

EL MINISTERIO DE RELACIONES CON LAS CORTES  
Y DE LA SECRETARÍA DEL GOBIERNO,  
EN SU VERTIENTE PARLAMENTARIA (\*)

PEDRO PEÑA

I. INTRODUCCIÓN

No resulta infrecuente escuchar, durante la lectura de las primeras líneas de cualquier estudio relativo a la organización del Gobierno en España, una queja, de tono más o menos grave según la sensibilidad crítica del autor, acerca de la escasa literatura jurídica que tan relevante asunto ha sido capaz de generar. Para justificar tal estado de cosas —descartada la indolencia o la ceguera de la doctrina— es costumbre acudir, de forma casi invariable, bien a la discreción, opacidad o incluso secreto que rodea buena parte de la actividad gubernamental, bien a la muy somera regulación normativa, lindante en ocasiones con la anomia, del Gobierno y de sus actos. Sea como fuere, parece razonable convenir en que difícilmente puede predicarse la nota de secreto de un departamento ministerial, como el encargado de las Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, cuya vertiente de acción más característica se desarrolla, precisamente, en el ámbito institucional público por excelencia. Me propongo, pues, tratar de poner en claro, a través de la exposición y el análisis de las normas que configuran su régimen jurídico y de la actividad que realiza en el ejercicio de sus funciones, qué significado tiene para el Gobierno, para el Parlamento y para el sistema político en su conjunto, el hecho de que, como manifestación paradigmática de la incidencia del régimen parlamen-

---

(\*) El presente trabajo es una versión corregida y ampliada de mi contribución al IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional y Ciencia Política, celebrado en Madrid en el mes de octubre de 1988.

tario en el diseño de la estructura central de la Administración del Estado, haya un Ministerio específicamente encargado de las Relaciones con las Cortes (1).

Prescindiré, en consecuencia, por superar ampliamente mi objetivo en estas páginas, de la segunda área o vertiente del Ministerio, relativa a la Secretaría del Gobierno, que ofrece la infraestructura de todo el proceso de decisiones del Gobierno y engloba competencias tales como la organización de los trabajos del Consejo de Ministros, Comisiones Delegadas del Gobierno y Comisión General de Subsecretarios, las funciones de apoyo al Presidente y al Vicepresidente del Gobierno y la coordinación interministerial que le encomienden las disposiciones legales, el Gobierno o su Presidente (2).

## II. EL MINISTERIO DE RELACIONES CON LAS CORTES Y DE LA SECRETARÍA DEL GOBIERNO: ESTRUCTURA Y FUNCIONES

1. El régimen jurídico del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de Secretaría del Gobierno se encuentra contenido, además de en los preceptos de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, la Ley de Procedimiento Administrativo y la Ley de la Organización de la Administración Central del Estado que le sean aplicables, en tres normas con rango de Decreto:

— el Real Decreto 1519/1986, de 25 de julio, de reestructuración de los Departamentos Ministeriales,

— el Real Decreto 1981/1986, de 25 de septiembre, sobre

---

(1) CHRISTIAN BIGAUT, *Le Ministre chargé des relations avec le Parlement*, «La Revue Administrative», núm. 240, nov-dic. 1987, pág. 582 y sigs., señala que el Ministro francés, aunque situado en el centro mismo de la actividad parlamentaria y gubernamental, no es conocido más que por los iniciados en la vida gubernamental parlamentaria, debido a que ningún texto ha institucionalizado sus competencias y a que no tiene autoridad sobre ningún servicio administrativo propio, disponiendo de un gabinete muy reducido. Como se podrá ver más adelante, la situación es bien distinta en el caso español.

(2) Las referencias a las Cortes Generales, como institución parlamentaria bicameral, se van a dirigir, a partir de ahora, por razones de claridad expositiva, al Congreso de los Diputados.

reorganización parcial del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, y

— el Real Decreto 984/1987, de 24 de julio, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno (3).

2. El Real Decreto 1519/1986, de 25 de julio, dado en virtud de la autorización contenida en el artículo 70 de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, que permite al Presidente del Gobierno variar el número, denominación y competencia de los Departamentos Ministeriales,

— crea el Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno como uno de los Departamentos Ministeriales en que queda organizada la Administración Central del Estado,

— describe genéricamente sus funciones, encargándole, en la vertiente parlamentaria, de:

- a) la comunicación entre el Gobierno y las Cortes Generales, y
- b) la preparación, desarrollo y seguimiento del programa legislativo del Gobierno (4), y

— encomienda al Ministerio de nueva creación las funciones hasta ese momento atribuidas a la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Cortes y la Coordinación Legislativa.

---

(3) Por lo demás, en el Real Decreto 727/1988, de 11 de julio, de reestructuración de Departamentos Ministeriales, por el que se crean los Ministerios de Asuntos Sociales y del Portavoz del Gobierno, el Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno aparece como uno de los diecisiete Departamentos en que queda estructurada la Administración Central del Estado.

(4) De este modo, el Real Decreto 1519/1986, de 25 de julio, sigue la línea marcada por el lacónico precepto contenido en el Decreto francés 86-690, de 26 de marzo de 1986, relativo a las atribuciones del Parlamento (J.O., de 27 de marzo de 1986), según el cual éste «sigue las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento».

En consecuencia, con este Real Decreto se crea un nuevo Departamento Ministerial, no previsto en la enumeración del artículo 1.2 de la LOACE, a través de la elevación del rango jerárquico de la Secretaría de Estado y la agregación a las competencias que ésta ya tenía de otras anteriormente residenciadas en distintos Ministerios. La justificación de esta decisión radica, como escueta y un tanto rutinariamente se dice en el preámbulo del Real Decreto, en «la necesidad de conseguir una mayor eficacia en la dirección de las tareas político-administrativas», con lo que de manera explícita se reconoce en la norma de creación la importancia de las funciones que a partir de ahora quedan confiadas al nuevo Departamento Ministerial (5). Destaca, por lo demás, la supresión en el Real Decreto de la mención a la necesaria «coordinación con los Departamentos respectivos», que aparecía en el Real Decreto 3773/1982, de 22 de diciembre, en relación con la «preparación, desarrollo y seguimiento del programa legislativo del Gobierno», que, más que derogar el principio de coordinación interministerial, parece que pretende subrayar la especial responsabilidad que en este campo incumbe al Ministerio recién creado (6).

3. El Real Decreto 1981/1986, de 25 de septiembre, sobre reorganización parcial del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de

---

(5) En una entrevista de ROGER JIMÉNEZ a VIRGILIO ZAPATERO, Ministro de Relaciones con las Cortes, y de la Secretaría del Gobierno, «La Vanguardia», 26 de junio de 1988, el periodista, con ocasión del segundo aniversario de la creación del Ministerio, le preguntaba al Ministro: «¿Cuál ha sido su experiencia?, ¿considera necesario su Departamento?», a lo que el Ministro contestaba: «Es el Presidente del Gobierno quien tiene que valorar la utilidad de un Departamento, porque tiene la atribución constitucional de fijar la composición de su equipo. Los Ministerios son instrumentos del Ejecutivo para cumplir determinadas finalidades, y en este sentido, es secundario el nombre y el número de ellos.»

(6) ANTONIO BAR CENDÓN, *La estructura y funcionamiento del Gobierno en España: una aproximación analítica*, en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985, señala que el crecimiento orgánico del Gobierno ha determinado, a su vez, la necesidad de una mayor coordinación que permita la dirección efectiva del conjunto gubernamental. De ahí, concluye BAR, que el aumento orgánico inducido por el intervencionismo estatal y por las demandas sociales haya supuesto, así mismo, la creación de nuevas entidades orgánicas con la función de lograr una mayor coordinación y cohesión del sistema gubernamental.

la Secretaría del Gobierno, establece la estructura orgánica del Ministerio, y así crea como nuevos centros directivos del Departamento:

— la Dirección General de Relaciones con las Cortes, que asume las funciones de las Direcciones Generales de Relaciones con el Congreso de los Diputados y con el Senado, y

— la Dirección General de Seguimiento de Iniciativas Parlamentarias, a la que corresponde el estudio y la tramitación de las interpelaciones, preguntas y proposiciones no de ley y otras actuaciones de control parlamentario (7),

al tiempo que suprime la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Cortes y la Coordinación Legislativa, las Direcciones Generales para las Relaciones con el Congreso de los Diputados y con el Senado y el Gabinete de la Secretaría de Estado.

De este Real Decreto interesa llamar la atención sobre el establecimiento de dos Direcciones Generales, una competente para todo lo relacionado con la función legislativa y otra a la que se le encomiendan los diferentes asuntos que tienen que ver con el control parlamentario, adoptándose así un criterio material de atribución de competencias (legislación/control) a los distintos centros directivos, en detrimento del anterior criterio de carácter orgánico o institucional (Congreso de los Diputados/Senado).

4. En fin, el Real Decreto 984/1987, de 24 de julio, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, contiene la más precisa y detallada descripción de la estructura y de las funciones del Ministerio, y así:

— tras expresar la competencia general del Ministerio, al definirlo como el órgano de la Administración Central del Estado al que corresponde la comunicación entre el Gobierno y

---

(7) Ha de entenderse que el término «tramitación» se utiliza aquí en sentido administrativo y no técnico-parlamentario, ya que de no ser así, la impropiedad de la expresión sería evidente, al ser sólo las Cámaras competentes para tramitar interpelaciones, preguntas y proposiciones no de ley.

las Cortes Generales y la preparación, desarrollo y seguimiento del programa legislativo del Gobierno, y

— la del Ministro, titular del Departamento, a quien corresponde el ejercicio de la superior iniciativa, dirección e inspección de todos los servicios del Departamento y las demás funciones señaladas en el artículo 14 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado,

— señala que el Ministerio está integrado por la Subsecretaría, como órgano superior del Departamento y por una serie de centros directivos, entre ellos la Dirección de Relaciones con las Cortes y la Dirección General de Seguimiento de Iniciativas Parlamentarias, así como la Secretaría General Técnica y el Gabinete, configurado este último como órgano de apoyo, asesoramiento y asistencia inmediata, dependiente directamente del Ministro.

Según el Real Decreto, corresponde a la Dirección General de Relaciones con las Cortes realizar las funciones de:

- a) informe, coordinación y asistencia al Gobierno en sus relaciones con el Congreso de los Diputados y el Senado,
- b) estudio, seguimiento y coordinación en fase parlamentaria del programa legislativo, de los Proyectos de Ley y de los Tratados y Convenios Internacionales,
- c) estudios, trabajos de documentación y actuaciones preparatorias en orden a la formación del criterio del Gobierno respecto de la toma en consideración de las proposiciones de ley presentadas ante las Cámaras.

De esta Dirección General dependen las Subdirecciones Generales de Relaciones con el Congreso de los Diputados y con el Senado.

A su vez, corresponde a la Dirección General de Seguimiento de Iniciativas Parlamentarias:

- a) realizar los estudios, trabajos de documentación y actuaciones preparatorias en orden a la formación del criterio

del Gobierno respecto de las Propositiones no de Ley y Moción,

b) 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,

c) proceder a su evaluación a efectos de informe y asistencia a los distintos Ministerios y de realizar el seguimiento de los compromisos que las Cámaras impongan al Gobierno.

De esta Dirección General dependen las Subdirecciones Generales de Seguimiento de Iniciativas del Congreso de los Diputados y del Senado.

En cuanto a la estructura del Ministerio, diseñada por el Real Decreto, se puede advertir sin mayor esfuerzo que ésta es similar a la del resto de Departamentos que componen la Administración Central del Estado. En efecto, el Ministerio está constituido por una serie de órganos estructurados de acuerdo con los principios de jerarquía y competencia y cuenta con los núcleos jerárquicos básicos —Ministro, Subsecretario, Directores Generales— típicos en la organización de la Administración española, por lo que no existen en este punto peculiaridades dignas de mención.

En relación a la atribución al Ministerio de competencias de índole parlamentaria éstas se alojan básicamente en dos centros directivos, la Dirección General de Relaciones con las Cortes y la Dirección General de Seguimiento de Iniciativas Parlamentarias, sin perjuicio de la colaboración que en el desarrollo de su labor puedan recabar de la Secretaría General Técnica o del Gabinete del Ministro (8), y pueden ser reconducidas o englobadas todas ellas en las

---

(8) La Secretaría General Técnica, a la que, entre otras funciones, le corresponde la de realizar estudios e informes sobre las materias propias de la competencia del Departamento (artículo 8.1. R.D. 984/1987, de 24 de julio), no desempeña, en cualquier caso, una labor principal en relación a la vertiente parlamentaria del Ministerio. Por su parte, el Gabinete, órgano de apoyo, asesoramiento y asistencia inmediata (artículo 3.2 R.D. 984/1987, de 24 de julio), prepara el orden de intervención de los Ministros ante el Pleno de la Cámara, a los efectos de la contestación de las preguntas orales que les hayan dirigido los señores diputados.

dos funciones genéricas o grandes áreas de actuación que desarrolla el Ministerio en el ámbito parlamentario, a saber, la de órgano de comunicación entre el Gobierno y las Cortes Generales y la de órgano encargado del programa legislativo del Gobierno. En cualquier caso, no se debe dejar de tener en cuenta que tal y como ocurre en todos los ámbitos de la acción política, y singularmente en los que se refieren al Parlamento y a la organización del Gobierno, junto a competencias creadas, definidas y atribuidas con precisión a un órgano por normas jurídicas, conviven otras que se podrían denominar competencias, o con mayor rigor funciones, oficiosas o latentes, que sin venir reguladas o especificadas en norma jurídica alguna constituyen una creación singular del propio órgano y un elemento imprescindible a la hora de definir su naturaleza y explicar su actuación y su sentido institucional. Es por esto que al lado de las dos notas antes señaladas —comunicación entre el Gobierno y las Cortes Generales y preparación, desarrollo y seguimiento del programa legislativo del Gobierno—, hay que colocar una tercera, y no de importancia menor, relativa a la función que el Ministerio desempeña en la práctica, en orden a asegurar la existencia de una corriente de información, debate, colaboración y apoyo entre el Gobierno y la mayoría parlamentaria que le sustenta. En consecuencia, en las páginas que siguen examinaré esta triple perspectiva que define el perfil del Ministerio en la vertiente parlamentaria: la de órgano de comunicación entre el Gobierno y las Cortes Generales, sin duda, la de mayor relevancia y a la que dedicaré una atención preferente en adelante, la de órgano encargado del programa legislativo del Gobierno y, en fin, la de órgano responsable de asegurar la colaboración entre el Gobierno y la mayoría parlamentaria que le sostiene (9).

---

(9) BIGAUT, *op. cit.*, distingue, dentro de la competencia del Ministro encargado de las Relaciones con el Parlamento, entre:

a) El trabajo prospectivo, con su participación en la elaboración del programa gubernamental, que comprenderá la determinación del calendario de trabajo del Gobierno (decisión sobre puntos «fuertes» de la política a privilegiar y fecha probable de aprobación de los proyectos en el Consejo de Ministros), y la previsión del plan de trabajo de la Asamblea (programar el ritmo de discusión de los proyectos en las Cámaras), y

b) El trabajo cotidiano, que puede ser de carácter oficial (proponer un orden del día prioritario, participar en la fijación del orden del día y velar por el buen desarrollo de los debates) u oficiosos (velar por las buenas rela-



III. EL MINISTERIO DE RELACIONES CON LAS CORTES  
Y DE LA SECRETARÍA DEL GOBIERNO COMO ÓRGANO  
DE COMUNICACIÓN ENTRE EL GOBIERNO Y LAS CORTES GENERALES

1. La relación entre el Gobierno y el Parlamento aparece, desde un principio, como un elemento capital de caracterización del sistema parlamentario (10). Según la teoría clásica del Derecho Constitucional, el sistema parlamentario se asentaría sobre tres principios:

- igualdad entre el Ejecutivo y el Legislativo,
- colaboración entre los dos Poderes, y
- existencia de medios de acción recíproca de cada Poder sobre el otro.

El sistema parlamentario supondría, en consecuencia, el intento de establecer entre dos independientes y separados detentadores del Poder (Parlamento y Gobierno) un equilibrio tal que ninguno pudiera tener ascendencia sobre el otro, en la medida en que comparten funciones y están sometidos a restricciones mutuas, al tiempo que a ambos les corresponde conjuntamente la función de determinar la dirección política del Estado.

No merece la pena insistir demasiado en el hecho bien conocido de las profundas transformaciones que se han operado en el esquema general de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento y, en particular, en el modelo clásico del sistema parlamentario, de manera que a una etapa de predominio del Legislativo ha sucedido otra, favorecida por la dinámica histórica del Estado contemporáneo, en la que la posición dominante corresponde, sin ninguna duda, al Ejecutivo. Así, en nuestros días no resulta ajustado a la realidad hablar, como en tiempos se hizo, del Gobierno como una especie de comité ejecutivo del Parlamento, ni del Parlamento como aquel

---

cines entre el Gobierno y el grupo de la mayoría, y entre el Gobierno y la Oposición).

(10) Para una aproximación al estudio de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, vid. MANUEL RAMÍREZ, *De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales. Comentario introductorio al Título V*, en la obra colectiva *Comentarios a las leyes políticas*, dirigida por OSCAR ALZAGA, EDERSA, Madrid, 1985.

órgano de cuya voluntad soberana depende toda acción ejecutiva. Tal vez, el resultado más apreciable de esta transformación sea la tendencia a realizar una unidad más estrecha entre los diversos órganos de dirección política, a través de una progresiva concentración del Poder, de tal manera que el Gobierno, si dispone en el Parlamento de una mayoría sólida que apoye su gestión, es, en realidad, quien dirige y controla, con todos los matices que se quiera, la vida parlamentaria, constituyéndose, a un tiempo, en el verdadero centro motor de la política nacional. En definitiva, se puede concluir que ha variado la función y la importancia dentro del sistema político en su conjunto, tanto del Gobierno como del Parlamento, y por ende la relación existente entre ambos, pero, en cualquier caso la misma se mantiene, bien que bajo distintas formas y con nuevos elementos, así como la nota de la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento, punto álgido y nota caracterizadora del sistema parlamentario como tal. Seguidamente, y antes de considerar los términos en los que nuestro vigente ordenamiento constitucional fija las relaciones ante el Gobierno y las Cortes Generales, me detendré a exponer, siquiera brevemente, la incidencia de la relación institucional comentada en la Administración contemporánea y los modelos que, para organizar tal relación, ofrece el Derecho comparado.

2. En la dinámica histórica de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento se encuentra el origen de figuras clásicas de la organización administrativa tales como:

— el Ministro sin cartera, cargo que surge en la Francia del II Imperio bajo la denominación de «Ministre de la Parole», aludiendo a la función que desarrollaba al estar a su cargo las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento,

— el Secretario de Estado, cuyo origen como figura político-administrativa se encuentra en la función de representación del Ministro en el Parlamento, ligada a una regla del parlamentarismo inglés que impedía a los Ministros acudir a aquella Cámara de la que no fuesen miembros, de modo que para paliar la misma se elegía a un «Parliamentary Secretary» del Ministro, que lo representaba en la otra Cámara.

— el Subsecretario, que aparece en el sistema organizativo

del Ejecutivo británico como efecto del progresivo auge de la función política del Ministro, y en particular de su responsabilidad ante el Parlamento, precisamente para que no se interrumpiera la gestión cotidiana de los asuntos concretos —administrativos en sentido estricto— del Departamento (11).

3. Para atender a la relación entre el Gobierno y el Parlamento dentro de los sistemas parlamentarios, una vez que ésta ha quedado asentada e institucionalizada, se han ofrecido, desde la perspectiva del Derecho Comparado, modelos organizativos diferentes, que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

— creación de Secretarías parlamentarias en cada uno de los diversos Ministerios, encargadas de todos los aspectos de relación del Ministerio con el Parlamento,

— establecimiento de una Secretaría parlamentaria en el Gabinete del Presidente del Gobierno o del Primer Ministro, o en el Ministerio de la Presidencia, y

— nombramiento de un Ministro para las Relaciones con las Cortes, con categoría de Ministro sin cartera y sin Departamento Ministerial a su cargo, que cuenta, tan sólo, con un reducido aparato administrativo a su servicio.

A la vista de lo expuesto anteriormente en relación con el régimen jurídico del Ministerio de Relaciones con las Cortes, queda claro que en España, a partir de 1986, se ha optado por un modelo organizativo de relación entre el Gobierno y el Parlamento más centralizado, de mayor rango político, con un mayor aparato administrativo a su servicio, con mayor presupuesto y también con más funciones, que superan el ámbito estrictamente parlamentario (12).

---

(11) Sobre este punto, vid. LUIS ORTEGA, *La Administración Central del Estado*, Apuntes de Derecho Administrativo II, de la cátedra del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, Madrid, 1982, y LUIS MARTÍN REBOLLO, *Ante la reforma administrativa: los Ministros y otros miembros del Gobierno*, Documentación Administrativa 188, octubre-diciembre 1980.

(12) Para conocer el Derecho Comparado en este punto, se puede consultar el trabajo de MANUEL RUIZ CEZAR, *Estudio práctico comparado sobre los organismos encargados de las relaciones entre el Parlamento y el Ejecutivo*

Para conocer mejor el modelo español consideraré a continuación, como paso previo, las características básicas del sistema de relaciones entre el Gobierno y el Parlamento diseñado por nuestra Constitución.

4. La Constitución española define claramente las funciones de las Cortes Generales y del Gobierno en los artículos 66 y 97, que abren los Títulos III y IV, respectivamente, y establece un sistema de relaciones entre ambas instituciones en el Título V (13). Las Cortes Generales representan al pueblo español, ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución. El Gobierno, por su parte, dirige la política interior y exterior, la Administración Civil y Militar y la defensa del Estado, y ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las Leyes. En cuanto al sistema de relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales, previsto en el Título V de la Constitución, éste se articula en torno al principio general de la responsabilidad política del Gobierno y el derecho de información de las Cortes, a las interpelaciones, las mociones y las preguntas, a la cuestión de confianza y la moción de censura, a la disolución de las Cámaras y los estados de alarma, excepción y sitio, y nace con la investidura inicial que el Congreso de los Diputados otorga al Presidente del Gobierno, regulada en el Título IV.

---

*en los países de la Comunidad Económica Europea, en relación con el sistema español*, «Boletín Informativo del Ministerio de Justicia», núm. 1450, 1987, pág. 707 y sigs. Según RUIZ CEZAR, las relaciones entre el Parlamento y el Ejecutivo se configuran, con todas las peculiaridades de cada país que se quiera, según dos modelos básicos:

a) Latino o mediterráneo, en el que existe una unidad fuerte que relaciona Parlamento y Ejecutivo, plenamente institucionalizada y con amplias competencias, de nivel Ministerio Adjunto o Secretaría de Estado, y

b) Clásico-europeo o septentrional, en el que las relaciones o bien se llevan directamente por los Ministerios interesados (a través de sus Gabinetes) o bien, como mucho, las personaliza el Primer Ministro, el Presidente del Gobierno o el Canciller, de un modo similar.

(13) OSCAR ALZAGA, *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Madrid, 1978, pág. 663 y sigs., señala que la introducción de un Título dedicado a la regulación de las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno, sin precedentes en el constitucionalismo español, se ha debido a un claro mimetismo respecto de la Constitución francesa de 1958.

La Constitución establece, pues, un minucioso e intrincado sistema de relaciones entre el Gobierno y el Parlamento en el que destaca la existencia de la responsabilidad política del Gobierno frente al Parlamento, auténtica clave de bóveda del sistema parlamentario (14). Seguidamente, trataré de definir cuáles son las funciones que cumplen, dentro de ese sistema de relaciones institucionales, tanto el Ministro de Relaciones con las Cortes como las Direcciones Generales del Ministerio, que son, ciertamente, bien distintas (15).

5. El Ministro, considerado como figura orgánica, es la pieza clave del Ejecutivo en la organización de la estructura de la Administración Central del Estado. El Ministro forma parte, junto con el Presidente y el Vicepresidente del Gobierno, del Consejo de Ministros y sus funciones genéricas vienen recogidas en la LRJAE y en la LOACE. Es indudable, pues, que la labor que desarrolle en el área específica de su competencia tendrá una importancia de primer orden.

---

(14) JOSÉ R. MONTERO, *Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales: notas sobre el control parlamentario y la responsabilidad política en la Constitución española*, en *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*, ob. cit., entiende que las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales pueden singularizarse en la relación fiduciaria que es esencial en los sistemas parlamentarios, relación viva, que nace con la investidura inicial que el órgano legislativo otorga al Gobierno, se desarrolla a través del control parlamentario y desaparece por la finalización del mandato parlamentario, la disolución anticipada, el rechazo a una cuestión de confianza o la aprobación de una moción de censura.

(15) En cualquier caso, esta distinción no se puede basar en una rígida separación, muy difícil de establecer, por lo demás, en términos politológicos, entre Gobierno (órgano de decisión y dirección) y la Administración (órgano de ejecución y gestión). En efecto, desde el punto de vista de la acción, si bien es común en la doctrina distinguir entre acción gubernamental (esencialmente política, de decisión y dirección, regida por criterios de oportunidad) y acción administrativa o de gestión (guiada por criterios técnicos, jurídicamente determinados), en la práctica, lo cierto es que existe una íntima interconexión entre los aspectos políticos y los administrativos de la acción de Gobierno. Desde el punto de vista orgánico, tanto el carácter político, como el papel decisorio y director que se predica del Gobierno se extiende, en realidad, más allá del reducido círculo de los Ministros, alcanzando, al menos, a los niveles más elevados de la Administración, cuyos miembros se ven también afectados por la responsabilidad política gubernamental y son nom-

Pues bien, para examinar el papel que, en la relación institucional entre el Gobierno y las Cortes Generales juega el Ministro de Relaciones con las Cortes, es preciso distinguir entre su actuación en el seno del Gobierno y su actuación en el Parlamento.

El Ministro de Relaciones con las Cortes en el Consejo de Ministros, aparte de ejercer como Secretario del mismo, informa a sus compañeros de Gabinete, en el ámbito propio de su competencia, de las distintas iniciativas legislativas y de control parlamentario y realiza la coordinación, a efectos de comparecencias y tramitación de las iniciativas legislativas, entre los distintos miembros del Gobierno (16).

Pero es en el Parlamento, que se estructura como un complejo orgánico compuesto de elementos internos diferentes, donde la función de relación institucional que al Ministro compete adquiere una mayor relevancia y se ofrece a los ojos del observador con una mayor precisión. El Ministro desarrolla esta función básicamente ante tres órganos parlamentarios: la Junta de Portavoces, el Pleno de la Cámara y, en menor medida, las Comisiones (17).

---

brados y removidos de sus cargos con cada cambio de la definición política del Gobierno. Sobre esta cuestión, vid. JOSÉ R. MONTERO, *ob. cit.*

(16) Como es lógico, las relaciones de coordinación entre el Ministerio de Relaciones con las Cortes y los demás Departamentos Ministeriales se establecen a distintos niveles, según cual sea el tema de que se trate.

(17) Nada impide que el Ministro de Relaciones con las Cortes sea parlamentario —diputado o senador—, al igual que nada hay que lo imponga. Por el contrario, si hay una previsión específica en el Reglamento del Senado, según la cual, no podrán pertenecer a la Diputación Permanente los Senadores que formen parte del Gobierno. En el Congreso de los Diputados, el Reglamento en vigor se apartó de lo dispuesto en el párrafo 2.º de la norma 2.ª de Procedimiento de la Diputación Permanente del Congreso, de 1979, según la cual, «no podrán pertenecer a la Diputación Permanente los Diputados que formen parte del Gobierno», y, en consecuencia, es reglamentariamente posible que cualquier Ministro sea miembro de la Diputación Permanente del Congreso. En cuanto a la cuestión de fondo, relativa a la compatibilidad de ambos puestos, comparto la tesis de JUAN JOSÉ LAVILLA expuesta en su trabajo sobre *La Diputación Permanente en el ordenamiento español*, en los «Comentarios a las Leyes Políticas», dirigidos por OSCAR ALZAGA, EDERSA, Madrid, 1989, para quien el argumento básico para justificar la incompatibilidad —el de que siendo eminentemente la Diputación un órgano de control, no parece razonable que sus titulares lo sean, a su vez, del órgano controlado—

a) *El Ministro en la Junta de Portavoces*

La Junta de Portavoces está constituida por los Portavoces de los grupos parlamentarios, se reúne bajo la presidencia del Presidente del Congreso y adopta sus decisiones mediante voto ponderado. La Junta es oída para la ordenación de los debates y votaciones en el Pleno y para la calificación de las leyes orgánicas, requiriéndose su acuerdo para que el Presidente fije el orden del día. Puede acordar, por razones de urgencia y unanimidad, a iniciativa de un grupo parlamentario o del Gobierno, la inclusión en el orden del día de un determinado asunto, aunque no hubiese cumplido todavía los trámites reglamentarios preceptivos, y la sustitución de preguntas orales en Pleno, presentadas fuera de plazo, por razones de urgencia (acuerdo de la Junta de Portavoces en su reunión de los días 12 y 13 de enero de 1988). De sus reuniones, tal como dispone el artículo 39.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, se dará cuenta al Gobierno para que envíe, si lo estima oportuno, un representante, que podrá estar acompañado, en su caso, por persona que le asista. Pues bien, es el Ministro de Relaciones con las Cortes quien habitualmente representa al Gobierno en la Junta de Portavoces, acompañado por el Director General de Relaciones con las Cortes (18).

La Junta de Portavoces se reúne normalmente el mismo día del inicio de la primera sesión plenaria de la semana y tiene como puntos de su orden del día:

— el examen del estado de actividad de las Comisiones,

---

no tiene un fundamento demasiado sólido, ya que la representación proporcional de los Grupos Parlamentarios en la Diputación Permanente hace que las posibilidades reales de controlar al Gobierno sean las mismas que cuando actúa el Pleno de la Cámara, y no se ve por qué habría de adoptarse criterios distintos en este punto respecto de órganos ligados entre sí por una relación de suplencia. En fin, resulta obvio que el Ministro de Relaciones con las Cortes no forma parte de la Mesa de la Cámara ni asiste a sus reuniones.

(18) A la reunión de la Junta de Portavoces de 13 de noviembre de 1986, asistió, en representación del Gobierno, sustituyendo al Ministro, el Subsecretario y a la del 24 del mismo mes y año, la Directora General de Relaciones con las Cortes.

— el examen de la convocatoria de Ponencias y Comisiones para la semana en que se reúne la Junta,

— la consideración del orden del día del Pleno que ha de comenzar la misma semana en que se reúne la Junta,

— el examen del estado de los asuntos susceptibles de ser incluidos en una próxima sesión plenaria.

En definitiva, la Junta de Portavoces es un órgano de marcada dimensión política, en el que están representados todos los grupos parlamentarios y a cuyas reuniones asiste el Gobierno, por medio del Ministro de Relaciones con las Cortes, con importantes competencias en la organización de los trabajos de la Cámara, en particular en lo que se refiere a la fijación del orden del día de las sesiones plenarias (19).

El Ministro de Relaciones con las Cortes, merced a su presencia en la Junta de Portavoces, conoce, por un lado, el estado de la actividad parlamentaria y la opinión de la Mesa de la Cámara y de los Portavoces de los grupos sobre la misma. Por otro, transmite información sobre el parecer del Gobierno en relación al estado de la actividad parlamentaria, expresa las prioridades y las preferencias del Gobierno en relación a la tramitación de las distintas iniciativas, solicita aplazamientos de preguntas orales en Pleno e interpelaciones, motivadas por la ausencia de Ministros del Gobierno en viaje oficial y da a conocer, en fin, la posición del Gobierno sobre cualquier tema controvertido o de importancia que se suscite (20).

En resumen, el Ministro de Relaciones con las Cortes en la Junta de Portavoces da y recibe información, toma el pulso político de la Cámara y manifiesta la posición del Gobierno en relación con las

---

(19) V. LONGI, *Elementi di Diritto e procedura parlamentare*, Milano, 1982, ha dicho, refiriéndose al órgano italiano homólogo de la Junta de Portavoces que éste es el lugar de compatibilidad y conciliación entre el Gobierno, que tiene el deber de ser el principal motor de la actividad legislativa para llevar a cabo su programa político y los Grupos Parlamentarios, que tienen unas exigencias a las que responder en el ámbito del control parlamentario.

(20) De una manera un tanto retórica, el periodista JOSÉ ANTONIO SÁNCHEZ, «ABC», 8 de julio de 1988, le califica como «escudo protector» del Gobierno frente a las demandas de la oposición en la Junta de Portavoces.



distintas cuestiones de índole política y parlamentaria que puedan plantearse y en particular sobre la confección del orden del día de las sesiones del Pleno (21).

---

(21) Para dar una idea de los diversos asuntos sobre los que interviene el Ministro de Relaciones con las Cortes en las reuniones de la Junta de Portavoces, se puede ofrecer la siguiente lista:

— Pedir que la introducción de nuevas cuestiones en el orden del día de una sesión plenaria se haga con la antelación necesaria para que el Gobierno pueda conocerlas (reunión de la Junta de Portavoces del 9 de septiembre de 1986).

— Comunicar la intención del Gobierno de solicitar la comparecencia de todos los Ministros en Comisión (9 de septiembre de 1986).

— Exponer la disposición del Gobierno para celebrar, ante el Pleno de la Cámara, un debate sobre empleo y economía sumergida (23 de septiembre de 1986).

— Defender que el Gobierno cumple con los plazos reglamentarios en lo relativo a las iniciativas de control (4 de noviembre de 1986).

— Expresar la opinión de Gobierno sobre el desarrollo de la actividad parlamentaria (5 de febrero de 1987).

— Comunicar los Ministros que se hallan fuera de Madrid en viaje oficial, a efectos del desarrollo de las sesiones plenarias (3 de marzo de 1987).

— Manifiestar la voluntad del Gobierno de que los altos cargos que comparezcan ante las Comisiones vayan acompañados de otras autoridades (5 de mayo de 1987).

— Solicitar el aplazamiento de una interpelación urgente, por ausencia de Madrid, motivada por viaje oficial, del Ministro al que va dirigida (15 de septiembre de 1987).

— Comunicar la relación de enmiendas presentadas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, sobre las que el Gobierno manifiesta su conformidad, en orden a su tramitación (3 de noviembre de 1987).

— Comprometer las gestiones necesarias para aclarar satisfactoriamente para la Cámara unas declaraciones de un alto cargo del Gobierno que no favorecían el prestigio de la institución (26 de enero de 1988).

— Comunicar la aprobación por el Gobierno de un Real Decreto-Ley (23 de febrero de 1988).

— Solicitar la tramitación, en lectura única, de un Proyecto de Ley (13 de septiembre de 1988).

— Expresar la opinión del Gobierno sobre la huelga general del 14 de diciembre, y su incidencia en la actividad parlamentaria (14 de diciembre de 1988).

b) *El Ministro en el Pleno*

El Ministro en el Pleno de la Cámara presenta y defiende las iniciativas legislativas de su Departamento o, en ocasiones, las que afectan conjuntamente a varios Departamentos Ministeriales.

Por lo demás, está sometido a las iniciativas de control parlamentario que hacia él puedan dirigirse, tales como preguntas, interpelaciones o proposiciones no de ley.

El Ministro de Relaciones con las Cortes suele ser el encargado de sustituir al Presidente (22) y al Vicepresidente (23) del Gobierno en la respuesta a las preguntas orales en Pleno que los diputados les dirijan. También sustituye, en ciertas ocasiones, a los Ministros ausentes en viaje oficial (24), y, eventualmente, puede asesorar a sus compañeros de Gabinete sobre diversos aspectos de la tramitación parlamentaria de las iniciativas que afecten a sus Departamentos.

El Ministro de Relaciones con las Cortes es el miembro del Gobierno que más horas pasa en el hemiciclo durante las sesiones plenarias, asegurando de este modo la presencia continua del Ejecutivo en el Pleno. Por lo demás, cuenta con despacho propio dentro de las dependencias del Palacio del Congreso, señal inequívoca de que en este lugar se sitúa uno de sus centros específicos de trabajo.

---

(22) En la sesión plenaria del 20 de abril de 1988, el Diputado don Juan Ramón Calero, del Grupo Parlamentario de Coalición Popular, llamó al Ministro de Relaciones con las Cortes, al ver que era éste quien iba a contestar una pregunta que había dirigido al Presidente del Gobierno, «señor Presidente del Gobierno en estrados», lo que motivó que el Ministro calificase al señor Calero de «señor Diputado de cuerpo presente».

(23) Estas sustituciones producen, por lo general, ciertas quejas en los señores Diputados, como la del señor Tamames, del Grupo Parlamentario Mixto, quien, tras la respuesta del Ministro de Relaciones con las Cortes a su pregunta sobre «el pago de la factura de gastos del viaje del avión Mystère Madrid-Algarve-Sevilla empleado por el Vicepresidente del Gobierno, durante el retorno de sus vacaciones particulares», manifestó su «extrañeza» por el hecho de que fuera el Ministro, y no el Vicepresidente, quien contestara a la cuestión (sesión plenaria de 13 de abril de 1988).

(24) Dice GREGORIO BARTOLOMÉ, en su crónica «Menos Leones», «YA», 9 de febrero de 1989: «Lo tengo descrito ya: una señoría de la oposición pregunta; el Ministro de turno —o Virgilio Zapatero (Ministro de Relaciones con las Cortes), que es turno de todos— responde y dice...»

Una enumeración de las diversas intervenciones del Ministro de Relaciones con las Cortes en el Pleno de la Cámara habría de comprender, al menos, las siguientes:

— presentación de un Proyecto de Ley (así, Proyecto de Ley que establece la Fiesta Nacional de España en el 12 de octubre, 12/6/87),

— intervención para expresar la postura del Gobierno en el trámite de toma en consideración de una Proposición de Ley de grupos parlamentarios del Congreso (así, Proposición de Ley de desarrollo del artículo 20.1 d) de la Constitución, en relación con el secreto profesional y la cláusula de conciencia del periodista, del grupo parlamentario del CDS, 4/9/87),

— presentación de un Real Decreto-Ley, a los efectos de su convalidación o derogación por el Pleno de la Cámara (así, Real Decreto-Ley de concesión de suplementos de crédito y créditos extraordinarios en el Ministerio de Educación y Ciencia, para financiar la ampliación de plantillas del personal docente y no docente para el curso 1987/1988),

— respuesta a una Interpelación urgente (así, Interpelación urgente sobre el balance de la adhesión de España a las Comunidades Europeas, del grupo parlamentario de Coalición Popular, 15/9/87), y

— respuesta a una pregunta oral en Pleno (así, modificación del Reglamento de viajeros de la Compañía IBERIA, negociaciones para que la 61 obras de Pablo Picasso se queden en el Museo de Arte Contemporáneo de Madrid, agresiones en territorio francés a transportistas españoles, o mejora de las condiciones de vida de la población española de raza gitana).

En cualquier caso, y aunque el Ministro de Relaciones con las Cortes se ocupa, tal como se desprende de los ejemplos aportados, de las más diversas cuestiones en sus intervenciones ante el Pleno de la Cámara, sustituyendo con cierta frecuencia a sus compañeros del Gobierno, de las 423 preguntas en Pleno presentadas durante el período que va del 1 de febrero al 1 de diciembre de 1988, tan sólo 36 fueron contestadas por el Ministro de Relaciones con las Cortes,

mientras que de las 49 interpelaciones tramitadas durante el mismo período, el Ministro intervino tan sólo en relación a cuatro, lo que supone en ambos casos un porcentaje inferior al 9 por 100 del total.

c) *El Ministro en Comisión*

El Ministro de Relaciones con las Cortes no suele comparecer habitualmente ante las Comisiones del Congreso de los Diputados, si bien está sujeto, lógicamente, a las solicitudes de comparecencia que las mismas formulen, al igual que el resto de los miembros del Gobierno. Por lo demás, el Ministro puede solicitar comparecencia ante una Comisión determinada a petición propia, para realizar una sesión informativa general o sobre un asunto determinado de su Departamento. Como ejemplo de comparecencia del Ministro en Comisión, se puede citar la que tuvo lugar el 10/2/87 para atender a la solicitud del grupo parlamentario del CDS, para que se informase, ante la Comisión Constitucional, de las diversas cuestiones pendientes de desarrollo constitucional.

d) *Las funciones oficiosas*

Pero al lado de todas estas actividades que el Ministro de Relaciones con las Cortes cumple, en ejercicio de las competencias que le atribuyen y de las obligaciones que le imponen las normas legales y reglamentarias, existe otra serie de funciones, no definidas ni precisadas por normas, que pueden calificarse de oficiosas, de mediación o de buenos «oficios», dirigidas a solucionar problemas y eliminar tensiones que puedan plantearse entre el Gobierno y el Parlamento. Resulta ocioso señalar lo difícil, y seguramente inútil, de hacer una enumeración formal exhaustiva de las mismas, pero se debe señalar, en cualquier caso, por una parte, la conveniencia de contar para su realización con una buena dosis de prudencia, tolerancia y capacidad de diálogo (25), por otra, la relevancia que ad-

---

(25) BIGAUT, *ob. cit.*, describe el retrato ideal del Ministro de Relaciones con el Parlamento, como el de un hombre de apertura y contacto, obligado a «hacer pasillos» y a introducir la «sensibilidad parlamentaria» en el Gobierno.

quiere, en el marco de estas funciones oficiosas o de mediación, la relación personal que se establezca entre el Ministro y el Presidente de la Cámara.

Por último, y en cuanto a la consideración de su papel en la función de relación institucional, resulta claro, que el Ministro de Relaciones con las Cortes no es un puro intermediario ni un árbitro imparcial situado entre el Gobierno y el Parlamento. Antes bien, es un miembro del Gobierno que obra en cuanto tal, en el área propia de su competencia, solidariamente con sus compañeros de Gabinete en defensa de la política gubernamental (26).

#### e) Conclusiones

De todo lo expuesto anteriormente se puede concluir que el Ministro de Relaciones con las Cortes es:

— el *especialista* del Gobierno en temas parlamentarios. Conoce, seguramente con mayor detalle que el resto de los Ministros, los Reglamentos de las Cámaras, la tramitación que corresponde a las distintas iniciativas y las obligaciones que las normas parlamentarias imponen al Gobierno. Conoce, igualmente, el estado de actividad de ambas Cámaras, el punto en el que se encuentra la tramitación de las diversas iniciativas parlamentarias, y el ritmo que conviene en cuanto a la presentación de nuevas iniciativas (27). Asegura la continuidad de la presencia del Gobierno en el Parlamento, con su asistencia a la Junta de Portavoces, a las sesiones plenarias y a través de su relación continua y directa con los Portavoces de los distintos grupos parlamentarios, lo que le permite, por otra parte,

---

(26) En contra BIGAUT, *ob. cit.*, para quien el Ministro de Relaciones con el Parlamento debe de realizar una irremplazable misión de intermediario entre el Ejecutivo, a quien representa, y el Legislativo, al que defiende.

(27) A este respecto, el Ministro de Relaciones con las Cortes modula, en la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, el ritmo de presentación de Anteproyectos de Ley para su aprobación como Proyectos por el Consejo de Ministros, en función del trabajo pendiente que tengan las Cámaras y del estado de actividad de las Comisiones afectadas por la labor legislativa.

informar al Gobierno sobre las estrategias políticas de los grupos de la oposición en el Parlamento,

— el *generalista* del Gobierno en el ámbito parlamentario (28), ya que interviene sobre un diverso número de cuestiones que requieren una amplia y detallada información y una buena preparación en orden a su apropiada respuesta (29). El Ministro de Relaciones con las Cortes actúa, de esta manera, como un verdadero «Portavoz del Gobierno en el Parlamento», en la medida en que es el encargado de transmitir a los parlamentarios la opinión, la posición o los proyectos del Gobierno sobre los temas más variados,

— un Ministro con un *específico carácter político*, que no se encuentra, como ocurre en otros ejemplos del Derecho Comparado, en el hecho de que sea miembro de uno de los bloques de la coalición gubernamental, tenga que integrar o componer las tendencias o facciones de la mayoría gobernante, o sea, líder de una tendencia o facción del partido en el Gobierno, sino en las funciones de apoyo al Presidente y al Vicepresidente del Gobierno que las normas le encomiendan, en la labor de coordinación que realiza entre los distintos Ministerios, en la gran cantidad de información (30) que posee y maneja, y en su continuada relación con la instancia suprema de la representación popular, y

---

(28) Esta condición le ha hecho merecer el calificativo de Ministro «comodín» o «todo-terreno».

(29) Esta disposición del Ministro de Relaciones con las Cortes a ocuparse de los asuntos más dispares hace que, en ocasiones, tenga que escuchar reproches, como el que le dirigió el Diputado Castaño Casanueva, del Grupo Parlamentario del CDS, con motivo del debate de la interpelación urgente del Grupo Parlamentario de Coalición Popular, «sobre ayudas previstas por el Gobierno a ganaderos e industriales del sector porcino que se van a ver afectados por la próxima declaración de una zona de España como exenta de la peste porcina africana», al responder al señor Ministro con estas palabras: «Señor Ministro, le dije antes, con mi máxima consideración, que en los documentos que le han dado no había logrado entender qué era la peste porcina, y me sigo ratificando en ello (...), no tiene usted ni idea de por donde se anda» (Sesión plenaria de 14 de diciembre de 1988).

(30) La periodista Pilar Urbano, «Epoca», 24 a 30 de enero de 1989, sitúa al Ministro de Relaciones con las Cortes entre «la media docena de españoles bien informados, a cualquier hora del día o de la noche».

— un Ministro de la *comunicación*, encargado de la transmisión y de la recepción de información, que realiza gran parte de la política de su Ministerio con una absoluta *inmediatez*, logrando, de este modo, una implementación directa de los objetivos gubernamentales (31).

6. Por su parte, las Direcciones Generales de Relaciones con las Cortes y de Seguimiento de Iniciativas Parlamenarias se configuran, de un lado, como órganos subordinados, burocráticos y de gestión, de estudio y asesoramiento, encargados de la relación diaria y continua con las Cámaras y de los asuntos propios de su competencia y, de otro, como órganos dotados de un marcado cariz político, en la medida en que constituyen el nivel inmediatamente inferior al del Ministro y el Subsecretario, y participan en el proceso de toma de decisiones relativo a la ejecución de las tareas propias del Departamento.

Las competencias propias de las Direcciones Generales en el ámbito de la relación institucional entre el Gobierno y las Cortes son las siguientes:

— informe, coordinación y asistencia al Gobierno en sus relaciones con el Congreso de los Diputados y el Senado, competencia genérica de relación, que incluye la canalización de la información y la coordinación de los diversos Departamentos Ministeriales, a los efectos de proceder a fijar las comparencias de los Ministros y de los altos cargos del Departamento ante las Comisiones y el Pleno de la Cámara, la respuesta a las preguntas formuladas por los parlamentarios y la transmisión a la Cámara de la información requerida a la Administración del Estado,

---

(31) BIGAUT, *ob. cit.*, distingue un triple cometido en la labor del Ministro francés de Relaciones con el Parlamento:

a) Información, en el sentido más amplio de la palabra, del Ejecutivo a las Cámaras y viceversa.

b) Relaciones públicas, con los Presidentes de las Cámaras, las Mesas, las Comisiones, los Grupos y los propios parlamentarios individualmente considerados, y

c) Fijar prioridades y calendarios para los proyectos legislativos del Gobierno.

— estudios, trabajos de documentación y actuaciones preparatorias en orden a la formación del criterio del Gobierno respecto de la toma en consideración de las Propositiones de Ley presentadas ante las Cámaras y de las Propositiones no de Ley y Mociones, que pueden incluir los antecedentes parlamentarios, el Derecho español, el Derecho comparado y la jurisprudencia constitucional relativa al supuesto en cuestión. En este punto las Direcciones Generales pueden y suelen actuar coordinadamente con las Secretarías Generales Técnicas de los distintos Ministerios,

— 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 (32), actuando, así, las Direcciones Generales, y en particular la de Seguimiento de Iniciativas Parlamentarias, como centro de unificación de información y de criterios para proceder a la respuesta de las iniciativas de control,

— realizar el seguimiento de los compromisos que las Cámaras impongan al Gobierno, que pueden derivarse de la aprobación de Propositiones no de Ley, de Mociones consecuencia de Interpelación o de Propuesta y Conclusiones aprobadas por el Pleno de la Cámara.

En definitiva, las Direcciones Generales reciben información de las Cortes Generales, a través de la entrada diaria de escritos en el Registro General, preguntas orales, interpelaciones y mociones consecuencia de interpelación calificadas por la Presidencia para su inclusión en una sesión plenaria, y transmiten información del Gobierno a las Cortes, operando, en esta comunicación, con el sistema de tipos de expediente adoptado en el tratamiento informático de las iniciativas parlamentarias del Congreso de los Diputados.

---

(32) DIEGO 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», *ob. cit.*, califica esta actividad de los órganos del Ministerio (aunque se refiere, en su caso, a la Secretaría de Estado), como de «filtro» en la redacción de las preguntas.



Por todo ello puede concluirse que las Direcciones Generales realizan una labor de gran importancia para que los parlamentarios puedan obtener respuesta a las preguntas que plantean al Gobierno y para que el Gobierno pueda cumplir sus compromisos de información a las Cámaras dentro de los plazos reglamentarios, desarrollando así una triple función de coordinación, información y evaluación de la información (estudio y asesoramiento), capital para comprender la caracterización del Ministerio como órgano de relación institucional entre el Gobierno y el Parlamento.

#### IV. EL MINISTERIO DE RELACIONES CON LAS CORTES Y DE LA SECRETARÍA DEL GOBIERNO, COMO ÓRGANO ENCARGADO DEL PROGRAMA LEGISLATIVO DEL GOBIERNO

1. Al hablar del programa legislativo del Gobierno es preciso destacar la transformación que se ha operado en este campo en relación al esquema inicial de división de poderes, y que se cifra, básicamente, en un significativo aumento de las facultades normativas del Gobierno (33). En efecto, no sólo la mayoría de la legislación material toma forma de decretos, órdenes o especificaciones de leyes análogas aprobadas en el Parlamento, sino que el Gobierno tiene reconocida la iniciativa legislativa, a través de la remisión al Parlamento de los Proyectos de Ley aprobados en Consejo de Ministros. La iniciativa legislativa del Gobierno domina, pues, con claridad la vida parlamentaria en el aspecto propiamente legislativo.

Bajo estas consideraciones toma sentido la expresión «programa

---

(33) JAVIER PÉREZ ROYO, *La distribución de la capacidad normativa entre el Parlamento y el Gobierno*, en «El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía», *ob. cit.*, afirma, a este respecto, que: «en el Estado democrático, el Gobierno es el titular del poder normativo, en general, tanto del poder legislativo como del reglamentario. De este último en exclusiva, del primero, compartida. El Gobierno es realmente quien legisla y el Parlamento, el órgano de control de la legislación que envía el Gobierno. Se ha producido, pues, una inversión del planteamiento tradicional que efectuara MONTESQUIEU acerca de las relaciones entre Legislativo y Ejecutivo en lo atinente a la emisión de normas jurídicas. En los países con un sistema parlamentario en los que la sintonía entre el Gobierno y la Mayoría de las Cámaras está garantizada a lo largo de toda la legislatura, esto se da todavía en mayor medida».

legislativo» del Gobierno, que vendría a ser la traducción normativa, o articulación en una serie de medidas jurídicas, del proyecto político o del programa electoral del partido o de la coalición gobernante, al que habría que añadir, además, los compromisos parlamentarios adquiridos por el Gobierno. La importancia del «programa legislativo» se resalta aún más en el caso español, por la necesidad de levantar un sistema jurídico de nueva planta, adecuado a lo dispuesto en la Constitución de 1978 (34).

2. El término «programa» remite a la idea de un proyecto ordenado de actividades o serie ordenada de operaciones necesarias para llevar a cabo un proyecto. Un «programa legislativo» sería, en consecuencia, un proyecto de articulación normativa de un determinado programa político. Las líneas fundamentales del mismo quedarían definidas, como es lógico, mediante la especificación de las normas que hayan de dictarse para dar cumplimiento o satisfacción a las decisiones políticas del Gobierno y de las normas vigentes que hayan de modificarse o derogarse por no estar en consonancia con la orientación política gubernamental. A la hora de diseñar un «programa legislativo» habría que tener en cuenta factores de oportunidad (si hay que regular una determinada materia), tiempo (cuando ha de dictarse la norma jurídica que regule una materia) modo (en qué medida ha de regularse una determinada actividad), técnica jurídica (como ha de regularse, según criterios técnicos una materia) y de coste social y económico de la regulación (que plantean, en definitiva, la existencia de otras alternativas para conseguir los efectos buscados a través de la norma jurídica). En fin, una vez que se haya decidido regular una determinada materia,

---

(34) En la Exposición de Motivos del Real Decreto 1015/1979, de 27 de abril, por el que se creaba la figura del Secretario de Estado para el Desarrollo Constitucional, se podía leer: «El desarrollo normativo de la Constitución requiere la promulgación de un número considerable de leyes que implica, en su conjunto, la renovación sustancial del ordenamiento jurídico de la nación. En lo que concierne al Gobierno, éste tiene la responsabilidad de elaborar y enviar a las Cortes Generales los correspondientes Proyectos de Ley, tarea que, por su complejidad, ha de ser realizada con la necesaria unidad de criterio, lo que requiere la coordinación de los trabajos de elaboración de los mismos. A este efecto, ha parecido conveniente incardinar en el Ministerio de la Presidencia estas tareas de coordinación, previéndose la figura de un Secretario de Estado, que auxilia al titular del Departamento en ellas.»

será necesario armonizar y buscar una compatibilidad técnica y una viabilidad económica entre la nueva norma y el resto del ordenamiento jurídico.

Teniendo todo esto en cuenta, las observaciones que, desde el Ministerio de Relaciones con las Cortes, se suelen hacer a un Proyecto de Ley, pueden catalogarse de la siguiente manera:

— de legalidad, en las que intervienen el Ministro, el Subsecretario y el Secretario General Técnico,

— de técnica legislativa, formuladas por los mismos órganos directivos,

— de valoración del Proyecto, de acuerdo con las exigencias contenidas en un sistema de «check-list», y

— de análisis parlamentario, considerando los precedentes y los hipotéticos compromisos adquiridos en la materia, que examinarán las dos Direcciones Generales de Relaciones con las Cortes y de Seguimiento de las Iniciativas Parlamentarias (35).

3. El rasgo más característico del Ministerio de Relaciones con las Cortes como órgano encargado del «programa legislativo» del Gobierno se encuentra en la función de estudio, seguimiento y coordinación, en fase parlamentaria, del programa legislativo, de los Proyectos de Ley y de los Tratados Internacionales. De todas formas el resto de funciones de estudio, trabajos de documentación y actividades preparatorias que tienen encomendadas las Direcciones Generales en relación a las iniciativas parlamentarias de los Grupos de oposición se relacionan, en cuanto éstas puedan incidir en el «programa legislativo» del Gobierno, con la faceta aquí examinada.

---

(35) En la entrevista de ROGER JIMÉNEZ, cit. supra, el Ministro de Relaciones con las Cortes manifestaba su interés en «implantar en España toda una técnica legislativa, ya consolidada y consagrada en el Derecho Comparado con el nombre de «check-list», implantada en casi todos los países europeos, que permite establecer si un proyecto de ley es necesario o no, y cuestionarlo sinceramente, y si hay otras alternativas de menor intensidad para conseguir los mismos resultados, los costes sociales, económicos y políticos de ese mismo proyecto de ley, los apoyos sociales que puede tener y la relación correcta coste-benéfico».

V. EL MINISTERIO DE RELACIONES CON LAS CORTES  
Y DE LA SECRETARÍA DEL GOBIERNO, COMO ÓRGANO ENCARGADO  
DE ASEGURAR LA COLABORACIÓN ENTRE EL GOBIERNO  
Y LA MAYORÍA PARLAMENTARIA QUE LE SUSTENTA

1. Las relaciones entre el Gobierno y la mayoría parlamentaria que le sustenta y apoya de una manera continuada y estable, constituyen para el observador un tema de estudio del máximo interés, en la medida en que son capaces de ofrecer una visión ajustada de la auténtica naturaleza de la relación institucional entre el Ejecutivo y el Legislativo en un Estado democrático contemporáneo (36). Esta relación aparece provista de una importancia capital, no sólo desde la perspectiva del buen funcionamiento de las instituciones del Estado, sino también desde la propia de la opción política mayoritaria en el Parlamento y, consiguientemente, en el Gobierno (en solitario o en coalición), a los efectos de llevar a la práctica una orientación política determinada. Es por ello que, si anteriormente he aludido a la razón técnica que subyace en la creación del Ministerio —la necesidad de contar con un órgano capaz de facilitar el funcionamiento de la relación institucional entre el Gobierno y el Parlamento, en un sistema de cooperación y coordinación, como, a fin de cuentas, es el sistema parlamentario—, se puede hablar ahora de una razón política, dada por la conveniencia de que haya un órgano del máximo nivel político-administrativo, que asegure una sólida y fluida relación entre el Gobierno y la mayoría parlamentaria que le apoya y sustenta en las Cámaras.

2. El examen de una relación de este tipo obliga, lógicamente, a entrar en el campo de la práctica constitucional, huérfano de la fijeza que proporcionan las normas codificadas, y de las disposiciones estatutarias, no siempre bien conocidas y por lo general escasamente difundidas, de los partidos políticos. Sin pretender abordar en detalle esta cuestión, sí se puede dejar aquí constancia de que la articulación práctica de esta relación, durante la III Legislatura, en lo que se refiere a la consideración y el estudio de los Proyectos de Ley, se ha hecho de la siguiente manera:

---

(36) Sobre este punto, vid. PEDRO JOVER y JOAN MARCET, *Teoría y realidad en las relaciones del Gobierno con el grupo parlamentario y el Partido mayoritario*, en «El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía», *ob. cit.*

— reuniones a las que asisten representantes del Ministerio de Relaciones con las Cortes, del Ministerio autor del Anteproyecto de Ley y del Grupo Parlamentario de la Mayoría,

— en la primera reunión se examinan los grandes principios del Proyecto de Ley. El representante del Ministerio autor del Anteproyecto (Proyecto, una vez que es aprobado por el Consejo de Ministros) explica las razones por las que se han adoptado determinadas decisiones en relación a la materia regulada. Posteriormente se plantean las enmiendas a presentar, en su caso, por el Grupo Parlamentario de la Mayoría. El Ministerio autor del Anteproyecto da su opinión sobre las mismas, y en el caso de que no haya acuerdo sobre su presentación, el Ministerio de Relaciones con las Cortes, a través de su representante en la reunión, intentará realizar una función mediadora entre el Ministerio y el Grupo Parlamentario.

— En posteriores reuniones, se examinan las enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios de la Oposición, fijándose los criterios relativos a su admisibilidad o inadmisibilidad.

— por último, los temas conflictivos sobre cuestiones importantes que no hayan sido resueltos en tales reuniones, son abordados directamente por el Vicepresidente del Gobierno, el Ministro de Relaciones con las Cortes y el Presidente del Grupo Parlamentario de la Mayoría.

3. En definitiva, se puede resumir la actuación del Ministerio de Relaciones con las Cortes en el cumplimiento de esta función, de asegurar la colaboración entre el Gobierno y la mayoría parlamentaria que le sustenta, en estos tres puntos:

— constituir un canal de información entre el Gobierno y el Grupo Parlamentario de la Mayoría,

— jugar un papel de mediación entre los Departamentos Ministeriales y el Grupo Parlamentario de la Mayoría, en los asuntos controvertidos que puedan presentar los proyectos de ley que el propio Gobierno remita a la Cámara, y

— ser una instancia de resolución de conflictos, junto con el Vicepresidente del Gobierno y el Presidente del Parlamento de la Mayoría.

## VI. CONCLUSIONES

Una vez cumplida la exposición y el análisis de las normas que constituyen el régimen jurídico del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno y examinada, siquiera someramente, la actividad que realiza en el ejercicio de sus funciones, siempre en la vertiente parlamentaria, se puede concluir, en mi opinión, y volviendo al propósito inicial de preciar su significación en el conjunto de nuestro ordenamiento constitucional, que éste:

1. Es un Departamento Ministerial con rasgos *originales* en el panorama del Derecho Comparado, por cuanto:

— es un órgano superior centralizado, encargado de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales y del «programa legislativo» del Gobierno, que se diferencia, así, de sus homólogos en los sistemas parlamentarios europeos, que, o tienen menor rango político administrativo, o no constituyen, en puridad, un Departamento Ministerial,

— tiene competencias que no son estrictamente parlamentarias, sino propias de la Secretaría del Gobierno, que le hacen aparecer como un órgano de coordinación, con un marcado carácter horizontal, tendente a satisfacer necesidades o problemas multisectoriales, dentro de la organización político-administrativa,

— dentro de sus competencias de índole parlamentaria, cumple tareas de relación, de coordinación y de estudio y, al tiempo, de desarrollo del «programa legislativo» del Gobierno, y

— para ello tiene a su servicio un notable aparato administrativo y dispone de un presupuesto considerable, que se puede homologar, en líneas generales, con el del resto de los Departamentos Ministeriales.

2. Es un Departamento que ha demostrado su eficacia para el funcionamiento del sistema institucional y se ha revelado, en consecuencia, como necesario, si se atiende a ese criterio de legitimación

que es la eficiencia. En efecto, el Ministerio de Relaciones con las Cortes:

— permite que el Gobierno actúe de una manera coordinada en sus relaciones con el Parlamento, facilitando la coherencia de su actuación, haciéndole disponer de una completa y puntual información sobre la actividad parlamentaria y aliviando de trabajo, por lo que a la materia parlamentaria se refiere, al resto de los Departamentos Ministeriales,

— se presenta ante el Parlamento como un órgano de comunicación, de relación y de canalización tanto de las iniciativas del Gobierno ante las Cámaras como las institucionales de la Cámara y las de los propios Grupos Parlamentarios hacia el Gobierno, y

— constituye un factor indudable de racionalización del trabajo conjunto para las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, contribuyendo a evitar la acumulación y la duplicación de las iniciativas parlamentarias, lo que, a su vez, no deja de favorecer, en definitiva, la identificación de las diferentes posiciones políticas de los Grupos Parlamentarios.

3. Es un Departamento que presenta rasgos *paradójicos*, ya que:

— su existencia parece significar una mayor importancia de los asuntos parlamentarios, que justificaría la creación de un Departamento Ministerial dedicado a los mismos, pero al tiempo, el que haya un Ministerio para las Relaciones con las Cortes y un Ministro a su cabeza excluye, en ocasiones, la relación de control directa hacia el Presidente o el Vicepresidente del Gobierno, y polariza, de alguna manera, en el Ministro de Relaciones con las Cortes la sujeción del Gobierno al control parlamentario (37),

---

(37) Para MICHEL MORIN, *La présence du Gouvernement dans les Assemblées Parlementaires sous la V<sup>e</sup> République*, «Revue du Droit Public», núm. 5, 1986, pág. 1355 y sigs., el nacimiento de un Ministerio específico es el índice de que, por importantes que sigan siendo, las relaciones con las Asambleas no ocupan ya a tiempo completo a los Ministros y al Jefe del Gobierno. El Parlamento no sería, desde esta perspectiva, más que un sector especializado

— beneficia a la Oposición parlamentaria, ya que le permite más información, más posibilidades de control y asegura una mayor presencia del Gobierno en el Parlamento, pero le perjudica porque distancia al Presidente y al Vicepresidente del control de la Oposición y porque pone al servicio del Gobierno un importante aparato administrativo que aumenta sus recursos a la hora del debate parlamentario, y

— beneficia, por último, a la Mayoría que apoya al Gobierno, al ofrecerle un cauce de diálogo permanente con el Ejecutivo, pero le perjudica al restarle protagonismo y hacer presentes en todo momento las directrices del Gobierno, matizando las posibilidades de comportamiento autónomo del Grupo mayoritario.

---

de la actividad gubernamental. En definitiva, el Ministro de Relaciones es contemporáneo, según MORÍN, de la disminución del prestigio y del papel del Parlamento en la Francia de hoy.