

Utopia i fabianisme: per un control parlamentari corresponsable

Ismael Pitarch / Professor de Dret Parlamentari (UPF)

I.— Primer de tot, anem a fer algunes afirmacions fonamentals —en el sentit que constitueixen el fonament de les posicions que després s'expressen—, sense justificar ni desenvolupar, perquè no és l'ocasió, però que són a la base dels raonaments i les propostes que s'apuntaran després amb una miqueta més d'amplitud.

La funció parlamentària de control és una funció essencial i indefugible, no únicament en els sistemes parlamentaris de govern, sinó també en els sistemes presidencialistes; tan important com la funció legislativa, amb més transcendència, però, en el temps present, perquè va lligada a la funció principal de legitimació.

La funció parlamentària de control no és una funció aïllada i tancada en si mateixa, de límits clars i fixos; al contrari, és una funció amèbica, de contorns difusos i làbils, que s'imbrica amb les altres funcions parlamentàries, especialment amb les funcions d'informació, i més encara amb la pedagògica i amb la de legitimació, però també amb aquelles que, a primera vista, podrien semblar més allunyades, com són la funció legislativa i l'electiva.

Vivim en democràcies formals, procedimentals i rituals, en què totes les actuacions i les decisions són sotmeses a formes i procediments ritualitzats que poden confondre els distrets: la democràcia no és la forma; la democràcia és el fons, però sense respecte per la forma, difícilment es respecta el fons. En aquesta àrea, com en tantes altres relatives a l'Estat, tan importants com els procediments formals, o més encara, ho són els procediments informals, que acompanyen, impregnen, modulen i fins i tot substitueixen, si convé, els procediments formals.

Ací té molta importància el comportament cívic. Quaranta anys de dictadura franquista impregnaren la societat i la ciutadania de comportaments autoritaris i corruptes; la trivialització mediàtica, sobretot la televisiva, afavoreix qualsevol cosa, abans que el comportament reflexiu i la decisió independent. L'únic remei eficaç és el que proposaren els socialistes fabians: impregnar la societat de nous valors; anar estenent-los com una taca d'oli, substituint i reinvertint els valors i els procediments: on hi ha abús de poder, cal posar democràcia participativa; on hi ha autoritat incontrolada, cal substituir-la pel control democràtic; el poder legitimitat només per l'exercici i per la investidura messiànica ha d'ésser substituït pel poder legitimitat per l'eficàcia i subordinat al diàleg amb la ciutadania.

Fa ja molts anys que els nostres predecessors ens donaren una consigna que encara conserva tota la seva eficàcia: democràcia és pedagogia, per al ciutadà i per al governant, en la teoria i en la pràctica, en la vida i en la ciutadania.

Des d'aquestes premisses passarem a formular, en el context del nostre sistema parlamentari de govern, algunes propostes per a exercir i millorar l'exercici del control del govern pel Parlament, o millor encara per part dels grups parlamentaris que no pertanyen a la majoria governamental; per bé que també ens referirem a la relació que hi ha d'haver entre el govern i la seva majoria parlamentària, que dirigeix i de la qual rep suport i impuls. Queda clar, d'entrada, que postulem una democràcia en profunditat i que no en tenim prou amb ritus democràtics, sinó que ens resulta imprescindible una democràcia real, en la vida política i sobretot en el joc i la relació institucional.

II.– Acabem de parlar de la relació de la funció de control amb la funció informativa, perquè estan indissolublement relacionades, però també perquè la primera no és possible sense la segona. Per a un bon control és imprescindible la informació, que és la base que el permet; si no sabem el que passa, malament podrem saber per què passa i menys encara si podria ser d'una altra manera, o si hi ha alternatives vàlides. Per tant, la primera condició perquè l'oposició pugui exercir el control del Govern és que estigui ben informada. Les minories parlamentàries poden buscar la informació de moltes maneres: amb els mitjans de comunicació social, mitjançant l'estudi, mitjançant el contacte i el diàleg amb els seus militants i els seus electors, escoltant els sectors socials a qui s'adrecen més específicament i el conjunt de la societat, especialment la que està en conflicte o en crisi, la que està més descontenta, més desatesa o més marginada. De tota manera hi ha una font d'informació que és indefugible i insubstituïble: la informació de què disposa el Govern. Per això, una de les primeres obligacions dels governs democràtics és subministrar informació al Parlament, sense excuses, sense retards, sense subterfugis.

Primer de tot, doncs, cal tota la informació que exigeixen i obliguen les lleis. Perquè si el Parlament ha establert amb una norma amb rang de llei que el Govern ha d'informar-lo sobre una matèria –execució del pressupost, evolució del deute i de determinades magnituds socioeconòmiques, informació relativa a determinats sectors o àrees d'intervenció de l'Administració...– és perquè considerava institucionalment que aquella informació li era rellevant per a exercir les seves funcions. Després, considerat el caràcter col·lectiu tant del peticionari com del destinatari, cal la informació escrita, sol·licitada o acordada pels òrgans parlamentaris, mitjançant l'aprovació de resolucions, ja sigui pel Ple, ja sigui per les Comissions Parlamentàries. Finalment, cal la informació demanada pels membres del Parlament, bé sigui sota la fórmula de pregunta escrita, bé sigui sota la fórmula de la sol·licitud d'informació, independentment que els peticionaris en siguin molts, un supòsit que tindrà prioritat, o sigui un únic membre del Parlament. Respecte a aquests últims procediments, sembla prudent advertir que convindria promoure una petita reforma del Reglament, o de la seva aplicació: les preguntes amb resposta per escrit s'han de referir a temes puntuals i concrets; quan es desitja informació seriada, o de més volum documental, convé decantar-se per la sol·licitud d'informació.

En altres procediments parlamentaris, la funció de control va lligada o, fins i tot, predomina sobre la funció informativa; ens referim a procediments com les preguntes amb resposta oral –en comissió o en sessió plenària– i a les interpellacions en què la informació no se sol·licita i s'obté per escrit, si no que neix d'un diàleg entre els membres del Govern i els del Parlament; en aquests procediments, en la demanda d'informació va implícita sempre, i sovint s'explicita, una valoració contrària a la del

Govern, per part de qui promou el procediment que precisament pretén de corregir mitjançant l'acció parlamentària.

Una fórmula encara més directa i de vegades eficaç és quan el Parlament requereix la presència davant seu dels membres del Govern perquè l'informin sobre qualsevol qüestió de la competència o interès d'aquell, i aquest la dona mitjançant una compareixença, o una sessió informativa, davant una comissió; en aquest supòsit, la informació té l'avantatge de la seva immediatesa, la possibilitat que pugui ésser controvertida i contrastada. Els procediments parlamentaris per a controlar el compliment de mocions i resolucions tenen també caràcter bifrontal, i la funció informativa voreja la funció de control o s'hi imposa.

En tots els procediments parlamentaris que acabem d'esmentar, més important que promoure reformes reglamentàries per modificar els procediments —que també és el cas, especialment pel que fa a aconseguir més proximitat i immediatesa entre la formulació de la petició o pregunta i la seva atenció o resposta— és corregir i rectificar l'actitud política de qui respon: el dret de control i el dret a obtenir informació del Govern són uns drets dels membres del Parlament, consubstancials amb el parlamentarisme democràtic; tal vegada no siguin aquests els procediments en què els membres del Govern s'hi troben més còmodes, ni aquells en què el protagonisme polític els és més satisfactori; són, però, imprescindibles per a equilibrar la vanitat i l'adulació que acompanyen els titulars de responsabilitats governamentals; el dret d'ésser afalagats i aplaudits és acompanyat de l'obligació d'ésser criticats, que acostuma a descomptar-se en assumir la funció, però que ineludiblement és inclosa en el sou. Quan el titular de la funció governativa té les virtuts personals requerides, troba en els procediments de control i informatius una manera positiva d'equilibrar i contrastar la bondat de les seves posicions, de cercar argumentacions convincents per a defensar-les, d'auscultar sectors socials i polítics que no formen part habitualment del seu cercle d'interlocutors, de completar i corregir les posicions pròpies...

III.— Encetem ara un tercer bloc en què, per a fonamentar i construir un parlamentarisme democràtic en profunditat, cal incorporar al nostre sistema propostes i experiències prou contrastades en altres entorns propers al nostre context cultural i polític que, ara sí, requereixen modificacions reglamentàries.

En primer lloc, cal parlar de les comissions d'investigació, tan mitificades com desconegudes i mal portades en els nostres parlaments. Deixem de banda, perquè ens portaria massa lluny, la judicialització de la política i la confusió interessada dels rols que corresponen respectivament a les comissions parlamentàries d'investigació i als tribunals de justícia; els treballs respectius, adequadament portats, són plenament compatibles i també el resultat de la seva tasca: les conclusions d'una comissió d'investigació poden comportar l'exigència o l'assumpció de responsabilitats polítiques, sense que sempre i necessàriament vagin acompanyades de responsabilitat penals, que només són escatides i imposades pels tribunals. Deixem també de banda la necessitat d'enfortir l'obligació de col·laborar amb les comissions d'investigació, tan els ciutadans particulars com els funcionaris públics i les autoritats polítiques, i la necessitat d'aportar, especialment per part de l'Administració, la documentació sol·licitada per al seu treball; en aquest supòsit també, més necessari que enfortir les sancions penals o administratives, per desatenció als requeriments de comparèixer o de col·laborar, és imprescindible de crear la consciència social de

deure cívic ineludible. Resulta imprescindible incorporar al nostre Reglament parlamentari l'automatisme de la constitució de les comissions parlamentàries d'investigació, sempre que les reclami una minoria reforçada –un quart, un terç dels membres de la cambra; dos o tres grups parlamentaris–, si no ho veta explícitament en debat i votació pública una majoria també reforçada –absoluta o de dos terços. Per a enfortir i aprofundir el control parlamentari sobre el Govern cal sostreure a la majoria la capacitat d'autoritzar les comissions d'investigació i la possibilitat de limitar i condicionar el seu pla de treball; cal introduir mecanismes automàtics garantistes pel que fa a qüestions procedimentals i d'actuació. La majoria ha de recuperar i mantenir tota la seva força en tot el que afecta les conclusions i les decisions finals. Al cap i a la fi, no és més que una manera de recuperar també en aquest procediment la vella i imprescindible clau de volta del parlamentarisme anglès: la minoria parla, la majoria decideix. El cost polític de les crítiques, fins i tot els intents d'instrumentalització per part de minories sense responsabilitats governamentals, és molt menys costós per a la democràcia que l'ocultació, la por a la investigació i la manca de transparència en la gestió i la distribució de recursos i mitjans públics per a l'atenció de necessitats col·lectives; també enforteix més la democràcia el self control, l'autolimitació i l'autoregeneració, que no la imposada externament.

Un altre mecanisme que pot enfortir i alhora facilitar el control del Govern –que, d'altra banda, ja ha estat prou experimentat a parlaments del nostre entorn– és el de les oficines pressupostàries, que si bé varen néixer en el context d'un sistema presidencialista de separació de poders, com és el dels EUA, per contrapesar des del Congrés el fortíssim poder del president, especialment en l'àrea econòmica, s'han anat adoptant i adaptant posteriorment als esquemes del sistema parlamentari, o de col·laboració entre el legislatiu i l'executiu.

Una oficina pressupostària parlamentària ha de complir diverses funcions, totes profitoses per a un major control parlamentari de la despesa pública. Primer de tot ha de rebre del Govern la més àmplia informació sobre l'execució del pressupost – crèdits contrets, saldats i pendents...–, i també sobre la seva evolució –transferències i modificacions de crèdits–; aquesta informació ha d'arribar al Parlament tot just el Govern hagi adoptat un acord ferm; únicament una informació en línia o instantània permet un control i un seguiment eficaç del pressupost; avui dia resulten absolutament frustrants tant el diàleg inútil que consumeix llargues i feixugues sessions de debat infructuós al si de la Comissió i del Ple en què s'aproven els pressupostos, com la facilitat amb què el Govern pot modificar els crèdits pressupostaris aprovats pel Parlament, sense que aquest en tingui un coneixement eficaç.

L'oficina ha de tenir accés a les dades de què disposa el Govern sobre l'evolució de la situació econòmica, social i pressupostària. L'objectiu fonamental d'aquesta oficina pressupostària és fornir els grups parlamentaris i els membres del Parlament –principalment els de l'oposició o que no donen suport al Govern, però no únicament, perquè altrament els resulta quasi impossible d'obtenir– d'informació suficient i entenedora de totes les dades relatives al pressupost, la seva execució, l'evolució i la modificació, quan condicionen o limiten les polítiques públiques que vulguin promoure. En el moment present, tota aquesta informació arriba tard, malament i oculta al Parlament; això comporta que ni la formulació d'alternatives, ni el control i el seguiment siguin eficaços.

Hi ha una altra circumstància que incrementa el diàleg de sords: la utilització de paràmetres diferents per part de qui controla respecte al que és controlat. Un desbastament previ per part de tècnics que, si no utilitzen les mateixes mesures, tinguin l'obligació d'assenyalar el perquè, la fonamentació i la validesa de les seves discrepàncies, facilitaria i incrementaria el control sobre l'ús dels limitats recursos públics.

L'oficina, constituïda per personal tècnic d'alta qualificació, ha d'ésser independent del Govern i ha de destacar per la solvència, la neutralitat i l'objectivitat de les seves anàlisis; aquest personal ha d'estar subjecte al mandat del Parlament, però no necessàriament ha d'ésser funcionari: poden establir-se convenis amb les universitats, els centres de recerca i investigació i els col·legis professionals, per a garantir l'assessorament millor i més eficient en cada tema i moment; evidentment aquest personal disposa de l'expertise requerida; és a dir, assessoren el Parlament, a més dels clàssics juristes, politòlegs, experts en polítiques públiques, economistes, sociòlegs, enginyers, arquitectes, metges, educadors...., en funció de l'àrea sobre la qual el Parlament hagi de pronunciar-se o vulgui controlar l'acció del Govern. L'oficina treballa distribuït entre els grups i els diputats, amb caràcter setmanal, mensual i trimestral, informació sobre el pressupost, amb un doble caràcter de completesa i rigor, per a ésser analitzada per experts, i divulgatiu, perquè tots els membres –i, si convé, la ciutadania– pugui gaudir d'una informació contrastada, de qualitat i intel·ligible. L'oficina treballa també a instància de part, elaborant els informes i els estudis relatius al pressupost, en un sentit ampli, que li encomanin les comissions i els grups parlamentaris. Un aspecte complementari de l'oficina és encomanar-li l'estudi i el seguiment de les polítiques econòmiques específiques de l'acció del Govern.

Aquesta darrera informació ens obre la porta a una nova àrea d'intervenció parlamentària: les oficines d'avaluació legislativa i de seguiment de polítiques públiques. Els dos temes van ineludiblement lligats, per bé que tenen abast i objectius diferenciats.

Pot ésser prudent obrir el tema amb les oficines d'avaluació legislativa –que no s'ha de confondre amb l'imperatiu ineludible de millorar la qualitat de les lleis, que ha d'ésser garantida durant la seva tramitació–; l'avaluació legislativa té un moment previ, de major responsabilitat del Govern, quan s'analitza ex ante si la nova llei, o les modificacions que es proposen, són necessàries, possibles, eficaces i econòmiques; aquesta anàlisi, el Govern l'ha de fer rigorosament i la informació obtinguda l'ha de trametre al Parlament completa. Atès que les minories que constitueixen l'oposició o l'alternativa al Govern no disposen del suport d'una tecnoestructura administrativa, és l'oficina d'avaluació legislativa qui els l'ha de donar. L'altre gran objectiu, en què el protagonisme pot correspondre més al Parlament, és l'avaluació ex post, quan s'analitza si la norma dona els fruits esperats, quines disfuncions genera, si són corregibles, o si se'n pot prescindir perquè resulta ineficaç o ponderadament excessiva i massa costosa.

Un pas nou és obrir el seguiment legislatiu a les oficines de seguiment de les polítiques públiques en què el Govern es vegi més implicat o el Parlament consideri prioritàries en cada moment i en cada legislatura.

El sistema de treball, els objectius, els clients, les necessitats i els mitjans són similars als de les oficines pressupostàries: disposar d'informació suficient i de qualitat, contrastada i elaborada amb rigor i independència per a permetre dos objectius: seguiment de l'acció del Govern, formulació d'alternatives i impuls de noves vies d'acció política.

IV.– La lògica del discurs ens ha portat a centrar-nos primerament en l'anàlisi del control que fan del Govern les minories d'oposició, que pretenen o poden esdevenir-ne l'ombra o l'alternativa. Hi ha en aquesta dinàmica un factor que no es pot negligir: de vegades els membres del Govern, i els governs en el seu conjunt, deslegitimen o dificulten l'acció dels membres i dels grups parlamentaris de l'oposició, amb la inefable excusa que pretenen únicament de desgastar el Govern, o fer oposició destructiva. A més de considerar que les regles democràtiques són bidireccionals: s'apliquen les mateixes al Govern que a l'oposició; cal no oblidar que en un sistema parlamentari de govern l'alternança en la majoria és consubstancial al sistema i imprescindible per a garantir un sistema de govern transparent i democràtic. Dit això, tampoc no es pot negligir la necessitat d'una cada vegada més exigent lleialtat i bona fe parlamentària, que ha d'impregnar el comportament tant del Govern i la seva majoria com de les oposicions que es constitueixen, sota pena de desnaturalitzar i pervertir els procediments parlamentaris i deseducar la ciutadania. En qualsevol cas, el self-restraint imprescindible en una democràcia de qualitat, l'han d'aplicar totes les institucions i totes les forces protagonistes; no oblidant, però, que, en una democràcia fabiana, hem d'estar tots impregnats de self no de la limitació de l'altre.

Un apunt final: la relació de control parlamentàriament es configura de manera fonamental des de la relació Govern –protegit, embolcallat, defensat i explicat per la seva majoria parlamentària– i minories d'oposició o alternatives; des d'aquesta lògica estan pensats i regulats la major part dels procediments parlamentaris de control i informatius. La lògica del sistema parlamentari de govern comporta que la majoria governamental –perquè la dirigeix– i parlamentària –perquè la defensa i explica i, si convé, permet traduir l'acció de govern en legislació–, vertebrada entorn d'un líder i un programa, amb el qual obtingueren successivament una majoria suficient davant l'electorat, primer, i després davant el Parlament en el debat i la votació d'investidura, és criticada i controlada per les minories d'oposició que pretenen construir un govern alternatiu, tan aviat com obtinguin el suport electoral o parlamentari suficients.

Què passa, però, entre el Govern i la seva majoria parlamentària? Qui és el dominant i qui està en posició subordinada?; la resposta a aquests interrogants ens portaria massa lluny en aquesta reflexió elemental, però és insinuada en algun dels adjectius reiterats.

Hi ha, però, una qüestió fonamental amb què acaba aquesta reflexió utòpica i fabiana: és imprescindible que un partit, un grup parlamentari, un govern, que postulen una democràcia en profunditat i participativa, es dotin de mecanismes de control interns. La temptació d'adaptar-se a les circumstàncies, la força dels fets, la insuportable fortalesa de la realitat sovint fan trontollar propostes, promeses, compromisos electorals i programes de govern, pels quals i amb els quals resultaren investits. Qui té cura que el partit, el grup parlamentari i el Govern no s'apartin dels seus compromisos o els traeixin? Evidentment és responsabilitat de tots tres, i també del seu electorat –i fins i tot de tota la ciutadania, que podrà tombar la truita. Posats a

somiar, pensen que els millors de tots quatre grups –militants, membres, governants i electors– s’apleguen per vetllar que la majoria governamental i parlamentària apliqui el seu programa electoral i de govern, que el defensi davant les alternatives i crítiques de les minories i que finalment, quan l’hagi de canviar, adaptar o modular, expliqui públicament a la societat civil i a tota la ciutadania les raons o les necessitats que el porten a fer-ho.