

El control parlamentario desde la perspectiva del Gobierno*

Javier García Fernández
Catedrático de Derecho Constitucional

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LOS MODELOS CONTEMPORÁNEOS.—3. LOS ORÍGENES DEL MODELO ESPAÑOL.—4. LA EVOLUCIÓN DEL MODELO ESPAÑOL.—5. EL MODELO INSTAURADO EN 1996.—6. CONCLUSIONES GENERALES SOBRE EL MODELO ESPAÑOL DE ORGANIZACIÓN GUBERNAMENTAL DEL CONTROL PARLAMENTARIO.

1. INTRODUCCIÓN

La organización gubernamental del control parlamentario es la parte sumergida de este instituto aunque, a diferencia de un *iceberg*, no es la parte más importante del mismo. Sin embargo, su conocimiento y su análisis poseen indudable interés por dos razones concurrentes: a) porque conlleva un determinado modelo de organización administrativa del Gobierno; b) porque revela cómo se efectúa la distribución interna de competencias y aun de poder dentro del Gobierno.

Desde el primer punto de vista, el análisis de este tipo de organización administrativa es un elemento importante para entender cómo se realiza una acción administrativa caracterizada por la bipolaridad, es decir, una acción administrativa al servicio, por un lado, de unos fines que no son proporcionar bienes y servicios al ciudadano sino hacer posible, con forma jurídica, las relaciones de naturaleza política entre dos órganos consti-

* Una versión más reducida de este trabajo fue presentada como ponencia en las VI Jornadas de Derecho Parlamentario, dedicadas a «Problemas actuales del control parlamentario», que fueron organizadas por las Secretarías Generales del Congreso de los Diputados y del Senado en enero de 1995. Agradezco al coordinador de esas Jornadas, don Benigno Pendás, la autorización para publicar esta nueva versión.

tucionales¹. Y, por otro lado, caracterizada también, por lo dicho, por una relación entre dos órganos, uno de los cuales desencadena la acción que se dirige al segundo y éste la devuelve tras un procedimiento de doble naturaleza administrativa y política.

Pero este análisis es importante también porque revela la distribución interna de competencias dentro del Gobierno, esto es, contribuye mejor al conocimiento jurídico de la acción del Gobierno. Concretamente, permite: a) detectar si en el seno del Gobierno predomina el principio de Canciller o el principio departamental; b) en qué medida tiene vigencia, en el ámbito de las relaciones con el Parlamento, el principio colegial; c) qué posición ocupa el órgano encargado de esas relaciones (Ministro, Secretario de Estado) y su titular respecto a los otros miembros del Gobierno con las Cámaras (más centralizado, más descentralizado).

Tanto desde el punto de vista jurídico-público como desde el punto de vista politológico, el tema reviste interés aunque la bibliografía en lengua española es sumamente escasa, limitándose prácticamente a dos monografías coetáneas debidas a Manuel RUIZ CÉZAR y a Pedro PEÑA², más otra monografía más reciente que trata este tema inmerso en la posición política general del antiguo Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno³. No es de extrañar esta escasez doctrinal dado que en la doctrina clásica del siglo XX tampoco se trata este tema: nada encontramos en los manuales y tratados de Esmein, Hauriou, Duguit, Orlando o Romano. Ni siquiera se ocupan de ello los dos constitucionalistas que antes de 1939 tuvieron más sensibilidad para la dimensión constitucional del Gobierno como fueron Barthélemy en Francia y Ruiz del Castillo en España. Tampoco encontramos referencias de interés en otro «clásico» mucho más reciente que ha estudiado mejor que nadie el trabajo gubernamental como Jacques FOURNIER⁴.

¿A qué se debe este olvido? La primera respuesta que se viene a la men-

¹ Sobre la combinación de elementos jurídicos y políticos en el instituto del control parlamentario, véase Javier GARCÍA FERNÁNDEZ, «La función de control del Parlamento sobre el Gobierno. Notas sobre su configuración jurídica», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 31, primer cuatrimestre de 1994, págs. 31-69.

² Manuel RUIZ CÉZAR, «Estudio práctico comparado sobre los organismos encargados de las relaciones entre Parlamento y Ejecutivo en los Países de la Comunidad Económica Europea en relación con el sistema español», *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, núm. 1450, 25 de marzo de 1987, págs. 3-23; Pedro PEÑA, «El Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, en su vertiente parlamentaria», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 17, segundo cuatrimestre de 1989, págs. 55-86.

³ GARCÍA FERNÁNDEZ, «El Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno», en ÍDEM (ed.), *1812-1992. El arte de gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1992, págs. 213-233.

⁴ Jacques FOURNIER (*Le travail gouvernemental*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques-Dalloz, París, 1987, págs. 79-91) dedica unas pocas páginas a la relación del Gobierno con el Parlamento, pero éstas están centradas en el análisis de la influencia del Gobierno sobre las Cámaras sin hacer referencia a su dimensión orgánica. También encontramos la misma ausencia en la anterior edición policopiada de esta obra, *La coordination du travail gouvernemental*, Service de Polycopie de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, 1985-1986, págs. 38-46.

te de cualquier constitucionalista es simple: el tradicional olvido del Derecho regulador del Gobierno. El Gobierno ha sido hasta hace poco la cenicienta del Derecho constitucional⁵ y ello también se refleja en esta materia que, después de todo, no es de las más importantes dentro del entramado orgánico que es el Gobierno.

Pero al lado de esta explicación genérica de carácter más dogmático que práctico conviene añadir otras causas que de forma sumaria se pueden enunciar de la siguiente manera:

a) La debilidad orgánica de los Gobiernos antes de 1945. Aunque el caso más significativo fuera Francia, otros muchos ordenamientos también dejaban al órgano Gobierno en una situación de debilidad, ya porque éste perdía su perfil y su fuerza en favor del Monarca en las Monarquías constitucionales (España, Italia, Alemania, Bélgica), ya porque era un órgano subordinado al Parlamento en las Repúblicas parlamentarias (Francia). Esta debilidad estructural repercutía en la relación siempre subalterna con el Parlamento que determinaba que no se estableciera ninguna estructura orgánica especial para servir a tal relación⁶.

b) *A fortiori*, la debilidad orgánica del Presidente del Gobierno. Señalando igualmente que el caso francés, donde ni siquiera existía una Presidencia del Gobierno autónoma, era un caso extremo, lo cierto es que la débil posición política y jurídica del Presidente determinaba que careciera de un aparato administrativo propio que hubiera sido el encargado de organizar su relación con el Parlamento⁷.

c) El sistema pluripartidista más o menos extremo que surgió en tantos países europeos en el siglo XX (Tercera República francesa, Segunda República española, República de Weimar) dificultó, en contra de lo que pudiera creerse, el establecimiento de un órgano *ad hoc*. El motivo es fácil de entender: al estar formado el Gobierno por Ministros de varios partidos, nadie tenía interés en centralizar las relaciones con las Cámaras pues ello restaría autonomía a cada partido dentro de la coalición, impidiéndoles realizar una política parlamentaria propia.

d) El frecuente fraccionamiento del partido gobernante también ha obstaculizado la aparición de esta clase de órganos por los mismos motivos que en los Gobiernos de coalición, esto es, para salvaguardar la autonomía de cada tendencia del partido. Los ejemplos más llamativos son los

⁵ Véase Luis LÓPEZ GUERRA, «Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del Gobierno: su aplicación a la Constitución española», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 23, mayo-agosto 1988, págs. 71-97.

⁶ Véase GARCÍA FERNÁNDEZ, *El Gobierno en acción. Elementos para una configuración jurídica de la acción gubernamental*, Centro de Estudios Constitucionales-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1995, págs. 67-120.

⁷ No obstante, en España tanto el Real Decreto de 23 de abril de 1890, que aprobó el Reglamento Provisional de Procedimiento Administrativo que se ha de observar en la Presidencia del Consejo de Ministros, como el Real Decreto de 11 de agosto de 1892, que aprobó el Reglamento de Procedimiento Administrativo de la Presidencia del Gobierno, establecían un Negociado encargado de las relaciones con la Real Casa y con los Cuerpos Colegiadores (*Ibidem*, págs. 91-92).

Gobiernos de Unión del Centro Democrático en España, cuyo primer Ministro Adjunto para las Relaciones con las Cortes duró poco más de dos meses sin ser nunca cubierta esa vacante hasta mucho después (*vide infra*), y los Gobiernos franceses de todo el período socialista y hasta de Balladur (aunque aquí sí había coalición), cuyos Ministros de Relaciones con el Parlamento nunca han tenido gran peso político.

e) La escasa regulación interna del funcionamiento del Gobierno salvo en la República Federal de Alemania ha dificultado también la existencia de estos órganos, pues si el procedimiento de trabajo y los instrumentos de coordinación carecen de una mínima regulación y aun de formalización, la relación con el Parlamento es un mero dato político que se ejecuta de la manera que cada coyuntura exige, sin intentar enmarcarlo en una organización específica.

f) Finalmente, no se debe olvidar que la ausencia de un órgano *ad hoc* que realice la relación Gobierno-Parlamento constituye una victoria de la alta burocracia sobre los políticos ya que la forzosa relación que ha de existir con el Parlamento queda «despolitizada», esto es, queda sustraída del control político del Gobierno en beneficio de la alta burocracia que la asumirá como una actividad administrativa más.

Estas circunstancias ayudan a entender tanto la tardía aparición normativa y dogmática de los órganos gubernamentales de relación con el Parlamento como las carencias que todavía se observan en muchos ordenamientos. Pero ello no quiere decir que la organización gubernamental de esta materia no exista.

2. LOS MODELOS CONTEMPORÁNEOS

En el trabajo citado más arriba, RUIZ CÉZAR estableció una tipología fundada en dos modelos que el autor denominaba latino y septentrional⁸, estableciendo como parámetros para elaborar dicha tipología la existencia o inexistencia de un órgano central del Gobierno, la presencia o ausencia de un representante del Gobierno en las Conferencias de Presidentes o Juntas de Portavoces y el destinatario del control, sea éste el Gobierno en su conjunto o el Ministro individual.

A partir de estos parámetros y de la información que proporciona RUIZ CÉZAR se puede hablar de un modelo centralizado (órgano centralizado del Gobierno; el Gobierno asiste a la Conferencia de Presidentes o Junta de Portavoces por medio de un representante; los instrumentos de control e información se dirigen al Gobierno o al Presidente)⁹ que corresponde a las estructuras existentes en Francia, Italia, Luxemburgo (desde 1990), Portugal y Grecia. Frente al modelo centralizado tenemos el des-

⁸ RUIZ CÉZAR, *op. cit.*, pág. 708.

⁹ *Ibidem*, *in totum*.

centralizado, caracterizado por los siguientes rasgos: existencia de una unidad de asuntos parlamentarios en cada Ministerio, instrumentos de control e información dirigidos por el Parlamento a cada Ministro y ausencia del Gobierno en las reuniones de la Conferencia de Presidentes o Junta de Portavoces. Este modelo corresponde en líneas generales al Reino Unido, Irlanda, Alemania (a partir sobre todo de la Ley de Secretarios de Estado Parlamentarios de 1974) y Bélgica.

Pero del trabajo de RUIZ CÉZAR se desprende también la existencia de un modelo mixto que se definiría por la existencia de un órgano centralizado pero coordinado con las unidades parlamentarias de cada Ministerio y por el hecho de que los instrumentos de control e información se dirigen formalmente a cada Ministro aunque su respuesta es también coordinada. Este modelo mixto sería el vigente en los Países Bajos y en Dinamarca. Creo que la tipología y la información que proporciona la monografía de RUIZ CÉZAR resultan útiles y proporcionan además un cuadro bastante completo. Ahora bien, a partir de ese modelo básico se pueden elaborar algunas otras reflexiones y acotaciones.

Por un lado, habría que señalar que no existen realmente modelos puros sino que más bien se percibe que los rasgos más característicos de un modelo tienen también presencia en los otros modelos. Así tenemos que en el modelo desconcentrado de Bélgica el Primer Ministro está representado en la Conferencia de Presidentes de la Cámara de Representantes (art. 22.2 del Reglamento). Y en la misma línea, en el Reino Unido la desconcentración que ha hecho de cada Departamento un sujeto parlamentario autónomo es compatible con la existencia del *Cabinet Office*, que también tiene atribuciones parlamentarias globales¹⁰.

Es de advertir también que no en todos los ordenamientos están orgánicamente unificados el control parlamentario y el seguimiento legislativo. En Francia, como veremos más adelante, esta última actividad corresponde al *Secrétariat général du Gouvernement*¹¹, quien no sólo realiza el seguimiento y control político de los proyectos de ley, sino que se encarga también de transmitir a la Asamblea Nacional los proyectos aprobados por el Consejo de Ministros [punto II.B) del Reglamento Interior de los Trabajos del Gobierno de 3 de febrero de 1947]. Por el contrario, las relaciones políticas propiamente dichas corresponden al Ministerio de Relaciones con el Parlamento¹². Lo mismo puede decirse de los Países Bajos,

¹⁰ Véase Anthony SELDON, «The Cabinet Office and Coordination 1979-87», *Public Administration*, vol. 68, núm. 1, spring 1990, págs.

¹¹ El *Secrétariat général du Gouvernement* dispone de un servicio legislativo encargado, entre otras funciones, del seguimiento parlamentario de los proyectos de ley así como de un *attaché parlementaire* en cada Cámara. Véase Roselyne PY, *Le Secrétariat général du Gouvernement*, La Documentation Française, París, 1985, págs. 79-80.

¹² Conforme al Decreto de 7 de noviembre de 1995 (*Journal Officiel*, de 9 de noviembre de 1995). No siempre ha existido en Francia un Ministerio de estas características, pues ha sido corriente también que existieran dos Ministerios (para la Asamblea Nacional y para el Senado) encargados a su vez de las más variopintas responsabilidades (Antiguos Combatientes, Portavoz, Francofonía, etc.).

donde el control parlamentario corresponde al Gabinete del Primer Ministro y el seguimiento legislativo al Consejo de Estado¹³, e igualmente en el Reino Unido, pues el control parlamentario está desconcentrado en los Ministerios pero el seguimiento legislativo corresponde a la Oficina Jurídica Parlamentaria, que actúa así como un Departamento ministerial¹⁴.

Hay que señalar asimismo que estamos ante una materia cambiante donde se pasa de una regulación consuetudinaria a un modelo normado bien estructurado (Italia) o donde la estructura ministerial se transforma con relativa facilidad (Francia) o, en fin, donde se acaba estabilizando un modelo bien estructurado (Portugal).

Así tenemos que en Italia apareció el Ministro *sin cartera* para las Relaciones con el Parlamento en 1957 y ese carácter tuvo hasta 1990, salvo en algún período de los años setenta. Siempre con funciones coordinadoras *ad intra* y como representante del Gobierno en sede parlamentaria, su protagonismo en materia de control se acentuó en 1966 y, sobre todo, en 1983 con la reforma del artículo 13 bis del Reglamento de la Cámara¹⁵.

Posteriormente, la Ley núm. 400, de 23 de agosto de 1988, reguladora de la actividad del Gobierno y de ordenación de la Presidencia del Consejo de Ministros, permitió que se dictara en su desarrollo el Reglamento interno del Consejo de Ministros de 10 de noviembre de 1993 (*Gazzetta Ufficiale*, núm. 268, de 15 de noviembre de 1993), en donde se regula la presencia de los representantes del Gobierno en el Parlamento, la cual se atribuye al Ministro de Relaciones con el Parlamento, quien «*cura il coordinamento della presenza nelle sedi parlamentaria dei rappresentanti del Governo competente, assumendo le opportune intese con il Ministro o il Sottosegretario responsabile dell'esame parlamentare della questione o provvedimento e della relativa copertura finanziaria*» (art. 15.1).

Además de esta función genérica atribuida al Ministro para las Relaciones con el Parlamento, el Reglamento interno de 1993 atribuye a este Ministro informar al Consejo de Ministros sobre el calendario legislativo del Parlamento, preparando los temas prioritarios y efectuar todas las actuaciones que la política legislativa requiera (art. 14) así como para la conversión de decretos-leyes. En materia de presentación de enmiendas, la decisión corresponde directamente al Presidente del Consejo o, por delegación de éste, al Ministro de Relaciones con el Parlamento, salvo si su relevancia exige un examen por el Consejo de Ministros y salvo en los de contenido presupuestario que se presentan en concertación con el Ministro del Tesoro o del Presupuesto, según los casos. Por el contrario, el examen de las incidencias parlamentarias de los proyectos de ley corresponde a un Comité de Ministros *ad hoc*.

Curiosamente, el Reglamento de la Cámara de los Diputados de

¹³ RUIZ CÉZAR, *op. cit.*, págs. 721-722.

¹⁴ *Ibidem*, págs. 714-717.

¹⁵ Alberto FORNI, «Il Ministro per i rapporti con el Parlamento», *Bollettino di Informazioni Costituzionali e Parlamentari*, núm. 3, 1986, págs. 185-204.

1993, a diferencia de la reforma de 1983 del anterior, guarda silencio sobre la tramitación de los instrumentos de control parlamentario. A falta de datos concretos, hay que señalar que el propio Reglamento atribuye al Ministro de Relaciones con el Parlamento el control de las disfunciones que surjan en esta materia, además de la función, ya reseñada, de articular la presencia de los representantes del Gobierno en las Cámaras. Pero como los Reglamentos de ambas Cámaras no singularizan el destinatario de las mociones, interpelaciones y preguntas, sino que éstas se dirigen genéricamente al Gobierno, cabe entender que es el Ministro de Relaciones con el Parlamento el que unificará su tramitación.

Esta impresión se obtiene también de la lectura del Decreto de 13 de febrero de 1990, núm. 111, que contiene el Reglamento concerniente al Departamento para las Relaciones con el Parlamento (*Gazzetta Ufficiale*, núm. 108, de 11 de mayo de 1990), que regula las competencias del Ministro correspondiente, entre los cuales se encuentra:

«e) *gli atti del sindacato ispettivo parlamentare, istruendo quelli rivolti al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Governo*».

Este conjunto normativo requiere alguna precisión. En Italia se ha considerado tradicionalmente al Ministro de Relaciones con el Parlamento como un Ministro sin cartera, de funciones más de relación política que de coordinación intragubernamental. Esta concepción no fue alterada con la Ley 400 de 1988, ya que su artículo 19.h), destinado a regular las funciones del Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros, atribuía a éste extensas funciones en materia de coordinación parlamentaria¹⁶, que dio lugar a que cada Presidente del Consejo optara por encargar estas funciones al Ministro o al Secretario General, según sus preferencias. Así, por ejemplo, el Decreto del Presidente de la República de 4 de agosto de 1989 (*Gazzetta Ufficiale*, núm. 220, de 20 de septiembre de 1989) delegó todas las funciones del Presidente del Consejo relacionadas con las Cámaras en el Ministro (todavía sin cartera) para las Relaciones con el Parlamento, de modo que este Decreto, a pesar de su naturaleza *intuitu personae*, es una pieza esencial para entender el marco jurídico de las relaciones Gobierno-Parlamento en el ordenamiento italiano, entre las cuales aparecía:

«*curare gli adempimenti concernenti gli atti del sindacato ispettivo parlamentare, istruendo quelli rivolti al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Governo e provvedendo alla risoluzione di eventuali conflitti di competenza in materia tra Dicasteri*».

¹⁶ Véase Alberto BARBIERO, «Il regolamento interno del Consiglio dei Ministri», *Le Regioni*, año XXII, núm. 6, diciembre 1984, págs. 1599-1634 (concretamente, pág. 1621).

que es la referencia más completa que hemos encontrado a las facultades relativas al control parlamentario.

El panorama cambió, con todo, con el ya citado Decreto núm. 111, de 13 de febrero de 1990, que crea el Ministerio para las Relaciones con el Parlamento, con lo cual el proceso de institucionalización se cerró en apariencia. No obstante, conviene señalar dos cuestiones: a) desde 1990, las funciones de relación con el Parlamento se han seguido atribuyendo con gran variedad de formas, de modo que en el Gobierno Amato tenía grandes responsabilidades el Subsecretario de Estado de la Presidencia, en el Gobierno Ciampi se vuelven a atribuir todas las funciones al Ministro de Relaciones con el Parlamento (por cierto, el constitucionalista Barile) y en el Gobierno Berlusconi se retornó al Ministro sin cartera que era a la vez Portavoz del Gobierno¹⁷, en tanto que con el Gobierno Dini desapareció el Ministerio; b) si comparamos el Decreto de delegación de 1989 con el Decreto de 1990 de creación del Ministerio en el punto concreto del control parlamentario (*vide supra*) podemos observar que el Decreto de 1989 era más preciso, más extenso y preveía además una función coordinadora que desapareció no sólo en 1990 sino también, con más rotundidad si cabe, en el Reglamento interno de 1993.

Sin embargo, este modelo tan coherente se quebró en el Gobierno Dini, a comienzos de 1995, pues desapareció el Ministro y el Ministerio de Relaciones con el Parlamento, nombrándose en su lugar un Subsecretario de Estado en la Presidencia del Consejo de Ministros para las Relaciones con el Parlamento¹⁸.

Se puede decir, en resumen, que el modelo italiano ha sido un modelo muy cerrado y completo organizado en torno a un eje cual es el Ministro de Relaciones con el Parlamento, quien está bajo la dependencia directa del Presidente del Consejo. Ha sido el modelo más formalizado en Derecho comparado (aunque sumamente tardío pues se inicia con la Ley núm. 400 de 1988) y responde lógicamente a las necesidades de la política italiana, ya que los sucesivos Gobiernos de coalición requerían una estructura sólida que permitiera controlar la política parlamentaria¹⁹. Habrá que esperar, no obstante, a los futuros Gobiernos para ver si se consolidan los elementos institucionalizadores fijados en 1990.

Algo distinto es el modelo francés. Veamos antes de nada el siguiente cuadro:

- Decreto de 16 de mayo de 1991 (Gobierno Cresson): Ministro de Relaciones con el Parlamento;

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Véase el «Comunicato concernente la formazione del Governo», *Gazzetta Ufficiale*, núm. 20, 25 de enero de 1995.

¹⁹ Una de las competencias del Ministro para las Relaciones con el Parlamento, según el citado reglamento de 1990, es: «*rapporti con i gruppi parlamentari, assicurando il supporto tecnico alle riunioni di coordinamento tra Governo e gruppi*» —art. 2.e)—.

- Decreto de 4 de abril de 1992 (Gobierno Bérégovoy): Secretario de Estado de Relaciones con el Parlamento y Portavoz del Gobierno, delegado ante el Primer Ministro;
- Decreto de 2 de octubre de 1992 (Gobierno Bérégovoy): Ministro de Relaciones con el Parlamento y Portavoz del Gobierno;
- Decreto de 30 de marzo de 1993 (Gobierno Balladur): Ministro delegado para las relaciones con la Asamblea Nacional y Ministro delegado para las relaciones con el Senado, encargado de los repatriados;
- Decreto de 18 de mayo de 1995 (Gobierno Juppé): Ministro de Relaciones con el Parlamento²⁰;
- Decreto de 7 de noviembre de 1995 (Gobierno Juppé): Ministro de Relaciones con el Parlamento.
- Decreto de 2 de junio de 1997 (Gobierno Jospin): Ministro de Relaciones con el Parlamento.

En el ordenamiento francés no encontramos otras referencias normativas a esta cambiante figura o a sus funciones, máxime cuando aparece por primera vez en tiempos de la Cuarta República con el Gobierno Mends-France en 1954 y ya de forma ininterrumpida en la Quinta República, alcanzando el rango de Ministro de Estado en el último Gobierno de Pompidou en 1967, rango que perdió definitivamente en 1971 cuando Chirac accedió a este cargo en el Gobierno de Chaban-Delmas²¹. A partir de 1954 la función de las relaciones con el Parlamento adoptaría toda clase de formas organizatorias: Ministro de Estado, Ministro, Ministro Delegado, Secretario de Estado, etc. Ahora bien, el todavía vigente Reglamento interior de los trabajos del Gobierno de 3 de febrero de 1947²² contiene un apartado, el IV, dedicado a las relaciones con las Asambleas, en donde dos epígrafes, el 3 y 4, tratan de las interpelaciones y de las preguntas escritas y orales, respectivamente. En tales puntos se establece un principio centralizador muy claro y que consiste en que todos estos instrumentos de control parlamentario son transmitidos por el Presidente de cada Cámara al Secretariado General del Gobierno, quien los traslada al Presidente del Consejo y a los Ministros interesados. En el caso de las preguntas escritas la respuesta circula en sentido inverso por el mismo conducto.

¿En qué medida esta previsión de 1947 sigue vigente tras la aparición

²⁰ Pero, no obstante, todavía encargado de los repatriados como se descubre en el Decreto núm. 95-752, de 1 de junio de 1995, relativo a las atribuciones de este Ministro (*Journal Officiel*, 2 juin 1995).

²¹ Christian BIGAUT, «Le ministre chargé des relations avec le Parlement», *La Revue Administrative*, núm. 240, novembre-décembre 1987, págs. 582-587.

²² Este Reglamento fue aprobado por el Consejo de Ministros pero nunca se publicó en el *Journal Officiel*. Lo fue en cambio en *Notes documentaires et Études de La Documentation Française*, en su núm. 605, de 22 de abril de 1947, es decir, más de dos meses después de su aprobación. Ulteriormente lo ha reproducido PY, *op. cit.*, págs. 96-106.

de los Ministros o de los Secretarios de Estado específicos? Se puede afirmar que esta función sigue correspondiendo a este órgano, ya que: 1) aunque en la actual estructura orgánica del Secretariado General del Gobierno no hay prevista una unidad encargada de estas funciones, existen en cambio el servicio legislativo, encargado en principio del seguimiento de la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley, y los agregados parlamentarios con similares funciones²³; 2) en el denominado *Dossier du travail gouvernemental*, que elabora el mismo Secretariado General del Gobierno para uso interno, se recuerda que las preguntas escritas se dirigen directamente por la Cámara a los Ministros pero el Secretariado cumple una función de supervisión, recordando la fecha de respuesta, examinando el borrador de respuesta, que en caso necesario se discute con los servicios del Primer Ministro, y, en fin, encarga la respuesta a otro Ministerio si el Departamento que la recibió no se considera competente²⁴; 3) en la Circular de 2 de enero de 1993 relativa a las reglas de elaboración, de firma y de publicación de los textos en el *Journal Officiel* y de la aplicación de procedimientos particulares que incumben al Primer Ministro, que preparó Bérégovoy²⁵, todo el extenso apartado 5 está dedicado al procedimiento parlamentario y allí encontramos el mismo procedimiento que describía el *Dossier du travail gouvernemental* pero con dos importantes matices, a saber, que las respuestas se cursan a través del Secretariado General, utilizando un modelo establecido el 18 de noviembre de 1987, y, en segundo lugar, que la Circular da instrucciones para la elaboración de las respuestas, recordando de paso un *arrêt* del Consejo de Estado de 26 de abril de 1956, que estableció que las respuestas a las preguntas parlamentarias no pueden ser objeto de recurso contencioso-administrativo, pero si versan sobre materias fiscales tienen el mismo rango que las instrucciones y circulares interpretativas de las normas. Como se ve, en sustancia sigue vigente el modelo de 1947. No obstante, en la contestación de las preguntas orales vuelve a aparecer el Ministro de Relaciones con el Parlamento ya que, en ausencia del Ministro preguntado, es él quien le sustituye o designa al sustituto²⁶.

El modelo francés, en definitiva, se funda en dos elementos básicos, a saber, estructura dual de organización de las relaciones con el Parlamento (un Ministro o dos para las relaciones políticas con las Cámaras y el Secretariado General del Gobierno para el control *stricto sensu*) y la concentración de todo el control parlamentario en un solo órgano, salvo la iniciación del procedimiento, en donde cada Ministro recibe directamente las

²³ *Ibidem*, págs. 79-81.

²⁴ PREMIER MINISTRE. SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, *Dossier du travail gouvernemental*, *Journal Officiel de la République Française*, París, 1986, ficha 7. En tres visitas al Secretariado General del Gobierno francés (diciembre de 1986, septiembre de 1987 y septiembre de 1988) el autor de este trabajo recibió la misma información.

²⁵ *Journal Officiel*, anexo al núm. 5, 7 de enero de 1993, y separata editada por el *Journal Officiel de la République Française*, París, 1993.

²⁶ BIGAUT, *op. cit.*, pág. 585.

preguntas e interpelaciones de la Cámara. Se trata, en fin, de un modelo consolidado que se inicia, como hemos visto, en 1947 sin que haya sufrido el menor cambio, en contraste con la figura mucho más reciente del Ministro o Secretario de Estado para las Relaciones con el Parlamento.

La conclusión que se puede sacar sobre estos modelos que encontramos en el Derecho comparado se puede resumir en las siguientes notas:

a) La concentración de las funciones parlamentarias en el seno del Gobierno surge siempre y como consecuencia de una organización descentralizada anterior y nunca a la inversa: en Italia cuando se consolidan los Gobiernos de coalición en los años cincuenta, en Francia tras la Segunda Guerra Mundial, etc. Coincide casi siempre con el parlamentarismo racionalizado y con un planteamiento fundado en una mejor relación Parlamento-Gobierno.

b) Este principio de concentración del control parlamentario no va vinculado necesariamente a un principio de Canciller para la Presidencia del Gobierno, pero sí al menos a un principio básico de coordinación intragubernamental, como se percibe en su atribución al Secretariado General francés y en los debates parlamentarios en Italia antes de 1990 y luego con el Decreto núm. 111 de 1990. Se puede decir que concentración de la gestión del control parlamentario y coordinación intragubernamental van vinculadas.

c) Igualmente se percibe en Derecho comparado que la concentración de la gestión del control parlamentario va vinculada a la formación de los Gobiernos de coalición. Así ocurre en Italia y también en Francia en 1947. Es curioso señalar que es el control parlamentario y no la relación política del Gobierno con el Grupo o Grupos Parlamentarios sobre el que se sustenta lo que aparece primero en Francia.

Se puede decir, en fin, que el modelo de concentración del control parlamentario es un modelo constitucionalmente neutro, no vinculado a un sistema determinado de relación de poderes pero que surge para impulsar la coordinación intragubernamental y, por ello, nace históricamente vinculado a los Gobiernos de coalición.

3. LOS ORÍGENES DEL MODELO ESPAÑOL

Muy pocas semanas después del nombramiento de Adolfo Suárez como Presidente del Gobierno, el Real Decreto 2213/ 1976, de 16 de septiembre, que reorganizó la Presidencia del Gobierno (*BOE*, núm. 228, de 22 de septiembre de 1976), suprimió la Dirección General de Relaciones Institucionales, creada durante el Gobierno de Arias Navarro por Decreto 573/1974, de 7 de marzo (*BOE*, núm. 58, de 8 de marzo de 1974), pero en cambio dejó subsistente —dependiendo ahora de la Secretaría General

Técnica del Ministerio de la Presidencia— la Subdirección General de Relaciones con Altos Organismos que, según el Decreto 573/1974, realizaba las actividades de preparación, gestión y propuesta de resolución de los asuntos que el Presidente del Gobierno o el Ministro de la Presidencia hubieran de comunicar a las Cortes Españolas. Era un modelo organizativo de muy bajo perfil adecuado al tipo de relación que tenía aquel Gobierno con las Cortes donde no había control parlamentario y, en cambio, una gran relación política por las alturas²⁷.

Esta escueta estructura —suficiente para unas Cortes condenadas a desaparecer— se mantuvo hasta que se formó el primer Gobierno parlamentario de Adolfo Suárez tras la celebración de las elecciones de 15 de junio de 1977. Y es ahí cuando se inicia un largo período errático para la organización gubernamental de las relaciones con las Cortes, en general, y del control parlamentario, en particular. Efectivamente, el Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio (*BOE*, núm. 159, de 5 de julio de 1977), de reestructuración de determinados órganos de la Administración Central del Estado (norma capital porque establece la estructura orgánica del primer Gobierno sometido a control parlamentario desde 1939), no menciona para nada las relaciones con las Cortes, pero en cambio otro Real Decreto de la misma fecha, el 1563/1977, vino a nombrar Ministro Adjunto para las Relaciones con las Cortes a Ignacio Camuñas Solís, nombramiento éste en donde no se especificaban las funciones de su titular.

Como no podía haber un Ministro sin estructura orgánica, unos pocos días después se dictó el Real Decreto 1692/1977, de 11 de julio, de medidas urgentes de organización (*BOE*, núm. 165, de 12 de julio de 1977), en donde se creó un órgano de apoyo y asistencia al Ministro Adjunto que consistía en un Secretario General de Relaciones con las Cortes con rango de Subsecretario, un Secretario Parlamentario para las Relaciones con el Congreso y el Senado, con categoría de Director General, y un Secretario para las Relaciones con la Administración Pública también con rango de Director General.

No hemos encontrado otras normas de rango inferior que aclaren algo más las atribuciones de estos tres altos cargos ni tampoco qué unidades estaban bajo su dependencia si bien hay que señalar que la Subdirección General de Relaciones con Altos Organismos, adscrita desde 1976 a la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Presidencia, como hemos visto, siguió existiendo y no fue suprimida hasta algún tiempo después por el Real Decreto 2761/1977, de 28 de octubre, cuando ya había cesado Ignacio Camuñas Solís como Ministro Adjunto.

Quizá esta falta de normas se deba a que Camuñas Solís cesó como Ministro Adjunto por Real Decreto 2521/1977, de 29 de septiembre

²⁷ Véase, para la relación política entre el Gobierno y las Cortes Españolas, Pilar FERNÁNDEZ-MIRANDA y Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA, *Lo que el Rey me ha pedido. Torcuato Fernández-Miranda y la reforma política*, Plaza & Janés, Barcelona, 1995, especialmente págs. 125-147 y 261-282.

(BOE, núm. 234, de 30 de septiembre de 1977), por lo que es posible que no diera tiempo a organizar una estructura sólida. Ahora bien, cesado el Ministro Adjunto, ¿quién se hizo cargo de las relaciones con las Cortes y subsiguientemente de la gestión del control parlamentario a partir de dicha fecha?

En sede normativa no es posible saberlo. El citado Real Decreto 2761/1977, de 28 de octubre, de reorganización de la Presidencia del Gobierno (BOE, núm. 267, de 8 de noviembre de 1977), no atribuye a ningún órgano de la Presidencia las funciones de naturaleza parlamentaria e incluso, como hemos visto, se suprimió la Subdirección General que se ocupaba de estas materias desde 1976. No hay el menor rastro de estas materias hasta 1979, y no deja de ser significativo este vacío si recordamos que coincide precisamente con todo el proceso constituyente y cuando se había promulgado la Ley 51/1977, de 14 de noviembre, de relaciones de las Cortes con el Gobierno, en donde se regulaban, nada menos, que la moción de censura y la cuestión de confianza. Sin embargo, el misterio se aclararía algunos años después.

Hizo falta que se promulgara la Constitución, que se celebraran las elecciones de marzo de 1979 y que Adolfo Suárez formara su primer Gobierno constitucional para volver a tener un Ministro encargado de las relaciones con el Parlamento y con unos perfiles orgánicos muy similares a los de 1977. Efectivamente, el Real Decreto 711/1979, de 5 de abril (BOE, núm. 83, de 6 de abril de 1979), nombró Ministro Adjunto para las Relaciones con las Cortes, sin cartera, a Rafael Arias-Salgado, dentro de una amplia reorganización en donde también se nombró un Ministro Adjunto al Presidente y un Ministro Adjunto para las Relaciones con la Comunidad Económica Europea, pero estos nombramientos tampoco tuvieron reflejo orgánico pues el Real Decreto 708/1979, de 5 de abril, de reestructuración de determinados órganos de la Administración Central del Estado (BOE, núm. 83, de 6 de abril de 1979), no estableció previsiones al respecto de los nuevos Ministros. ¿Tenía el nuevo Ministro Adjunto una estructura de apoyo similar a la que se atribuyó al Ministro Camuñas Solís? Tampoco fue posible saberlo en aquel momento porque, al menos en sede normativa, el silencio es total. En todo caso, parece que esta figura de Ministro Adjunto no estaba destinada a dar muchos éxitos a sus titulares, ya que Arias-Salgado cesó cuando no llevaba en su cargo ni un año por medio del Real Decreto 66/1980, de 17 de enero (BOE, núm. 16, de 16 de enero de 1980). A partir de este cese las relaciones con las Cortes retornaron plenamente al Ministerio de la Presidencia. Y decimos plenamente porque desde el Real Decreto 1015/1979, de 27 de abril, de reorganización parcial del Ministerio de la Presidencia (BOE, núm. 107, de 4 de mayo de 1979), este Ministerio estaba encargado de «las responsabilidades de coordinación e impulso necesarias para que los proyectos de ley que el Gobierno envíe a las Cortes Generales, en desarrollo directo de la Constitución, cumplan los criterios de armonía y prioridad fijados por el

mismo», para lo que se había creado el cargo de Secretario de Estado para el Desarrollo Constitucional (arts. 1 y 2).

El cese de Arias-Salgado como Ministro Adjunto para las Relaciones con las Cortes fue acompañado de la aprobación del Real Decreto 126/1980, de 18 de enero, por el que se determina la configuración y adscripción de los órganos de apoyo en la Presidencia del Gobierno (*BOE*, núm. 22, de 25 de enero de 1980), cuyo artículo 1 establecía: «El Ministro de la Presidencia está encargado de las relaciones con las Cortes». Este Real Decreto 126/1980 es singular por varios motivos. En primer lugar, por la categórica atribución de las funciones de relación parlamentaria; en segundo lugar, porque *a posteriori* desvela el misterio que había aparecido en 1977 sin aclararse hasta entonces, esto es, que la estructura organizativa establecida como apoyo del Ministro Camuñas Solís (un Secretario general y un Secretario Parlamentario) seguía existiendo (¿a quién estuvieron adscritos en el intervalo de los dos Ministros Adjuntos?) y se adscribía al Ministro de la Presidencia; y en tercer lugar, en fin, porque el Secretario Parlamentario se desdoblaba en dos que estaban encargados, respectivamente, de las relaciones con el Congreso y con el Senado, iniciándose así una estructura dual que, con diversas variaciones, ha perdurado hasta 1996. Por eso puede decirse que, más que el nombramiento de los efímeros Ministros Adjuntos, es el Real Decreto 126/1980 el punto de partida de una estructura moderna y eficaz para la relación gubernamental con las Cortes y para la organización del control parlamentario.

Llegados a este punto es posible avanzar algunas consideraciones generales sobre este período 1976-1980, que se puede considerar errático. En definitiva, se vendría a caracterizar por los siguientes rasgos:

- a) Período de titubeos y de escasa formalización normativa, propio del asentamiento de un nuevo ordenamiento jurídico.
- b) Este carácter errático es probablemente también consecuencia de las tensiones internas en el seno del partido que sustentaba al Gobierno, como se observa, por ejemplo, por la escasa duración que tuvo el mandato de los dos Ministros Adjuntos para las Relaciones con las Cortes.
- c) La misma existencia de dos Ministros, aunque de corto ejercicio, y la más duradera de un Secretario General con rango de Subsecretario acreditan que se daba una alta valoración política a la relación con las Cortes, indicio claro de parlamentarización del sistema político.
- d) No obstante lo anterior, en este período inicial no encontramos referencias orgánicas a la función de control parlamentario, por lo que no es posible determinar qué características tenía este tipo de gestión administrativa. La existencia, desde el Real Decreto 1692/1977 y hasta 1980, de un Secretario para las Relaciones con la Administración Pública induce a pensar que quizá fuese este cargo el que canalizaba *ad intra* las materias relativas al control, pero lo cierto es que esto es solamente una especulación no confirmada.

e) En todo caso, parece que se optó por un modelo centralizado de relación con las Cortes aunque dual, ya que el seguimiento y la coordinación legislativa correspondían a otro cargo. Sí parece centralizada la gestión del control parlamentario, aunque al desconocerse la estructura orgánica por debajo del nivel de Director General no sabemos hasta dónde tenían margen de maniobra los Ministerios en lo relativo al control.

f) Es probable que en la decisión de establecer un modelo centralizado tuvieran alguna influencia los Reglamentos provisionales de ambas Cámaras desde el momento en que fijaron la presencia de un representante del Gobierno en las Juntas de Portavoces y que los parlamentarios presentaran interpelaciones y formularan sus preguntas al Gobierno (aunque también era posible formular preguntas a sus miembros) y las respuestas las diera en todo caso aquél.

4. LA EVOLUCIÓN DEL MODELO ESPAÑOL

Sólo con el Real Decreto 126/1980 es posible empezar a hablar de organización gubernamental del control parlamentario con perspectiva normativa, si bien este Real Decreto no contenía una previsión específica sobre esta materia ya que, como veremos a continuación, estableció la organización matriz en donde insertar una estructura administrativa especializada en el control parlamentario. Ciertamente es que poco después esta estructura matriz empezó a desgajarse pues el Real Decreto 1049/1980, de 6 de junio, por el que se reordena la adscripción de determinados órganos de la Administración Central del Estado (*BOE*, núm. 137, de 7 de junio de 1980), creó la figura del Ministro Adjunto al Presidente encargado de la Coordinación Legislativa, sin cartera, lo que suponía dejar fuera del Ministerio de la Presidencia una de las áreas más específicas de la relación con el Parlamento cual es el seguimiento político y procedimental de la tramitación de los proyectos de ley²⁸.

Unos meses después, ya bajo el Gobierno de Calvo-Sotelo, el Real Decreto 325/1981, de 6 de marzo, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración del Estado (*BOE*, núm. 57, de 7 de marzo de 1981; corr. de errs., núm. 62, de 13 de marzo de 1981), acabó de perfeccionar este modelo y además dio lugar al nacimiento, por primera vez en nuestro ordenamiento, de un órgano encargado *ad hoc* de la gestión del control parlamentario. Concretamente, esta última norma creó la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Cortes, dependiente directamente del Ministro de la Presidencia, y además transformó las dos Secretarías Parlamentarias para el Congreso y para el Senado en Secretarías para las actividades legislativas y para las actividades del control parlamentario.

²⁸ La aparición del Ministro Adjunto al Presidente encargado de la Coordinación Legislativa fue precedida, unos días antes, de la desaparición del Secretario de Estado para el Desarrollo Constitucional.

No se publicaron normas de desarrollo de este Real Decreto, pero la mera enunciación de la estructura orgánica de la nueva Secretaría de Estado es suficiente para entender su importancia.

Tenemos así que en el período 1980-1981 queda definitivamente organizada la gestión gubernamental de las relaciones con las Cortes y, por ende, del control parlamentario, con un modelo centralizado en torno a un Departamento ministerial. Además, en este período quedan fijadas las dos opciones que se abrían en torno a los dos ejes del modelo y que se van a alternar hasta nuestros días, de tal modo que se puede señalar el siguiente cuadro de opciones:

<i>Titular</i>	<i>Criterios de organización</i>
Ministro	criterio subjetivo: Congreso de los Diputados/Senado
Secretario de Estado	criterio material: actividades legislativas/actividades control

Sobre este eje se ha organizado hasta 1996 la vertiente gubernamental de las relaciones Gobierno-Cortes Generales desde 1980 y la combinación de estos elementos ha dado lugar a varias estructuras diferentes, como veremos a continuación. Hay que llamar la atención, por otra parte, que este eje se inicia con el Gobierno de Adolfo Suárez y que continuó hasta el último Gobierno de Felipe González, si bien en cada Gobierno se han combinado los cuatro elementos de manera distinta.

Pero la buena organización que se detecta en tiempos del Gobierno de Calvo-Sotelo no significa que ya se dotara de fuerza política a la nueva organización administrativa. Un autor, LÓPEZ GARRIDO, ha señalado que la figura de Secretario de Estado no tuvo una posición relevante como representante del Gobierno, función que asumía más bien el Portavoz del Grupo Parlamentario, desempeñando además un papel nulo en sus relaciones tanto con el partido que apoyaba al Gobierno, en general, como con el Grupo Parlamentario en particular, papel tanto más reducido cuanto que, como hemos visto, no le correspondía la coordinación legislativa. Además, según este autor, cada Ministro dominaba su parcela en las actividades de control, sin que la Secretaría de Estado pudiera actuar con mucho margen de maniobra²⁹.

Recién formado el primer Gobierno de Felipe González, se dictó el Real Decreto-ley 22/1982, de 7 de diciembre, sobre medidas urgentes de

²⁹ Diego LÓPEZ GARRIDO, «Gobierno y Parlamento: dos modelos de relaciones internas (UCD y PSOE)», en el vol. col. *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985, págs. 231-243 (concretamente, págs. 233-234).

reforma administrativa (*BOE*, núm. 294, de 8 de diciembre de 1982), en donde se creó la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes y la Coordinación Legislativa, que se hacía depender directamente de la Presidencia del Gobierno, y se nombró a Virgilio Zapatero como titular del nuevo órgano. Y en desarrollo de este Real Decreto-ley se aprobó a continuación el Real Decreto 3773/1982, de 22 de diciembre, por el que se determina la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno (*BOE*, núm. 308, de 24 de diciembre de 1982), en donde no sólo se señala la estructura orgánica de la nueva Secretaría de Estado sino también se establece por primera vez una definición de sus funciones:

«Artículo 12. La Secretaría de Estado para las Relaciones con las Cortes y la Coordinación Legislativa es el órgano de la Presidencia del Gobierno encargado de la comunicación entre el Gobierno y las Cortes Generales. Igualmente asumirá la función, la coordinación con los Departamentos respectivos, del estudio, desarrollo y cumplimiento del programa legislativo del Gobierno y la información y asistencia parlamentaria al mismo».

En cuanto a la estructura orgánica, ésta aparecía con mucha más precisión que en normas anteriores y se componía de dos Direcciones Generales de Relaciones con el Congreso de los Diputados y el Senado, respectivamente, de las cuales dependían, a su vez, sendas Subdirecciones Generales de Iniciativas Parlamentarias y de Seguimiento Legislativo.

Se puede decir sin exageración que el Real Decreto 3773/1982, de 22 de diciembre, culmina con gran perfección la tendencia iniciada con el Real Decreto 1049/1980, de 6 de junio, que da una definitiva y moderna ordenación de las relaciones con las Cortes. Y lo hace con gran perfección porque aporta lo que faltaba a los Reales Decretos de 1980 y 1981, esto es, una definición jurídica de lo que se entiende por relaciones del Gobierno con las Cortes y, en segundo lugar, una estructura orgánica completa que descendía hasta el nivel de Subdirección General y que permitía conocer el alcance de las funciones de cada Centro Directivo.

Por lo demás, hay que señalar que se optó por el modelo de 1981 en cuanto al titular de la función (un Secretario de Estado) y por el modelo de 1980 en cuanto a los criterios de organización (criterio subjetivo conforme a la organización parlamentaria). Y desde el punto de vista del control parlamentario, si bien éste no aparecía suficientemente reflejado en el concepto que aportaba el artículo 12 del Real Decreto, lo más significativo es que, bajo una denominación un tanto oscura («iniciativas parlamentarias»), aparecía atribuido específicamente a una Subdirección General dentro de cada Dirección General.

Poco después, la Orden del Ministro de la Presidencia de 27 de abril de 1983, por la que se determina la estructura orgánica de este Departamento (*BOE*, núm. 103, de 30 de abril de 1983), concretó más las previ-

siones del Real Decreto 3773/1982 (práctica ésta muy poco habitual en la Administración española). Y es en esta Orden donde encontramos ya perfectamente definida la gestión del control parlamentario, pues las atribuciones de cada una de las dos Direcciones Generales aparecen definidas de la siguiente manera:

«Artículo 5. Uno. Corresponde a la Dirección General de Relaciones con el Congreso de los Diputados desarrollar las funciones de estudio de iniciativas parlamentarias, elaboración de las respuestas del Gobierno a las preguntas e interpelaciones de los Diputados, informe sobre calendario y desarrollo de los trabajos de las Comisiones, seguimiento del programa legislativo, preparación de los proyectos de ley aprobados en Consejo de Ministros y asistencia a los órganos del Gobierno y de la Administración del Estado en sus actividades relacionadas con el Congreso».

Otro tanto decía el artículo 6.1 respecto a las funciones de la Dirección General de Relaciones con el Senado, y creo que es en esta Orden donde por primera vez encontramos definida con precisión en sede normativa cómo se da respuesta gubernamental al control parlamentario y quién realiza esta función.

Igual que en el período anterior, en sede doctrinal encontramos algunas referencias a la actuación de esta Secretaría de Estado en el campo de la coordinación parlamentaria. LÓPEZ GARRIDO ha señalado cómo a partir de diciembre de 1982 se refuerza la nueva Secretaría de Estado, la cual, a diferencia de la anterior, se relaciona con facilidad con todos los sujetos de la vida parlamentaria (Portavoz del Grupo mayoritario, Presidentes de las Cámaras, Portavoces de los Grupos de la oposición), señalando incluso que «presta una ayuda importante y descarga de trabajo al Presidente y Vicepresidente del Gobierno»³⁰. Y en el caso concreto del control parlamentario actuaba eficazmente de filtro, llegando incluso a redactarse las preguntas en la Secretaría de Estado si la ocasión lo requería³¹. El resultado fue extremadamente eficaz mediante la constante relación del Secretario de Estado con el Vicepresidente del Gobierno y con los Portavoces socialistas en las dos Cámaras, o el trato frecuente de aquél con los Ministros cuando era necesario, la constante intermediación de la Secretaría de Estado entre los Ministerios y el Grupo Parlamentario Socialista para estudiar la tramitación de los proyectos de ley, etc. Y en el campo del control parlamentario se podrían citar las siguientes líneas de trabajo:

a) Respecto a las interpelaciones y preguntas orales, el Director General responsable de cada Cámara informaba a cada Ministro (normal-

³⁰ LÓPEZ GARRIDO, *op. cit.*, pág. 239.

³¹ *Ibidem.*

mente a través del Director General de su Gabinete) del contenido, fecha y hora de cada pregunta y se aseguraba de su presencia. La labor, en este tipo de preguntas, era meramente relacional sin entrar al contenido de la respuesta del Ministro.

b) Respecto a las preguntas escritas, cada Dirección General enviaba el texto al Ministerio que consideraba destinatario, comprobaba que la respuesta era remitida en el plazo oportuno, analizaba el contenido de la respuesta, lo rectificaba si lo consideraba necesario y preparaba su remisión a la Cámara, que se realizaba por oficio del Secretario de Estado.

c) Respecto a las proposiciones no de ley se recababa el criterio del Ministro interesado y con este criterio se estudiaba conjuntamente, en presencia normalmente del Director General correspondiente, con los representantes del Grupo Parlamentario Socialista.

En conjunto, en la II Legislatura, la Secretaría de Estado era una maquinaria muy bien coordinada con el resto de la Administración y con el Grupo Parlamentario Socialista que actuaba con gran eficacia³², y al propio tiempo situaba a este órgano con una vocación decididamente coordinadora y a la vez políticamente responsable de toda la relación del Gobierno con el Parlamento³³.

En 1986, el Real Decreto 1519/1986, de 25 de julio, de reestructuración de Departamentos ministeriales (*BOE*, núm. 178, de 26 de julio de 1986), creó el Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, desapareciendo así el Ministerio de la Presidencia y, consiguientemente, la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Cortes y la Coordinación Legislativa, siendo su nuevo titular Virgilio Zapatero, que era hasta entonces Secretario de Estado. Con el carácter genérico que tienen los Decretos de estructuración ministerial, ya se decía en éste que a dicho Departamento le correspondía «la comunicación entre el Gobierno y las Cortes Generales». Y esta idea se concretó ulteriormente en dos importantes normas orgánicas. La primera de estas normas es el Real Decreto 1981/1986, de 25 de septiembre, de reorganización parcial del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, que se trataba, como enseguida se comprobó, de una norma provisional destinada a dar una estructura orgánica sumaria al nuevo Departamento, por lo que se limitó a fijar los órganos básicos y con muy escasas definiciones. Aun así, su contenido era muy importante, por cuanto:

³² Hay un buen trabajo, debido precisamente a dos Diputados del Grupo Parlamentario Socialista (Pedro JOVER y Joan MARCET, «Teoría y realidad en las relaciones del Gobierno con el Grupo parlamentario y el partido mayoritario», en el vol. col. *El Gobierno en la Constitución...*, cit., págs. 265-289), que se refiere con frecuencia a la relación entre el Gobierno y el Grupo Parlamentario pero que, sin embargo, no contiene referencias a la Secretaría de Estado. Tampoco las contiene otro trabajo posterior de MARCET, «La posición de la mayoría en las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 22, 1.º trimestre 1991, págs. 8-19.

³³ PEÑA, *op. cit.*, pág. 58.

a) Retornaba a la estructura funcional y no subjetiva, es decir, como hemos visto, la que estableció el Gobierno de Calvo-Sotelo con el Real Decreto 325/1981, de 6 de marzo. En consecuencia, se crearon las Direcciones Generales de Relaciones con las Cortes y de Seguimiento de Iniciativas Parlamentarias.

b) Al dedicarse una Dirección General a los temas de control, se pudo precisar su cometido que, según el artículo 3 del Real Decreto, era «el estudio y tramitación de las interpelaciones, preguntas, proposiciones no de ley y otras actuaciones de control parlamentario».

Ahí se quedó el Real Decreto, sin especificar, como hacía la misma norma para otra Dirección General no parlamentaria, su estructura inferior.

Pero no tardó mucho tiempo en completarse esta estructura sumaria, y ello se hizo mediante el Real Decreto 984/1987, de 24 de julio, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio (*BOE*, núm. 181, de 30 de julio de 1987). En esta norma ya se concreta mucho más, tanto en sentido conceptual como en sentido orgánico, la posición gubernamental ante el control parlamentario:

«Artículo 6. Dirección General de Seguimiento de Iniciativas Parlamentarias. Uno. Corresponde a la Dirección General de Seguimiento de Iniciativas Parlamentarias realizar los estudios, trabajos de documentación y actuaciones preparatorias en orden a la formación del criterio del Gobierno respecto de las Proposiciones no de Ley y Mociones; recabar de los órganos competentes de la Administración del Estado la información que se relacione con dichas iniciativas y con las preguntas e interpelaciones formuladas ante el Congreso de los Diputados y el Senado, y proceder a su evaluación a efectos de informe y asistencia a los distintos Ministerios, así como realizar el seguimiento de los Compromisos que las Cámaras impongan al Gobierno».

Como se ve, estamos ante una definición muy completa de la posición del Gobierno ante el control. En primer lugar, se atribuye al Departamento la función de formar el criterio del Gobierno respecto a las proposiciones no de ley y mociones, lo que conlleva una opción centralizadora muy importante: es el Gobierno y no cada Ministerio en particular el que responde en bloque a las actuaciones de dirección parlamentaria. En segundo lugar, el Ministerio actúa como órgano de coordinación al servicio de esa política unificada³⁴, y hasta tal extremo es el propio Ministerio que es éste el que determina a qué Departamento dirigir una pregunta o interpe-

³⁴ En realidad, toda la actividad del Ministerio, y no sólo la parlamentaria, era la de un órgano de coordinación horizontal. Véase GARCÍA FERNÁNDEZ, «El Ministerio de Relaciones...», cit.

lación; en realidad, se puede decir que el Ministerio o Ministerios a los que se solicitaba una respuesta no hacían otra cosa que elaborar un borrador de respuesta, que el Ministerio asumía, rectificaba o incluso rechazaba. En tercer lugar, en fin, atribuye al Ministerio el seguimiento de los compromisos del Gobierno, lo que es una forma de insertar el control en la acción parlamentaria global de éste.

Y desde el punto de vista orgánico, cada Dirección General se estructuraba con criterios orgánico-subjetivos, esto es, con una Subdirección General dedicada a cada Cámara.

Hay que subrayar, como lo ha hecho ya algún autor, que la atribución de estas funciones a un Ministerio, con la consiguiente elevación de rango, supone una opción de reforzamiento político y administrativo de la relación del Gobierno con el Parlamento, de tal manera que el titular del Departamento se convertía en el especialista del Gobierno en temas parlamentarios³⁵. No hace falta resaltar la importancia política de este retorno del responsable de los temas parlamentarios al Consejo de Ministros, pues supone que en las deliberaciones de éste siempre va a haber una persona capacitada para entender, y por ende señalar, la trascendencia parlamentaria de los asuntos que se examinan y al propio tiempo está en condiciones de informar con regularidad de toda la actividad parlamentaria. Nada de esto ocurría desde 1980, fecha desde la que las cuestiones parlamentarias habían estado ausentes de forma directa en el Consejo de Ministros. Por otro lado, como también se ha señalado, el elevar de rango al responsable de la relación con el Grupo Parlamentario de la mayoría permite que éste se sienta más escuchado por el Gobierno y que las directrices que establezca el propio Gobierno tengan más fuerza política: es una forma, en definitiva, de reforzar la relación entre el Gobierno y la mayoría que le apoya, dando a ésta un mayor relieve político de cara al mismo Gobierno. Lógicamente, este reforzamiento político incide también en las funciones relativas al control pues si ya habíamos señalado que la Secretaría de Estado de 1982 desempeñaba un papel predominante y decisorio frente a los Ministerios, al elevarse el rango del titular, la posición de la Dirección encargada de las tareas de control sale igualmente fortalecida.

Tras las elecciones de 1993 y el subsiguiente cambio de Gobierno que realizó Felipe González se introdujeron nuevos cambios organizativos, aunque siempre girando sobre el mismo eje. El Real Decreto 1173/1993, de 13 de julio, de reestructuración de Departamentos ministeriales (*BOE*, núm. 167, de 14 de julio de 1993), volvió a crear el Ministerio de la Presidencia, en el que venían a converger las funciones y la organización de los Ministerios de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno y del Portavoz del Gobierno, así como algunas unidades de la propia Presidencia del Gobierno, siendo su titular Alfredo Pérez Rubalcaba. Pocas semanas después se aprobó el Real Decreto 1486/1993, de 3 de sep-

³⁵ PEÑA, *op. cit.*,

tiembre, por el que se aprueba la estructura orgánica básica del Ministerio (BOE, núm. 213, de 6 de septiembre de 1993), que introdujo nuevamente algunos cambios significativos. Es muy interesante, a este respecto, recordar el preámbulo del Real Decreto, que contiene una sumaria pero precisa teoría de la organización gubernamental de relación con las Cortes Generales:

«La coordinación del trabajo del Gobierno tiene, además de una dimensión intragubernamental, otra de carácter parlamentario. En nuestro sistema constitucional, la conexión entre ambos órganos, Cortes Generales y Gobierno, requiere la existencia de una estructura orgánica específica que, alojada en sede gubernamental, realice la doble función de mantener la necesaria relación con las Cámaras y de apoyar al Presidente y Vicepresidente en la coordinación de los distintos órganos del Gobierno para que la actividad parlamentaria se ejecute de forma unitaria y coherente. Para la consecución de estos fines, especialmente en el marco legislativo y de control parlamentario, se constituye también el nuevo Departamento, al que se dota por ello de una estructura específica, la Secretaría General de Relaciones con las Cortes»,

teoría que iba acompañada en el artículo 1 de la norma de una relación de actividades que consistían en:

- d) La comunicación entre el Gobierno y las Cortes Generales así como las funciones de coordinación y asistencia a aquél en sus relaciones con el Congreso de los Diputados y el Senado.
- e) La preparación, desarrollo y seguimiento del programa legislativo del Gobierno, y en especial de su tramitación parlamentaria».

Por eso la nueva organización presentaba tres importantes novedades, a saber, la superposición de una Secretaría General (cuyo titular tenía rango de Subsecretario) que coordinaba las dos Direcciones Generales de relaciones con las Cortes; el retorno, en segundo lugar, a los criterios de organización subjetiva, esto es, a las Direcciones Generales de Relaciones con el Congreso de los Diputados y con el Senado, que era la fórmula instaurada en 1980 y recreada en 1982 hasta 1986. Una tercera novedad de carácter orgánico, en fin, era que, por primera vez en sede normativa, se atribuía a otros órganos del Ministerio algún tipo de función relativa al Parlamento. Concretamente, el artículo 4.2.b) del Real Decreto atribuía al Subsecretario del Ministerio «apoyar al titular del Departamento en la preparación, desarrollo y seguimiento del programa legislativo del Gobierno; así como en la de su tramitación parlamentaria en colaboración con la Secretaría General de Relaciones con las Cortes»; asimismo, en esta misma línea, se atribuía a la Secretaría General Técnica «el estudio e infor-

me a los órganos superiores del Ministerio de las proposiciones de ley y no de ley y de las mociones presentadas ante las Cortes Generales, sin perjuicio de las competencias que corresponden a otros centros directivos» —art. 10.1.c) —.

Algunos de estos cambios eran reales, otros no hacían más que trasponer a la norma una realidad ya existente. Suponía un cambio, en efecto, la creación de la Secretaría General, lo que se explicaba por la necesidad de diferenciar en el seno del Ministerio todas las funciones que se le atribúan, esto es, las tres grandes áreas de Relaciones con las Cortes, Secretariado del Gobierno y Portavoz del Gobierno. Igualmente interesante, por completo y minucioso, era el cuadro de actividades que desplegaba esta Secretaría General y que era, hasta entonces, el mejor catálogo de las actividades a través de las cuales se vertebra la relación Gobierno-Parlamento, a saber:

- a) La ejecución de las directrices emanadas del titular del Departamento en las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales.
- b) La asistencia al Ministro de la Presidencia, o en su caso, la representación de éste en las reuniones de las Juntas de Portavoces de las Cámaras cuando el Gobierno estime oportuno acudir a las mismas, todo ello de conformidad con lo previsto en los Reglamentos de las Cámaras.
- c) La coordinación de la actividad administrativa en las relaciones del Gobierno con las Cortes Generales.
- d) El estudio, seguimiento y coordinación en fase parlamentaria del programa legislativo del Gobierno.
- e) La información, coordinación y asistencia al Gobierno en sus relaciones con el Congreso de los Diputados y con el Senado.
- f) La coordinación de la actividad administrativa para el cumplimiento y realización por el Gobierno de la actividad correspondiente al control parlamentario respecto del mismo.
- g) La asistencia al Gobierno en el ámbito del control parlamentario que ejercitan las Cámaras.
- h) La comunicación e información a los Departamentos ministeriales en materia de contenido parlamentario.
- i) El seguimiento del cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Gobierno en sede parlamentaria.
- j) Cualquier otra que pueda derivar de la actividad de las Cortes Generales y sus relaciones con el Gobierno y otros órganos de la Administración General del Estado» (art. 5.1).

No implicaba cambio, por el contrario, la atribución de determinadas funciones de carácter parlamentario al Subsecretario del Departamento, que ya las tenía, aunque no recogidas en norma alguna, en la anterior etapa del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Go-

bierno y cuya especificación en el nuevo Real Decreto denotaba una voluntad de integrar el seguimiento y gestión de todas las materias competencia del Ministerio en todos los órganos directivos del Ministerio sin compartimentos estancos.

Y tampoco suponía un cambio la atribución a la Secretaría General Técnica del Ministerio de la función de informe de todas las proposiciones de ley, no de ley y mociones, ya que esta labor de informe la ha realizado siempre este Centro Directivo.

Respecto a la función de control, volvía a darse otra vez el fenómeno orgánico que ya vimos en 1982, es decir, cuando se opta por una estructura orgánica de carácter subjetivo a nivel de Dirección General, la especialización en materia de control aparece en el nivel administrativo inferior que son las Subdirecciones Generales. De esta manera, en cada una de las dos Direcciones Generales encontrábamos una Subdirección General de Seguimiento de Iniciativas.

Por otro lado, en concordancia con la buena descripción del marco relacional Gobierno-Parlamento, encontrábamos una igualmente precisa descripción del contenido de la acción del Gobierno en materia de control:

«c) Los estudios, trabajos de documentación y actuaciones preparatorias para la formación del criterio del Gobierno respecto de la toma en consideración de las proposiciones de ley, no de ley, y mociones presentadas ante el Congreso de los Diputados.

d) La actuación ante los órganos competentes de la Administración General del Estado a fin de obtener la información que se considere necesaria en relación con las iniciativas parlamentarias, formuladas ante el Congreso de los Diputados, así como su traslado a la Cámara.

e) La evaluación, informe y asistencia al Gobierno y a los distintos Ministerios sobre las iniciativas parlamentarias, formuladas ante el Congreso de los Diputados» (art. 13.1 del Real Decreto, dedicado al Congreso; encontramos una redacción similar en el art. 14.1 para el Senado).

Las consecuencias que se podían extraer acerca del modelo vigente hasta 1996 eran las siguientes:

a) Se optó por un modelo especializado con base a criterios orgánicos, caracterizado por una coordinación de todo el trabajo de contenido parlamentario a través de una Secretaría General.

b) Se previó expresamente la asistencia del Ministro de la Presidencia o de un representante suyo en las reuniones de las Juntas de Portavoces de ambas Cámaras, lo que ya era habitual desde que se constituyeron estos órganos pero ya con reflejo normativo.

c) Se expresaba normativamente que el único interlocutor gubernamental de las Cámaras, en lo político y en lo administrativo, era el Ministerio de la Presidencia.

d) La función de filtro de que ha hablado LÓPEZ GARRIDO en la antigua Secretaría de Estado con relación a las respuestas gubernamentales a preguntas escritas, interpelaciones y mociones estaba más explicitada en el Ministerio de la Presidencia, de modo que los criterios políticos sobre el control se unificaban y coordinaban desde el Ministerio.

e) En la noción de control que se reflejaba en el Real Decreto se apreciaba una concepción muy extensa del mismo, de tal modo que no sólo abarcaba los instrumentos tradicionales de información sino que incorporaba también el seguimiento de los compromisos asumidos por el Gobierno en sede parlamentaria.

f) En esta noción del control no eran los restantes Ministros ni los restantes Ministerios los que respondían a impulso del control parlamentario, sino el Gobierno en su conjunto el que resolvía, conforme a la valoración que realiza el Ministro de la Presidencia, quien le representa en el Parlamento.

5. EL MODELO INSTAURADO EN 1996

Tras ser investido por el Congreso, el Presidente Aznar dictó el Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo, de reestructuración de Departamentos ministeriales (*BOE*, núm. 110, de 6 de mayo de 1996; corr. de errs., núms. 112 y 126, de 8 y 24 de mayo de 1997), donde seguía subsistente el Ministerio de la Presidencia, que parecía encargado de todas las funciones que se le atribuían en 1993, lo que incluía las relaciones con las Cortes. Dos días después, el Real Decreto 785/1996, de 7 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica básica de los Ministerios de Economía y Hacienda, de Interior y de la Presidencia (*BOE*, núm. 112, de 8 de mayo de 1996; corr. de errs., núm. 113, de 9 de mayo de 1997), venía a confirmar esta atribución ya que entre los órganos que se creaban en el seno de este Ministerio estaba la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes, de la que venía a depender la Dirección General de Relaciones con las Cortes. En consecuencia, se suprimían la Secretaría General de Relaciones con las Cortes y las Direcciones Generales de Relaciones con el Congreso de los Diputados y de Relaciones con el Senado.

Ulteriormente, el Real Decreto 1891/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia (*BOE*, núm. 189, de 6 de agosto de 1996)³⁶, venía a cerrar, en cuanto a objetivos y a organiza-

³⁶ Todos estos Reales Decretos están recogidos en el volumen titulado *Estructuras básicas de la Administración General del Estado*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1996.

ción, el nuevo modelo. En lo que se refiere a fines, entre las competencias que se atribuyen al Ministerio están, según reza el artículo 1.1 del Real Decreto 1891/1996:

«d) La asistencia al Gobierno en sus relaciones con las Cortes Generales.

e) La preparación, desarrollo y seguimiento del programa legislativo del Gobierno y, en especial, de su tramitación parlamentaria».

6. CONCLUSIONES GENERALES SOBRE EL MODELO ESPAÑOL DE ORGANIZACIÓN GUBERNAMENTAL DEL CONTROL PARLAMENTARIO

a) El modelo español de organización gubernamental del control parlamentario es el resultado de una evolución de casi veinte años en donde se va depurando el modelo orgánico, la noción de control y sus consecuencias políticas.

b) Es un modelo centralizado, fundado en una estructura de coordinación intragubernamental muy sólida en la que la dirección política está unificada por los órganos del Ministerio (Ministro, Secretario General, Direcciones Generales). Esta centralización supone que en el ámbito del control parlamentario no tiene ninguna presencia el principio departamental y sí, por el contrario, un principio de Canciller atenuado en favor de otro miembro del Gobierno que actúa por delegación del Presidente.

c) Esta dirección política unificada va dirigida a alcanzar tres objetivos: que el Presidente del Gobierno pueda ejercer su facultad constitucional de dirección de la acción del Gobierno (art. 98.2 de la Constitución); que se responda regular y cotidianamente a las iniciativas de control parlamentario de las Cámaras en aplicación del principio de responsabilidad solidaria del Gobierno (art. 108 de la Constitución); y que la respuesta a las iniciativas de control e información *ex* artículos 109 a 111 de la Constitución se puedan ejercitar en el marco de la dirección unificada de la política que prevé el artículo 97 de la Constitución.

d) Desde la perspectiva de las Cámaras, la estructura gubernamental vigente hasta 1996 permite a éstas recibir una visión uniforme y homogénea del Gobierno al que deben controlar de tal modo que puedan percibir el *continuum* Gobierno-Administración de cuya dirección se responsabiliza el Gobierno y, en segundo lugar, el resultado final de las distintas concepciones que pueden darse en el seno de un Gobierno y una Administración complejos pero tras el paso del tamiz de una decisión política que coordina y unifica toda esa complejidad y todo ello, finalmente, sin dispensar o repetir el ejercicio de los instrumentos de control.

En suma, comparado con otros modelos, la organización gubernamental del control parlamentario vigente en el ordenamiento español ha cumplido con gran eficacia la función de coordinar la acción del Gobierno y de garantizar a las Cámaras su mejor ejercicio por parte de éste, sirviendo, en definitiva, como instrumento idóneo para sostener la relación fiduciaria que vincula al Gobierno con el Parlamento.

