II de su *Tratado de Derecho Parlamentario*, Elcano, Aranzadi, 2000, pp. 146 ss.; Molas, I. y Pitarch, I. E.: *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 217; Pitarch, I. E.: «La función de impulso político en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», en Garrorena Morales, A. (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 315; Rubio Llorente, F.: «El control parlamentario», en *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución*, Madrid, CEC, 2.ª ed., 1997, p. 220.

Por otra parte, no necesita de mayor explicación el vínculo entre Presupuesto y políticas sectoriales, pero no solamente porque no hay política realizable sin el consiguiente respaldo presupuestario, sino porque existen indudables conexiones entre la ejecución presupuestaria y la de las políticas que de ella dependen, y también aquí existe un espacio para el control, la evaluación y el impulso realizados en sede parlamentaria.

En segundo lugar, decíamos, atendiendo a su escasa relevancia en el pasado más reciente, ya sea desde la perspectiva del conjunto de la actividad de las Cámaras –tanto en términos tanto cualitativos como cuantitativos–, ya desde la de su repercusión mediática y de cara a la opinión pública, los procedimientos parlamentarios para el examen y debate de comunicaciones, programas, planes o informes podrían situarse –parafraseando el ingenioso título de un interesante ensayo de Pascua Mateo–, «en los intersticios» de los reglamentos parlamentarios.³ Basta una ojeada a su inserción en la sistemática de las normas que disciplinan la organización y funcionamiento de las Cámaras, para descubrir que suelen quedar relegados a los últimos títulos, cuando la característica numeración en romanos de sus rúbricas adquiere la extensión suficiente para propiciar, sin más, la indiferencia del operador jurídico sobre la cifra que representan. Es allí, en los confines del Reglamento, donde a menudo quedan relegados estos procedimientos junto a otros de análoga entidad y significación en el conjunto de la actividad de las Cámaras, como los destinados a los nombramientos, autorizaciones, y similares.

Pues bien: a pesar de todo lo dicho, parece que hay suficientes razones para rescatar este tipo de procedimientos de su posición subalterna en el conjunto de la actividad de las Cámaras, y –permítase la nota de humor– seguramente hasta para irse aprendiendo la cifra en romanos del Título que los regula. Porque son cada día más numerosas las leyes que, al establecer la regulación de un determinado organismo o sector de actividad pública, o al disciplinar jurídicamente la implementación de una determinada política sectorial, prevén algún tipo de participación de los Parlamentos, ya sea en el momento de la planificación o programación de esas políticas, o de la actividad de los órganos encargados de su ejecución, ya sea a posteriori, recibiendo información sobre la misma, e incluso, participando en la evaluación de sus resultados. Se trata, por lo demás, de un fenómeno fácilmente contrastable tanto a nivel estatal –donde ya ha sido puesto de relieve por algún autor como Villarino Marzo–,⁴ como a nivel autonómico. Así, por acudir al ejemplo más cercano para quien redacta estas líneas, en una Comunidad Autónoma como Cantabria, con el nivel de desarrollo autonómico alcanzado sobre la reforma estatutaria de 1998 –es decir, con un desarrollo menor al que ya disfrutaban otras Comunidades tras las últimas reformas–, y como resultado sobre todo de la actividad legislativa más reciente, se viene produciendo una extraordinaria proliferación de previsiones legislativas, de contenido ciertamente heterogéneo, pero cuya finali-

3 Cfr. Pascua Mateo, F.: «En los intersticios del Reglamento: análisis de las facultades de dirección política de las Cámaras parlamentarias», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 54 (2001), pp. 89-122.

4 Cfr. Villarino Marzo, J.: «La función de impulso político de los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales», en *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. Extra 1 (2007), p. 338, donde en nota al pie de página se recogen algunas referencias legislativas del tipo señalado, cuya relación exhaustiva y actualizada puede consultarse en la página web del Senado, como anotación al artículo 183 de su Reglamento, en la dirección: <<http://www.senado.es/reglamen/index.html>>.

dad puede reconducirse a un objetivo común: establecer la obligatoriedad de poner en conocimiento del Parlamento determinada información sobre la actividad de los órganos integrantes del sector público autonómico o sobre las distintas fases del desarrollo de determinadas políticas sectoriales, propiciando el debate y, en ocasiones, el posicionamiento de la Cámara sobre tales asuntos.

En un ejercicio de síntesis, y a pesar de la heterogeneidad de las materias, cabe agrupar tales disposiciones legislativas en tres categorías:

- a) Las que imponen al Gobierno la dación de cuentas, la obligación de informar, o de remitir a la Cámara información sobre determinadas actuaciones, sobre la adopción de determinados acuerdos, o sobre las razones para llevarlos a cabo, especialmente en los ámbitos financiero, presupuestario, organizativo o de política social.⁵

⁵ Así, de acuerdo con diversas leyes de Cantabria, el Gobierno de Cantabria debe dar cuenta/informar/remitir a la Cámara:

- Para su debate, antes de proponerlo al Ministerio de Economía y Hacienda, la distribución por ejes de los fondos del FEDER (art. 2.4 LCant 2/1994).
- La aprobación del Catálogo de la Red Autonómica de Carreteras de Cantabria (art. 5 LCant 5/1996).
- Las modificaciones que se introduzcan en el Plan de Carreteras así como las actualizaciones del Catálogo de la Red Autonómica de Carreteras de Cantabria (DA 6.ª LCant 5/1996).
- La aprobación del Decreto quinquenal de actualización de las cuantías de las sanciones previstas en la Ley 2/2001 (DA 3.ª.2 LCant 2/2002).
- Las actuaciones que vayan realizándose y del cumplimiento sucesivo de los objetivos previstos en la actualización del Plan de Saneamiento y Depuración (art. 7 LCant 2/2002).
- Los acuerdos que adopte autorizando la fusión de Cajas de Ahorro con domicilio social en la Comunidad Autónoma de Cantabria (art. 10.1 LCant 4/2002).
- La declaración de bienes del Presidente y miembros del Gobierno, referida tanto al momento de la toma de posesión como al del cese (arts. 8 y 32 LCant 6/2002).
- La creación, denominación, modificación y supresión de Consejerías (art. 51.5 LCant 6/2002).
- La creación de órganos directivos nuevos en la Administración (art. 61.5 LCant 6/2002).
- El Plan de salud de Cantabria (art. 63.2 LCant 7/2002).
- Las razones que justifican la aprobación de Decretos que aprueben la realización de estadísticas no incluidas en el Plan Estadístico de Cantabria o que, incluidas en éste, no se incluyeron en los Programas Anuales de Estadística (art. 45.2 LCant 4/2005).
- Información trimestral sobre los créditos extraordinarios y suplementos de crédito de los organismos autónomos tramitados (art. 54 LCant 14/2006).
- Memoria anual sobre la política de endeudamiento del ejercicio precedente (en el primer semestre, art. 91 LCant 14/2006).
- Información trimestral a la Comisión de Economía y Hacienda sobre la ejecución del Presupuesto; las provisiones de vacantes de personal; los créditos extraordinarios y suplementarios; las autorizaciones de gastos plurianuales en vigor, con indicación de las cantidades, para cada proyecto y ejercicio presupuestario, así como de la fecha del acuerdo inicial; las operaciones de crédito y del saldo vivo de la deuda; las incidencias relativas a los avales que hubieran sido otorgados por las entidades pertenecientes al sector público autonómico de la Comunidad Autónoma y, en particular, de los avales de los que haya debido responder. (art. 127.1 LCant 14/2006).
- Información sobre actuaciones, inversiones y financiación de las entidades integrantes del sector público autonómico empresarial, así como aquella otra que se determine mediante Orden de la Consejería competente en materia de Hacienda (art. 127.2 LCant 14/2006).
- Información anual, a través de la Comisión parlamentaria encargada de cooperación para el desarrollo, de la ejecución de los proyectos, resultados y del contenido del informe del Consejo Cántabro de Cooperación Internacional al Desarrollo (art. 19.2 LCant 4/2007).
- Con carácter previo a su nombramiento, el Gobierno debe poner en conocimiento del Parlamento el nombre de las personas propuestas para formar parte del Consejo Jurídico Consultivo de acuerdo con la Ley que regule el mismo, del Presidente del Consejo Económico y Social y de los altos cargos de aquellos organismos o entidades del sector público autonómico que, con arreglo a sus estatutos legales deban ejercer sus funciones con plena independencia del Gobierno de Cantabria y de la Administración General, acompañando la comunicación al Parlamento un informe de la Inspección General de Servicios en el que se establecerá si se aprecia o no la existencia de conflicto de intereses (art. 8 LCant 1/2008).
- El Decreto que apruebe el Programa Anual de actuación estadística, así como toda la documentación descriptiva del programa (art. 16.2 LCant 3/2008).

b) Las que establecen la obligatoria remisión al Parlamento de determinados Planes sectoriales, en algún caso para someterlos a su aprobación, en otros para que la Cámara debata y se pronuncie sobre ellos.⁶

c) Las que prevén la remisión imperativa al Parlamento de determinados Informes o Memorias de carácter periódico (normalmente anual) sobre la ejecución de determinadas políticas sectoriales o sobre la actividad de los órganos del sector público encargados de su ejecución.⁷

En todo caso, se trata de previsiones cuyo tratamiento procedimental en sede parlamentaria, a la vista de los reglamentos vigentes, debe reconducirse a instrumentos como los ya expuestos –comunicaciones, programas, planes e informes– que pasan a cobrar así una relevancia de la que hasta ahora carecían que justifica su revisión y un análisis, siquiera aproximativo, a su actual regulación en los reglamentos parlamentarios.

Pero antes de llevar a cabo esa tarea, parece oportuno realizar una exposición, sumaria, acerca de los procedimientos y estructuras para la evaluación de políticas públicas de muy reciente desarrollo en sede gubernamental, y su confrontación con otros modelos existentes en Derecho comparado, con especial atención a la posición de los Parlamentos en dichos procesos.

6 Deben ser objeto de aprobación parlamentaria:

– El Plan de Carreteras (art. 6 LCant 5/1996).

– El Plan Regional sobre Drogas (art. 31 LCant 5/1997).

Deben, asimismo, ser remitidos al Parlamento para que se pronuncie sobre ellos:

– El Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias (art. 11.ª LCant 5/2004).

– El Plan Director de Cooperación al desarrollo (arts. 11 y 19.1 LCant 4/2007).

– Sin embargo, el Plan de Salud de Cantabria, debe ser remitido al Parlamento a los solos efectos de «su conocimiento» (art. 63.2 LCant 7/2002).

7 Diversas Leyes de Cantabria prevén la remisión periódica al Parlamento de los siguientes Informes o Memorias:

– Informe anual del Consejo Social de la Universidad de Cantabria (DA única LCant 10/1998).

– Informe anual del Gobierno sobre el proceso de asunción de competencias por las comarcas, grado de cumplimiento y la correlativa asignación de recursos económicos a las mismas (art. 32 LCant 8/1999).

– Informe anual del Gobierno sobre las actuaciones en materia de violencia contra las mujeres (art. 15 LCant 1/2004).

– Informe anual del Gobierno sobre evaluación y seguimiento de las actividades de conservación de la naturaleza (art. 82 LCant 4/2006).

– Informe anual sobre las listas de espera de la Consejería de Sanidad (primer trimestre de cada año, art. 14 LCant 7/2006).

– Informe bianual sobre la situación general de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma elevado al Gobierno por el Consejo Asesor de Servicios Sociales [art. 73.ª) LCant 2/2007].

– Informe semestral de la Inspección General de Servicios con la relación nominal de declaraciones presentadas, así como sobre el cumplimiento por parte de los altos cargos del régimen de conflicto de intereses (art. 4.1 LCant 1/2008).

– Informe anual del Consejo Ejecutivo del Instituto Cántabro de Finanzas que recoja los resultados más significativos del sector de actividades al que se extiende la competencia del Instituto (art. 14.2 LCant 2/2008).

– Informe anual sobre el cumplimiento del Programa Anual de Actuación Estadística (art. 16.2 LCant 3/2008).

– Memoria anual de actividades del Instituto Cántabro de Seguridad y Salud en el Trabajo (DF 1.º bis LCant 5/2008).

– Informe «periodicamente» sobre los principales indicadores del sistema educativo cántabro, las conclusiones de los resultados de las evaluaciones educativas y las recomendaciones planteadas a partir de ellas (art. 151 LCant 6/2008).

II. La posición del Parlamento en los distintos modelos institucionales de evaluación de las políticas públicas

1. El reciente desarrollo de la evaluación de políticas públicas en España

Como ya ha quedado apuntado, desde el punto de vista de las funciones que desempeña el Parlamento en las democracias contemporáneas, los procedimientos de examen de comunicaciones, programas, planes e informes deben adscribirse a la órbita del control parlamentario, al menos en su acepción más amplia de fiscalización de la actividad del gobierno y sus agentes realizada con el rigor procedimental y las garantías de pluralidad y de publicidad consustanciales al debate parlamentario.

Pero desde la perspectiva de la polivalencia de los procedimientos parlamentarios a la que también se ha hecho ya referencia, lo cierto es que estamos en presencia de un tipo de iniciativas que se incardinan más bien en la denominada función de orientación e impulso, por cuanto no sólo se trata de fiscalizar la actividad del Gobierno o de otros entes públicos al desarrollar determinadas políticas para poner en evidencia sus carencias o disfunciones, sino que con ello se persigue también, al mismo tiempo y como resultado del debate en sede parlamentaria, hacer posible que los distintos grupos políticos presentes en el Parlamento puedan confrontar diversas formas de concebir y desarrollar las políticas sectoriales, formular alternativas, prorizar unos u otros objetivos, e incluso propiciar cambios en la orientación de aquéllas.⁸

Se deja así una puerta abierta a la posibilidad de condicionar la orientación de las políticas públicas e impulsar su desarrollo mediante la previsión legislativa de una serie de obligaciones relacionadas con el suministro de información relativa al diseño, la programación y la ejecución de dichas políticas. Y el dato de la obligatoriedad legal resulta esencial, porque comporta un alto grado de exigencia, tanto para el Gobierno y cualesquiera otros entes sujetos a tales previsiones, que deben informar, comunicar o remitir al Parlamento lo que las leyes sectoriales les demandan; pero también compromete la responsabilidad de los grupos minoritarios que integran la oposición, a los que cabe demandar el deber correlativo de exigir diligentemente el cumplimiento de las obligaciones establecidas y de participar activamente en los correspondientes debates parlamentarios, formulando, en su caso, las alternativas precisas.

Sin embargo, tratándose de previsiones legales relativas a la participación de las Cámaras en diversas fases del desarrollo de las políticas públicas, cabe plantearse tam-

⁸ De modo certero señala Pitarch que «La función de impulso político es aquella que permite al Parlamento manifestar su voluntad, determinar los grandes objetivos de la política nacional, orientar la actividad del Gobierno y la Administración, individualizar los fines propuestos e indicar los instrumentos y medios más adecuados para conseguirlos [...] Está ligada a las funciones legislativas y de control, pero con claros elementos diferenciadores.» *Vid.* «La función de impulso político en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», cit. en *loc. cit.*, pp. 313-314.

Aunque no cabe desconocer que otros autores niegan al impulso político la categoría de función parlamentaria, considerando más bien que se trata de uno de los posibles efectos o resultados de la función de control, que es la que tendría sustantividad propia, mientras que la información sería una actividad instrumental de aquél. Cfr. Díez-Picazo, L. M.: «Procedimientos parlamentarios de control, impulso e información», en *loc. cit.*, p. 1770.

bién hasta qué punto estamos en presencia de la irrupción del Parlamento en el proceso de evaluación de dichas políticas y, de ser así, hasta qué punto puede revelarse como una nueva e interesante actividad de la institución parlamentaria en el marco de su función de control. Sobre todo porque se trata de una novedad en el ámbito funcional del Parlamento que viene a coincidir con el reciente impulso gubernamental de la actividad evaluadora de la acción pública, aunque el modelo institucional finalmente adoptado ha apostado por residenciar dicha actividad en la órbita del poder Ejecutivo.

Cabe recordar al respecto que en el año 2004 se constituyó por iniciativa del Ministerio de Administraciones Públicas un grupo de trabajo denominado «Comisión para el estudio y creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas» (Orden APU/1463/2004, de 19 de mayo) con la finalidad de realizar un análisis de la experiencia internacional en la materia, el diagnóstico sobre la situación de la evaluación en España y las propuestas metodológicas e institucionales para la puesta en funcionamiento de dicho organismo. El resultado de sus trabajos se plasmó en un elaborado e interesante Informe⁹ en el que, por lo que ahora interesa, se concluía que, a pesar de no existir un modelo ideal o generalizable para articular institucionalmente la evaluación de las políticas públicas, en la mayoría de los países los órganos evaluadores están adscritos al poder ejecutivo, aun estando dotados de entidad y autonomía propias, siendo en cualquier caso la adscripción parlamentaria excepcional y minoritaria.¹⁰ Por ello, en atención a «la naturaleza de nuestro modelo político e institucional», y considerando que la adscripción parlamentaria del órgano evaluador «presentaría un excesivo sesgo hacia el control», el Informe apostó por el modelo institucional más generalizado de adscripción al Ejecutivo,¹¹ pero subrayando en todo caso la necesaria conexión del órgano evaluador con el Parlamento, y todo ello en un marco lo suficientemente flexible para incorporar al proceso evaluador nuevas necesidades o adaptarlo a circunstancias sobrevenidas, como pudiera ser –y así se recoge expresamente– una eventual reforma del Senado acentuando su carácter territorial que permitiera plantear una vinculación de la Agencia de Evaluación con la Cámara Alta.

De cualquier modo, la Comisión de estudio recomendaba el establecimiento de un marco de relaciones de la Agencia evaluadora con el Parlamento planteando distintas alternativas, como «la rendición de cuentas o Informes», la presencia de representación parlamentaria en su Consejo Institucional, o la participación de las Cámaras en la designación de su Presidente o Director Ejecutivo.¹²

Posteriormente tuvo lugar la aprobación de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos, promulgada –de acuerdo con su Exposición de Motivos– con el objetivo de incorporar a la Administración General del Estado una nueva fórmula organizativa general –la de las Agencias Estatales–, como entidades de Derecho público adscritas al Ministerio que ejerza la iniciativa de

9 Que puede consultarse en la dirección web del INAP <<http://www.inap.map.es>> o en su edición impresa: Garde Roca, J. A. (coord.): *La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas: reflexiones y propuestas de creación. Informe Comisión de Expertos*, Madrid, INAP, 2005.

10 Aunque más adelante se volverá sobre ello, entre los modelos analizados en el momento de realizar el Informe, tan sólo Estados Unidos y Suiza se adscribían al modelo parlamentario de evaluación. *Cfr. op. cit.*, p. 23.

11 *Cfr. op. cit.*, p. 30.

12 *Idem*, pp. 33, 34.

su creación –que debe ser autorizada por Ley–, dotadas de personalidad jurídica pública, patrimonio propio y facultadas para ejercer potestades administrativas, y provistas de un mayor nivel de autonomía y de flexibilidad en la gestión que, al mismo tiempo, persigue reforzar los mecanismos de control de eficacia y promover una cultura de responsabilización por resultados en el cumplimiento de los programas correspondientes a las políticas públicas que desarrolle la Administración General del Estado en el ámbito de sus competencias.

La misma Ley autorizaba en su DA 1.^a la creación de la «Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios», y el posterior Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, aprobatorio del Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación, asumió –condicionado ya por la opción legislativa previa– las propuestas del Informe de la Comisión de Estudio en cuanto al modelo institucional de adscripción de la Agencia al Ejecutivo, pero no tanto en cuanto a su relación con el Parlamento, por cuanto algunas sugerencias planteadas por los expertos en su Informe, como la participación parlamentaria en la designación o composición de sus órganos rectores, no fueron finalmente atendidas.

Sin embargo, por lo que se refiere al marco de relaciones de la Agencia de Evaluación con el Parlamento, no cabe desconocer que la propia Ley de Agencias Estatales dedica su DA 7.^a a las relaciones de dichos órganos con las Cortes Generales, mediante el establecimiento de dos previsiones, la segunda de las cuales no figuraba en el Proyecto de Ley, sino que fue incorporada por vía de enmienda en el trascurso de la tramitación parlamentaria:

- En primer lugar se prevé que, en el marco de lo dispuesto por los reglamentos parlamentarios, los Ministros de los Departamentos de adscripción de las Agencias Estatales y los Presidentes de éstas, puedan ser requeridos por las Comisiones de las Cámaras, a fin de informar acerca del desarrollo del Contrato de gestión y demás aspectos de su gestión.
- En segundo lugar, se impone a las Agencias Estatales la remisión anual a las Cortes Generales o a las Comisiones parlamentarias que correspondan, a través del Ministro de adscripción correspondiente, del informe general de actividad aprobado por el Consejo Rector, relativo a las tareas de la Agencia y al grado de cumplimiento de sus objetivos.

Pero además, y de manera específica respecto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios, la propia Ley de Agencias Estatales previó al autorizar su creación la presentación por la Agencia de un Informe anual al Congreso de los Diputados, «acerca de la actividad desplegada por las agencias estatales, y sus compromisos para mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos» (DA 1.^a, aptdo. 3).

Ante tal estado de cosas pueden realizarse algunas observaciones, desde la perspectiva de quien trabaja al servicio del Parlamento y cree firmemente en la potencialidad de la institución en el marco del actual sistema político –frente a quienes de forma reiterada diagnostican su crisis–, así como en su capacidad de asumir nuevas tareas que permitan profundizar en el control del ejercicio del poder y en el debate público sobre las distintas opciones políticas, mediante una actualización o redefinición de sus funciones tradicionales –cuya operatividad es reiteradamente puesta en tela de juicio por los mismos críticos, casi siempre sin formular alternativas.¹³

En primer lugar, cabría apreciar una cierta contradicción en el reciente diseño legislativo de la actividad evaluadora de las políticas públicas considerado en su conjunto puesto que, como ha quedado expuesto, mientras por una parte cada vez son más numerosas las leyes sectoriales que atribuyen al Parlamento competencias para fiscalizar y recibir información sobre el planteamiento, programación y ejecución de tales políticas, promoviendo así el debate sobre las mismas y propiciando incluso, en ocasiones, el pronunciamiento parlamentario al respecto, por otra parte se restringe su participación en la función específicamente evaluadora, que queda incardinada en el poder Ejecutivo.

Pero, en segundo lugar y una vez asumido el modelo, lo anterior no debe impedir llevar a cabo una valoración positiva del marco de relaciones diseñado por la Ley entre las Agencias Estatales y las Cortes Generales, al garantizar el suministro de información al Parlamento sobre sus actividades, tanto por la vía presencial de las comparecencias de los responsables políticos y de la gestión, como por la vía de los Informes que pueden ser examinados y debatidos en el seno de las Cámaras, dando así a los representantes de la ciudadanía la oportunidad de comprobar si se satisfacen las aspiraciones de un mayor control de eficacia y de responsabilidad por la obtención de resultados en el cumplimiento de los programas correspondientes a las políticas públicas, aspiraciones perseguidas, según se ha visto, con la creación de las Agencias.

Una valoración que se torna más escéptica, sin embargo, en el específico caso de la Agencia Estatal de Evaluación, cuyas relaciones con las Cámaras, en atención a la especial significación de su actividad, podrían haberse articulado, por una parte, a través de un mayor aporte de información, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, acerca de los resultados de la actividad evaluadora llevada a cabo en cumplimiento de los objetivos y resultados previstos en sus correspondientes instrumentos de gestión (contrato de gestión plurianual y plan de trabajo anual); y por otra parte, el marco de relaciones Agencia-Parlamento podría haberse visto potenciado mediante el establecimiento añadido de algún tipo de dependencia orgánica entre ambas instituciones, como la sugerida en el Informe de la Comisión de Estudio.

Finalmente, es necesario destacar que tanto la Ley de Agencias Estatales (DA 1.^a, aptdo. 4), como el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación (art. 4.1.b) prevén la

¹³ Cfr. al respecto las atinadas reflexiones de Garrorena Morales, A.: «Algunas sugerencias para renovar la función de control», en Pau i Vall, F. (coord.), *Parlamento y control del Gobierno*, V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Pamplona, Aranzadi, 1998, pp. 421 ss.

posibilidad de que el organismo lleve a cabo la evaluación de políticas y programas públicos gestionados por las Comunidades Autónomas, previo convenio con éstas y en los términos que el propio convenio establezca, habilitándolas a participar en el Consejo Rector de la Agencia. A pesar de la escueta previsión, parece lógico pensar que la iniciativa para poner en marcha esta posibilidad corresponderá a los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas interesadas, que serán los que celebren los correspondientes convenios. Pero también parece lógico pensar en que los propios convenios deberían prever algún tipo de participación de las Asambleas Legislativas autonómicas en el proceso: por una parte, celebrado el correspondiente convenio, nada debería impedir que sean ellas mismas quienes insten a sus Ejecutivos, o incluso directamente a la propia Agencia Estatal, el ejercicio de su actividad evaluadora sobre algún programa o política propia. Y por otra parte, tales convenios deberían prever algún tipo de compromiso para que la Agencia Estatal, bien directamente, bien a través del Ejecutivo autonómico, diera cuenta al Parlamento territorial de los resultados de la evaluación realizada.

En conclusión, el Parlamento no debería renunciar a implicarse y participar activamente en el reto que supone la evaluación e impulso de las políticas públicas. Y nótese que pongo como sujeto al Parlamento, no a la oposición o las minorías parlamentarias, a quienes desde hace tiempo se viene considerando ya como verdaderos sujetos del control parlamentario. La actividad de evaluación y, en su caso, impulso de las políticas públicas es, como ya se ha apuntado anteriormente, una actividad de naturaleza eminentemente positiva o constructiva, de signo evidentemente integrador; no constituye un nuevo límite o control, una nueva carga a soportar, o una traba más que deban superar los gestores de la cosa pública en la esfera gubernamental y quienes les apoyan en sede parlamentaria, sino una herramienta de valoración y mejora cuyo tratamiento en las Cámaras no debería limitarse a la mera confrontación de opciones políticas tan característica –y a veces tan improductiva– entre mayoría y oposición, sino a aportar soluciones y alternativas para la mayor eficacia y eficiencia en el cumplimiento de los objetivos perseguidos en el desarrollo de las políticas públicas y la mejor calidad en la prestación de los servicios públicos. El Parlamento es el único lugar donde pueden llevarse a cabo ambas cosas con un resultado positivo: la fiscalización crítica de la actividad de los gestores públicos, pero también su puesta en valor, con el consiguiente refuerzo de su legitimidad.

En este sentido, el Parlamento puede aportar al proceso evaluador nuevos ingredientes o perspectivas que, por la propia lógica de las cosas, estarán ausentes de dicho proceso durante su ejercicio en sede gubernamental:

- El debate sobre alternativas y de síntesis entre la sectorialidad y la transversalidad de muchas políticas públicas, con un evidente y necesario efecto integrador;

- la transparencia y la publicidad de los resultados de la evaluación que contribuyan a su socialización;
- el diagnóstico sobre el acierto o el error con la plena legitimidad democrática que sólo las Cámaras atribuyen; y
- lo que es más importante, si los resultados de la evaluación deben influir sobre las políticas para su mejora, porque ésa es su razón de ser, el fundamento último de su ejercicio, el que ello se logre a corto, medio o largo plazo dependerá, no pocas veces, de la propia actuación del Parlamento, que además tiene la posibilidad añadida de influir –valga la expresión– sobre «los políticos», llamados en última instancia a aplicar las correcciones o mejoras necesarias.

Todos ellos –y seguramente no es una lista cerrada– constituyen elementos difícilmente desechables para el buen fin del proceso evaluador cuya incorporación al mismo debería, a mi juicio, propiciarse. Y si como hemos visto, no lo ha hecho la regulación sustantiva de la actividad evaluadora, deben ser las propias Cámaras quienes lo hagan, actualizando y revitalizando instrumentos que ya prevén sus Reglamentos, como los que después se van a analizar.

2. Excurso: el reciente cambio de modelo institucional de evaluación en Francia

Conviene recordar ahora, aunque ya se mencionó anteriormente, que Francia fue, en atención a su «proximidad administrativa», uno de los países seleccionados por la Comisión de expertos constituida en 2004 para el estudio y creación de la Agencia Estatal de Evaluación, con el objetivo de analizar los modelos institucionales de adscripción de los órganos evaluadores en otros países cuyo modelo podía ser considerado como «más integrable» en nuestro sistema.¹⁴ Así, junto al modelo francés, fueron analizados el alemán y el canadiense, por su carácter descentralizado; mientras que otros lo fueron por su amplia tradición y experiencia en la materia (Australia, Estados Unidos, Finlandia, Irlanda, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza). Una vez descartados aquellos que simplemente tenían órganos especializados de auditoría y control presupuestario o financiero, pero no propiamente evaluador, se constató la existencia de dos grandes modelos de adscripción institucional de los órganos específicamente evaluadores entre los restantes países: el modelo minoritario de adscripción parlamentaria, integrado por Estados Unidos y Suiza, y el mayoritario, de adscripción gubernamental, integrado entonces por Francia, Canadá, Nueva Zelanda, Suecia, Finlandia, Reino Unido y Países Bajos. Al margen de otras consideraciones a las que ya se hizo referencia anteriormente –a las que probablemente quepa añadir una opción política previa del Gobierno, impulsor al fin y al cabo de la creación de la Agencia–, la mayor implantación del modelo de adscripción gubernamental fue especialmente destacada por la Comisión de expertos para optar por nuestro modelo final, de adscripción al Ejecutivo de la Agencia evaluadora.

¹⁴ *Vid.* al respecto las pp. 42 y siguientes del Informe de la Comisión en Garde Roca, J. A. (coord.): *La Agencia Estatal de Evaluación...*, *op. cit.*

Todo esto se trae de nuevo a colación porque, paradójicamente y al poco tiempo, Francia, país encuadrado en el modelo institucional de adscripción al Ejecutivo de su actividad evaluadora, dio un giro radical, y al máximo nivel decisorio y normativo. Nada más y nada menos que introduciendo, en su reforma constitucional de 2008, lo que seguramente constituye una novedad absoluta en el Derecho Constitucional comparado: la expresa atribución al Parlamento de la función de evaluar las políticas públicas.

De modo sumario cabe señalar que, aunque la actividad de evaluación comenzó a implantarse en el seno de la Administración francesa desde principios de los años noventa, con la creación de un Conseil Scientifique de l'Évaluation, recibió un impulso decisivo a finales del año 1998, cuando tiene lugar la creación de un organismo interministerial en la esfera del Ejecutivo denominado Conseil National de l'Évaluation, integrado por técnicos designados por los principales órganos de control (Consejo Económico y Social, Consejo de Estado y Tribunal de Cuentas), especialistas universitarios en el ámbito de la evaluación o las ciencias sociales y jurídicas, representantes del ámbito sociolaboral y otros elegidos por los entes territoriales. Dicho órgano acordaba un plan anual de evaluación que se sometía a la aprobación del Primer Ministro y se desarrollaba de forma coordinada con el Commissariat Général du Plan, que se ocupaba de recabar las propuestas de evaluación de los departamentos ministeriales y de la coordinación con las entidades territoriales.¹⁵ Sin embargo, el Consejo Nacional de Evaluación fue suprimido por el Consejo de Ministros en el mes de julio de 2008, coincidiendo con la aprobación de la reforma constitucional, y previa propuesta formulada por el Consejo de Modernización de las de las políticas públicas.¹⁶

El cambio trascendental llegó, como ha quedado dicho, por la vía de la reforma constitucional operada por Ley constitucional de 23 de julio de 2008,¹⁷ que incluyó entre otras muchas e importantes modificaciones la del artículo 24 de la Constitución de 1958, el precepto que abre su Título IV, «Del Parlamento», para afirmar en su primer apartado que dicho órgano constitucional, además de votar la ley y controlar la acción del Gobierno, «evaluará las políticas públicas», tarea en la que además contará con la asistencia del Tribunal de Cuentas por disposición del también nuevo artículo 47-2. Y asimismo, según la nueva redacción del apartado cuatro del artículo 48, «una semana de sesión sobre cuatro estará reservada prioritariamente, y en el orden fijado por cada Cámara, al control de la acción del Gobierno y a la evaluación de las políticas públicas.»

La reforma, que de acuerdo con Pierre Bon ha sido la vigésimo cuarta experimentada por el texto de 1958 y ha supuesto reescribir el cuarenta por ciento de sus disposiciones,¹⁸ se llevó a cabo sobre la base de los trabajos previos de un «Comité de reflexión y de proposición sobre la modernización y reequilibrio de las instituciones de la Quinta República», creado por el Presidente Sarkozy en julio de 2007 y presidido por el exprimer Ministro Edouard Balladur, todo ello con la doble aspiración de atenuar la primacía presidencial en el sistema político francés y de propiciar un retor-

15 Cfr. el Dossier «L'évaluation des politiques publiques», en la web de *La Documentation Française de la Direction de l'information légale et administrative* (DILA), disponible en Internet en la dirección: <<http://www.ladocumentation-francaise.fr/dossiers/evaluation-politiques-publiques/index.shtml>>.

16 De ello da cuenta la web del portal gubernamental de la República en la dirección: <<http://www.gouvernement.fr/gouvernement/evaluation-des-politiques-publiques>>.

17 *Loi constitutionnelle n.º 2008-724 du 23 juillet 2008, de modernisation des institutions de la V^e République*.

18 Véase Bon, P.: «La Constitución de la Quinta República cumple cincuenta años», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 85 (enero-abril 2009), p. 48.

no del Parlamento al escenario político, revalorizando sus funciones, aunque finalmente también incorporó algunas novedades en materia de garantías de los derechos de los ciudadanos.

El calado de la reforma, como recuerda Ángel J. Sánchez Navarro, ha llevado incluso a que en la prensa francesa se haya llegado a hablar de una V República *bis*¹⁹ y, junto a la nueva adscripción parlamentaria de la función evaluadora de las políticas públicas, atribuye al Parlamento nuevas facultades que, sin duda, pueden desempeñar un importante papel instrumental para el ejercicio de aquella, como la capacidad de solicitar informes al Consejo Económico, Social y Medioambiental sobre cualquier problema en dicho ámbito (artículo 70), la posibilidad de crear Comisiones de Encuesta en el seno de las Cámaras para reunir elementos de información necesarios para el ejercicio de las funciones de control y evaluación de las políticas públicas (artículo 51-2), o el reconocimiento del poder de votar y aprobar resoluciones de las Cámaras (artículo 34-1). Un poder del que, por mucho que pueda resultar extraño desde la consideración de nuestro sistema parlamentario, carecía hasta entonces el Parlamento galo.

Consecuentemente, la reforma constitucional, además de conllevar la ya expuesta supresión de las estructuras administrativas evaluadoras adscritas al Ejecutivo, ha implicado la creación de nuevos órganos en el seno del Parlamento, por medio de las consiguientes innovaciones reglamentarias, aunque cabe señalar que en el pasado habían existido ya algunos órganos de naturaleza parlamentaria con atribuciones específicas en el campo de la evaluación de políticas públicas, entre los que cabe reseñar la «Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques», creada por Ley en el año 1996 y que fue suprimida a finales del año 2000, siendo sustituida por una «Mission d'évaluation et de contrôle» en el seno de la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional. En todo caso, la consecuencia directa de la nueva atribución constitucional ha sido la creación en el seno de la Asamblea Nacional, mediante una reforma reglamentaria aprobada en mayo de 2009, de un «Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques» (CEC), presidido por el propio Presidente de la Asamblea y configurado como un nuevo órgano parlamentario de carácter transversal para el ejercicio de la renovada competencia en materia de evaluación de las políticas públicas.²⁰

Además del Presidente, el Comité está integrado por un total de treinta y dos miembros, diecisiete de los cuales son miembros natos por pertenecer a otros comités y comisiones parlamentarias, incluyendo a los presidentes de los grupos, mientras que los quince restantes son designados por los grupos reflejando la composición política de la Asamblea, de forma que, como entre los miembros natos prevalece la adscripción política a la mayoría, diez de los miembros designados son propuestos por la oposición, y sólo cinco por la mayoría.

Las principales funciones del Comité son las siguientes:

19 Véase Sánchez Navarro, A. J.: «Actualidad política y constitucional francesa (2007-2008): hacia la V República *bis*?», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 22 (2008), pp. 453-472.

20 La información que aquí se ofrece sobre el CEC se ha obtenido sobre todo a partir de la «Nota de presentación» que puede consultarse en la web de la Asamblea Nacional: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/contrôle/com—cec/note.asp>, así como de la consulta específica de los artículos 98-1 y 146-2 a 146-7 del Reglamento de la Asamblea Nacional, que son los que regulan la composición y funciones del CEC.

- 1.^a) La realización, a iniciativa propia o de una comisión permanente, de trabajos de evaluación transversales de acuerdo con un programa anual, en cuya determinación la oposición adquiere una posición singular, por dos razones: por una parte, cada grupo político puede elegir un tema de evaluación al año y, por otra, cada trabajo es responsabilidad de dos ponentes, uno de los cuales debe pertenecer a la oposición.
- 2.^a) Dictaminar sobre el estudio de impacto que debe acompañar a los proyectos de ley gubernamentales, tanto a petición del Presidente de la comisión que deba conocer de dichas iniciativas legislativas, como a iniciativa del propio Presidente de la Asamblea y del CEC, así como realizar una evaluación preliminar de algunas enmiendas parlamentarias.
- 3.^a) Desempeñar una función supervisora y de reparto de tareas en materia de evaluación y control en el seno de la Asamblea, a modo de «torre de control».²¹

Para finalizar este ya prolijo excursus sobre el cambio de modelo evaluador recientemente acontecido en Francia para su adscripción parlamentaria,²² puede concluirse, desde una perspectiva institucional, que la función evaluadora de las políticas públicas es una tarea que, sin desconocer su complejidad y siempre que cuente con las estructuras administrativas y técnicas adecuadas, puede incardinarse tanto en el seno de la Administración dependiente del poder ejecutivo, como dentro de la estructura organizativa de los parlamentos, existiendo suficientes experiencias respecto de ambos modelos y, como acaba de verse, incluso países que han ensayado ambos.

El balance que en su día pueda llevarse a cabo del funcionamiento de nuestro reciente modelo evaluador, residenciado en la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas, junto al que pueda resultar de la experiencia francesa tras apostar por la vía parlamentaria, habida cuenta de la coincidencia temporal en la puesta en marcha de ambos, y una vez que se encuentren consolidados y el producto de su actividad pueda ser examinado con la suficiente perspectiva, aportará sin duda interesantes elementos de comparación y juicio respecto al rendimiento de uno y otro modelo institucional de adscripción de la función evaluadora.

III. Los procedimientos parlamentarios para la evaluación e impulso de las políticas públicas

Resta finalmente retomar el propósito inicialmente planteado de llevar a cabo el examen de algunos procedimientos parlamentarios, presentes en la mayoría de los Reglamentos de nuestras Cámaras, cuya puesta en valor puede contribuir a que los Parlamentos asuman un mayor protagonismo en la actividad de evaluación e impulso de las políticas públicas.

²¹ La expresión es de la misma «Nota de presentación» anteriormente citada.

²² No procede por ello detenerse en el examen de la Proposición de ley núm. 2081, tendente a reforzar los medios del Parlamento en materia de control de la acción del Gobierno y de evaluación de las políticas públicas, cuya tramitación parlamentaria se encuentra, en el momento de redactar estas líneas, en la fase de 2.^a lectura en la Asamblea Nacional, tras su paso por el Senado. Dicha tramitación puede, no obstante, consultarse en la dirección: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/parlement—controle—gvt.asp>.

La opción auspiciada por el Gobierno y asumida por el Legislador estatal a favor del modelo institucional de adscripción al Ejecutivo de la actividad evaluadora especializada de las políticas públicas no solamente no puede implicar la exclusión del Parlamento de esa actividad –así lo señaló el Informe de la Comisión de expertos que sirvió de base para apostar por dicho modelo, y ya hemos visto cómo, al menos, se ha establecido legalmente la obligación de que las Cortes Generales reciban o puedan solicitar información sobre la actividad de la Agencia de Estatal de Evaluación y el resto de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos–.²³ Todo lo contrario: las propias Cámaras pueden, y aun deben, en ejercicio de las funciones que constitucional y estatutariamente les corresponden, con la extensión y el alcance que su ejercicio permita, y con los medios –a menudo escasos– a su disposición, participar en el examen, fiscalización y evaluación del diseño, ejecución y resultados de las políticas y los servicios públicos. Si ello debe inscribirse en el marco de la función de control de la acción del Gobierno y la Administración, o constituye el ejercicio de facultades específicas, como las denominadas de impulso u orientación, es una cuestión de naturaleza más teórica que práctica que excede, en cualquier caso, la pretensión de este trabajo, aunque algo ha quedado dicho al respecto.

Lo cierto es que a menudo se pierde de vista que el artículo 66.2 CE, cuando enumera las tres funciones constitucionales que corresponden a las Cortes Generales, legislativa, presupuestaria y de control, añade que ejercen las demás competencias que les atribuya la Constitución, lo que implica tener presentes las disposiciones del Título V, donde se establecen la responsabilidad del Gobierno «en su gestión política» ante el Congreso de los Diputados (art. 108 CE), así como las facultades de las Cámaras para recabar «la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas» (109 CE). Algo que pueden hacer a través de los cauces reglamentariamente previstos –especialmente, por medio de las solicitudes de información y documentación, o de las preguntas con respuesta escrita–, pero que también puede tener lugar por disposición de la legislación sectorial, como de hecho y según hemos visto, sucede con cada vez mayor frecuencia.

Respecto de muchas de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, el fundamento jurídico de su participación en el examen, evaluación e impulso de las políticas públicas, más allá de su genérico anclaje en la función de control, puede reconducirse directamente a las previsiones estatutarias que les atribuyen de forma específica y separada las funciones de «impulso» u «orientación», que aparecen bajo una u otra formulación en las normas institucionales básicas de las distintas Comunidades. En concreto, siendo cierto que algunos Estatutos siguen el modelo constitucional y sólo se refieren al control de la acción gubernamental y/o de la Administración –caso de los Estatutos gallego (art. 10.1.b), valenciano (art. 22.b y e), castellano-manchego

²³ Recuérdese lo establecido por las disposiciones adicionales 1.^a y 7.^a de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos.

(art. 9.2.b del texto vigente), canario (art. 13.c) y balear (art. 11.b)–, buena parte del resto de textos estatutarios, y no precisamente los más recientemente reformados, prevén de forma expresa y separada una u otra de las funciones señaladas, o aún ambas a la vez:

- Prevén de forma separada las funciones de impulso y control los estatutos vasco (art. 25.1), catalán (art. 55.2),²⁴ cántabro (art. 8.1), riojano (art. 16.1), aragonés (art. 33), navarro (art. 11) y castellano-leonés (art. 24.2);
- los apartados 2.º y 3.º del artículo 106 del Estatuto andaluz distinguen entre las funciones de «orientación e impulso de la acción del Consejo de Gobierno» y el «control sobre la acción del Consejo de Gobierno y sobre la acción de la Administración situada bajo su autoridad»;
- los Estatutos murciano y madrileño, por su parte, atribuyen a sus Asambleas sucesivamente las funciones de impulso, orientación y control del ejecutivo (arts. 22 y 9, respectivamente);
- y finalmente, el caso más original es el extremeño, cuyo vigente Estatuto atribuye a la Asamblea la facultad de «promover y controlar la acción de la Junta de Extremadura» (art. 19.2.b), redacción que mantiene, en términos similares, el art. 16.2.h) de la reforma actualmente en trámite.²⁵

Asimismo, y en estrecha relación con las funciones parlamentarias que aquí se analizan, algunos Estatutos prevén expresamente la participación parlamentaria en la aprobación de planes económicos o de fomento,²⁶ dando así un relieve estatutario a los procedimientos parlamentarios que los reglamentos destinan al examen de dichos instrumentos de gestión.

Las disposiciones de los reglamentos parlamentarios que, según ha quedado expuesto, pueden permitir a las Cámaras participar de forma más específica en la evaluación e impulso de las políticas públicas y sobre las que va a centrarse el análisis son

24 Precisamente, como ha relatado Ismael E. Pitarch, el estatuto catalán fue el primero en incluir, desde su primera versión, la función de impulso como separada e independiente de la de control, siendo seguido después por el Estatuto vasco –aunque éste se aprobaría finalmente antes– y algunos otros, habiendo tomado para ello como base la reinterpretación de la doctrina del *indirizzo politico* elaborada por algunos teóricos del constitucionalismo democrático italiano para reclamar la centralidad del Parlamento, singularmente el prof. Manzella. Cfr. «La función de impulso político en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», cit. en *op. cit.*, p. 311-313. Por otra parte, la referencia clásica en relación con el significado general de la función de *indirizzo* en la doctrina italiana, es la de Martínez, T.: «Indirizzo politico», en el tomo XXI de la *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè Editore, pp. 134-171.

25 Aunque probablemente la originalidad es tan solo terminológica, siendo inevitable la identificación entre la «promoción» y el «impulso» de la acción del Ejecutivo, como por otro lado parecen evidenciar la propia Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la

Comunidad Autónoma de Extremadura, cuyo artículo 39 refiere al ejercicio por la Asamblea del «impulso de la acción política y de gobierno», y el Reglamento de la Asamblea, de 19 de junio de 2008, cuyo art. 1 señala que la Asamblea «orienta, impulsa y controla la acción de la Junta de Extremadura» –yendo por tanto más lejos, al incluir la orientación–. Cfr. también Moreno Hurtado, D. M.: «El Parlamento extremeño», en la obra coordinada por el mismo autor y Blanco-Morales Limones, P., *El Derecho de Extremadura (Estudios sobre el Estatuto y el Derecho de la Comunidad Autónoma de Extremadura)*, Asamblea de Extremadura, 2005, en especial p. 126.

26 Así por ejemplo en los Estatutos de Andalucía (art. 106.11.º), Cantabria (art. 9.7), La Rioja (art. 19.f); Aragón (art. 41.k) y Madrid, cuyo art. 16.3 atribuye incluso separadamente a la Asamblea «el conocimiento y control de los planes económicos» (aptdo. b) y «la aprobación de planes generales de fomento relativos al desarrollo económico de la Comunidad de Madrid, en el marco de los objetivos señalados por la política económica nacional» (aptdo. n).

aquéllas que hacen posible el debate en sede parlamentaria y, según los casos, el pronunciamiento del Parlamento en relación con determinados planes o programas gubernamentales, o bien sobre determinada información que el Gobierno u otros órganos dependientes del mismo remiten a las Cámaras, en ocasiones a iniciativa propia, y las más de las veces por exigirle alguna disposición legal de carácter sectorial como las que se referenciaron al comienzo de este estudio. Resulta evidente que otros tipos de iniciativas o procedimientos pueden también desempeñar un papel de naturaleza fiscalizadora o evaluadora de las políticas gubernamentales o del sector público, pero no de forma tan específica como los señalados, no siendo ésa su finalidad primordial, sino más bien la de impulso o colaboración en la dirección política que constitucionalmente tiene atribuida el Gobierno.²⁷

1. Los debates monográficos o sectoriales

Junto a la cada vez más extendida previsión de la celebración de debates de política general, siguiendo la práctica instaurada por el denominado «Debate sobre el estado de la Nación», que constituye ya una práctica consolidada en el Congreso de los Diputados, algunos reglamentos parlamentarios autonómicos prevén la posibilidad de celebración de debates monográficos sobre asuntos concretos o relativos a determinadas políticas sectoriales. Aunque cada regulación presenta sus propias peculiaridades, sus características comunes consisten, por un lado, en que la iniciativa puede corresponder al Gobierno o a los grupos parlamentarios, si bien, cuando es ejercida por la minoría, suele someterse a algún género de restricción; y por otro lado, en que los debates pueden celebrarse en Pleno o en Comisión, aunque no todos los reglamentos prevén ambas posibilidades; finalmente, resulta habitual que puedan dar lugar a la presentación, debate y votación de propuestas de resolución por los Grupos parlamentarios, respecto de las cuales suele exigirse la congruencia con el objeto del debate.²⁸

Resulta evidente la virtualidad evaluadora y de impulso a las políticas públicas sectoriales que encierra la celebración de este tipo de debates, cuyo planteamiento sujeto a criterios de oportunidad, ya sea por el bloque Gobierno-mayoría, ya sea por la oposición, permite elegir el momento adecuado a los intereses de cada uno de los actores, dando relevancia a una determinada acción de política sectorial en el momento de su puesta en práctica, o bien haciendo balance de sus resultados. Por ello sería deseable su generalización en el seno de las Cámaras, muchas de las cuales siguen limitando este tipo de iniciativas a las meras comparecencias informativas por parte de miembros del Gobierno, cuyo desarrollo y resultado suele favorecer los intereses de éste en detrimento de las facultades de la oposición.

²⁷ Un reciente tratamiento en profundidad sobre este tema en Martínez Elípe, L.: *Parlamento y Dirección Política. Impulso y colaboración parlamentaria*, vol. 3.º de su *Tratado de Derecho Parlamentario*, Cizur Menor, Aranzadi, 2007.

²⁸ Para un tratamiento más detallado de éstos debates véase Folchi Bonafonte, I.: «Los debates de política general y monográficos», en Pau i Vall, F. (coord.), *Parlamento y control del Gobierno*, V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, *op. cit.*, pp. 251 ss.

2. Las comunicaciones del Gobierno

Con perfil similar al de los debates monográficos o sectoriales, la práctica totalidad de los reglamentos parlamentarios incluyen la posibilidad de celebrar debates en Pleno o en Comisión sobre la base de una comunicación presentada por el Gobierno correspondiente, tomando como modelo la regulación original del Título XI del Reglamento del Congreso de los Diputados (arts. 196 y 197).²⁹ La diferencia respecto del procedimiento previamente examinado radica precisamente en que el debate debe girar en torno a un posicionamiento previo del Ejecutivo, contenido en un instrumento genéricamente denominado «comunicación», que debe ser remitido previamente a la Cámara para proceder a su posterior debate.

No existe precisión alguna respecto al contenido que puedan tener dichas comunicaciones, pero fácilmente cabe pensar que podrán estar referidas, como en el caso anterior, bien a una declaración de política general, bien a un posicionamiento del Gobierno en torno a una política sectorial o un tema monográfico. Tampoco se especifica nada en torno a las circunstancias que puedan propiciar el ejercicio gubernamental de este tipo de iniciativas, pero parece claro que su oportunidad radica en la búsqueda del debate y el posicionamiento de las Cámaras en torno a alguna cuestión a la que el propio Gobierno quiere dar relevancia, ya que la iniciativa es exclusivamente suya, confrontando su posición con la del resto de los Grupos. Será precisamente en el trascurso de la tramitación cuando se ponga de manifiesto el posicionamiento de éstos respecto de la cuestión planteada, incluyendo, en su caso, la formulación de alternativas por parte de los que integran la oposición a la mayoría gubernamental.

El reparto de los turnos de intervención en el debate, articulado en dos fases, propicia también la confrontación dialéctica de acuerdo con dos esquemas distintos y sucesivos: en la primera fase del debate, tras la exposición del Gobierno los grupos fijarán su posición sobre el contenido de la comunicación, en un debate de tipo bilateral Gobierno-Grupos; en la segunda fase, sin embargo, una vez exteriorizadas las posiciones y en circunstancias normales, el debate será multilateral, enfrentando dialécticamente al Gobierno y los grupos que le apoyen con los demás grupos de la oposición.

Finalizado el debate de la comunicación propiamente dicho, los reglamentos prevén un receso para que los Grupos parlamentarios puedan presentar propuestas de resolución, que sólo serán admitidas por la Mesa –cabe entender, del Pleno o de la Comisión, en función de dónde tenga lugar el debate– si son congruentes con el objeto de la comunicación debatida. Reanudada la sesión, se procede al debate de las propuestas presentadas, en su caso, mediante un breve turno a favor y otro en contra, siendo votadas a continuación por orden de presentación, salvo las que signifiquen el rechazo global del contenido de la comunicación, que se votarán en primer lugar.

²⁹ Por su interés y especificidad en este punto cabe citar el caso de la Junta General del Principado de Asturias: su Reglamento da un tratamiento conjunto a las comunicaciones, planes y programas del Gobierno, eliminando el trámite de la doble lectura y abriendo la posibilidad de la participación social por medio de la celebración de comparecencias previas al debate (*cf.* arts. 200 y 201).

De nuevo, la posibilidad de que el órgano parlamentario en el que se celebre el debate pueda manifestar su posición mediante la aprobación de Resoluciones, potencia la utilidad del procedimiento desde el punto de vista de la evaluación y el impulso de las políticas públicas, cuando éste sea su objeto. Como dato añadido por la experiencia cabe señalar que no es infrecuente que la mayoría que apoya al Gobierno presente alguna propuesta de resolución que comprometa el apoyo de la Cámara a la iniciativa gubernamental; no solo por el mimetismo o la *vis* atractiva del procedimiento legislativo, que hace parecer incompletos a aquellos procedimientos cuyo debate no concluye con una votación final de aprobación o rechazo, sino también como forma de contrarrestar las propuestas de la oposición de signo desfavorable o alternativo, que serán habituales.

Finalmente, hay que poner de relieve la importancia de este debate porque, tanto en la sistemática del Reglamento del Congreso de los Diputados como en la de la mayor parte de los Reglamentos autonómicos que han seguido, con pocas salvedades, su modelo, el esquema de tramitación que acaba de describirse es el que sirve de base o de referencia, con algunas variantes, para la tramitación del resto de los procedimientos que vamos analizar: los programas, planes o informes –excluidos aquéllos remitidos por los órganos de fiscalización dependientes de las Cámaras, que suelen contar con previsiones reglamentarias específicas.³⁰

3. El examen de programas o planes e informes

Los dos procedimientos que restan por examinar, son seguramente los más idóneos para su utilización como instrumento para la evaluación en sede parlamentaria de las políticas públicas. No se trata de minusvalorar los que acaban de exponerse, sino de valorar la funcionalidad de cada procedimiento en su justa medida desde el prisma adoptado.

Los debates monográficos, con menor presencia en los reglamentos, pueden proporcionar una imagen más o menos fiel de la orientación de la política gubernamental en un determinado sector de su competencia, sobre la mayor o menor adecuación de los medios puestos a su servicio, y hasta de los resultados obtenidos en un determinado periodo de tiempo, o de los que se esperen obtener; pueden permitir también a la oposición formular alternativas o –¿por qué no?– mostrar su conformidad con la gestión desarrollada o con el planteamiento de la que se piensa llevar a cabo en la materia de que se trate. Y otro tanto puede decirse respecto de las comunicaciones, éstas sí, prácticamente generalizadas en todas las normas que disciplinan la organización y funcionamiento de las Cámaras.

Pero en el caso de los programas o planes y los informes sobre la gestión gubernamental hay una diferencia de partida insoslayable: la existencia de un documento previo, específicamente concebido para una finalidad concreta en relación con una política

³⁰ Así, a título de ejemplo, el art. 198.2 del Reglamento del Congreso remite para el debate en comisión de planes y programas remitidos por el Gobierno «a lo establecido en el capítulo anterior» –el de las comunicaciones, arts. 196 y 197–; y el artículo 201, referido a la tramitación de «los demás informes que, por disposición constitucional o legal deban ser rendidos a las Cortes Generales o al Congreso», remite igualmente a los citados preceptos.

sectorial o con la prestación de un servicio público: en el caso de los planes o programas, se trata de proyectar hacia el futuro, normalmente a medio o largo plazo, la gestión y ejecución de tal política o servicios públicos, lo que inevitablemente comportará determinar en el documento presentado los presupuestos de las decisiones adoptadas, el análisis de la situación de partida, la concreción de los medios de toda naturaleza necesarios, análisis económicos, descripción de procedimientos, calendarios de actuaciones... Y en el caso de los informes, el documento remitido a las Cámaras normalmente deberá dar cuenta de los resultados de la gestión de una determinada política o servicios públicos, confrontando, en su caso, la situación de partida y la alcanzada, aportando información sobre el coste de las actuaciones realizadas, análisis en términos de eficacia y eficiencia en la gestión, disfunciones apreciadas y, en su caso, propuestas de mejora, etc.

Todo ello debe transformar los términos del debate en sede parlamentaria respecto de las iniciativas ya examinadas, porque sus protagonistas contarán con una información previa al debate que, aunque necesite ser contrastada por provenir de una de las partes –normalmente el Gobierno o cualesquiera de sus agentes u organismos dependientes–, coloca a los intervinientes en una situación que podría calificarse como de «igualdad de armas», aunque no cabe desconocer que, en tanto las cosas no cambien radicalmente en el seno de las Cámaras respecto a los medios auxiliares a disposición de los parlamentarios, el complejo Gobierno-Administración siempre tendrá muchos más y mejores medios de obtención, proceso y análisis de la información de cara a afrontar el debate con los Grupos parlamentarios.

En cualquier caso, la regulación de los procedimientos en uno y otro caso presenta importantes diferencias, que es preciso poner de relieve.

3.1 La tramitación parlamentaria de planes y programas

El artículo 198 del Reglamento del Congreso –y otros similares en buena parte de los reglamentos– prevé la eventual remisión por el Gobierno de un «programa o plan» requiriendo el pronunciamiento de la Cámara. La tramitación que prevé puede resumirse del siguiente modo:

- La Mesa, una vez admitido y calificado el documento, ordena su remisión a la Comisión competente.
- La Mesa de la Comisión organiza la tramitación y fija los plazos para la misma, pero el propio precepto, en una apretada y concisa redacción, prevé distintas alternativas, que pueden sintetizarse del siguiente modo: primero, cabe designar, «en su caso», una Ponencia; si la iniciativa se sustancia íntegramente en la Comisión, se aplican las disposiciones relativas al debate de las comunicaciones del Gobierno (arts. 196 y 197, ya examinados); pero también se prevé que la Mesa de la Cámara –no la de la Comisión– decida que las propuestas de resolución que puedan

presentarse se debatan en Pleno, ampliándose entonces el plazo para su presentación de los treinta minutos del art. 197.1 a los tres días.

Inevitablemente surgen varias cuestiones que el precepto no aclara: primero, en qué casos puede o no proceder y en qué momento debe decidir la Comisión competente la creación de una Ponencia que estudie el plan o programa. Y, a salvo de mejor criterio, la respuesta sólo puede hallarse convocando una sesión de la Comisión que debata sobre tan particular extremo. En segundo lugar, parece claro que corresponde a la Mesa de la Cámara decidir si la sustanciación puede llevarse a cabo íntegramente en la Comisión competente, o bien que la Comisión proceda a una primera fase de debate sobre el plan o programa y sea después el Pleno de la Cámara el que, en su caso, debata y vote las propuestas de resolución que se presenten. Al respecto parece razonable, por una parte, que la decisión de la Mesa se lleve a cabo previa consulta del parecer de la Junta de Portavoces, incluyendo, si procede, atender al criterio que manifieste el Gobierno como autor de la iniciativa. Y por razones de economía y previsibilidad respecto de la tramitación para todos los actores del procedimiento, parece igualmente prudente sugerir que la decisión sobre este aspecto se adopte en el trámite de admisión y calificación de la iniciativa.

El debate, por lo demás, se desarrolla como el previsto para las comunicaciones y con análogas implicaciones, por tanto, para el ejercicio de las funciones que aquí se analizan, con la salvedad relativa a la indudable mayor repercusión y relevancia que comportará, en su caso, el debate y votación de las propuestas de resolución ante el Pleno de la Cámara.

Para concluir el análisis de estos procedimientos, por razón de su especificidad respecto al régimen expuesto y de cercanía respecto de quien redacta estas líneas, cabe llamar la atención sobre la regulación llevada a cabo por el Reglamento del Parlamento de Cantabria (RPCant) tras su reforma de 2007³¹ sobre este tipo de iniciativas, tratando de despejar alguna de las incógnitas planteadas para dejar el menor margen posible a la discrecionalidad de los órganos y sujetos implicados, y habida cuenta de que, como quedó expuesto anteriormente, existen disposiciones de rango legal en la Comunidad Autónoma cántabra sobre determinadas políticas sectoriales que, imponiendo al Gobierno la remisión al Parlamento de los correspondientes instrumentos de planificación, en ocasiones prevén que la remisión se haga para «su aprobación»,³² y en otras ocasiones para «pronunciamiento del Parlamento».³³ Pero también existen precedentes respecto de la remisión a la Cámara de instrumentos de planificación de políticas sectoriales por mera iniciativa gubernamental, sin que la ley le obligue a ello. En consecuencia, la regulación contenida en el artículo 183 RPCant parte de la asimilación de los supuestos en los que la ley impone la «aprobación» y el «pronunciamiento» del Parlamento sobre planes gubernamentales, estableciendo que su aprobación deberá tener lugar, en todo caso, ante el Pleno de la Cámara –lo que implica, además, una

31 Cfr. el Reglamento del Parlamento de Cantabria, aprobado por el Pleno de la Cámara en sesión celebrada el 26 de marzo de 2007 (BOPCA núm. 580, de 2 de mayo, con corr. de err. en núm. 586, de 14 de junio; BOC núm. 90, de 10 de mayo, con corr. de err. en núm. 123, de 26 de junio; y BOE núm. 119, de 18 de mayo, con corr. de err. en núm. 165, de 11 de julio).

32 En concreto, el Plan de Carreteras (art. 6 LCant 5/1996) y el Plan Regional sobre Drogas (art. 31 LCant 5/1997).

33 Así se prevé para el Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias (art. 11.1 LCant 5/2004) y el Plan Director de Cooperación al desarrollo (arts. 11 y 19.1 LCant 4/2007).

votación final sobre el documento—. Mientras que en los restantes casos —es decir, cuando la ley no imponga la remisión del documento y ésta se produzca a iniciativa del Gobierno—, la decisión sobre su tramitación íntegra en Comisión, o bien reservando al Pleno del debate final de las eventuales propuestas de resolución, corresponderá tomarla a la Mesa de la Cámara «atendidas la importancia del documento y, en su caso, la voluntad manifestada al respecto por el Gobierno». En lo demás, la tramitación se corresponde con la prevista en el Reglamento del Congreso de los Diputados, que remite a la establecida para las comunicaciones del Gobierno (cfr. arts. 181-182 RPCant).³⁴

3.2 La tramitación de informes que por disposición legal deban remitirse a las Cámaras

Resta por analizar el supuesto previsto por el artículo 201 del Reglamento del Congreso, que encuentra también su equivalente en el artículo 183 del Reglamento del Senado —el cual, cabe anticipar, no contiene una regulación sustantiva del debate, sino que remite a lo que disponga el Presidente, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces—, así como en bastantes reglamentos autonómicos, sobre todo los más fieles al modelo inicial del Congreso.³⁵

Es necesario poner de relieve el extraordinario interés que encierra este procedimiento, desde una consideración en abstracto y comprensiva de la posición que los actuales reglamentos parlamentarios otorgan a los distintos actores que intervienen en el funcionamiento de nuestros actuales sistemas parlamentarios, fuertemente *racionalizados*, que determina la existencia de un monopolio, al menos de facto, sobre el conjunto de la actividad que se desarrolla en el seno de las Cámaras, en manos del binomio Gobierno-mayoría. Una situación que suele ser invocada como uno de los factores determinantes de la perenne crisis de la institución y de la falta de atractivo e interés entre la ciudadanía respecto de la actividad de sus representantes políticos, convencida de que las cosas son como son y de que el contenido y el resultado de prácticamente todos los debates y votaciones en sede parlamentaria está predeterminado por la correlación de fuerzas resultante de cada convocatoria electoral.

Pues bien, pese a la brevedad de la redacción del artículo 201 RCD —y sus equivalentes autonómicos, como el art. 165 RPCant—, su potencialidad como instrumento para pro-

34 También deben mencionarse, por su especialidad, el tratamiento que al debate de planes y programas da el reciente Reglamento de la Asamblea de Extremadura de 2008, que formaliza su sustanciación por medio de la comparecencia de un miembro de la Junta, aunque el trámite es similar al previsto en el modelo del Congreso (cfr. arts. 207-208); y la previsión que recoge el artículo 149.3 del Reglamento del Parlamento Andaluz, el cual, de forma congruente con la atribución que el art. 106.11.º del Estatuto de Autonomía le confiere sobre la aprobación de los planes económicos, impone en el trámite de este tipo de instrumentos una votación final de totalidad, sin perjuicio de la votación de las propuestas de resolución que se hubieran presentado.

35 Por su originalidad cabe mencionar que en el caso del Reglamento del Parlamento catalán de 2005, los Informes cuya remisión venga impuesta por disposición legal, a cualquier órgano estatutario, ente local, ente instrumental dependiente de la Administración de la Generalidad o vinculado a ella, o cualquiera de los órganos integrados en dichos organismos, podrán ser presentados a solicitud de un cierto número de parlamentarios mediante la comparecencia oral de un representante del órgano o ente responsable del Informe, que se tramitará en la Comisión o subcomisión que la Mesa considere competente.

piciar un debate político protagonizado casi en exclusiva por los Grupos Parlamentarios sobre un documento ajeno, elaborado por el Gobierno sobre la base de una obligación impuesta por una norma vinculante (Constitución, Estatuto o ley), es enorme. Téngase en cuenta además que el artículo remite, como en los casos anteriores, a la tramitación-base prevista para las comunicaciones del Gobierno (196-197 RCD), limitándose a precisar que el debate podrá dar lugar o no a la presentación ulterior de propuestas de resolución, según la «naturaleza» del Informe. Pero omite un elemento clave: la intervención inicial del Gobierno, que es el autor del Informe.

Basta con asistir a una sesión en la que se aplique dicho procedimiento para comprobar lo que se acaba de señalar. Normalmente asistimos a debates en los que Gobierno y mayoría parlamentaria se enfrentan dialécticamente a una oposición con muy limitadas facultades de hacerse oír; debates en los que la postura del Gobierno aparece enormemente amplificadas por el orden de las intervenciones, en las que, además de contar con el refuerzo de los Grupos que le apoyan, casi siempre tiene la última palabra y, si no la tiene, puede pedirla... Frente a este tipo de debates típicos del denominado «parlamentarismo racionalizado», en el caso de los Informes remitidos a la Cámara por disposición legal son los Grupos Parlamentarios los que previamente han debido estudiar y analizar el documento, para manifestar su posición sobre el mismo al comienzo del debate. El miembro del Gobierno que comparece como responsable del Informe interviene a continuación, habiendo escuchado previamente a los Grupos. Su intervención, frente a lo habitual, no puede limitarse a reiterar el contenido del Informe, porque previamente lo habrán hecho los Grupos que le apoyan y resultaría reiterativo. Inmediatamente antes de intervenir habrá recibido la aprobación de éstos, pero también la crítica de la oposición. Y tiene que responder a esas críticas sin apenas tiempo para analizarlas y encontrar argumentos para rebatirlas, en una posición que es la que habitualmente padecen los grupos de la minoría. Después intervienen de nuevo los Grupos en el turno de réplica, y el miembro del Gobierno es entonces testigo de un debate novedoso, en el que, a diferencia de lo que suele ser habitual, el centro de gravedad no pivota sobre él, sino que asiste, de forma pasiva, a un debate que es más bien de tipo circular, donde los representantes de los Grupos Parlamentarios se ven forzados, según el caso, a insistir en la defensa de la línea política del Gobierno, pero también a valorar y –como es lógico– criticar las alternativas de la oposición; o, en el caso de ésta, a criticar esa política gubernamental defendiendo sus alternativas y contraponiéndolas a las del bloque mayoritario. Finalmente y tras un breve receso, los Grupos pueden presentar propuestas para su debate y votación. El Gobierno ya no interviene en esta parte, aunque la cortesía parlamentaria y la propia finalidad del trámite –manifestar la posición de la Cámara sobre el Informe debatido–, aconsejarían que su representante permaneciera en la sala.

En conclusión: un auténtico debate sobre distintas alternativas para el diseño de políticas públicas, que seguramente despertaría el interés de quienes pudieran asistir a él, ya fuera presencialmente o por medio de las nuevas tecnologías.

Es momento ya de concluir. Seguramente podría hacerse mención de algunas peculiaridades previstas en los textos reglamentarios de más reciente revisión y con interés para el tema que, de forma un tanto caótica, se ha pretendido abordar. Sin embargo, razones evidentes de extensión del trabajo y falta de información de primera mano para su autor, hacen imposible extenderse más sobre las «Comisiones de Seguimiento» previstas por el artículo 56 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, «para el control específico de determinadas actuaciones y políticas públicas del Gobierno de la Generalidad»; o sobre la interesante y completa regulación de las Propuestas de impulso del Reglamento de la Asamblea Extremeña (art. 209-217).

Como casi siempre ocurre en sede parlamentaria, el tiempo corre en contra del ponente, que debe ceder a otros su turno.