

LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS EN LA ORDENACIÓN DEL TRABAJO PARLAMENTARIO

SUMARIO.— 1. Introducción.— 2. Intervención de las minorías en la programación del trabajo parlamentario.— 3. Intervención de las minorías en la modificación del calendario y del orden del día.— 4. Intervención de las minorías en la determinación de los tiempos de control parlamentario.— 5. A modo de conclusión.

1. INTRODUCCIÓN

Sería vano pretender descubrir ahora la importancia de cuantas cuestiones tienen que ver con la programación de los trabajos a realizar por los Parlamentos. Sabido es que esa programación condiciona, en gran medida, el eficaz cumplimiento de las funciones encomendadas a las Asambleas¹, y no menos conocido es que su dominio por unas u otras de entre las

1 Bástenos recordar la preocupación que ya mostrara un clásico como Bentham por el orden del trabajo en las Cámaras; vid. al respecto el capítulo IX de su *Tactique des Assemblées politiques délibérantes*, en *Jeremy Bentham Oeuvres*, Darmstadt, 1969, vol. I, pp. 401 y ss.: «Il faut —comienza diciendo Bentham en ese capítulo— que l'assemblée ait d'avance sous les yeux le tableau de ses occupations, pour qu'elle ne dépende point du hasard, et ne soit point exposé á des surprises».

fuerzas intervinientes en la vida de cada Parlamento, no es sino una forma más —probablemente eminente— del dominio de esas fuerzas sobre la total actividad de la Cámara y, por tanto, sobre sus resultados².

De ahí que tenga bastante interés el determinar a qué voluntad, dentro de las existentes en el seno de toda Asamblea parlamentaria, le termina encomendando el Ordenamiento la confección de dicho programa de actividades. Si tenemos en cuenta que la respuesta más usual del Derecho comparado a esta cuestión pivota en torno a la atribución más o menos explícita del dominio de tales decisiones a la mayoría de la Cámara (o incluso al Gobierno mediante la fijación de un «orden del día prioritario»³) y que sólo excep-

2 Sobre la trascendencia que la organización del trabajo y la fijación del orden del día tienen para el funcionamiento de la institución parlamentaria y sobre los problemas técnicos y políticos que encierra el desarrollo de esta actividad programatoria véanse, aparte de los estudios citados a lo largo del presente trabajo, los de J. Grangé, «la fixation de l'ordre du jour des Assemblées Parlementaires», en Guichard-Ayoub, Roig et Grangé, *Etudes sur le Parlement de la V République*, Paris, 1965; J. M. Cotteret, «L'ordre du jour des Assemblées Parlementaires», *Revue du Droit Public*, 1961, n.º 4; C. De Cesare, «Note sulla fissazione dell'ordine del giorno assembleares», en *Studi per il XX Anniversario della Assemblea Costituente*, Florencia, 1968; M. Couderc, «La bataille parlementaire contre le temps», *Revue française de science politique*, n.º 1, 1981; D. G. Lavroff, «El orden del día de las Asambleas parlamentarias bajo la V República», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 74, 1988-89; A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, 1977, pp. 104 y ss.; G. F. Ciaurro, «Ordine del giorno», *Enc. dir.*, vol. XX, Milano, 1980, pp. 1.020 y ss.

En nuestro país, el tema de la organización del trabajo parlamentario no ha suscitado excesivo interés en la doctrina y es difícil encontrar referencias al mismo, con excepción de las contenidas en las obras generales, como la de F. Santaolalla, *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, 1990, y la de I. Molas, y I. E. Pitarch, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987. Una notable excepción la constituye, sin embargo, el estudio de L. M. Cazorla Prieto, «Problemas de la organización y el funcionamiento de los Parlamentos actuales», en A. Garrarena (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990.

3 Tal es la solución adoptada por el art. 48 de la Constitución francesa, al disponer que: «el orden del día de las asambleas establecerá con prioridad y en el orden que el Gobierno haya fijado, la discusión de los proyectos de ley presentados por el Gobierno y de las propuestas aceptadas por él». Para un análisis del régimen jurídico y de la práctica parlamentaria de esta prerrogativa gubernamental vid., además de la doctrina francesa citada en la nota precedente, los trabajos de P. Hontebeyrie, «La fixation de l'ordre du jour prioritaire: un pouvoir sans contre-pouvoirs», n.º 34, 1985; L. Hamon et C. Emeri, «les conditions du travail parlementaire», *Revue du Droit Public*, n.º 6, 1963; y P. Le Mire, «L'ordre du jour parlementaire sous la V République», *Revue française de Droit constitutionnel*, n.º 6, 1991.

cionalmente contempla el Derecho su preservación más o menos lograda a las minorías con técnicas como la regla italiana de la unanimidad, entenderemos además que ésta sea una cuestión de claro interés, casi de obligado debate, en un Congreso⁴ dedicado al tema de las mayorías y las minorías en los Parlamentos contemporáneos.

Entrando, pues, en la consideración del tema, recordemos que desde el último tercio del siglo XIX hasta la mitad del XX, como consecuencia del poder fundamental de autoorganización reconocido a las Asambleas, la regla tradicional del parlamentarismo fue siempre aquella según la cual «las Cámaras son dueñas de su orden del día». Dicha regla, en su acepción más clásica —aún mantenida relativamente, por ejemplo, en el Parlamento belga— significaba, y sigue significando, que corresponde a la Asamblea, reunida en sesión plenaria, la fijación del orden del día de la sesión siguiente, mediante votación mayoritaria. Por ahí era, pues, la voluntad de la mayoría de la Cámara la que decidía en el Pleno el programa de trabajos, que se imponía al resto de los sujetos parlamentarios. Posteriormente, es cierto, las Constituciones y reglamentos asamblearios de la última posguerra han establecido nuevos métodos de programación a medio y largo plazo para hacer frente a las cada vez mayores y más complejas tareas encomendadas al Parlamento; sin embargo, tampoco el panorama ha variado sustancialmente con ello, ya que de un modo u otro, esos nuevos métodos siguen dejando la decisión —igual que en el Pleno— a expensas de las mayorías.

En base, pues, a esta situación, nos parece que es conveniente abordar de modo decidido el tema de la programación de los trabajos parlamentarios, porque en nuestro actual parlamentarismo no sólo es técnicamente desaconsejable que sea el Pleno —salvo en circunstancias excepcionales— quien deba decidir tales cuestiones, sino que también lo es el que las minorías queden excluidas por el imperio del principio mayoritario⁵ de la

4 Este trabajo fue presentado como comunicación al VIII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Derecho Constitucional celebrado en Valladolid los días 16 a 18 de octubre de 1991.

5 Para una aproximación general a la teoría jurídica del principio de la mayoría pueden consultarse, entre otras, las obras de A. E. Ruffini, *Il Principio Maggioritario. Profilo Storico*, Bologna, 1976, interesante para los aspectos históricos del tema; S. Sicardi, *Maggioranza, Minoranze e Opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milán, 1983; y, desde luego, las clásicas páginas de H. Kelsen, en *Esencia y valor de la Democracia*, cap. VI, pp. 81 y ss. ed. Guadarrama, Barcelona, 1977.

fijación de las materias, los tiempos y los ritmos de trabajo. Es precisamente en la programación de las tareas parlamentarias, que no es problema eminentemente técnico, sino, antes bien, una elección de prioridades de naturaleza política, donde surgen o empiezan a surgir ya las tensiones y discrepancias entre la mayoría y la minoría, tendiendo aquélla a acelerar o retrasar los ritmos de trabajo en función de las necesidades de actuación del programa político del Gobierno, y pugnando ésta porque sus iniciativas legislativas no queden preteridas, ni sus interpelaciones, mociones y preguntas lleguen a destiempo.

Es verdad que el Estado intervencionista y la compleja sociedad política actual demandan de las estructuras parlamentarias soluciones rápidas y eficaces, para alcanzar las cuales resulta imprescindible la existencia de una coordinación entre el programa de trabajo de las Cámaras y el programa político-legislativo gubernamental, en el que se contienen las directrices de la acción del Estado. Y es cierto, asimismo, que la traducción parlamentaria de éste último en medidas legislativas y económicas concretas se consigue, lógicamente, permitiendo que la mayoría y, a través suyo, el Gobierno puedan imponer ciertas prioridades en el orden del día y en el calendario de actividades. En consecuencia, al binomio Gobierno-mayoría le ha de corresponder, por exigencias de realización de su Proyecto político, un considerable nivel de dirección de la actividad parlamentaria, en particular de la legislativa y presupuestaria, y el dominio de determinadas y fundamentales decisiones en la confección de los órdenes del día.

Sin embargo, la afirmación de esta premisa, con ser indiscutible, no puede significar en absoluto la exclusión de toda participación de los grupos minoritarios en la programación parlamentaria, bajo la presunción, no siempre fundada, de que dicha participación de las minorías supone el entorpecimiento u obstaculización de la realización efectiva del Proyecto político gubernamental. Tal modo de ver las cosas atentaría contra la propia naturaleza del Parlamento como sede del debate pluralista entre todas las fuerzas políticas, y supondría olvidar el papel fundamental que estos grupos desarrollan en la función central que los modernos Parlamentos están llamados a desempeñar: el control de la actividad del Ejecutivo.

Desde esta perspectiva, se hace necesario el diseño de un método de programación parlamentaria que contemple y proteja, mediante el logro de un adecuado equilibrio entre los intereses en juego, los derechos de las

minorías a intervenir en la planificación de los tiempos de examen y discusión de sus iniciativas, sobre todo en la función de control. Garantizado lo primero, la traducción parlamentaria del Proyecto político del Gobierno y de la mayoría que le apoya, nada impide garantizar lo segundo, la tramitación oportuna de los asuntos e iniciativas de la Oposición, de modo que tampoco la mayoría pueda vetar y obstaculizar sistemáticamente las propuestas —en muchos casos incómodas— de la minoría.

Hechas estas consideraciones previas, que más bien son una toma de postura deliberadamente adelantada, debemos preguntarnos en qué medida la Oposición tiene asegurada en nuestro vigente Derecho parlamentario su participación en la determinación del programa de las Cámaras; o, lo que sería lo mismo, hasta dónde dispone de prerrogativas suficientes que le permitan incidir en la ordenación y el ritmo de los trabajos parlamentarios en defensa de sus intereses y criterios.

Para responder a esta pregunta deberemos plantear nuestro análisis por referencia a tres órdenes de cuestiones. En primer lugar, será conveniente valorar la efectividad de la participación de las minorías en la organización de los trabajos en general, atendiendo sobre todo a su intervención en la fijación del orden del día de las sesiones. En segundo lugar, examinaremos su contribución en las modificaciones del programa de actividades bien sea mediante la inclusión de nuevas materias o la supresión de algunas otras ya prefijadas en aquél. Y, en tercer lugar, nos referiremos, de modo más específico, a la intervención de tales minorías en la fijación de los tiempos y modos del control parlamentario, por la importancia que la misma tiene para calibrar el grado de influencia de aquellas en la organización de las tareas de las Cámaras.

2. INTERVENCIÓN DE LAS MINORÍAS EN LA PROGRAMACIÓN DEL TRABAJO PARLAMENTARIO

El análisis de la intervención de las minorías en la programación del trabajo parlamentario ha de comenzar por distinguir primeramente los dos instrumentos o procedimientos, referidos a «tiempos» distintos, en que se concreta esa programación dentro de nuestros vigentes Reglamentos. Los dos nos importan porque en los dos interesa saber cuál es la posición de las

minorías, y cuáles sus intereses y su estrategia, que, por cierto, no son idénticos en ambos casos. Esos dos procedimientos son los relativos a la fijación del calendario y del orden del día.

La programación a largo plazo se lleva a cabo a través del calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones, que se establece, según afirman expresamente los Reglamentos, para cada período de sesiones (art. 31,1,6º R.C.D.; art. 36,1,b R.S.). En dicho calendario se recogerán, con carácter general, a modo de cuadro orientativo, cada una de las grandes tareas a realizar por la Cámara en ese espacio de tiempo y el orden en que las mismas se irán desarrollando. Como es evidente, a la minoría le interesa que se produzca una distribución racionalizada del tiempo entre los distintos objetivos y, sobre todo, que se reserven suficientes espacios de tiempo para sus iniciativas de control.

La programación a corto plazo se realiza, por su parte, mediante la fijación del orden del día para cada sesión concreta de Pleno o de Comisión. En él, la estrategia, la preocupación de la minoría pasa a ser más inmediata. La misma irá dirigida ahora a lograr la inclusión de un tema concreto en una sesión determinada, normalmente aquella que resulte políticamente más oportuna para el debate de la cuestión planteada.

En nuestro Derecho parlamentario (Reglamentos del Congreso y del Senado) esas dos decisiones sobre la ordenación de la actividad parlamentaria están orgánicamente confiadas a la Presidencia, a las Mesas de la Cámara y de las Comisiones y a la Junta de Portavoces.

Simplificando algo las cosas, cabría decir que las Mesas de las Cámaras están especializadas en la programación a largo plazo, en la fijación del calendario, según se desprende de los arts. 31,1,6º del Reglamento del Congreso y 36,1,b del Reglamento del Senado (bien que en el Congreso, previa audiencia de la Junta de Portavoces). Y que la Junta de Portavoces está especializada junto con el Presidente de la Cámara (art. 67,1 R.C.D. y 71,1 R.S.) en la fijación del orden del día del Pleno (bien que en el Senado, la decisión final, una vez oída la Junta de Portavoces, le corresponde a la Mesa, lo que permitiría hablar de un sistema mixto de fijación del orden del día entre los tres órganos de Gobierno de la Cámara). Por fin, a la Mesa de la Comisión le corresponde la confección del orden del día de la misma, teniendo en cuenta el calendario de trabajos de la Cámara (arts. 67,2 R.C.D. y 71,2 R.S.).

Visto este panorama, es lógico que las posibilidades de las minorías cara a poder influir sobre esa programación vengan determinadas o condicionadas por dos factores de muy distinta —aunque complementaria— condición. Naturalmente, y en primer lugar, por los criterios estructurales que presiden la configuración de esos órganos (Mesa y Junta de Portavoces) en los cuales dicha programación se decide. Habrá que examinar, por ello, cómo están compuestos (lo que equivale a ver qué peso tienen las minorías en su composición) y habrá que analizar también cuál es su sistema de adopción de decisiones (lo que es igual a valorar qué peso tienen las minorías en el momento de la votación correspondiente).

En segundo lugar, y de modo más específico (lo anterior afecta a la posición de las minorías respecto de la ordenación del trabajo parlamentario, pero también a cualquier otro acuerdo), las posibilidades de las minorías en este terreno dependerán, sobre todo, de las facultades o prerrogativas que específicamente los Reglamentos les atribuyan en orden a permitirles incidir en el contenido de tal programación.

Comencemos, pues, por el primero de esos factores, esto es, por considerar la posición de las minorías en las estructuras de programación. Visto en las dos dimensiones que indicamos, composición y sistema de votación, el resultado no es nada alentador para los intereses de las minorías, sino que, antes bien, puede afirmarse que el mismo constituye un auténtico mecanismo garantizador de la prevalencia de las mayorías.

En efecto, y por lo que hace a la composición de las Mesas —lo que vale para ver el influjo de la minoría en la programación a largo plazo y en el orden del día de las Comisiones—, el sistema electoral mayoritario, de voto restringido, adoptado para la designación de sus miembros garantiza el dominio de la mayoría sobre ellas, e incluso introduce el riesgo de que ciertos Grupos minoritarios no tengan presencia en las mismas, lo que lógicamente impide su participación en las deliberaciones que en ellas tengan lugar en materia de programación⁶. En Derecho comparado, por el

6 Así, por ejemplo, en la segunda Legislatura no obtuvieron representación en ninguna de las Mesas de las dieciocho Comisiones Permanentes del Congreso el Grupo Parlamentario Vasco y el Grupo Mixto; mientras que los Grupos Minoría Catalana y Centrista consiguieron participar tan sólo en la composición de las Mesas de nueve y tres Comisiones respectivamente (*Memoria de la II Legislatura 1982-1986*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987). En la tercera Legislatura se repite esta misma tendencia, con la salvedad de

contrario, (recuérdese el «sistema de Mesa ampliable» belga, o el «sistema de Mesa consensuada» francés) pueden encontrarse modelos que compensan o evitan ese riesgo, permitiendo la presencia de todos los Grupos parlamentarios en las Mesas⁷. En estos sistemas se produce una ruptura de la proporcionalidad en la elección de sus componentes en detrimento de la mayoría, con el fin de que la Mesa quede ampliada a todas las fuerzas políticas de la Cámara⁸.

Y en cuanto a la composición de la Junta de Portavoces —lo que equivale a ver la influencia de las minorías en el orden del día del Pleno—, si bien los Grupos minoritarios no encuentran esos problemas para ver asegu-

que el Grupo Mixto consigue una Vicepresidencia Segunda en la Mesa de la Comisión Constitucional; el Grupo Parlamentario Vasco se queda, de nuevo, sin representación y los Grupos CDS y Minoría Catalana obtienen un puesto en diez y en seis Mesas respectivamente (*Memoria de la III Legislatura 1986-1989*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1990).

7 Entre esos ordenamientos que optan por la alternativa de «Mesas de Parlamento», por contraposición a «Mesas de mayoría», estarían el Reglamento de *Folketing* danés de 1953 (reformado en 1981), cuyo art. 3.º distribuye las cuatro Vicepresidencias entre los cuatro partidos más representativos, aparte del partido del Presidente, sin atender a su peso proporcional; el Reglamento de la Asamblea portuguesa de 1976, que concede a cada partido uno de los cuatro Vicepresidentes y uno de los cuatro Secretarios (art. 32,2); el Reglamento de la Cámara de los Diputados griega de 1975, que establece que todos los puestos de la Mesa (once) se eligen en una sola votación, con el objeto de abrir la proporcionalidad y dar cabida a todos los Grupos (art. 5), y el Reglamento de la Asamblea Nacional francesa, el cual dice literalmente (art. 9) que «la elección (de la Mesa) debe realizarse esforzándose en reproducir la configuración de la Asamblea». En Bélgica, el art. 3,1 del Reglamento permite aumentar el número de miembros de la Mesa si la Cámara así lo decide.

Entre nosotros, Solé Tura intervino en los debates previos a la aprobación del vigente Reglamento del Congreso para plantear el problema (D.S.C.D., Pleno, de 9 y 10 de febrero de 1982), y Recoder de Casso, en *Comentarios a la Constitución*, segunda ed. ampliada, dirigiendo por F. Garrido Falla, Civitas, Madrid, 1985, ha defendido, por su parte, la Mesa ampliada a todas las formaciones políticas con representación parlamentaria.

8 Es muy ilustrativo recordar que un clásico, como Esmein, en sus *Eléments de Droit Constitutionnel Français et comparé*, París, 1921, trataba la «elección du bureau», dentro del capítulo dedicado a «les privilèges et garanties assurés aux deux Chambres», esto es, entre las garantías del Parlamento frente a la posibilidad de que el Gobierno le designe y domine (como ocurría en algunos precedentes históricos) su Mesa. Curiosamente, en función de la total automaticidad en la conexión mayoría-Gobierno, hoy la garantía de la auto-elección de la Mesa ha dado la vuelta y se ha convertido en una nueva forma de dominio de dicha Mesa por el Gobierno, en detrimento de la minoría parlamentaria.

rada su presencia, ya que todos los Grupos están representados en la Junta por su Portavoz correspondiente (arts. 39,1 R.C.D. y 43,1 R.S.), no por ello el peso de las minorías es mucho más importante; y es que en la Junta de Portavoces las mayorías compensan la igualdad numérica formal entre todos los Grupos por el procedimiento de votación establecido, que no es otro que el del voto ponderado. Dicho sistema de votación está establecido expresamente para la Junta de Portavoces del Congreso (art. 39,4 R.C.D.), pero no así —y es importante subrayarlo— para la del Senado, cuyo Reglamento no menciona en el art. 43, regulador de la estructura y funcionamiento de la Junta de Portavoces, el sistema que regirá la toma de decisiones de la misma. Sin embargo, ha sido la práctica parlamentaria la que ha introducido también en la Cámara Alta el procedimiento del voto ponderado⁹.

Y hay que decir enseguida que es un error que la práctica se oriente en ese sentido. A nuestro modo de ver, sería mucho mejor aprovechar el silencio de la normativa reglamentaria para sondear otros posibles mecanismos decisorios que potencien el nivel de participación de las minorías en la actividad programatoria. Nos estamos refiriendo, en concreto, a la posibilidad de desarrollar prácticas que creen eventuales convenciones sobre correlativos «dominios» del orden del día por la mayoría y por la minoría, atendiendo a su diversa posición institucional y a los cometidos que a cada una le corresponde desempeñar dentro de la vida parlamentaria. E, incluso, conviene advertir que estas prácticas en la Junta de Portavoces del Senado para la fijación del orden del día podrían ensayarse sin excesivos «temores» para la mayoría, ya que, en el Senado, queda el filtro de la decisión final que corresponde a la Mesa, por ella dominada.

Viniendo al segundo factor indicado, esto es, a la consideración, mucho más directa, de las prerrogativas atribuidas a las minorías en orden a la programación del trabajo parlamentario, cabe decir que tampoco los resultados obtenidos por esa vía son mucho más esperanzadores. Más bien sucede lo contrario. Y ello no sólo porque esas prerrogativas son bastante

⁹ I. Torres Muro, *Los Órganos de Gobierno de las Cámaras*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, p. 290, afirma que la práctica de la Cámara Alta parece que se orienta hacia su admisión, como se deduce del examen de las actas de la Legislatura Constituyente, en las que el binomio Gobierno-mayoría solicitaba la aplicación del mismo cada vez que sus posturas no eran compartidas por el resto de los Grupos políticos.

escasas, sino porque además tampoco su contenido y alcance son especialmente relevantes.

Tienen las minorías asegurada, sí, la intervención en los debates sobre programación a largo plazo y sobre orden del día, aunque, como acabamos de ver, el sistema de composición de las Mesas adoptado por nuestros Reglamentos puede provocar —y, de hecho, provoca— la exclusión de determinados Grupos¹⁰. Y tienen asegurada también la facultad de solicitar la inclusión en el orden del día de un determinado asunto aun cuando no hubiere cumplido todavía los trámites reglamentarios (art. 67,4 R.C.D.).

Pero más complicado es afirmar la existencia en beneficio de las minorías de un *derecho de inclusión* de una materia concreta en un orden del día determinado. Aunque aquí, al menos, encontramos llamativas diferencias entre la regulación prevista para el Congreso y la establecida para el Senado. En el Congreso tal derecho de inclusión no está previsto en ningún caso para los Grupos minoritarios, mientras que en el Senado —bien que con las fuertes limitaciones que veremos enseguida— ello si ocurre, toda vez que el art. 71,2 de su Reglamento concede a un tercio de los miembros de la Comisión el derecho a incluir un solo asunto con carácter prioritario en el orden del día de la misma.

Y la valoración que, por nuestra parte, debemos hacer de esta prerrogativa específica de la minoría contenida en norma del Senado ha de ser necesariamente positiva, pues está en la línea de lo que venimos proponiendo. La misma constituye un paso adelante, un auténtico y aisladísimo reconocimiento de derechos a la minoría en la programación del trabajo parlamentario. Sin embargo, aunque la valoración deba ser indudablemente esa, ello no quita que dicho reconocimiento pueda ser mejorado y ampliado. Y es que ese derecho de inclusión tal y como les queda atribuido a las minorías en el art. 71,2 del Reglamento del Senado es todavía demasiado restringido y no logra superar ese cierto aire de concesión excepcional a la minoría. Merece ser objeto de crítica así, y en primer lugar, el que el precepto

10 En la Junta de Portavoces, en cambio, la adopción del sistema de voto ponderado para la toma de decisiones permite que cada Grupo esté representado por igual número de miembros (el respectivo Portavoz) y además, y como consecuencia de ello, posibilita el que los componentes de la Junta no sean demasiado numerosos; todo lo cual facilita a las minorías, al menos, la exposición y defensa de sus criterios en el transcurso de las discusiones. En este mismo sentido, véase I. Torres Muro, *op. cit.*, p. 293.

mencionado circunscriba tal derecho tan sólo al orden del día de las Comisiones, sin abrir una posibilidad similar para el orden del día del Pleno, lo que rebaja absolutamente su alcance; en segundo lugar, es igualmente criticable que limite el derecho de inclusión a un solo asunto y no permita la introducción de un número mayor de temas a iniciativa de la minoría; y, por último, censurable es también, y de modo especial, la legitimación exigida para su ejercicio —un tercio de los componentes de la Comisión—, que debe ser considerada muy elevada, permitiendo suponer que sólo el Grupo minoritario más numeroso podrá ejercer este derecho o, incluso, que será necesario el acuerdo entre dos o más de ellos para poder hacerlo.

Aparte esta intervención frontal en las decisiones de programación, los Reglamentos reconocen a las minorías alguna intervención de flanco, o indirecta. En concreto, y respecto del orden del día, le posibilitan el vetar o impedir a la mayoría la introducción de un asunto que adolezca de ciertos requisitos, ya que esta inclusión sólo puede hacerse —por exigencias de la regla de la unanimidad (art. 67,4 R.C.D.)— si la consienten todos los Grupos. Pero salvo esas escasas prerrogativas, poco más puede encontrarse en los Reglamentos de ambas Cámaras.

En síntesis, pues, el balance que cabe hacer de la participación de las minorías en la programación parlamentaria no es muy esperanzador. La programación y ordenación del trabajo parlamentario está pensada para la mayoría, mientras que a la minoría se le reserva un papel muy marginal en la misma. Puede decirse que a la minoría se le garantiza tan sólo —con la excepción de la posibilidad antes mencionada en el Senado— una presencia en la actividad programatoria, la facultad de expresar sus puntos de vista e intereses, y poco más. Y la pregunta que ante esta situación cabe hacerse, no por obvia debe dejar de ser enunciada: ¿la intervención de las minorías debe quedar necesariamente conformada en esos términos? o dicho de otro modo ¿no hay otras fórmulas posibles para garantizar más adecuadamente los derechos de las minorías en la programación parlamentaria?

En Derecho comparado sí se han intentado imaginar otros mecanismos para conceder a las minorías un específico peso en la actividad programatoria. El más llamativo de todos ellos se adoptó en Italia por el Reglamento de la Cámara de los Diputados de 1971, y consistía en la exigencia de la unanimidad de todos los Grupos en el seno de la Conferencia de Presidentes para la aprobación del programa de trabajos (establecido para un período de tres

meses como máximo). Esta exigencia de unanimidad se inspiraba en una concepción paritaria de los Grupos parlamentarios y en la idea de facilitar en materia de ordenación del trabajo la negociación entre mayoría y minoría. Pero en la práctica tal regla de la unanimidad supuso otorgar un auténtico derecho de veto a cada Grupo, por escasa que fuera su fuerza representativa, y facilitó el desarrollo de maniobras obstruccionistas que impidieron frecuentemente cualquier intento de programar la actividad parlamentaria a medio y largo plazo. No en vano la misma fue objeto de un número considerable de críticas y posicionamientos en su contra por parte de la doctrina, que consideró a la regla de la unanimidad como una de las causas primeras del carácter inoperante e ineficaz del método de la programación tan solemnemente formulado en el art. 23,1 del Reglamento de la Cámara¹¹.

Este sistema de programación ha quedado, sin embargo, mejorado con la Reforma parcial del Reglamento de la Cámara, de 11 de noviembre de 1981, que introduce un nuevo párrafo en el art. 23 para prever el supuesto de que en la Conferencia de Presidentes no se llegue a un acuerdo unánime sobre el programa. En ese caso, se establece que el Presidente de la Cámara, a la vista de las orientaciones que hubieran prevalecido en la Conferencia y *considerando asimismo otras propuestas que hayan resultado minoritarias*, preparará un proyecto de programa y lo someterá al Pleno. De esta forma, en el nuevo texto, ni se prescinde de la unanimidad como primera vía para consensuar el programa entre todas las fuerzas políticas de la

11 Críticas al principio de la unanimidad como regla de funcionamiento de la Conferencia de Presidentes y a sus consecuencias pueden verse, entre otros, en C. D'Orta, «Cinque anni di programmazione dei lavori della Camera (Novembre 1981-Agosto 1986)», *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1987, núm. 1, pp. 120 y ss.; P. A. Capotosti, «Modello parlamentare e programmazione dei lavori», en *Quaderni Costituzionali*, año II, núm. 1, 1982, pp. 206 y ss.; P. Franceschi, «La programmazione dei lavori: prime applicazioni della riforma», en *Quaderni Costituzionali*, año II, núm. 1, 1982, pp. 210 y ss.; F. Cocozza, *Il Governo nel procedimento legislativo*, Milán, 1989, pp. 187 y ss.; S. Labriola, «La Camera dei deputati ed il suo regolamento», en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1982, pp. 399 y ss. Especialmente virulenta es la crítica de G. U. Rescigno, «Anomalie del procedimento e spirito della riforma», en *Quaderni Costituzionali*, año II, núm. 1, 1982, pp. 204-205, quien llega a dudar de que la regla de la unanimidad sea fruto de la ideología de la centralidad del Parlamento o de la de *democracia consociativa*, imperantes en el momento de la redacción de los Reglamentos de 1971, para inclinarse a creer que es más bien producto de la insensatez.

Cámara, ni se deja enteramente al dominio de la mayoría la determinación del contenido de dicho programa en el supuesto de que falte el acuerdo unánime, sino que se adopta, como solución alternativa, el reforzamiento de los poderes de mediación del Presidente, que además queda obligado expresa y directamente por el Reglamento a tener en cuenta las propuestas de la minoría¹². Es de resaltar que la Reforma de 1981 modificó también el sistema de aprobación del calendario de trabajos (para quince días) precisamente para introducir la unanimidad, que no se exigía antes para su fijación, adoptándose el mismo esquema de solución para el caso de que no sea posible alcanzarla (art. 24,2 del Reglamento de la Cámara de los Diputados).

Y también encontramos otras fórmulas de protección de los intereses de las minorías en la ordenación del trabajo parlamentario, como la contenida en el art. 20,4 del Reglamento del Parlamento federal alemán, que dispone la inclusión obligada de las mociones en el orden del día, a instancias del solicitante, siempre que hayan transcurrido seis semanas desde su publicación. En otros ordenamientos la garantía de los derechos de la minoría consiste en la concesión a la misma de cierta iniciativa programadora, mediante la reserva de un determinado espacio de tiempo en la programación; pero, estos mecanismos serán analizados en las conclusiones al presente trabajo, puesto que su alcance es más amplio y sirve también a lo que se dice en los dos epígrafes siguientes.

3. INTERVENCIÓN DE LAS MINORÍAS EN LA MODIFICACIÓN DEL CALENDARIO Y DEL ORDEN DEL DÍA

Una vez establecidos el calendario, como programación más dilatada, y el orden del día, como fijación de contenidos a mucho más inmediato plazo,

¹² A juicio de C. D'Orta, «Cinque anni di programmazione...», op. cit., p. 124, este papel de mediación del Presidente desvincula el programa de la potestad del Gobierno y de su mayoría para hacerlo acto de toda la Asamblea. En igual sentido, P. Franceschi, «La programmazioni...», op. cit., p. 213, afirma que el nuevo sistema diseñado tras la Reforma tiene entre sus características principales la garantía de la participación, en sentido positivo y sustancial, de todos los Grupos en la organización de los trabajos parlamentarios, garantía que consiste esencialmente en el papel atribuido en la formación del programa y del calendario al Presidente de la Cámara y en la tutela que los arts. 23 y 24 proporcionan textualmente a las minorías.

el tema de la intervención de las minorías en la ordenación de las labores del Parlamento se desplaza a la posibilidad de que uno u otro documento sean modificados tras su adopción. Evidentemente este supuesto reabre todas las expectativas de la minoría, así como también —y paralelamente— todos los riesgos de desconsideración hacia sus intereses y, por tanto, hacia su posición institucional.

Por lo que hace al concreto régimen de esas dos formas de ordenación del trabajo parlamentario en nuestro Derecho, los Reglamentos de las Cámaras no incluyen previsiones relativas a la modificación de la primera de ellas, esto es, a la eventual revisión o actualización del calendario previamente fijado. No cabe deducir de ahí que esa posibilidad haya de ser descartada, ya que la cubriría sin duda el mismo precepto que, en cada Cámara (art. 31,1,6º para R.C.D.; art. 36,1,b para el Senado), permite su adopción primera; y eso significa además, a los efectos del tema que venimos tratando, que se reproducirían aquí todos los datos del problema que ya conocemos por el epígrafe anterior. Sin embargo, lo más normal será que la revisión de dicho calendario no se produzca; y ello porque las exigencias de readecuación que sus previsiones planteen podrán ser siempre fácilmente reasumidas en el momento de la simple aplicación de las mismas a «tiempos» más concretos.

No sucede así, en cambio, con el orden del día, cuya modificación sí está prevista expresamente por los Reglamentos de las Cámaras, lo que, consiguientemente, nos obliga a analizar cuál es la posición en que quedan las minorías frente a dicha posibilidad. A ese respecto, cabe aceptar que la regulación dada por los arts. 68,1 y 2 R.C.D. y 71,4 R.S. a esta cuestión es, en apariencia, la más lógica. Nada parecería, en principio, más coherente que abrir la solicitud de modificación o inclusión de nuevo tema a cualquier Grupo, de modo que se haga posible el considerar si procede atender con inmediatez una cuestión grave recién surgida, y cerrar, en cambio, la decisión finalmente recaída hasta hacerla depender del acuerdo que adopte el órgano total correspondiente (el Pleno, la Comisión), de tal modo que sólo él pueda decidir, por estricta mayoría de sus miembros, si desea alterar o no el orden del día previamente acordado. Y eso es lo que, fieles a este modo de ver las cosas, hacen el Reglamento del Congreso y el del Senado. Los dos abren la iniciativa para esta decisión a dos Grupos o a una quinta parte de los miembros del órgano correspondiente (art. 68,1 y 2 R.C.D.) o incluso a un solo Grupo en el Senado (art. 71,4 R.S.); y dejan, en cambio, la

decisión final a la voluntad mayoritaria del órgano, Pleno o Comisión, de que se trate.

No obstante, visto el tema desde la perspectiva de los intereses de las minorías, las cosas son algo diferentes. Y ello no tanto porque se considere que la minoría deba tener la facultad de imponer un cambio en el orden del día, según su particular y unilateral criterio, cuanto porque deja totalmente en manos de la mayoría esa decisión, desprotegiendo de forma absoluta a los Grupos minoritarios frente a tales alteraciones, que no por ser de la mayoría hay que imaginarlas menos sensibles a tentaciones parcialistas o interesadas.

Desde este punto de vista, puesto que las modificaciones pueden afectar a los intereses y expectativas de la Oposición, tal vez no hubiera sido conveniente remitir al principio mayoritario la alteración del orden del día o, al menos, no se debería haber hecho de esa forma tan genérica. No en vano, como afirma López Aguilar, en la práctica esta flexibilidad para alterar lo inicialmente acordado ha venido utilizándose en beneficio de la inclusión de asuntos y problemas de carácter prioritario por parte de la mayoría¹³. Quizá hubiera sido más conveniente garantizar a los grupos minoritarios en la Cámara, incluso a uno sólo de ellos, un verdadero derecho de oposición tanto frente a la introducción de nuevos asuntos en él —salvo en casos expresamente permitidos en la normativa reglamentaria— como frente a la exclusión o retirada de una cuestión que sea de su iniciativa.

Estas garantías, que pueden parecer a simple vista exageradas, en la praxis podrían ayudar a cubrir objetivos realmente atendibles. En efecto, la primera de ellas, el veto de la minoría a la introducción arbitraria de nuevas materias, evitaría, por ejemplo, que la mayoría y el Gobierno pudieran sorprender a los grupos de la Oposición con el tratamiento de asuntos que éstos no han tenido tiempo de preparar suficientemente para su examen y deliberación. La segunda, daría completa seguridad a todo parlamentario o Grupo de la minoría de que su iniciativa, una vez incluida en un orden del día concreto y asignada una fecha para su tramitación, no podrá ser pospuesta

13 J. F. López Aguilar, en *La Oposición parlamentaria y el Orden constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, p. 210, nota 54.

en contra de su voluntad para satisfacer los intereses del binomio Gobierno-mayoría.

Una regulación más respetuosa de los derechos de las minorías en este punto es la prevista en el Reglamento del Parlamento Federal Alemán, el cual sin perjuicio de lo que después decimos sobre el llamado «turno de asuntos actuales», prescribe (art. 20,3) que «una vez fijado el orden del día, solamente se podrá deliberar sobre otros temas cuando no se oponga a ello un Grupo Parlamentario o un cinco por ciento de los miembros *presentes* en el Parlamento¹⁴». Además, establece otra garantía para la Oposición al determinar que, en el caso de sesión suspendida por falta de quorum, el Presidente del Parlamento o el de la Comisión no podrán retirar la votación o elección malogradas del orden del día y comenzar a tratar otro punto de éste, si a ello se opone idéntico cinco por ciento de miembros presentes o un Grupo Parlamentario¹⁵, cautela que, si en principio es neutral, esto es, de posible utilización por toda fuerza política, se aviene muy bien con el interés de las minorías en que el Gobierno no pueda dilatar la votación de un asunto incómodo incluido en el orden del día con el simple absentismo de los diputados que le apoyan.

En Italia, por su parte, los Reglamentos vigentes también refuerzan la posición de las minorías ante alteraciones del programa y del calendario intentadas por la mayoría, pues las propuestas de modificación, en clara simetría con lo establecido para su adopción primera, necesitan ser de nuevo consideradas en una reunión de la Conferencia que decide sobre éstas por unanimidad, y sólo en caso de no funcionar tal regla, se atribuye la decisión al Pleno por mayoría¹⁶.

Con todo, de la propia normativa reglamentaria vigente en nuestro país

14 El art. 20,3 continúa diciendo: «... o cuando el presente Reglamento permita la deliberación fuera del orden del día». A esta segunda posibilidad, pues, hay que referir la modificación por «turno de cuestiones actuales», amparada por el art. 106, y a la que después aludimos. El art. 61,2, por su parte, incluye una cláusula semejante para las Comisiones, al decir que: «La Comisión puede modificar o ampliar el orden del día... solamente en el caso de que ningún Grup Parlamentario... se oponga a ello».

15 Arts. 20,5 y 67 del Reglamento del Parlamento Federal Alemán. El art. 20,5, más exactamente, da al Presidente la posibilidad de fijar de nuevo el momento para la votación malograda, o bien retirarla del orden del día.

16 Arts. 23 y 24 del Reglamento de la Cámara de los Diputados y art. 54,4 del Reglamento del Senado.

se desprenden ciertas garantías mínimas para los grupos de la Oposición ante modificaciones que puedan producirse en la programación de los trabajos. Nos estamos refiriendo, en concreto, a aquellos asuntos declarados, por algún precepto reglamentario, de inclusión obligada en el orden del día de una determinada sesión. Como bien señalan Molas y Pitarch, estas normas reglamentarias que imponen a los órganos encargados de la fijación del orden del día la entrada automática y obligatoria en el mismo de ciertas materias vinculan no sólo a éstos, sino incluso a la propia Cámara, que no podría modificar dicho orden del día eliminando alguno de esos puntos, porque tal actuación comportaría una reforma del Reglamento fuera de los cauces previstos. A su juicio, pues, y frente a quienes defienden que, con la mayoría necesaria para la reforma del Reglamento, podría acordarse tal exclusión mediante el mecanismo de alteración el orden del día, cabe considerar que únicamente en supuestos excepcionales y con quórum muy reforzados o, incluso, mediante la unanimidad, sería posible acordar la misma¹⁷. De esta forma, por ejemplo, las minorías no podrían ver apartada por obra de la mayoría una moción subsiguiente a una interpelación, que el art. 128,2 R.C.D. obliga a incluir en la sesión siguiente a su presentación.

El supuesto inverso a esa eventual garantía frente a exclusiones que acabamos de examinar, esto es, la posibilidad de que los Grupos minoritarios incluyan algún asunto en el orden del día ya cerrado o acordado por la Junta de Portavoces, nos viene prácticamente contestado en razón de los mismos presupuestos que hemos tenido que poner en juego al explicar las reglas generales sobre esta cuestión. Si, según el art. 68,1 y 2 del Reglamento del Congreso y el art. 71,4 del Reglamento del Senado, el Pleno de la Cámara o de la Comisión y, por tanto, la mayoría que los domina, son los únicos dueños del orden del día a la hora de modificarlo, escasas posibilidades de incorporar un asunto a la sesión ya programada pueden caberle a quienes son minoría en el órgano correspondiente. Y aún habría que aceptar que, si acabamos de indicar la inconveniencia de que la mayoría pueda hacerlo en detrimento de las garantías debidas a los Grupos minoritarios, llegando incluso a postular la pertinencia de un eventual veto a cargo de éstos, no tendría ningún sentido defender ahora para la minoría lo que no vemos bien en manos del Grupo que domina legítimamente la Cámara. No tiene, pues,

17 Vid. I. Molas y I. E. Pitarch, *op. cit.*, p. 77.

sentido pretender que las minorías tuvieran una prerrogativa o facultad que no queda prevista como común.

La cuestión, por tanto, debe ser planteada desde distinta perspectiva. No se trata de que los Grupos minoritarios deban tener un incondicionado derecho a la alteración del orden del día para la inclusión de asuntos concretos, sino de distinguir entre las muy diferentes situaciones o motivaciones que pueden estar detrás de esa necesidad. Una cosa es la alteración del orden del día para la cual existan tan sólo razones de simple reordenación del trabajo parlamentario o de mera superior conveniencia de trasladar una cuestión a otro momento, y otra cosa muy distinta es la alteración de ese mismo orden del día si para ello existen razones de urgencia nacidas de la actualidad imperiosa e inaplazable de un tema recién surgido. Respecto del primero de esos supuestos, es lógico reclamar que no se permita la modificación del orden del día, tan expuesta a maniobras obstruccionistas, si no es con el consentimiento de todos. Respecto de la segunda posibilidad, en cambio, la respuesta debe ser mucho más prudente. De ahí que algunos ordenamientos parlamentarios, con muy buen criterio, den un tratamiento distinto a ambas posibilidades, dificultando la alteración indiscriminada del orden del día en términos de aceptar incluso el veto de un Grupo a tal alteración, y facilitando, en cambio, la modificación de dicho orden cuando para ello existan razones de urgencia o actualidad en el tema a incorporar.

Nuestro Derecho parlamentario no opera de esa manera y, por tanto, no contiene un régimen especial para la modificación del orden del día por razones de urgencia; ésta se rige, así, por las reglas comunes del art. 68,1 y 2 R.C.D. y 71,4 R.S. que, como ya sabemos, dejan a la decisión de la mayoría el resultado de dicha solicitud. Incluso habría que decir que, en nuestro Reglamento del Congreso, esa posibilidad de incorporar con agilidad al orden del día ya acordado un tema urgente o recién surgido queda perjudicada por lo previsto en el párrafo tercero de dicho artículo, ya que allí se exige (cosa que, en cambio, no impone el art. 67,4 cuando se trata de adopción, y no de modificación, de dicho orden) que el nuevo asunto haya cumplido todos los trámites reglamentarios. Es evidente que esta exigencia se compagina mal con la celeridad que tales casos requieren.

Más adecuado, pues, hubiera sido proceder como hace el Reglamento del Parlamento Federal alemán, el cual contiene una regulación separada para esta alteración del orden del día cuando la razón que la motiva es la

urgencia o la actualidad de la cuestión a tratar. Esa regulación se encuentra contenida en las *Normas referentes a debates sobre temas de interés general y de actualidad*, que desarrollan lo dispuesto en el art. 106 del citado Reglamento sobre el denominado *turno de asuntos actuales*¹⁸. Dicho turno tendrá lugar a iniciativa de la minoría y de forma vinculante para el resto de la Cámara en dos supuestos: cuando el mismo sea solicitado por un Grupo parlamentario o por un cinco por ciento de los miembros *presentes* en el Parlamento, en relación con la respuesta dada por el Gobierno Federal a una interpelación oral, y cuando sea solicitado por un Grupo o por un cinco por ciento de los miembros del Parlamento, con independencia de las preguntas presentadas para el turno correspondiente de preguntas. En el primer caso el debate ha de ser solicitado y se celebra inmediatamente después de finalizar el turno de preguntas. En el segundo, la solicitud deberá ser comunicada al Presidente de la Cámara el día anterior, indicando el tema del debate, y en el caso de que el orden del día ya hubiere sido distribuido, quedará incorporado, completándolo, como nuevo punto de éste. En consecuencia, el orden del día en ningún caso se cierra a este tipo de debates sobre temas candentes o de actualidad propuestos por las minorías¹⁹.

4. INTERVENCIÓN DE LAS MINORÍAS EN LA DETERMINACIÓN DE LOS TIEMPOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO

El problema de la fijación de los tiempos en que ha de desarrollarse el trabajo parlamentario adquiere una importancia capital cuando el mismo queda referido al control sobre el Gobierno²⁰. Aquí, la intermediación entre la

18 Véase el *Boletín de Legislación Extrajera*, núm. 54-57, marzo-junio 1986, editado por Las Cortes Generales, que incluye esas normas como Anexo V al Reglamento alemán.

19 En cuanto a la periodicidad con que pueden ser planteados dichos debates sobre asuntos actuales, las citadas *Normas* disponen en su apartado tercero que en un día de sesiones del Parlamento únicamente se podrá celebrar un debate de este tipo, y que en el caso de que ya haya sido acordado un debate por el Consejo Mayor (órgano similar a nuestra Junta de Portavoces o a las Conferencias de Presidentes), «no podrá solicitarse otro más en el día de sesiones en cuestión».

20 Para una aproximación general a la función de control parlamentario ordinario

realidad controlada y el acto parlamentario que la controla se convierte en un dato esencial de la actividad misma. Y, por supuesto, en ese logro de inmediatividad y eficacia, los principales interesados son los grupos de la Oposición, es decir, las minorías²¹. En razón de ello, es de todo punto oportuno que dediquemos en estas páginas una atención diferenciada, por mínima que ésta sea, al modo en que quedan garantizados los derechos de las minorías respecto de la ordenación del trabajo parlamentario cuando éste trabajo afecta al control sobre el Gobierno.

pueden consultarse los trabajos de C. Chimenti, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Guiffré, Milán, 1974; M. S. Giannini, «Controllo: nozioni e problemi», in *Riv. Trim. dir. pubblico*, 1974; M. Ameller, *Les questions, instrument du controle parlementaire*, París, 1964, quien, por cierto, se ocupa ampliamente en las pp. 148 y ss. del régimen de inscripción de las cuestiones orales en el orden del día; A. Manzella, *Il Parlamento...., op. cit.*, cap. IX, pp. 355 y ss.

En España, son ya cita obligada los estudios de F. Santaolalla, *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y Comisiones de investigación)*, Edersa, Madrid, 1982; J. García Morillo, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, congreso de los Diputados, Madrid, 1985, y J. R. Montero y J. García Morillo, *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1985.

21 Sobre la diferente posición que en el actual parlamentarismo, por la inserción de los partidos políticos en la vida de las instituciones constitucionales, ocupan mayoría y minoría de cara al control parlamentario son especialmente interesantes las páginas de C. Rossano, *Partiti e Parlamento nello stato contemporaneo*, Napoli, 1972, cap. IV, pp. 171 y ss. Clarificadores son también los comentarios de G. De Vergottini, *Le funzioni delle Assemblee parlamentari*, ed. Arnaldo Forni, 1975, cap. V, pp. 194 y ss., para quien la relevante «armonia di orientamento politico» entre la mayoría parlamentaria y el Gobierno ha vaciado de significado el tradicional concepto del control parlamentario fundado sobre la concepción dualística de las relaciones Parlamento-Gobierno, de tal forma que el verdadero control en sede parlamentaria es el ejercido por la Oposición; mientras que la mayoría no necesita recurrir al mismo para limitar la acción gubernativa (en cuanto a través de la organización del partido está en grado de controlar al Gobierno de modo más eficaz) y no es por consiguiente sujeto que haga factible en sede parlamentaria la responsabilidad política del Gobierno. M. García Pelayo, *El Estado de Partidos*, Alianza Edit., 1986, p. 112, señala como una de las derivaciones de la relativización que el sistema de partidos produce en la relación e independencia de los Poderes (Gobierno y Parlamento) el que las críticas que el parlamento, en el uso de sus competencias, pueda hacer el Gobierno sean las llevadas a cabo por las minorías.

En el parlamentarismo inglés, el papel que corresponde a la Oposición en el control del Parlamento sobre el Gobierno ha quedado institucionalizado; vid. sobre ello I. Jennings, *Parliament*, Cambridge, 1969, pp. 193 y ss.

Esa atención diferenciada se justifica además porque, en esta zona de la actividad parlamentaria, aparecen incluso formas específicas de protección. Efectivamente, los Reglamentos de las Cámaras, persuadidos de la importancia de garantizar a las minorías unos tiempos adecuados a la eficacia de su función fiscalizadora, optan por objetivar esos tiempos dejándolos preestablecidos por la propia norma reglamentaria. De este modo, la programación de la actividad parlamentaria de control no siempre ni plenamente depende del acuerdo de los órganos que tienen atribuida la capacidad para decidir la ordenación del trabajo parlamentario, ni por tanto la garantía de las minorías en este terreno se traduce siempre y en todo caso en su participación en tales órganos o en su intervención en la adopción de dichos acuerdos. Con muy distinto formato, esa protección de los derechos de las minorías se suele producir aquí, *ex reglamento*, mediante la fijación u objetivación de unos tiempos inexcusables de control que el órgano programador no puede ignorar.

La cuestión está en saber si esta forma de protección de los derechos de las minorías en la ordenación de los tiempos parlamentarios dedicados al control, que es correctísima y muy oportuna, es además la única posible, o si, por el contrario, cabe pensar que la misma es compatible con otros modos de determinación de tales tiempos más abiertos a la intervención de los Grupos minoritarios, lógicos interesados en activar semejante tarea. Uno y otro, no serían modelos alternativos de ordenación del trabajo de control, sino formas convenientemente complementarias cara al resultado de garantizar esa inmediatidad y eficacia en la fiscalización del Gobierno de la que hablábamos hace un momento. Y va de suyo que eso es algo fundamental para la pervivencia y solidez mismas de la institución parlamentaria, porque, si bien la objetivación de tiempos en el Reglamento puede ayudar a impedir dilaciones excesivas en la sustanciación de preguntas, mociones o interpelaciones, no siempre garantiza esa celeridad de reacción que hace falta para impedir que determinadas cuestiones de evidente interés inmediato vengán a ser contestadas en el Parlamento cuando ya todos los ciudadanos, incluidos los parlamentarios, conocen la respuesta gubernamental por otros medios, sobre todo por los medios de comunicación, y su formalización en las Cámaras carece del más mínimo alcance y sentido.

Pero de todo ello, si acaso, deberemos hablar al final. Porque lo cierto es que el Derecho parlamentario español vigente en la materia tan sólo con-

templa mecanismos del primer tipo, optando así por la determinación de tiempos reglamentariamente objetivados como única forma de asegurar los derechos de las minorías en la ordenación del trabajo de control. Más allá de lo que objetivamente garantizan tales tiempos, a las minorías sólo les cabe incidir sobre el tema en el momento de la fijación del calendario o en el de la adopción del orden del día correspondiente, determinando la mayor o menor franja de los tiempos allí dedicados al control. Pero sobre tales decisiones ya sabemos quién tiene el más absoluto dominio. Y, desde luego, nada hay previsto en los actuales Reglamentos de Congreso y Senado que se aproxime (mediante turnos para temas de actualidad, según lo ya visto; o a través de la reserva de algún orden del día o de algunas franjas del orden del día para la oposición...) a la posibilidad de que las minorías puedan tener alguna vara alta en la programación de instrumentos más ágiles de control.

Viniendo, pues, a las normas que rigen los tiempos de control en nuestro Derecho parlamentario, hay que comenzar afirmando, desde luego, que los vigentes Reglamentos del Congreso y del Senado han intentado mejorar en este punto la lenta tramitación de los procedimientos de control (sobre todo en materia de interpelaciones) a que habían dado lugar los anteriores Reglamentos provisionales de ambas Cámaras, promulgados en 1977. Existe, ciertamente, en la regulación nacida de los nuevos textos, una tendencia a objetivar la fijación del orden del día, intentando acortar los plazos para la tramitación de preguntas, interpelaciones y mociones, y aun dotando de cierta automaticidad la inclusión de estos mecanismos en aquella programación²², que merece en principio una valoración positiva. En esta perspectiva deben ser consideradas también las Resoluciones de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 12 de enero de 1983, dictada en desarrollo del art. 188 (para preguntas con respuesta oral ante el Pleno), y de 6 de septiembre del mismo año, integradora los arts. 180 a 184 (para interpelaciones urgentes). Sin embargo, lo cierto es que esta pretendida objetivación y automaticidad en la programación se muestra todavía insu-

22 Vid. D. López Garrido, «Gobierno y Parlamento: dos modelos de relaciones internas (UCD y PSOE)», en *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputació de Barcelona, 1985, p. 236.

ficiente y no logra contrarrestar el predominio que la voluntad de la mayoría ostenta en la ordenación de los trabajos de las Cámaras. Un análisis más minucioso de nuestro Derecho positivo nos persuadirá de ello, si es que no lo estamos ya, habida cuenta de lo comunes que tales criterios resultan hoy en la doctrina.

Por lo que respecta a la inclusión de las interpelaciones en la lista de asuntos a tratar en una sesión plenaria, comienza por ser llamativo el que la normativa vigente en el Congreso no favorezca en absoluto los intereses del grupo minoritario proponente. Recordemos que las mismas han de esperar quince días desde su publicación para *estar en condiciones* de ser incluidas en el orden del día del Pleno (art. 182,1 R.C.D.), aunque dicha cláusula debe ser entendida en su exacto tenor, según el cual en ella no se establece la obligatoriedad de sustanciar la interpelación tras el plazo indicado, sino tan sólo la apertura de la posibilidad, temporalmente indefinida, de que dicha sustanciación se produzca. Con lo cual es perfectamente posible que dicho mecanismo de control se resuelva en un momento bastante posterior, lo que conllevaría la consiguiente pérdida de su interés y oportunidad políticas, o, incluso, el riesgo de que el mismo, finalizado el período de sesiones, no llegue a sustanciarse. En este último caso, además, como prescribe el art. 182,3 R.C.D. —que no hace sino corroborar la posibilidad de que las interpelaciones queden pendientes— las mismas se tramitarán como preguntas con respuesta por escrito, a no ser que el interpelante manifieste su voluntad de mantenerla para el siguiente período. De cualquier modo, salvo en casos muy concretos, el instrumento habrá perdido actualidad y, en consecuencia, su funcionalidad se habrá desnaturalizado.

En razón de ello, la propia práctica parlamentaria evidenció muy pronto —como es sabido— la necesidad de introducir un mecanismo corrector que permitiera, en la medida de lo posible, paliar las consecuencias derivadas de tan deficiente regulación. Esa fue la finalidad, declarada por ella misma en su exposición de motivos, de la Resolución de la Presidencia del Congreso para desarrollo de los arts. 180 a 184, en relación con el art. 67,4 del Reglamento, de 6 de septiembre de 1983. Resolución acordada, por lo demás —al igual que la referida a preguntas orales, antes citada—, en una etapa política (mayoría absoluta bastante cómoda para el Gobierno) en la que le era políticamente posible a la Presidencia una interpretación amplia

y flexible respecto de los instrumentos de control²³. El mecanismo corrector introducido por dicha norma ha consistido en diseñar, como figura específica, las *interpelaciones urgentes*.

Sin embargo, la regulación establecida para tales interpelaciones en dicha norma tampoco ha garantizado adecuada y suficientemente los intereses de los grupos minoritarios. En primer lugar, porque a pesar del carácter de urgencia con que se plantea dicha interpelación, la misma habrá de esperar una semana, en el mejor de los casos, para su sustanciación, cuando lo correcto, a fin de conseguir una conveniente relación entre actualidad y reacción del Parlamento, hubiera sido disponer su debate en el día o días inmediatos a su solicitud. En segundo lugar, porque el apartado cuarto de la citada Resolución condiciona la posibilidad de incluir interpelaciones urgentes en los órdenes del día a que las sesiones plenarias de la semana correspondiente no estén reservadas para asuntos determinados, requisito éste que desdibuja totalmente la importancia del citado instrumento de control, casa mal con el concepto de urgencia e introduce en las expectativas de la minoría un elemento de incertidumbre respecto de la fecha de su inclusión que apenas se compagina con el objetivo garantizador perseguido²⁴.

En cuanto al Senado, su Reglamento sí prevé un plazo máximo para la inclusión de una interpelación en el orden del Pleno: la misma, en principio, no podrá retrasarse más de un mes (art. 171,1 R.S.); decimos «en principio» puesto que el propio precepto deja a salvo la posibilidad de que «la ordenación de las tareas de la Cámara» lo impida. Sin embargo, ese plazo —un mes— no es precisamente una garantía de celeridad. Y, desde luego,

23 Vid. D. López Garrido, *op. cit.*, p. 237. Si bien el propio autor reconoce, *idem*, p. 239, que «es posible que con una mayoría más ajustada un Presidente del Congreso socialista no se hubiese podido permitir una liberalidad tan grande», y, «sin embargo, con una mayoría tan holgada, el que la oposición tenga facilidades para la actividad parlamentaria no ofrece peligros políticos, sino probablemente todo lo contrario, para el Grupo que tiene la mayoría». En este mismo sentido, J. F. López Aguilar, *op. cit.*, p. 227, afirma que tales cotas de «sensibilidad parlamentaria», que hacen del Presidente un verdadero *Speaker*, «derivan, en buena medida, de la seguridad y cómoda confianza que disfrutaban en su autodefensa las mayorías holgadas».

24 Con todo, como señala F. Santaolalla, *op. cit.*, p. 414, la inmensa mayoría de las interpelaciones que han llegado a ventilarse lo han sido por el procedimiento de urgencia; no se trata, pues, de un procedimiento perfecto; pero algo es algo. Las ordinarias, en cambio, casi todas han acabado transformándose en preguntas de contestación escrita.

tampoco parece muy adecuada la manifiesta generalidad en que ha sido redactada la cláusula que permite desconocer y alargar dicho plazo: admitir, así en general, que «la ordenación de las tareas de las Cámaras» puede ser razón (y razón dominada por la mayoría en el órgano programador correspondiente) para alargar una interpelación más allá de ese mes que opera como presunto techo máximo en el Reglamento, es desfondar la garantía reconocida a las minorías en el mismo precepto que la reconoce. Añadamos a ello que el Gobierno dispone, además, de la facultad de solicitar a la Mesa, de forma motivada, el aplazamiento de una interpelación ya incluida en un orden del día, lo cual puede suponer un nuevo retraso en su debate, producido por el sujeto controlado. La regulación se completa, en fin, con la admisión del planteamiento de interpelaciones urgentes (art. 171,2 R.S.), pero aquí la norma reglamentaria se limita a establecer una reducción de los tiempos habituales a fijar por la Mesa, oída la Junta de Portavoces, sin precisar el plazo máximo en que la interpelación será sustanciada, ni quedando el mismo bajo la influencia de la minoría, por lo que difícilmente puede considerarse esta posibilidad una garantía efectiva para la misma. El Reglamento del Congreso sí establece, en cambio, la inscripción automática de la moción consecuencia de una interpelación en el orden del día de la siguiente sesión plenaria. Es una garantía para el grupo firmante que está contenida taxativamente en la propia norma reglamentaria (art. 184,2) y que se impone como plazo obligatorio y máximo al órgano encargado de la fijación del orden del día correspondiente. Tal garantía, no obstante, no está prevista en el Reglamento de la Cámara Alta.

Tampoco, por lo que concierne a las preguntas, el régimen establecido por los Reglamentos del Congreso y del Senado es más ágil o más abierto a una intervención eficaz de las minorías en su programación.

Aunque los Reglamentos de ambas Cámaras (art. 188,1 R.C.D. y art. 163,1 R.S.) han establecido un plazo aceptable (una semana en el Congreso, y dos semanas en el Senado) para la sustanciación de las preguntas con respuesta oral ante el Pleno, no han tenido el mismo cuidado a la hora de fijar un criterio que permita determinar, con garantías para las minorías, el número de preguntas a incluir en cada sesión plenaria. Tal número no se establece de forma objetiva por los Reglamentos, sino que se hace depender del acuerdo entre el Presidente y los órganos de programación parlamentaria (Mesa y Junta de Portavoces), donde ya hemos visto la preponderancia que

tiene la voluntad de la mayoría. Lógicamente, el cupo de preguntas orales que se acabe acordando condicionará el número de preguntas que quedan pendientes —es decir, con tramitación en una semana posterior—, las cuales, además, en el caso del Congreso, deberán ser reiteradas por el diputado firmante, si desea su mantenimiento para la sesión plenaria siguiente²⁵.

E incluso, ni siquiera toda pregunta incluida en el orden de asuntos de una sesión plenaria concreta ha de encontrar necesariamente exposición en la misma, ya que el Gobierno tiene reconocida por la normativa reglamentaria (art. 188,4 R.C.D.) la facultad de solicitar motivadamente la posposición de la pregunta formulada a la sesión siguiente, facultad que en el Reglamento del Senado se convierte en auténtico derecho a aplazar la respuesta (art. 163,3 R.S.); lo cual, dicho sea de paso, le permite disponer en cierta medida del momento de verificación de aquella y «enfriar» la cuestión suscitada a través del instrumento de control.

Pero, tal vez, lo más reseñable sea la falta de un trámite adecuado para el debate en Pleno de preguntas urgentes que no permitan demora a juicio de la Oposición. Preguntas diferenciadas de las ordinarias y que, presentadas con una antelación muy reducida, posibilitarían el planteamiento de cuestiones candentes a los miembros del Gobierno, dotando de inmediatez al mecanismo de control respecto del hecho o acción política que lo genera. La Resolución de la Presidencia del Congreso sobre desarrollo del art. 188 del Reglamento, de enero de 1983, abre esta posibilidad en su apartado tercero, pero no como trámite diferenciado y específico, sino con carácter excepcional, haciendo depender su introducción, además, del criterio de un órgano político y mayoritario como lo es la Junta, y no sólo del Presidente.

En el Senado, de nuevo es el Reglamento el que ya establece las preguntas urgentes, aunque a través de una regulación no muy precisa y en cualquier caso criticable. Baste decir que la apreciación y reconocimiento de dicha urgencia depende en última instancia del propio Gobierno al que va dirigida la cuestión (art. 163,1 R.S.).

25 F. Santaolalla, *op. cit.*, p. 403, ha llegado a afirmar, en referencia a la regulación contenida en el art. 188 R.C.D., que realmente lo que pretende el citado precepto es obstaculizar la formulación de preguntas orales en sesiones plenarias, sin duda porque se ha considerado que éstas deben reservarse prioritariamente para el debate de otros asuntos más importantes.

Por lo que hace a las preguntas con respuesta oral en Comisión, el art. 189,1 del Reglamento del Congreso (el art. 168,1 del Reglamento del Senado establece igual regulación para esta Cámara), repite el mismo criterio de introducción en el orden del día utilizado para las interpelaciones: fijación de un plazo mínimo (siete días) que estas habrán de cumplir para estar en condiciones de ser incluidas en aquél, y no de un plazo máximo que asegure su tramitación en un período determinado. El número tercero del propio art. 189 R.C.D. confirma esta interpretación y, además, completando esta normativa tan escasamente garante de los derechos de la Oposición, prevé la transformación de las preguntas pendientes al finalizar el período de sesiones, en preguntas con respuesta por escrito. Es muy posible, pues, que cuando tal contestación se produzca la misma carezca del menor interés para el solicitante y, a su través, para la opinión pública.

En fin, en cuanto al régimen de las preguntas con respuesta por escrito (art. 190 R.C.D. y art. 169 R.S.), su eficacia como verdaderos mecanismos de control se resiente una vez más del amplio plazo de tiempo otorgado por los Reglamentos para que su contestación se produzca; hasta veinte días tendrá el Gobierno para responder —plazo que, obviamente, tenderá a agotar—, y aun, sobre ellos, la Mesa podrá concederle, en el caso del Congreso, una prórroga de otros veinte días si así lo solicita el propio poder Ejecutivo. De todos modos, hay que admitir que, al menos, en este tipo de preguntas, sí se le garantiza a la minoría proponente su ventilación dentro de unos tiempos tasados, bien ello suceda dentro de ese plazo de tiempo límite, bien haya que lograrlo, en ausencia de respuesta del Gobierno, mediante su inclusión obligada en el orden del día de la siguiente sesión de la Comisión con competencia en la materia, convertidas así en preguntas con contestación oral.

Este es, pues, el régimen de tiempos establecido por los Reglamentos de ambas Cámaras para la programación de los instrumentos de control. En síntesis, y como hemos podido comprobar, se trata de un régimen que, si bien objetiva tales tiempos (lo que no puede dejar de redundar en una consecuente protección de los derechos de las minorías cara al control), ni apura sus posibilidades ni siempre tiene suficiente presencia de cuál es el interés que en este terreno debe ser primordialmente protegido. En ocasiones, produce incluso la impresión de estar pensando antes en la protección del Gobierno controlado que en las garantías debidas a sus controladores;

paradigmático en este sentido es el establecimiento —en interpelaciones y en preguntas orales— de unos tiempos mínimos que juegan en el sentido de impedir que las minorías interpelantes puedan exigir al Gobierno la respuesta antes de su transcurso, pero no en el sentido de imponer que ese Gobierno venga obligado a contestar con estricto respeto a ellos. De todos modos, lo más grave de esa regulación —según sugeríamos antes de analizar nuestro derecho positivo— no es lo que la misma dice, sino lo que no contempla, esto es, el hecho de que en ella no se dé ninguna cabida a mecanismos capaces de conceder una cierta iniciativa programadora a los Grupos minoritarios en materia de control. Ese es, sin duda, uno de los grandes signos que prueban la falta de modernidad en nuestro vigente Derecho parlamentario²⁶. Pero como tales mecanismos (por mucho que sea cierto que su mayor operatividad la harían efectiva en el ámbito del control del Gobierno) tiene un vuelo bastante más amplio, bueno será que traslademos su consideración a las puntualizaciones finales, comunes a todo cuanto llevamos dicho.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

En el sistema parlamentario actual, en el que las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo como órganos independientes han

26 El Texto de Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados elaborado por la Ponencia constituida el 15 de marzo de 1989 —propuesta de modificación que caducó por disolución de la III Legislatura, sin que la Cámara surgida tras las elecciones haya iniciado de nuevo, y por el momento, su tramitación— tampoco plateaba modificaciones importantes en la materia en beneficio de las minorías. Así, por ejemplo, las normas relativas a la fijación del orden del día se mantenían en idénticos términos a los vigentes, aunque con distinta numeración; del mismo modo, la organización de las preguntas con respuesta oral en Comisión y las preguntas con respuesta por escrito conservaban igual regulación que la actual. En cambio, si se introducía alguna mejora en la inmediatidad de las preguntas con respuesta oral en Pleno e Interpelaciones (arts. 200,2 y 194,3 de la Proposición de ley), puesto que se establecía su presentación antes de las doce horas del lunes de cada semana con sesión plenaria y su inclusión por la Mesa en el orden del día del Pleno de esa semana. Por otro lado, es de resaltar que el *question time* también se modificaba para quedar constituido por los cuarenta primeros minutos de la reunión, sin perjuicio del tiempo dedicado al debate de las interpelaciones (*BOCG, Congreso, serie B, núm. 159-1, de 17 de julio de 1989*, pp. 1-42).

perdido su tradicional configuración, por efecto de la vigencia del Estado de Partidos, para pasar a articularse en otro tipo de relación dialéctica que enfrenta al Gobierno, unido a la mayoría que le sustenta, con los Grupos minoritarios que se le oponen, toda la vitalidad del Parlamento depende, en no pequeña medida, del lugar que el Reglamento sepa concederle a las minorías. Son ellas las verdaderas protagonistas de esa dialéctica frente al Gobierno y aun las primeras interesadas en que la misma se realice con la mayor celeridad y eficacia.

En consecuencia, a las minorías les corresponde —les debería corresponder— un derecho a participar determinantemente en la fijación del momento en que se realizará y del contenido que habrá de tener buena parte de la actividad parlamentaria. Porque si en esa fijación impera sin modulaciones el principio mayoritario, bien porque las facultades de la minoría sean escasas, bien porque los Reglamentos no establezcan criterios objetivos en beneficio de los grupos de la Oposición, ocurrirá normalmente que la mayor parte de los mecanismos previstos por los Reglamentos actuarán a destiempo, lenta y atrasadamente, desnaturalizándose la función institucional que incumbe a las Cámaras. Se trataría, pues, de afirmar frente al principio general que atribuye el dominio de ciertas zonas al binomio Gobierno-mayoría, la excepción relativa a la necesaria salvaguardia que los derechos de la Oposición merecen. Esta potenciación del papel de las minorías en la organización del trabajo parlamentario es, a nuestro juicio, condición indispensable para que la función tradicionalmente encomendada al Parlamento, y hoy un tanto desvaída, vuelva a adquirir verdadero contenido y pueda desarrollarse en el seno de las Cámaras un debate serio sobre la acción política del Gobierno.

Por supuesto, no se nos escapa que aquí también han de tener cabida límites y restricciones que impidan que por esta vía se produzca un auténtico «desgobierno» del país a través de la debilitación de su Gobierno. No se trataría, por ello, de desarticular el conveniente proceso de racionalización parlamentaria iniciado hace ahora tres cuartos de siglo, sino tan sólo de reconducirlo a sus justos términos y adecuarlo a una realidad diferente de aquella que lo hizo surgir.

En este sentido, nos parece que una buena propuesta consistiría en distinguir tres claros ámbitos en la actividad de las Cámaras. El ámbito de lo institucional, constituido por cuestiones que afectan a la institución mis-

ma en su conjunto; el ámbito de la legitimación parlamentaria de la política del Gobierno; y el ámbito de la intervención cotidiana del poder. Ello admitido, la programación del trabajo parlamentario debería abordarse desde planteamientos muy distintos según estuviera referida a uno u otro de tales supuestos.

En síntesis, sería muy oportuno pensar —como punto de partida— que la determinación de la estructura de los órganos que programan el trabajo parlamentario (Mesa y Junta de Portavoces) pertenece al ámbito de lo institucional y que, en consecuencia, su diseño, su composición y sistema de adopción de acuerdos, debería estar presidido por criterios mucho más neutrales; abiertos, al menos, a una presencia eficaz de todos los Grupos.

A partir de ahí, se haría posible confiar a tales órganos la normal ordenación de los trabajos de las Cámaras, concediendo lógicas franjas de prevalencia a la mayoría en aquellas cuestiones que, dentro de esa programación, afecten al soporte legitimador de la política del Gobierno, y habilitando, paralelamente, ciertos espacios o instrumentos confiados a la libre intervención programadora de los Grupos que componen la minoría cuando se trate de actuaciones próximas a su función institucional.

Cómo instrumentar o especificar esos mecanismos que harían realidad la reserva de ciertos derechos o facultades a las minorías dentro de la ordenación del trabajo parlamentario, no es tarea sencilla. Ni acaso nos corresponda a nosotros cubrirla en este momento. La doctrina debe abrir caminos que sólo corresponde concretar al legislador. Pero, por si ello sirviera de criterio, tal vez no fuera inútil recordar que algunas fórmulas orientadas en esa dirección han sido ya sugeridas en sede dogmática e incluso ensayadas por otros ordenamientos parlamentarios.

En concreto, en nuestra doctrina ya el profesor Rubio Llorente afirmaba en un trabajo francamente esclarecedor²⁷ la conveniencia de modificar de modo sustancial la actual normativa reglamentaria de la función de control, dejando, entre otras cosas, «en manos exclusivamente de la Oposición la fijación del orden del día, por ejemplo, una vez por semana».

Y en Derecho comparado encontramos también numerosas disposiciones

27 Vid. F. Rubio Llorente, «Relaciones del Gobierno y la Administración con las Cortes», en *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, pp. 160.

de ese mismo tenor, que reservan a la minoría una franja del orden del día. Algunas de esas soluciones ya las hemos visto a lo largo de esta comunicación. En concreto, lo que dijimos sobre el «turno de asuntos actuales» previsto en el Reglamento del Parlamento alemán vale perfectamente aquí como mecanismo a considerar. Pero, además, caben otros posibles mecanismos, como el establecido en la Norma Reglamentaria núm. 6,2º del Reglamento de la Cámara de los Comunes inglesa, que reserva un número de días —concretamente, diecinueve— en cada período de sesiones al *Líder de la Oposición de Su Majestad*. O como el previsto en el Reglamento de la Asamblea portuguesa (art. 71) que concede a cada Grupo parlamentario, no sólo el derecho a ser oído en la fijación de todo orden del día, sino además a determinar el correspondiente a cuatro Plenos durante cada período de sesiones, con la significativa particularidad de que precisamente los Grupos sin representación en el Gobierno ven ampliado ese derecho, permitiéndoseles fijar el orden del día de dos Plenos más (seis Plenos), y de que incluso aquel partido que cuente con un solo diputado o con varios pero no constituidos como Grupo tendrá derecho a fijar el orden del día de dos Plenos²⁸.

En fin, este es el panorama en cuyo desbroce inicialmente nos comprometimos. Permítasenos concluir diciendo que, al atrevernos a analizarlo (porque atrevimiento es entrar en un tema tan de frontera), no hemos tenido otra pretensión que la de contribuir a la posible modernización de nuestras estructuras parlamentarias, en la convicción de que la misma pasa necesariamente por reconsiderar desde otros parámetros la posición institucional de las minorías en el seno de esas estructuras. A fin de cuentas, son ellas las principales responsables de que la relación dialéctica Parlamento-Gobierno siga teniendo la vitalidad que le es exigible en un auténtico Estado democrático como el que nuestra Constitución consagra. Y es evidente que el

28 Esta solución de reservar a la libre elección de la minoría el orden del día de ciertas sesiones, los llamados *Supply days*, es la adoptada también en la Cámara de los Comunes de Canadá, donde la Oposición puede fijar el correspondiente a veinticinco días de sesiones; asimismo, se deja a su iniciativa el orden del día de las ocho sesiones de debates en respuesta al discurso del trono. Véase V. Herman y F. Mendel, *Les Parlements dans le Monde*, Union Interparlementaire, Presses Universitaires de France, 1977, p. 334.

Derecho no puede ni debe entorpecerles el cumplimiento de tan delicada responsabilidad.

ANTONIO MORENO GARCÍA
Profesor Ayudante de Derecho Constitucional
Universidad de Murcia