

III. EL PAPEL Y LAS GARANTÍAS DE LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA EN EUROPA *

SUMARIO: 1. *Introducción*; 2. *La primera minoría: el parlamentario singular*; 3. *El voto secreto*; 4. *Los medios de control parlamentario*; 5. *La regulación de los debates públicos*; 6. *La presencia de las minorías en los órganos de gobierno parlamentario*; 7. *Especial consideración de las minorías en la elaboración de la ley.*

I. INTRODUCCIÓN

Las minorías parlamentarias se configuran como esenciales para el funcionamiento del Parlamento en un Estado democrático de derecho.

El Parlamento representa el pluralismo consustancial al Estado democrático y actúa además como mediador entre el titular de la soberanía y el gobierno para garantizar que la acción del segundo se acomode a la voluntad del primero.¹³¹

Un Parlamento Democrático debe acoger no sólo la opción mayoritaria sino la voluntad popular en toda su expresión, es decir, habrá de albergar también a las minorías parlamentarias que son la máxima expresión del pluralismo político.

En realidad, la definición de sociedad pluralista incluye como elemento imprescindible el respeto a la oposición que se traducirá en la posibilidad de la alternancia en el poder.

Dentro del respeto a la oposición, el grado de pluralismo político será mayor cuantas más posibilidades de acción y expresión se concedan a las minorías tanto en el Parlamento como en los medios de comunicación social a través del debate político cotidiano, y muy particularmente en la Prensa.¹³²

* Con la colaboración del profesor Luis López González.

¹³¹ Montero Gibert, José Ramón y Joaquín García Morillo. *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 21.

¹³² Delpérée, Francis, "La confection de la loi dans les sociétés pluralistes d'Europe occidentale", *La loi aujourd'hui*, Túnez, Recueil des Cours 2 de l'Académie

La propia práctica democrática debe conducir a que la mayoría parlamentaria, sin perder la legitimidad que le corresponde como tal mayoría democrática, contemple la posibilidad del pacto con los grupos minoritarios. Ese pacto puede servir precisamente para reforzar la solidez de la propia mayoría en beneficio de una acción de gobierno más eficaz.

La libertad de crítica individual y colectiva es inherente a la propia democracia entendida como concurrencia en libertad de las distintas opciones políticas presentes en la sociedad.

Nada es más propio de la democracia que el debate abierto y plural del que deben surgir decisiones más objetivas en tanto la comunicación permite el contraste de información y pareceres.

Para que ese debate democrático sea representativo del pluralismo social es necesario proteger el derecho de las minorías a la información y a la libre expresión de sus propuestas.

Precisamente serán las mayorías las que tendrán la responsabilidad de proteger los derechos de las minorías. La propia legitimidad de la mayoría democrática necesita de la existencia de otras opciones con las que concurrir en la expresión de la voluntad popular.

Si la mayoría anula las posibilidades de expresión de las minorías no sólo perjudica los intereses generales de la comunidad, negando la información y empobreciendo una vida política que ya no podrá considerarse democrática, sino que legitimará la acción extraparlamentaria de las minorías que puede perjudicar seriamente la propia estabilidad política e incluso la paz pública.

Como sostiene Elías Díaz, las mayorías democráticas nunca deben ser omnipotentes ni menos aún totalitarias y en este sentido, no pueden anular al discrepante y deben favorecer la libertad crítica y la libre expresión de opiniones, ideas y juicios. Tampoco deben negar la participación política, en particular la que se materializa en elecciones periódicas. Por el contrario, tendrán que potenciar todos los cauces democráticos de participación y los propios derechos fundamentales.¹³³

Si el pluralismo político permite crear partidos políticos, ese mismo pluralismo propio de la democracia debe posibilitar la libre

Internationale de Droit Constitutionnel. Faculte de Droit de l'Université de Tunisie, 1989, p. 173.

¹³³ Díaz García, Elías. *De la maldad estatal y la soberanía popular*, Madrid Editorial Debate, 1984.

expresión de las opciones que, aunque minoritarias, constituyen —como la propia mayoría— parte integrante de la voluntad popular libremente manifestada.

El no posibilitar la libre expresión de las minorías supondría cercenar la voluntad popular y encubrir bajo una apariencia democrática un régimen político que en realidad no lo es.

Más concretamente, unas Cámaras que no faciliten la intervención y participación de las minorías no representan en realidad, la soberanía popular. La representarían en todo caso parcialmente, en cuanto permiten la acción de la mayoría, pero de una manera falsa y sesgada, porque la propia mayoría se define por la existencia de unas minorías que son también expresión de la voluntad popular. Cuando la minoría no participa de modo suficiente en el Parlamento, la adopción de decisiones políticas no será realmente democrática y tampoco lo será el ejercicio de las competencias parlamentarias en relación a los restantes órganos constitucionales del Estado.

No olvidemos que el Parlamento, como indica el propio significado del término, es un órgano deliberante que adopta decisiones, discutidas previamente de forma libre, por mayoría de votos.

Esa deliberación es la que permite el contraste de los distintos intereses y posiciones en relación a las situaciones políticas que se planteen.

Para que la deliberación sea tal, es necesario que todos los integrantes del órgano tengan ocasión de manifestarse. De lo contrario, las decisiones adoptadas no representarán la voluntad del órgano como tal sino exclusivamente la de una parte —aunque sea la mayor— de sus miembros.

En los parlamentos actuales el carácter de las Cortes como órgano público se ve garantizado por la propia publicidad de las sesiones, a través de los medios de comunicación social. Son precisamente estos medios los que deben permitir conocer la labor de la oposición en general y de las minorías en particular con el fin de que el electorado pueda tener en cuenta la opinión de la minoría y posibilitar la alternancia en el poder.

La protección de las minorías presenta una serie de problemas derivados de las conocidas transformaciones que han ido sufriendo los parlamentos como son, entre otros, los siguientes:

1º La práctica frecuente de la adopción de acuerdo fuera del Parlamento. Si bien esta práctica presenta la ventaja de facilitar

los acuerdos (así sucedió, por ejemplo, en nuestro proceso constituyente) prácticamente elimina la posibilidad de información y de participación de las minorías cara a la opinión pública y sobre todo sustrae al Parlamento su carácter definitorio de lugar de deliberación y discusión democrática de los problemas políticos.

2º La organización de las Cámaras alrededor de los grupos parlamentarios relegando a un segundo plano a la primera minoría que sería el diputado individualmente considerado.

3º La pérdida de protagonismo del Parlamento en favor del gobierno (que suele indentificarse con la mayoría parlamentaria) en las sociedades contemporáneas reduce considerablemente las posibilidades de actuación de las minorías en sede parlamentaria. Esta situación se explica por la gran cantidad de legislación que caracteriza al Estado social, incompatible en muchos casos con la lentitud del procedimiento legislativo ordinario y una mayor intervención de un órgano dotado de técnicos como es el gobierno.

4º La consideración de los grupos parlamentarios como base para la designación de las comisiones, instrumentos primordiales del trabajo parlamentario en nuestros tiempos, y la elección de los órganos rectores de la Cámara en proporción a los miembros de cada uno de los grupos. Las minorías suelen resultar muy desfavorecidas en ese reparto proporcional.

5º El reparto de los turnos de palabra en proporción a los miembros de los distintos grupos parlamentarios en claro perjuicio de las minorías.

6º El número de parlamentarios requerido para constituir un grupo, en ocasiones excesivamente elevado. En este sentido, ese número tampoco podrá ser muy bajo por el peligro de parálisis de la vida parlamentaria que eso supondría.

7º La exigencia en algunos casos, de un número importante de diputados para la presentación de iniciativas legislativas.

Todos estos aspectos, y otros que podrían citarse, plantean el complejo problema de encontrar un equilibrio entre la necesidad de conseguir un proceso legislativo lo más dinámico posible, en coherencia con las propias necesidades de un Estado social, como el contemporáneo, que requiere una ingente cantidad de disposiciones, y la necesaria protección de las minorías como exigencia irrenunciable de un Estado democrático.

2. LA PRIMERA MINORÍA: EL PARLAMENTARIO SINGULAR

En una primera aproximación se puede considerar a las minorías como “aquellos grupos que forman parte del Parlamento, pero con un número sensiblemente menor de miembros que el de las opciones mayoritarias. O desde otra perspectiva, como aquella fracción de un cuerpo electoral o en general de un cuerpo deliberante que expresa su opinión votando contra el mayor número”.¹³⁴

Sin embargo, si tenemos en cuenta que la actividad de los parlamentos contemporáneos gira en torno a los grupos parlamentarios, encontramos nuevas dimensiones del problema de las minorías. En concreto, lo referente a las minorías dentro de los propios grupos parlamentarios y, en último término, la primera de las minorías que habría que considerar: el propio parlamentario como tal.

El problema que se plantea es que, aunque teóricamente los parlamentarios no están vinculados por mandato imperativo, en la práctica la obtención de un acta de diputado o senador, que tiene lugar en el marco general de un partido político, supondrá el voto uniforme de todos los miembros correspondientes al grupo parlamentario de ese partido.

Con ellos, quiebra el principio de no sujeción a mandato imperativo en tanto significa que el diputado lo es de toda la nación y no exclusivamente de una fracción.

Como ha apuntado Manuel García Pelayo en su obra *Derecho Constitucional Comparado* en relación a la representación en el Estado democrático liberal:

El sentido mismo del representante lleva consigo que dentro de la esfera en que ha de moverse esté libre de influjos para sus decisiones, pues lo propio de la representación es que el representante posea un poder discrecional en virtud del cual, y dentro de su propia competencia, actúe por su propia iniciativa y bajo su exclusiva apreciación.¹³⁵

Es bien conocido, que esta nueva situación se debe a la transformación de la democracia liberal representativa en una demo-

¹³⁴ Castillo, Alonso, citado por Morales Arroyo, José María, *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, p. 77.

¹³⁵ García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1984, pp. 182-183.

cracia de partidos que condiciona el marco institucional del Parlamento.

El Parlamento ha visto reducida su capacidad de discusión pública de los problemas políticos de manera que los plenos parlamentarios se han ido convirtiendo en plataformas de ratificación y aclamación por los grupos mayoritarios de las decisiones previamente adoptadas en otro lugar, normalmente las sedes de los partidos.

En consecuencia, los debates se trasladan a las comisiones cuya actividad tiene un reflejo mucho menor en los medios de comunicación, sin olvidar que su composición prima extraordinariamente a los grupos mayoritarios.

Si consideramos que la mayoría nunca tendrá verdaderos problemas para la expresión de sus opiniones (en último extremo lo hará a través del gobierno), el decaimiento de la actividad deliberante del Parlamento afecta sobre todo a las minorías y de forma muy especial al parlamentario individualmente considerado.

La disminución del protagonismo del parlamentario singular en los debates se refleja en una severa limitación de los turnos de intervención por razones de economía y eficacia parlamentaria. En consecuencia, muy pocos son los diputados que pueden tomar la palabra de manera significativa. Los restantes deberán hacerlo en las comisiones cuya existencia se explica por el carácter marcadamente técnico de la legislación actual que requiere la especialización del trabajo parlamentario.

A pesar de todo, existen en los reglamentos parlamentarios normas que protegen la intervención del diputado singular. Así, el artículo 28 del reglamento del Parlamento Federal alemán, después de encomendar al presidente que se tengan en cuenta en las deliberaciones las distintas orientaciones de los partidos, ordena que se procure que, después de la intervención de un miembro del gobierno federal o de un representante del mismo, tome la palabra alguien con una opinión divergente.¹³⁶

En cuanto a la prohibición del mandato imperativo, suele ser recogida expresamente por los textos constitucionales y los reglamentos, aunque en la práctica se imponga la disciplina de voto.

¹³⁶ "Reglamentos Parlamentarios. Estados miembros de la CEE (Cámaras Bajas) y Parlamento europeo", *Boletín de Legislación Extranjera*, Cortes Generales, núms. 54-57, marzo-junio de 1986, p. 95 (en adelante, *BLE*).

La propia Constitución española, en su artículo 67.2, establece que los miembros de las Cortes no estarán sujetos a mandato imperativo.

Por su parte, el artículo 23.2 del reglamento de la asamblea nacional de Francia dispone: "se prohíbe la Constitución en el seno de la asamblea nacional, y la reunión en el recinto del palacio, de agrupaciones permanentes, cualquiera que sea su denominación, para la defensa de los mismos intereses y que impliquen la aceptación por sus miembros de un mandato imperativo."¹³⁷

El reglamento del Parlamento europeo, que por regla general suele ser más innovador que la mayoría de los reglamentos nacionales, establece en su artículo 2.2 que los diputados tienen voto individual y personal y no están vinculados "por instrucciones ni mandato imperativo alguno".¹³⁸ La alusión al voto "personal" debe entenderse en el sentido de favorecer la posición individual de cada parlamentario.

El calificativo "personal" en relación al voto lo emplea también el artículo 27 de la Constitución francesa de 1958 que dispone: "todo mandato imperativo es nulo, el derecho de voto de los miembros del Parlamento es personal." Sin embargo, remite a su regulación por ley orgánica el posible establecimiento de supuestos en los que se podrá "autorizar excepcionalmente la delegación del voto", teniendo en cuenta en este caso que "nadie puede recibir en delegación más de un mandato".

El problema de la delegación del voto está relacionado con la cuestión del quórum sobre todo teniendo en cuenta el elevado índice de ausencia de diputados en muchos parlamentos.

Por de pronto, la posibilidad de delegación del voto choca abiertamente con la no existencia de mandato imperativo y el establecimiento del voto personal.

Nuestro reglamento del Congreso de los diputados no permite la delegación del voto al que también califica como personal (artículo 79.2).

A pesar de ello, la delegación del voto puede encontrar alguna justificación en ordenamientos como el francés que permiten acumular representaciones. Así, por ejemplo, un diputado de la asamblea nacional de Francia puede ser también representante a nivel regional o internacional. Cabe también considerar, a efectos del

¹³⁷ BLE, p. 95.

¹³⁸ BLE, p. 553.

problema de la delegación, el caso del diputado que se encuentra cumpliendo el servicio militar durante una parte de la legislatura (precisamente uno de los supuestos previstos por el ordenamiento francés).¹³⁹

Otra práctica, en este caso directamente atentatoria contra el principio del voto personal de cada parlamentario, es la de votar por el compañero ausente. El ya citado artículo 79.2 del reglamento del Congreso español subraya el carácter personal e indelegable del voto.

El problema del absentismo parlamentario, y todas las alternativas y prácticas con él relacionadas como la delegación del voto, plantean especiales complicaciones cuando la diferencia numérica entre mayoría y minoría es muy corta y es fácil, de esta manera, alterar el sentido de las decisiones parlamentarias hasta el punto de que unas ausencias numerosas podrían invertir la relación de fuerzas y el propio carácter de la representación.

El reglamento de la asamblea francesa en su artículo 42.3 ha establecido un sistema de sanciones para los miembros de la comisión que se ausenten "por más de un tercio de las sesiones durante un mismo periodo ordinario de sesiones sin invocar alguno de los motivos tasados al efecto".¹⁴⁰

Como hemos tenido ocasión de comentar la actividad del diputado singular tropieza en los parlamentos actuales con bastantes problemas, los grupos parlamentarios son hoy los ejes sobre los que gira la vida política de las asambleas legislativas de nuestra época frente al parlamentarismo del siglo XIX concebido a partir de la representación de carácter individual.¹⁴¹

A pesar de las necesidades organizativas del Parlamento actual, conviene en la medida de lo posible recuperar el protagonismo del parlamentario individualmente considerado, tanto para revitalizar la vida parlamentaria como para dotar de verdadero sentido a la presencia en la Cámara de los diputados en general y no sólo de una pequeña fracción de ellos a los que se reserva el mayor protagonismo.

¹³⁹ Sobre el principio del voto personal y el problema de la delegación del voto referido en especial al ordenamiento francés recomendamos el trabajo de Nemery, Jean Claude, "Le principe du vote personnel dans la Constitution de la Ve. Republique", *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, París, núm. 4, 1987, pp. 995-1028.

¹⁴⁰ *BLE*, p. 188.

¹⁴¹ Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990, p. 139.

Por ello tal vez fuera conveniente incrementar la publicidad a todos los niveles de los trabajos de las comisiones donde intervienen los diputados que no lo hacen habitualmente en el pleno, y una mayor democracia interna en el seno de los grupos parlamentarios.

3. EL VOTO SECRETO

En relación con el problema del carácter personal del voto, hemos de hacer también referencia a su carácter secreto.

Si bien puede parecer que el carácter secreto del voto es además de una consecuencia lógica de su naturaleza personal, una característica deseable para el correcto funcionamiento del sistema parlamentario representativo, lo cierto es que la cuestión no está exenta de problemas.

El régimen político italiano, por ejemplo, que se ha venido caracterizando por ser un sistema proporcional casi perfecto, por la existencia de una amplia gama de mecanismos de frenos y contrapesos tendentes a conceder el máximo respaldo a las minorías y, en fin, por la existencia del voto secreto en el Parlamento desembocó prácticamente en la parálisis del sistema político-institucional.

Ante tal situación se adoptaron medidas, tales como la abolición parcial del mencionado voto secreto, que han devuelto al gobierno el papel principal en la conducción interior del sistema parlamentario simplificando el número de opciones en presencia para favorecer la estabilidad política.¹⁴²

Sin embargo, en la línea ya apuntada en el epígrafe anterior de este trabajo parece necesario favorecer la recuperación del protagonismo del parlamentario singular para recobrar así el auténtico sentido del mandato representativo, aunque sin perder de vista el peligro de una excesiva fragmentación de la Cámara.

El reglamento español del Congreso, dispone en su artículo 85.1 que:

La votación será pública por llamamiento o secreta cuando así lo exija este reglamento o lo soliciten dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados o de los miembros de la comisión.

¹⁴² Sturlese, Laura, "Sistema de partidos políticos y reforma electoral en Italia". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 68, mayo-agosto de 1990, pp. 555-564.

Si hubiere solicitudes concurrentes en sentido contrario, prevalecerá la de votación secreta. En ningún caso la votación podrá ser secreta en los procedimientos legislativos.

Se trata, por tanto, de un sistema mixto, pero en el que se da prevalencia a la votación secreta en caso de discrepancia entre solicitudes concurrentes. Además existen tres casos concretos, contemplados en el artículo 85.2 del reglamento, en los que la votación ha de ser necesariamente pública: la votación de investidura, la moción de censura y la cuestión de confianza. Se trata de tres procedimientos que no requieren la clarificación de opciones propia del procedimiento legislativo.

En Bélgica el reglamento de la Cámara de Representantes exige que los nombramientos se lleven a cabo mediante votación secreta. (artículo 10).¹⁴³

En Francia se emplea la votación secreta para el nombramiento de personas: así el artículo 9.2 del reglamento de la asamblea prescribe que la elección del presidente de la asamblea nacional se llevará a cabo mediante votación secreta en la tribuna.¹⁴⁴ También se exige votación secreta, artículo 39.4,¹⁴⁵ para la elección de las mesas de las comisiones.

Un sistema parecido al francés es el que se emplea en Grecia. El reglamento de la Cámara griega dispone en su artículo 5 la elección secreta de los miembros de la mesa de la Cámara.¹⁴⁶ La Cámara se pronunciará también en votación secreta respecto a los suplicatorios (artículo 17).¹⁴⁷ Será también por votación secreta la elección del presidente, vicepresidente y secretario de las distintas comisiones, según dispone el artículo 29.¹⁴⁸

También en esta misma línea, el artículo 4.2 del reglamento de la Cámara de Diputados italiana dispone que: "la elección del presidente se hará por votación secreta y mayoría de dos tercios de los componentes de la Cámara..."¹⁴⁹ En materia de reforma del reglamento de la Cámara, cabe la solicitud de votación "nominal o secreta" presentada antes de iniciarse la discusión "por veinte

¹⁴³ BLE, p. 126.

¹⁴⁴ BLE, p. 176.

¹⁴⁵ BLE, p. 187.

¹⁴⁶ BLE, p. 301.

¹⁴⁷ BLE, p. 305.

¹⁴⁸ BLE, p. 309.

¹⁴⁹ BLE, p. 420.

diputados o por uno o más presidentes de grupo que separada o conjuntamente, resulten por lo menos, ser de efectivos numéricos análogos". (artículo 16.4).¹⁵⁰ Por su parte, el artículo 27 establece que:

Para discutir o tomar acuerdos en el pleno sobre materias que no figuren en el orden del día, será necesario un acuerdo mediante votación secreta y por mayoría de tres cuartas partes de los votantes. La correspondiente propuesta podrá ser presentada por treinta diputados o por uno o más presidentes de grupo que separada o conjuntamente, reúnan al menos otros tantos efectivos numéricos únicamente al comienzo de la sesión o bien cuando se vaya a pasar a otro punto del orden del día o cuando se haya suspendido la discusión.¹⁵¹

En el caso de la votación en pleno, el artículo 51.2 del mismo reglamento exige para que la votación sea secreta que lo soliciten simplemente treinta diputados o "uno o más presidentes de grupos que juntos o por separado, tengan por lo menos, el mismo número de efectivos".¹⁵² En 1983, por acuerdo del pleno de la Cámara de 29 de septiembre, se modificó este artículo que todavía era más flexible hasta entonces, puesto que exigía únicamente la solicitud de un presidente de grupo o veinte diputados.

En el caso de la comisión basta que la solicitud se realice "por cinco diputados o por uno o más representantes de grupo que sumen, separada o conjuntamente, los mismos efectivos en esa comisión".¹⁵³

El endurecimiento de los requisitos para la obtención de la votación secreta en el pleno hay que entenderlo en el marco de las medidas que se adoptaron en Italia para tratar de combatir el problema de la inestabilidad política surgida como consecuencia de la excesiva protección de las minorías y el consiguiente bloqueo parlamentario. Por lo demás, el apartado primero del artículo 51 sienta como principio general tanto para el pleno como para las comisiones la votación a mano alzada siendo necesaria la solicitud expresa en los términos que hemos indicado anteriormente para

¹⁵⁰ *BLE*, p. 423.

¹⁵¹ *BLE*, pp. 428-429.

¹⁵² *BLE*, p. 435.

¹⁵³ *Ibidem*.

la votación secreta (artículo 51.1).¹⁵⁴ Pero si concurren varias solicitudes, “prevalecerá la de votación secreta” (artículo 51.3).¹⁵⁵

El reglamento contempla no obstante, un caso en el que no es necesario el requerimiento por escrito para solicitar la votación secreta “cuando el diputado proponente solicite que el presidente interroge al pleno o a la comisión, para comprobar si su propuesta (se refiere al requerimiento de votación secreta) está apoyada por el número preceptuado de diputados” (artículo 52.2).¹⁵⁶

El reglamento italiano a diferencia del español, prevé la votación secreta en la última fase del procedimiento legislativo. En efecto, el artículo 91 establece que “la votación final sobre el proyecto de ley se hará por medio de votación secreta inmediatamente después de la discusión y votación de los sucesivos artículos” (artículo 91.1).¹⁵⁷

Otro reglamento que prevé la votación secreta para los nombramientos es el de la Cámara de Diputados de Luxemburgo cuyo artículo 83.1 establece: “las elecciones o nombramientos y la presentación de candidatos se hace por escrutinio secreto”.¹⁵⁸

El reglamento portugués prevé un sistema de votación pública de carácter general denominado “por sentados y levantados”, y otros dos sistemas de voto secreto: la votación secreta con listas o por bolas blancas y negras, y la votación nominal (artículo 107).¹⁵⁹

Además, el artículo 108 prevé una serie de casos en los que la votación será necesariamente secreta: “las elecciones, los acuerdos sobre el examen de la validez de las actas de elección de diputados, la pérdida del acta de diputado y el suplicatorio”.¹⁶⁰

El reglamento del Parlamento europeo, al igual que otros nacionales, contempla la votación secreta para la elección de los altos cargos de la Cámara (presidente, vicepresidentes y cuestores) (artículo 12).¹⁶¹ En general, este reglamento es muy favorable al voto secreto pues lo admite para cualquier votación a condición de que lo solicite al menos la quinta parte de los miembros efecti-

¹⁵⁴ BLE, p. 434.

¹⁵⁵ BLE, p. 435.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ BLE, p. 447.

¹⁵⁸ BLE, p. 483.

¹⁵⁹ BLE, p. 516.

¹⁶⁰ BLE, p. 517.

¹⁶¹ BLE, p. 558.

vos del Parlamento. La solicitud deberá ser presentada antes de que se abra la votación (artículo 79.2).¹⁶²

Como hemos podido apreciar, en general en Europa predomina la votación secreta para la elección de personas y no así para el procedimiento legislativo (existen naturalmente excepciones).

El voto secreto es coherente con el carácter representativo del mandato y la naturaleza personal del voto. Sin embargo, en el caso italiano la casi generalización del voto secreto contribuyó a diversificar en exceso las opciones impidiendo el funcionamiento fluido de la Cámara. Ello ha motivado la reforma en esta materia en el año 1983. A pesar de todo, el reglamento italiano sigue siendo bastante favorable al voto secreto que para Andrea Manzella constituye un instrumento de garantía del derecho constitucional de libertad del diputado disidente en relación a su propio grupo parlamentario.¹⁶³

4. LOS MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO

La labor de control parlamentario de la Cámara se materializa no sólo en el procedimiento legislativo a través de la decisión de la mayoría sino también mediante la actuación concreta de los parlamentarios e de sus grupos en los debates, preguntas, interpelaciones o en las comisiones de investigación.

La intervención de los parlamentarios individualmente será más difícil y normalmente serán los grupos parlamentarios como tales los protagonistas de este control, pues los grandes partidos constituyen "el cauce obligado de una presencia real en el proceso de decisiones".¹⁶⁴

A través de los debates, preguntas, interpelaciones..., se fiscaliza la acción del gobierno y se obtiene información complementaria. Con todo, lo más importante es que se incide sobre el electorado que tiene así ocasión de valorar tanto la posición del gobierno como las distintas alternativas que se presenten.

¹⁶² BLE, p. 585.

¹⁶³ Manzella, Andrea, "Le garanzie parlamentari dei diritti fondamentali di libertà". Comunicación presentada al III Congreso Internacional de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional, Varsovia, 2-5 de septiembre de 1991, p. 7. Véase lo relativo al "voto de conciencia".

lico español, Madrid, Akal Diccionarios, 1984, p. 200.

Se trata, en suma, de una actividad típica de la oposición que en un Parlamento democrático debe estar abierta a la participación de las minorías.

A. Las preguntas

Las preguntas y las interpelaciones forman parte de lo que se denomina actividad rogatoria. Su principal característica es que constituyen una manera de "llamar la atención de la opinión pública sobre ciertos hechos y problemas".¹⁶⁵

Por tanto, y siguiendo a Manuel Aragón Reyes, entendemos que "calificar a la pregunta únicamente como instrumento de información es olvidar el sentido fiscalizador que le es propio y que constituye sin duda su auténtica finalidad [...] esa actividad fiscalizadora es [...] de vital importancia para las minorías".¹⁶⁶

Una vez hecha esta precisión sobre la función de las preguntas parlamentarias, comentaremos someramente su regulación en algunos reglamentos europeos destacando los aspectos que nos parecen más significativos. El reglamento del Congreso de nuestro país, contempla en su artículo 185 la posibilidad que tienen los diputados de formular preguntas al gobierno y a cada uno de sus miembros. La pregunta deberá ser presentada por escrito ante la mesa del Congreso y no será admitida la formulada por mero interés personal o la que suponga una consulta estrictamente jurídica (artículo 186).

A falta de indicación en contrario se entiende que la respuesta se desea por escrito (artículo 187).

Es posible también que se solicite respuesta oral ante el pleno y en ese caso, el artículo 188.2 dispone que las preguntas se incluirán en el orden del día debiendo concederse prioridad a las presentadas por diputados que todavía no hubiesen formulado preguntas en el pleno en el mismo periodo de sesiones. Se favorece así la intervención del mayor número de diputados posible.

Las preguntas de respuesta oral presentan mayores posibilidades de publicidad y en consecuencia, favorecen la actividad de control parlamentario propia de la oposición.

¹⁶⁵ Torres del Moral, Antonio, *Estado de derecho y democracia de partidos*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1991, p. 489.

¹⁶⁶ Aragón Reyes, Manuel, "El control parlamentario como control político" *Revista de Derecho Político*, núm. 23, 1986, pp. 29-30.

Por su parte, el reglamento del Parlamento de la República Federal de Alemania establece en su artículo 105 que los miembros del Parlamento Federal tienen derecho "a dirigir preguntas concretas breves al Parlamento Federal".¹⁶⁷

El anexo IV del reglamento contempla un límite expreso a la formulación de preguntas en su apartado 1: "En cada una de las semanas de sesiones se fijarán horas dedicadas a la formulación de preguntas (turno de preguntas), cuya duración total no será superior a los ciento ochenta minutos".¹⁶⁸

El reglamento francés contempla tanto las preguntas orales (artículos 133-138) como las escritas (artículo 139).¹⁶⁹

En las preguntas escritas, las contestaciones de los ministros habrán de ser publicadas necesariamente dentro del mes siguiente a la publicación de las preguntas (artículo 139.2).¹⁷⁰

El artículo 8 del reglamento de la Cámara de los Comunes¹⁷¹ regula aspectos relativos a las preguntas. Las preguntas se hacen normalmente por escrito "y se contestan en virtud de un informe de la administración. La práctica parlamentaria ha venido dando más importancia a la pregunta suplementaria que se improvisa sobre la respuesta del ministro. El Parlamento dedica cada día una hora a este [...] debate".¹⁷²

Por su parte, el reglamento del Parlamento europeo prevé la posibilidad de que cualquier diputado pueda formular preguntas sobre las actividades de la mesa y de los cuestores (artículo 25).¹⁷³

El artículo 42 dispone: "podrán hacerse preguntas a la comisión, al consejo o a los ministros de asuntos exteriores reunidos en el marco de la cooperación política, a iniciativa bien de una comisión, bien de un grupo político o bien de cinco diputados, con objeto de que sean incluidas en el orden del día del pleno". Más adelante, el artículo especifica que: "para cada periodo de sesiones todo grupo político gozará de oficio... del procedimiento con debate para una sola de las preguntas que formule".¹⁷⁴

¹⁶⁷ BLE, p. 180.

¹⁶⁸ BLE, p. 114.

¹⁶⁹ BLE, pp. 227-230.

¹⁷⁰ BLE, p. 229.

¹⁷¹ BLE, p. 247.

¹⁷² Sánchez Agesta, Luis, *Curso de derecho constitucional comparado*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1960, pp. 138-139.

¹⁷³ BLE, p. 561.

¹⁷⁴ BLE, p. 568.

Generalmente, los parlamentarios suelen optar en casi todos los países por el sistema de pregunta con respuesta oral ante el pleno, por las posibilidades de publicidad que ofrece el posterior debate. Los reglamentos limitan habitualmente la posibilidad de formular preguntas para evitar un uso abusivo de este derecho de los parlamentarios.

B. *Las interpelaciones*

Las interpelaciones pueden iniciarse oralmente o por escrito y mediante ellas se interroga al gobierno sobre una cuestión de política general, a diferencia de las preguntas parlamentarias que se refieren sólo a un aspecto específico. Por lo tanto, aquéllas ofrecen mayores posibilidades de debate que éstas al tratarse de ámbitos más amplios.

En el reglamento español del Congreso se dispone que:

Las interpelaciones se incluirán en el orden del día, dando prioridad a las de los diputados de grupos parlamentarios que en el correspondiente periodo de sesiones no hubieren consumido el cupo resultante de asignar una interpelación por cada diez diputados o fracción perteneciente al mismo. Sin perjuicio del mencionado criterio, se aplicará el de la prioridad en la presentación. En ningún orden del día podrá incluirse más de una interpelación de un mismo grupo parlamentario.

(Artículo 182.2). En cuanto al debate de las interpelaciones, se establece que darán lugar

a un turno de exposición por el autor de la interpelación, a la contestación del gobierno y a sendos turnos de réplica. Las primeras intervenciones no podrán exceder de diez minutos, ni las de réplica de cinco. Después de la intervención de interpelante e interpelado, podrá hacer uso de la palabra un representante de cada grupo parlamentario, excepto de aquel de quien proceda la interpelación, por término de cinco minutos para fijar su posición (artículo 183).

En el reglamento de la Segunda Cámara de los Estados Generales de los Países Bajos se prevé un tipo especial de interpelación que consiste en solicitar aclaraciones a uno o más ministros sobre un asunto ajeno al orden del día pidiendo oralmente la venia de la

Cámara que podrá conceder la autorización señalando el día en que la interpelación podrá ser formulada quedando el ministro correspondiente obligado a asistir a esa sesión. En caso de urgencia y si el ministro estuviera presente, la interpelación se podrá realizar en ese mismo momento si lo acuerda el pleno. Además se establece que “en cada interpelación el autor de la misma no podrá hacer uso de la palabra más de dos veces, ni los demás diputados más de una vez, a menos que el pleno conceda venia para ello” (artículo 121).¹⁷⁵

El reglamento de la asamblea nacional de Francia contempla la interpelación de los diputados al gobierno, pero añadiendo a la interpelación una moción de censura con determinados requisitos (artículo 156.1)

El precepto especifica además que “en la discusión, el autor de la interpelación tendrá la palabra con preferencia” (artículo 156.2).¹⁷⁶

C. *Comisiones de investigación*

Sostiene acertadamente Manuel Aragón Reyes, que en materia de comisiones de investigación

lo más importante a efectos de control, no es la decisión final que la Cámara adopte a resultas de lo actuado por este tipo de comisiones, habida cuenta de que la decisión la impondrá la mayoría, sino el hecho mismo de la investigación, esto es, la actividad fiscalizadora, teniendo en cuenta el posterior debate sobre la misma. De ahí (concluye Manuel Aragón), que la eficacia del control descanse en la posibilidad de que la comisión se constituya, es decir, en que la puesta en marcha del instrumento no quede en manos de la mayoría.¹⁷⁷

En el caso del reglamento del Congreso español la constitución de comisiones de investigación queda en manos de la mayoría como se desprende del artículo 52.1. En concreto, según dicho artículo, el pleno del Congreso puede acordar la creación de una comisión de investigación “a propuesta del gobierno, de la mesa, de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara”.

¹⁷⁵ BLE, p. 367.

¹⁷⁶ BLE, p. 236.

¹⁷⁷ Aragón Reyes, Manuel, *op. cit.*, pp. 33-34.

En el reglamento de la asamblea nacional francesa, la decisión queda en manos de la comisión permanente competente (artículo 140.1).¹⁷⁸

Por su parte, el artículo 140 del reglamento de la Cámara de diputados italiana establece que: “las propuestas de investigación parlamentaria seguirán el procedimiento previsto para los proyectos de ley”.¹⁷⁹

Se establece además en el reglamento italiano que la comisión se nombrará “de modo que su composición se corresponda con la proporción de los grupos parlamentarios” pudiendo la Cámara “delegar su nombramiento al presidente”. Como novedad especialmente significativa destacamos la atribución a la comisión de investigación de los mismos poderes y las mismas limitaciones que la autoridad judicial (artículos 141.1 y 2).¹⁸⁰

Las comisiones deberán presentar a la Cámara los informes que consideren oportunos o los que le solicite la propia Cámara. A tal fin, las comisiones estarán facultadas “para procurarse directamente, incluso a instancia del representante de algún grupo, cualesquiera informaciones, noticias y documentos de los ministros competentes”.¹⁸¹

En materia de creación de comisiones de investigación, el reglamento que mejor protege a las minorías es el de la Segunda Cámara de los Estados Generales de los Países Bajos cuyo artículo 148 dispone: “toda propuesta de que se inicie una investigación deberá presentarse por escrito ya sea por una comisión de la Cámara con motivo de un asunto sobre el que se esté deliberando, ya sea por uno o más diputados” (artículo 143.1).¹⁸²

Hay dos reglamentos que se sitúan en materia de requisitos para la constitución de comisiones de investigación en una posición intermedia entre la mayoría muy cualificada que exige el reglamento español, por ejemplo, y las grandes facilidades para crear estas comisiones que concede el reglamento de los Países Bajos.

¹⁹ El artículo 56 del reglamento del Parlamento Federal alemán establece que se podrán crear comisiones de encuesta (equivalentes a las comisiones de investigación) si así lo decide la cuarta parte

¹⁷⁸ BLE, p. 230.

¹⁷⁹ BLE, p. 466.

¹⁸⁰ *Ibidem*.

¹⁸¹ *Ibidem*.

¹⁸² BLE, p. 373.

de los miembros del Parlamento.¹⁸³ En este mismo sentido, el artículo 44 de la ley fundamental de Bonn exige para la creación de una comisión de este tipo el voto favorable de la cuarta parte de los diputados. Este requisito ha sido considerado como excesivo por un importante sector de la doctrina alemana.

2º El artículo 95 del reglamento del Parlamento europeo exige también para la creación de comisiones de investigación la solicitud de una cuarta parte de los miembros efectivos del Parlamento.

5. LA REGULACIÓN DE LOS DEBATES PÚBLICOS

Se ha dicho con razón que “la democracia se articula con un diálogo entre la mayoría y las minorías, debiendo procurar los actores de la primera gobernar respetando el derecho de los minoritarios a ser oídos y tenidos en cuenta”.¹⁸⁴

Ese diálogo se materializa en el Parlamento a través de los debates públicos cuya publicidad en los medios de comunicación social mantiene informado al electorado sobre las distintas alternativas en presencia.

El reglamento español del Congreso reconoce a los diputados el derecho a obtener al menos con cuarenta y ocho horas de antelación el informe, dictamen o documentación que haya de servir de base a la correspondiente sesión del pleno o de la comisión “salvo acuerdo en contrario de la mesa del Congreso o de la comisión, debidamente justificado” (artículo 69). Se trata de una medida que tiende a facilitar la participación procurando al parlamentario la información necesaria.

Los discursos se pronuncian personalmente de viva voz y para ello el orador hará uso de la palabra desde la tribuna o desde el escaño (artículo 70.2). Los miembros del gobierno podrán hacer uso de la palabra siempre que lo soliciten (artículo 70.5).

Dispone además el artículo 72 que: “en cualquier estado del debate, un diputado podrá pedir la observancia del reglamento”.

El presidente de la Cámara tiene amplísimas facultades en lo que se refiere a la dirección de los debates (artículos 69 y siguientes del reglamento).

Las sesiones serán públicas aunque con algunas excepciones tasadas y justificadas en función de su carácter extraordinario.

¹⁸³ BLE, p. 99.

¹⁸⁴ Jiménez de Parga, Manuel, *op. cit.*, p. 203.

Según el reglamento del Parlamento Federal alemán la norma general es también que las sesiones son públicas (artículo 19).¹⁸⁵

Como novedad presenta la posibilidad de que una vez iniciada la sesión plenaria, cualquier miembro del Parlamento podrá solicitar una modificación del orden del día antes de que se inicie un tratamiento, con la condición de que la solicitud se hubiera presentado a las 18 horas de la víspera del día en cuestión (artículo 20).¹⁸⁶

El presidente del Parlamento dispone de muy amplias facultades en la ordenación de los debates como queda reflejado, entre otros, en el artículo 22 que dispone: “el presidente del Parlamento Federal abre, dirige y clausura las sesiones del mismo...”¹⁸⁷ y en el artículo 27.1 que establece: “a un miembro del Parlamento Federal solamente le está permitido hacer uso de la palabra cuando se la conceda el presidente del mismo [...]”¹⁸⁸

En Gran Bretaña se atribuye, por parte de la doctrina y por la propia opinión pública, una gran importancia a los debates parlamentarios cuyo fundamento se encuentra en la propia libertad de expresión del diputado en el ejercicio de sus funciones. El límite a esa libertad está en la autoridad, en este caso del *speaker* para mantener el orden.

En este sentido, el artículo 27 del reglamento de la Cámara de los Comunes dispone que: “en caso de desorden grave en la Cámara, podrá el *speaker*, si lo juzga necesario, levantar la sesión sin plantear cuestión alguna o suspenderla por el tiempo que él mismo indique”.¹⁸⁹

En la Cámara de los Comunes, como en el resto de los parlamentos, el debate reviste una enorme importancia porque, aunque finalmente se llevará a efecto lo decidido por la mayoría al existir una férrea disciplina de partido, lo realmente importante es que las discusiones lleguen a conocimiento de la opinión pública que podrá así valorarlas cara a la siguiente consulta electoral.

El reglamento de la asamblea nacional francesa dispone, de manera similar a otros textos ya citados, que es el presidente “quien

¹⁸⁵ BLE, p. 94.

¹⁸⁶ *Ibidem*.

¹⁸⁷ BLE, p. 94.

¹⁸⁸ BLE, p. 95.

¹⁸⁹ BLE, p. 255.

fija el orden de uso de la palabra" (artículo 54.2).¹⁹⁰ El problema que se plantea es que el presidente suele formar parte de la mayoría y este hecho hace peligrar al menos en teoría, la neutralidad de sus decisiones, en relación a los intereses de las minorías.

Por su parte, el artículo 48 de este reglamento establece que: "en caso de empate en los votos no se aprobará la cuestión sometida a votación".¹⁹¹

El artículo 18.1 y 2 del reglamento del Parlamento europeo reconoce, como los textos antes mencionados, amplias facultades al presidente en materia de dirección de la actividad parlamentaria y de representación del propio Parlamento tanto en actos públicos como a nivel internacional.¹⁹²

6. LA PRESENCIA DE LAS MINORÍAS EN LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO PARLAMENTARIOS

A. *El presidente*

El artículo 32 del reglamento del Congreso español encomienda al presidente del Congreso la representación de la Cámara, el cuidado de la buena marcha de los debates y el mantenimiento del orden durante su celebración. El presidente ordena también los pagos aunque puede conferir alguna delegación.

Al igual que el presidente del Senado, ejerce en nombre de su Cámara los poderes administrativos y facultades de policía en la correspondiente sede del órgano.

La importancia del presidente reside sobre todo en su facultad de hacer cumplir el reglamento "interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión" (artículo 32.2). Este artículo establece además que en el caso de que el ejercicio de la función supletoria dé lugar a una resolución de carácter general, "deberá mediar el parecer favorable de la mesa y de la junta de portavoces". Se evita así una posible decisión partidista del presidente que tendría graves consecuencias al tratarse de una resolución de carácter general. Ese peligro potencial es el que justifica la intervención de la mesa y la junta de portavoces en representación de los partidos políticos.

¹⁹⁰ BLE, p. 193.

¹⁹¹ BLE, p. 199.

¹⁹² BLE, p. 560.

La forma de elección de presidente se establece en el artículo 37:1:

Cada diputado escribirá solo un nombre en la papeleta. Resultará elegido el que obtenga el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara. Si ninguno obtuviera en primera votación dicha mayoría, se repetirá la elección entre los que hayan alcanzado las dos mayores votaciones y resultará elegido el que obtenga más votos.

A pesar de que el voto se configura como personal (cada diputado), lo cierto es que en la práctica prevalecerá la disciplina de grupo y el candidato de la mayoría.

El reglamento del Parlamento Federal alemán contempla la elección del presidente mediante un sistema de votación secreta, a través de las llamadas papeletas encubiertas (artículo 2).¹⁹³

En Francia, el presidente de la asamblea nacional se elige "en votación secreta en la tribuna. Si no se consigue la mayoría absoluta de los votos emitidos en las dos primeras vueltas de la votación, basta con la mayoría simple en la tercera y, en el caso de empate, se elige al de más edad" (artículo 9 del reglamento).¹⁹⁴

El *speaker* es elegido por la Cámara de los Comunes. Suele ser caracterizado por su imparcialidad y no toma parte en los debates. Su importancia ha motivado que se prevea un procedimiento especial para el caso de que cese en su condición de miembro de la Cámara. En este caso, "la presidencia será asumida por el diputado que estando presente en la Cámara y no siendo ministro de la Corona haya sido miembro de la Cámara de modo continuo por el periodo más largo" (artículo 124.1).¹⁹⁵

El reglamento de la Segunda Cámara de los Países Bajos establece un quórum mínimo de 75 diputados para proceder a la elección del presidente (artículo 6).¹⁹⁶

Un reglamento especialmente protector de las minorías es el de la Cámara de Diputados de Italia. En concreto, para la elección de presidente se exige una mayoría cualificada (dos tercios) en una votación secreta (artículo 4).¹⁹⁷ Teniendo en cuenta las importantes funciones del presidente en relación al funcionamiento

¹⁹³ BLE, p. 91.

¹⁹⁴ BLE, p. 176.

¹⁹⁵ BLE, p. 291.

¹⁹⁶ BLE, p. 337.

¹⁹⁷ BLE, p. 420.

de la Cámara, nos parece acertado que su nombramiento esté amparado por un amplio consenso en el que tengan participación las minorías.

B. *La mesa*

En España la mesa se configura como el órgano colegiado rector de la Cámara y representante de ésta en los actos a los que asista (artículo 30 del reglamento del Congreso). La elección del presidente, vicepresidentes y secretarios se realiza en votación secreta aunque en la práctica impera la disciplina de voto de los grupos parlamentarios.

En el reglamento alemán, la elección del presidente y vicepresidentes se lleva a cabo mediante votación secreta pero los secretarios tienen un procedimiento especial de elección basado en la proposición de los grupos parlamentarios (artículo 3).¹⁹⁸

En Francia, el reglamento de la asamblea nacional exige mayoría absoluta en las dos primeras vueltas de la votación para la elección del presidente y en su artículo 10.2 incorpora un precepto protector de las minorías en la elección de la mesa: "en la elección de los vicepresidentes, de los cuestores y de los secretarios se procura reflejar en el seno de la mesa la configuración política de la asamblea."¹⁹⁹

El reglamento italiano protege también a las minorías en la elección del presidente al disponer la votación secreta y por mayoría de dos tercios para la primera vuelta.

En cuanto a los demás miembros de la mesa (vicepresidentes, cuestores y secretarios), la elección se realizará también de forma secreta y con la cláusula especial reflejada en el artículo 5.3, que dispone: "en la mesa deberán estar representados todos los grupos parlamentarios" y el presidente deberá promover antes de la votación "los oportunos acuerdos entre los grupos".²⁰⁰

C. *La junta de portavoces*

En España la junta de portavoces está compuesta por los representantes de los grupos parlamentarios (teniendo en cuenta que en

¹⁹⁸ BLE, p. 91.

¹⁹⁹ BLE, p. 176.

²⁰⁰ BLE, p. 420.

el Congreso puede estar acompañado por otro miembro de su grupo) y el presidente de la Cámara.

El presidente puede enviar un representante a las reuniones de la junta. Las reuniones pueden ser convocadas por el presidente a iniciativa de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara (artículo 39 del reglamento del Congreso). La junta se encarga de ordenar los trabajos parlamentarios, estudia nuevos criterios para facilitar los debates y en el Congreso fija el orden del día del pleno y de las comisiones de acuerdo con el presidente.

Si bien la presencia de los portavoces de los distintos grupos parlamentarios puede hacer pensar en amplias posibilidades de expresión de las minorías, esto no es realmente así debido a que para las decisiones se emplea el sistema de voto ponderado, es decir, proporcional a los escaños con los que cuenta cada grupo (artículo 39).²⁰¹

En Italia, la denominada "Conferencia de presidentes de grupo", será convocada cuando lo considere oportuno, y también a petición del gobierno o de un presidente de grupo, para examinar el desarrollo de los trabajos del pleno y de las comisiones. El gobierno será informado siempre por el presidente del día y de la hora de la reunión para que se haga representar. A la conferencia pueden ser invitados los vicepresidentes de la Cámara y los presidentes de las comisiones parlamentarias.

Como en otras materias a las que ya nos hemos referido, el reglamento de la Cámara de Diputados de Italia se caracteriza por proteger de manera notable a las minorías.

Mientras el reglamento español del Congreso exige para la convocatoria de las reuniones de la junta de portavoces que la iniciativa sea presentada por dos grupos parlamentarios, en el caso de la conferencia de presidentes italiana basta con uno solo. Además, el reglamento italiano no contempla el sistema del voto ponderado en la toma de decisiones que favorece abiertamente a las mayorías parlamentarias.

El reglamento de la Cámara de Diputados de Luxemburgo mantiene el voto ponderado en la denominada "comisión de trabajos", pero permite la convocatoria de reuniones a solicitud de tan sólo dos de sus miembros.

²⁰¹ BLE, p. 63.

Luxemburgo se sitúa así en una posición intermedia entre la junta de portavoces española (en la que se favorece sensiblemente a las mayorías) y la conferencia de presidentes italiana caracterizada por proteger la posición en ella de las minorías.

La comisión de trabajos de la Cámara de Luxemburgo “tiene por misión presentar su concurso al presidente para la gestión de los asuntos, y especialmente llegar a un acuerdo entre los grupos políticos sobre el plan de trabajo de la Cámara” (artículo 25.6).²⁰²

Por otra parte, la comisión de trabajos “debe ser convocada cuando dos de sus miembros lo soliciten. Puede deliberar cuando los delegados que asistan a la reunión representen a la mayoría de los diputados” (artículo 25.5).²⁰³

Se establece además el voto ponderado puesto que cada grupo político podrá estar representado por un delegado que dispondrá de un número de votos igual al número de miembros del grupo que represente (artículos 25.8 y 25.9).²⁰⁴

En Portugal, al igual que en Italia existe la conferencia de los presidentes de grupos parlamentarios integrada por el presidente de la asamblea y los presidentes de los grupos parlamentarios o sus suplentes así como por los representantes de los partidos no constituidos en grupo. (La inclusión de estos últimos representantes supone una clara medida de protección de las minorías.) La convocatoria de la conferencia queda sin embargo, reservada al presidente.

En efecto, el presidente, convocará la conferencia “cuantas veces lo considere necesario para el buen funcionamiento de la asamblea” (artículo 30 del reglamento de la asamblea de la República de Portugal).²⁰⁵

En definitiva, la junta de portavoces constituye uno de los órganos fundamentales de la Cámara sobre todo teniendo en cuenta que suele encargarse de fijar el orden del día y de adoptar medidas para el buen funcionamiento de las sesiones.

En este sentido, como hemos podido apreciar, algunos reglamentos parlamentarios europeos han sabido introducir con acierto normas que tratan de favorecer la participación de las minorías.

²⁰² BLE, p. 476.

²⁰³ *Ibidem*.

²⁰⁴ *Ibidem*.

²⁰⁵ BLE, p. 496.

7. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LAS MINORÍAS EN LA ELABORACIÓN DE LA LEY

Todo Parlamento democrático debe disponer de un derecho de iniciativa legislativa para todos los miembros de la asamblea. Se trata de un derecho del parlamentario singular aunque puede ser ejercido colectivamente por varios diputados.

Como en anteriores ocasiones, se nos plantea aquí el problema del ejercicio por las minorías de este derecho y su protección en los parlamentos actuales.

Ha señalado acertadamente Francis Delpérée que en las cámaras actuales (con sus necesidades de mayor celeridad en el proceso de elaboración legislativa) se suele partir del principio de que antes de "inmovilizar la atención de las cámaras es necesario conseguir un mínimo de apoyo en el conjunto del Parlamento e incluso —hay que presumir— en la opinión pública".²⁰⁶

En España, la iniciativa legislativa corresponde en el Congreso: (artículo 126 del reglamento).

1º A un diputado con la firma de otros catorce miembros de la Cámara.

2º A un grupo parlamentario con la sola firma de su portavoz.

El presidente preguntará posteriormente a la Cámara si toma o no en consideración la proposición de ley.

En Alemania, tienen dicha iniciativa un grupo parlamentario o bien el 5% de los miembros del Parlamento Federal (artículo 76 del reglamento del Parlamento Federal alemán).²⁰⁷

En Bélgica, el reglamento de la Cámara de representantes protege muy especialmente a las minorías al permitir a cualquier parlamentario presentar proposiciones, disponiendo además que ninguna proposición puede ser firmada por más de diez miembros. Si la proposición es apoyada por al menos cinco miembros, se abre la discusión y el presidente preguntará a la Cámara si se toma en consideración (artículos 50.1 y 50.5).²⁰⁸

En Dinamarca también un diputado puede presentar proyectos de ley, al igual que un ministro, y sometido al procedimiento de la triple lectura (artículo 10.2).²⁰⁹

²⁰⁶ Delpérée, Francis, *op. cit.*, p. 182.

²⁰⁷ BLE, p. 103.

²⁰⁸ BLE, p. 141.

²⁰⁹ BLE, pp. 160-161.

Gran Bretaña y su añeja tradición parlamentaria ha supuesto la posibilidad de iniciativa individual de los proyectos de ley. Es más, hasta mediados del siglo XIX la mayoría de los proyectos procedían de miembros de la Cámara de los Comunes. Por vía reglamentaria se restringió el tiempo dedicado a este tipo de iniciativas que según el artículo 6 del reglamento tendrán preferencia sobre los asuntos de gobierno diez viernes de cada periodo anual de sesiones.²¹⁰

El mismo espíritu de iniciativa individual se recoge en el reglamento de la Segunda Cámara de los Estados Generales de Holanda, cuyo artículo 112 permite a uno o varios diputados asumir la iniciativa legislativa y defenderla ante la Cámara (artículo 113).²¹¹

En definitiva, podemos preguntarnos cuál puede ser la razón de fondo de las restricciones que imponen algunos reglamentos parlamentarios a la iniciativa de los diputados y por qué, en general, son escasas las iniciativas legislativas de la oposición que logran prosperar.

Nosotros consideramos, como lo hace Francis Delpérée, que en el fondo el problema radica en la pérdida del viejo debate en la Cámara entre gobierno y oposición. Este debate ha sido sustituido por otro entre una mayoría afín a los intereses del gobierno y la oposición. En este sentido la mayoría no dará demasiadas facilidades para la aceptación de estas iniciativas y deben ser los propios reglamentos parlamentarios los que arbitren fórmulas para proteger las iniciativas de las minorías y con ello el pluralismo como fundamento de la propia idea de democracia.²¹²

²¹⁰ BLE, pp. 245-246.

²¹¹ BLE, pp. 364-365.

²¹² Delpérée, Francis, *op. cit.*, p. 182.