

STATUS Y ATRIBUCIONES DE LAS PRESIDENCIAS DE LOS PARLAMENTOS

Luis Aguiló Lucía

Letrado Mayor de las Cortes Valencianas
Profesor Titular de Derecho Constitucional

SUMARIO: I. Introducción. II. El "Status" de la Presidencia de los Parlamentos. III. Las atribuciones de la Presidencia del Parlamento. IV. Nota bibliográfica.

I. INTRODUCCION

Tanto la Constitución Española como los diecisiete Estatutos de Autonomía se basan en el principio de división de poderes. Este principio es entendido por nuestros más altos textos legislativos en un sentido flexible, es decir, como colaboración de poderes. Y ello se plasma en el sistema parlamentario. El Parlamento, por tanto, constituye no sólo la máxima representación de nuestro pueblo, sino, al mismo tiempo, la Institución básica en torno a la cual se configuran el resto de las Instituciones de una Comunidad Autónoma o del propio Estado.

Por ello, hablar de la Presidencia del Parlamento supone referirnos a un órgano de carácter unipersonal sobre el que recaen importantes competencias y que debe adoptar en solitario o formando parte de otros órganos, importantes decisiones que son la expresión más viva del funcionamiento de nuestro sistema democrático.

Hablar de la Presidencia del Parlamento es, sin duda, un tema amplio por lo que vamos a concretar quizá los aspectos que vienen

a perfilar mejor esta importante Institución democrática.

Por un lado nos referiremos a los más destacados rasgos definitorios de la Presidencia de un Parlamento; y, por otro, hablaremos de las atribuciones y funciones que a la misma corresponden.

Para llevar a cabo esta exposición hemos tenido en cuenta, no sólo los aspectos teóricos que la doctrina aporta, sino también, y de manera especial, la experiencia práctica a partir de nuestros diecisiete Parlamentos Autónomos y de las Cortes Generales, por tanto de las dos Presidencias del Senado y del Congreso.

Es verdad que los Organos de Gobierno de un Parlamento Autónomo son en nuestro Derecho Parlamentario fundamentalmente tres, la Presidencia, la Mesa y la Junta de Portavoces. Sin embargo, no hay que olvidar que la Presidencia es posible analizarla desde la perspectiva de ser un órgano unipersonal y que, además, como tal Presidencia, forma parte y a la vez preside tanto la Mesa como la Junta de Portavoces. Sin olvidar esta perspectiva, quiero recalcar que me voy a referir exclusivamente a la figura del órgano unipersonal que es la Presidencia, analizando qué es lo que puede hacer el Presidente o la Presidenta de un Parlamento, cuáles son los aspectos que le diferencian con relación al resto de los parlamentarios y, al mismo tiempo, cuáles son esas funciones y atribuciones que, de conformidad con lo establecido en la Constitución, en el Estatuto de Autonomía y, sobre todo, en el propio Reglamento Parlamentario, le corresponden.

II. EL "STATUS" DE LA PRESIDENCIA DE LOS PARLAMENTOS

Al abordar el "status" de la Presidencia del Parlamento hay que tener presente una cuestión previa y es que el Presidente de un Parlamento es también miembro de ese Parlamento. Por lo tanto, en él coinciden dos "status" diferentes que incluso en ocasiones pueden entrar en conflicto. Por un lado, en cuanto miembro del Parlamento le corresponde todo el "status" que la normativa aplicable establece para cualquier miembro del Parlamento. Y aquí nos estamos refiriendo a esos derechos, a esos deberes, que, sobre todo, el Reglamento Parlamentario establece y regula. Y, por otro lado, a la regulación de los tradicionales privilegios parlamentarios, esto es, la inmunidad, la irresponsabilidad y el fuero judicial.

Partimos por tanto de que un Presidente de Parlamento, en principio, tiene ese "status" en cuanto miembro del Parlamento. Pero a lo que vamos a referirnos especialmente es a esos otros aspectos que vienen a configurar el "status" del Presidente de un Parlamento precisamente en cuanto tal, en cuanto Presidente del mismo.

Teniendo en cuenta, pues, esta primera consideración, hemos de referirnos en primer lugar al procedimiento de elección. Y en este sentido hay que destacar que el procedimiento de elección en todos los Reglamentos Parlamentarios que estamos contemplando como ejemplos prácticos coincide en que hay un sistema específico -diferente-, para la elección del Presidente. En primer lugar, hay que señalar que, a diferencia del resto de miembros de la Mesa, se elige separadamente, por un lado el Presidente, por otro los Vicepresidentes y en tercer lugar los Secretarios.

Por tanto hay un primer aspecto, y es la diferenciación que se hace con relación a la Presidencia a la hora de su elección. Pero esta peculiaridad no acaba aquí, ya que además este procedimiento es diferente, puesto que en el caso de los Vicepresidentes y Secretarios la elección se hace separadamente y cada parlamentario tiene que escribir un solo nombre en la papeleta. Resultan elegidos como Vicepresidentes y Secretarios aquellos que hayan obtenido el mayor número de votos en el número correspondiente de puestos a cubrir. Pues si bien en la inmensa mayoría de los Parlamentos, como es el caso de la Diputación General de La Rioja, la Mesa está compuesta por dos Vicepresidentes y dos Secretarios, en otros Parlamentos como el catalán, o la Asamblea de Madrid, y desde luego el Congreso y el Senado, tiene una composición más amplia y diferente. Pero en todo caso la elección es conjunta de Vicepresidentes y de Secretarios.

Por el contrario, en el caso de la Presidencia, donde también se pone un solo nombre, resulta en principio elegido en primera votación, si alguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta de los miembros. Si no es así, se procede a una segunda vuelta en la que ya basta la mayoría simple. No todos los Reglamentos prevén la solución definitiva a la existencia de empate: hay algunos que sí y otros que no. Así, en las Cortes Valencianas, en caso de que haya una cuarta votación y se mantenga ese empate, entre los dos candidatos que en la primera vuelta no han alcanzando la mayoría absoluta pero han obtenido el mayor número de votos, resulta elegido

aquel que de los dos propuestos lo ha sido por parte de la lista más votada en las elecciones.

No obstante, lo importante, y que caracteriza también el “status” del Presidente, es el hecho de que se le vaya a elegir como podemos ver, o que haya en principio, una cierta invitación para que sea elegido por mayoría absoluta, es decir, en una primera votación. Y aquí hay que decir que lo bueno y conveniente sería que los Presidentes fueran elegidos por unanimidad. Aquí tenemos en el fondo el ejemplo del doble tipo de Presidencia de Parlamentos que existe en el Derecho Parlamentario Comparado. Los dos polos opuestos son, por un lado el *speaker* de la Cámara de los Comunes, modelo de equilibrio, de igualdad, de objetividad, de ecuanimidad. En el polo contrario está el también *speaker* de la Cámara de Representantes del Congreso de Estados Unidos, en donde su actuación es todo lo contrario, de tal manera que si pertenece al mismo partido -demócrata o republicano-, de quien ocupa en ese momento la Presidencia de los Estados Unidos, hay una correspondencia entre ambas Presidencias y su función es claramente la de favorecer la política presidencial en sede parlamentaria. Pero si, por el contrario, su pertenencia es al partido distinto al que pertenece el Presidente de los Estados Unidos -que es la situación actual-, desde la Presidencia de la Cámara de Representantes su actuación es radicalmente distinta, es decir, la obstaculización permanente de la política presidencial en sede parlamentaria.

Pues bien, entre estos dos polos es donde el resto del Derecho Parlamentario va tomando posición a la hora de configurar la Presidencia de los Parlamentos. En el caso español, no ya sólo por lo que los Reglamentos Parlamentarios españoles dicen, sino sobre todo por la labor que han llevado a cabo la totalidad de quienes desde la recuperación de la libertad y de la democracia en España, han ocupado las Presidencias del Congreso, del Senado y de todos los Parlamentos Autónomos, se han ido configurando unas Presidencias que se acercan mucho más al modelo británico, y desde luego ninguna se ha manifestado como próxima al americano. Por ello es por lo que parece conveniente que el Presidente en el momento de ser elegido pueda lograr el máximo apoyo del conjunto de la Cámara.

Un segundo aspecto también relacionado con el “status” de la Presidencia de los Parlamentos es la duración del mandato. En el caso español el mandato es exactamente igual que el de la Legislatura. Es decir que en principio las legislaturas de nuestros Parla-

mentos duran cuatro años y quien es elegido al inicio de una para ocupar la Presidencia, lo es para esos cuatro años. Por lo tanto, en nuestro Derecho Parlamentario actualmente vigente, no existen alternativas que sí se dan, por el contrario, en otros países.

Efectivamente hay otros países donde el mando es más breve que el del mandato legislativo, con lo cual la inestabilidad en la Presidencia es mucho mayor. Y por el contrario, en otros, el mandato es superior al de una Legislatura, con lo que se busca una garantía de continuidad y estabilidad. No obstante, la norma más habitual es que el mandato de los Presidentes coincida con la Legislatura. Aquí también hemos de hacer notar la peculiar situación del *speaker* de la Cámara de los Comunes, en Gran Bretaña, que si bien se presenta a las elecciones, recordemos que el sistema electoral de dicha Cámara es un sistema mayoritario uninominal puro a una vuelta y que en la circunscripción por la que se presenta el *speaker* no se presenta nadie frente a él. Es decir, no hay unos candidatos alternativos por la circunscripción, con lo cual su elección está siempre garantizada. En todo caso, el tema del mandato en España no afecta hoy por hoy, ni tampoco es una variable importante.

Un tercer aspecto es el tema de la responsabilidad política. Es decir, se trata de saber si el Presidente de un Parlamento puede ser revocado antes de la finalización de su mandato por parte de aquellos que le han elegido, de los parlamentarios que al constituirse la Legislatura le han elegido. A nivel doctrinal en España ha habido toda una polémica sobre si era conveniente o no. Analizando los textos que han apoyado esta posibilidad, se ven efectivamente razones que parecen aconsejar o desaconsejar el que pueda haber este tipo de responsabilidad política. Hablamos siempre desde una perspectiva teórica. En todo caso si hay que pronunciarse -evidentemente no deja de ser una opinión más-, yo me inclinaría por no recoger esta posibilidad en un planteamiento teórico, puesto que sopesadas las razones a favor y en contra de la posible reclamación de una responsabilidad política a un Presidente de un Parlamento, parecen aconsejables las opiniones que se inclinan por que no exista.

Los argumentos son muchos, pero por resumir al menos los que considero más importantes, están desde la perspectiva de quienes entienden que debe posibilitarse esta responsabilidad política del Presidente del Parlamento, que está en el principio más claro de la democracia, es decir, que quien ha elegido a una persona en la

medida en que entienda que no lo está haciendo correctamente, pueda ser sustituido, algo elemental que es lo que los propios ciudadanos hacemos cuando hay elecciones. Por el contrario no olvidemos, y luego insistiremos en ello, el importante papel ecuánime que tiene que hacer la Presidencia del Parlamento, sobre todo yo me fijaría en un aspecto muy concreto, como es la función que le corresponde de protección de las minorías parlamentarias. Evidentemente en esas acciones, podríamos calificar de discriminación positiva en favor de la minoría parlamentaria que debe hacerse siempre desde la Presidencia del Parlamento; sin embargo, son medidas que siempre parecerán mal a quien tiene la mayoría parlamentaria, si es esa mayoría parlamentaria precisamente la que pudiera, en un momento dado, hacer cesar, o plantear el cese, del Presidente del Parlamento. Por tanto, son dos los argumentos, pero sopesando las tesis en un sentido o en otro, parece conveniente considerar que no es bueno exigir la responsabilidad política del Presidente del Parlamento.

Sin embargo, estos son planteamientos teóricos. Si pasamos a la realidad sí que encontramos situaciones en las que se da este tema de la responsabilidad política. El Reglamento del Parlamento de Navarra, en su Disposición Adicional Primera, recoge esa posibilidad y una vez aprobado se planteó un recurso para declarar la inconstitucionalidad de este precepto. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 141/1990 de 20 de septiembre, que vino a resolver el recurso que se había interpuesto por 56 diputados contra la indicada Disposición Adicional Primera del Reglamento del Parlamento de Navarra, declaraba la constitucionalidad del mecanismo de exigencia de la responsabilidad política establecida por el precepto impugnado *“al no existir límites constitucionales que lo impidan, no resultó ilegítima -decía la Sentencia-, la decisión del Parlamento Navarro de prever la posibilidad de remoción de los miembros de la Mesa”*, ya que la referida Disposición se refería no sólo al Presidente, sino también al resto de miembros de la Mesa.

Respecto a la cuestión de garantizar la participación de los miembros de las minorías en el Organo Rector de la Cámara, el Alto Tribunal declaraba que el párrafo 2, d), de la citada Disposición Adicional Primera, no era contrario a la Constitución *“si se interpreta en el sentido de que la renovación de las vacantes de la Mesa del Parlamento ha de realizarse teniendo en cuenta el principio de representación proporcional, por ello, el respeto de las minorías”*.

Por su parte hay una Ley en el caso de Catalunya, la Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalitat, que en su artículo 18 sí que prevé esta posibilidad de responsabilidad política del Presidente del Parlamento que, en cambio nunca se ha trasladado al Reglamento Parlamentario. Esta es una peculiar situación en que el propio Parlamento ha aprobado una Ley y que, no obstante, esta exigencia de responsabilidad política nunca ha sido incorporada al propio Reglamento.

Finalmente entre los aspectos más novedosos, en la reciente reforma del Reglamento de las Cortes Valencianas de 1994, se ha introducido un aspecto parcial de esta responsabilidad política al establecerse que aquél miembro de la Mesa, por tanto también la Presidencia, que cambie de grupo parlamentario, perderá la condición de miembro de la Mesa. Es decir, no se trata de excluir de la condición de parlamentario, el "status" de parlamentario lo conserva, ya que el Reglamento de las Cortes Valencianas, eso sí con carácter muy restringido, permite el cambio de grupo parlamentario, pero lo que está reconociendo es que esa composición de la Mesa esconde un pacto político interno de la Cámara que se ha hecho al inicio de la Legislatura y que si un miembro de la misma voluntariamente cambia de grupo parlamentario, sabe que con esta decisión pierde su condición de miembro de la Mesa. Me refería a la decisión voluntaria ya que en las Cortes Valencianas en la pasada Legislatura, existió una situación bastante curiosa que fue la de que un parlamentario de un determinado grupo parlamentario fue expulsado de su grupo y en contra de su voluntad tuvo que pasar a integrarse en el grupo parlamentario mixto. Esta situación que no tiene parangón en el resto del Derecho Parlamentario español llevó precisamente a que la reforma de 1994 haya contemplado esta posibilidad que como vemos, me refiero a la de la expulsión, se aplica también al ámbito de la regulación de la propia Presidencia y de la Mesa.

Un cuarto aspecto en principio menos importante, pero también destacable, es el del protocolo, es decir, en el "status" de la Presidencia coincide el aspecto protocolario, sobre el que incidiremos posteriormente, en el sentido de que los propios Reglamentos otorgan unos tratamientos especiales a la Presidencia del Parlamento, que en algunas Comunidades Autónomas en que hubiera Instituciones Forales propias anteriormente han venido a recuperar las antiguas denominaciones. Valga el ejemplo en el caso de las Cortes

Valencianas, en el que recuperando las denominaciones que hubo en la época foral, entre 1238 y 1707, cuando los valencianos tuvimos unas Instituciones políticas propias, hoy el Parlamento ha recuperado aspectos simbólicos como puede ser el del tratamiento. Concretamente la Presidencia recibe el tratamiento de *Molt Excel.lent*, cuya traducción al castellano sería Muy Excelente, el de los Vicepresidentes es *Excel.lent*, o Excelente, los Secretarios *Espectable*.

Ahora bien, no solamente el protocolo se circunscribe como vemos en el caso de la Presidencia a un tratamiento único, específico, o especial, con relación al resto de los miembros del Parlamento, sino que la propia organización del protocolo del Estado le da un trato especial y concretamente no olvidemos que en las Comunidades Autónomas, la segunda autoridad después del Presidente del Gobierno autonómico, es el Presidente de la Asamblea Legislativa correspondiente.

Un quinto aspecto que también viene a configurar el “status” de la Presidencia es algo tan elemental como la remuneración. Y aquí es importante recordar con relación a las retribuciones de los miembros de los Parlamentos la discriminación, que está o debe estar en vías de superación, y aprovecho para recordarlo, que ha existido entre unos Parlamentos y otros. En estos momentos, el conjunto de los parlamentarios que recibe una remuneración fija es, aparte de las Cortes Generales y del Senado, los diputados del Parlamento de Galicia, del Parlamento Vasco, del Parlament de Catalunya, de las Cortes Valencianas y recientemente al final de la pasada Legislatura se estaba apuntando, en el caso de Andalucía. En el resto de los Parlamentos, se percibe el sistema de dietas que no es nada aconsejable porque se estaba pensando durante los pactos autonómicos del año 1981 en un modelo autonómico bien distinto a la realidad parlamentaria plural que tenemos hoy en España.

Pues bien, incluso en muchos Parlamentos donde existe una situación en que el conjunto de los parlamentarios cobran por dietas, en muchas ocasiones la Mesa o la Presidencia exclusivamente, sin embargo sí que ha tenido una remuneración fija. En cualquier caso la retribución de la Presidencia por razones del trabajo que desempeña es diferente, superior lógicamente a la del resto de miembros de la Mesa y del Parlamento.

Otro aspecto que viene a configurar el tema del “status” de la Presidencia es el de la incompatibilidad. Es verdad, no nos estamos

refiriendo a lo que indicaba al principio, al cuadro general de incompatibilidades que corresponde a la condición de ser miembro de un Parlamento. Nos referimos a ese otro tipo de incompatibilidades en muchos casos no previstas en los propios Reglamentos, pero obvias por lo demás, que se dan en cuanto que se trata de la Presidencia de un Parlamento. Hay algo claro, antes hicimos referencia al principio de división de poderes, considerado como colaboración de poderes en nuestro Derecho Autonómico y en nuestro Derecho Constitucional, porque es lógico que el principio de división de poderes, de separación de poderes, lo que no tiene sentido es que el Presidente del Parlamento sea Presidente del Gobierno o miembro del Consejo de Gobierno, es obvio, por tanto, hay una incompatibilidad. Recordemos que en los diecisiete Parlamentos Autónomos, no así en el Congreso de los Diputados, es exigencia que el Presidente de la Comunidad Autónoma sea miembro del Parlamento. Pero hay alguien que no puede ser nunca Presidente del Gobierno o miembro del Gobierno, que es el Presidente del Parlamento. Son por tanto Instituciones que deben estar encarnadas en personas físicas diferenciadas.

Hay otro aspecto de incompatibilidad más sutil, que es la incompatibilidad con cargos de alta responsabilidad en el seno del partido. Aquí siempre se pone el mismo ejemplo, cuando Amintore Fanfani pasó a ocupar la Presidencia de la Cámara de Diputados en Italia, entendió el viejo político democrata-cristiano que tenía que renunciar a su condición de Secretario del Partido de la Democracia Cristiana en Italia. La duda siempre ha sido hasta qué punto esto debe ser así o no. La verdad es que la experiencia práctica española de cómo se han configurado los Parlamentos, sobre todo en muchas Comunidades Autónomas, con el peculiar sistema de partidos políticos que ha dado la realidad política y social española, hace que esto no sea posible. En muchos Parlamentos Autónomos a la hora de configurarse la Mesa cuando como consecuencia de las elecciones un partido ha conseguido la mayoría absoluta, se abre toda una gama de negociaciones para la configuración del gobierno de coalición en la que en muchas ocasiones, dentro de ese marco de negociación política a la hora de recabar los apoyos parlamentarios, suele entrar con bastante asiduidad el cargo de Presidente del Parlamento. Y también en muchas ocasiones esa Presidencia del Parlamento ha ido a parar a aquel partido minoritario, en el caso español, de carácter regionalista, que con un reducido número de parlamentarios, permite a la minoría más importante una estabilidad para poder formar gobierno. Los ejemplos más recientes han podido ser

después de las últimas elecciones, tanto en el caso de Aragón, o en la Valenciana, en las que el PAR y Unió Valenciana, dentro del pacto de gobierno que el Partido Popular ha formado, uno de los puestos ofrecidos al partido, digamos coaligado, ha sido la Presidencia del Parlamento. Por tanto no parece que este modo de incompatibilidad pueda valorarse desde la perspectiva española.

Ha habido otro tipo de pactos como ustedes saben, pudo haber en la anterior Legislatura del Parlamento Andaluz, aquí ha podido haber en algún momento también, en Asturias, la situaciones por las que ha atravesado en ocasiones la Presidencia del Parlamento de Canarias. Es decir, la política española ha dado un amplio margen bastante variado de ejemplos en los que no parece posible que tenga que haber esta incompatibilidad de tipo político.

Otro aspecto que quería comentar dentro de esta serie de consideraciones sobre el "status" de la Presidencia de los Parlamentos, es el del voto de calidad en la Mesa. Este es un tema importante, se habla de voto de calidad pero todas las Mesas de los Parlamentos tienen un número impar, por tanto el voto de calidad por parte del Presidente se produce en caso de ausencia o de abstención, o vacante -esto ya es una ausencia obligada y temporal-, de algún miembro de la Mesa. Ello supone que cuando se da esta circunstancia siempre excepcional y se produce el empate, el voto del Presidente es el que va a inclinar la solución de la cuestión. En todo caso y en la medida en que las Mesas tienen un número impar, es una situación que se da con cierta excepcionalidad, pero que conlleva un aspecto que aunque no es el objeto de la Conferencia, sólo quiero apuntarlo aquí: hasta qué punto un miembro de la Mesa, a la hora de tomar una decisión sobre una tramitación, puede abstenerse. En el caso de ausencia, enfermedad, o vacante, de un miembro de una Mesa, es explicable, pero alguien que está allí presente o tiene que decir que sí o tiene que decir que no. Situación más curiosa sería la que ha podido plantearse en alguna ocasión, aunque las reuniones de la Mesa tienen un carácter secreto pero todo se acaba sabiendo, cuando es el propio Presidente quien dice que se abstiene. En ese caso hay que hacer una ficción rápida, en el sentido de que se considera que no interviene y entonces el voto de calidad se desplaza hacia el Vicepresidente Primero.

Otro aspecto es que se suele entender que no debe ser miembro de las Comisiones Parlamentarias. Esto merece algún tipo de aclaración. Por un lado, sí que es miembro el Presidente de todas

aquellas Comisiones que de acuerdo con el correspondiente Reglamento le corresponde. En muchos Parlamentos todas o algunas de las llamadas Comisiones Permanentes no Legislativas, como la de Reglamento, sobre todo la de Gobierno Interior, la de Estatuto del Diputado, la de Peticiones, esto ya depende de los Parlamentos, en algunas de ellas la propia Mesa del Parlamento es la Mesa de la Comisión, e incluso a veces en este tipo de Comisiones donde la composición es diferente, junto a la Mesa de la Cámara forma parte de la misma un diputado de cada grupo parlamentario funcionando con el sistema de voto ponderado. Evidentemente en este caso sí que es miembro.

Pero cuando decimos que no debe ser miembro de una Comisión Parlamentaria nos estamos refiriendo a las demás. Y en este sentido es lógico, esta es la segunda consideración que quería hacer, porque los propios Reglamentos establecen que la Presidencia del Parlamento puede, en determinados momentos, tener la capacidad de convocar y presidir cualquier Comisión. Evidentemente esta función (que la tiene), debe ser ejercida lógicamente con prudencia. No se trata de arrogarse la presidencia sin ninguna razón lógica de cualquier Comisión. Ello está pensado para situaciones excepcionales de enfermedad, de actos importantes de una Comisión, etc. etc., en la que pueda estar por necesidad o por dar realce a una Comisión Parlamentaria.

Otro aspecto es el de que el Presidente no debe plantear iniciativas parlamentarias. Es decir, no olvidemos, que el Presidente al presidir la Mesa es quien debe tramitar, y a veces dirimir con su voto de calidad en casos excepcionales, las propias iniciativas parlamentarias. Por tanto él pertenece a un grupo parlamentario y es éste quien debe plantear las iniciativas. Sí, en cambio, suele ser habitual que en ocasiones algún miembro de la Mesa plantee iniciativas parlamentarias. El Presidente debe mantenerse al margen y no participar en la presentación de éstas.

Y ya para acabar me gustaría en esta parte relativa al "status" de la Presidencia, hacer referencia a dos aspectos. Por un lado la condición de ser garante de las minorías y, por otro, esa polémica que se ha planteado en muchas ocasiones y a la que hemos hecho referencia al hablar del *speaker* de la Cámara de los Comunes, sobre si el Presidente de un Parlamento debe o no votar, ejercer su derecho a voto en las sesiones.

Con relación al primer aspecto es importante. Decía antes que el Presidente es el garante de las minorías. En cuanto a este aspecto ha habido posturas también doctrinales bien diferentes. Hay quien ha entendido que la labor de un Presidente es facilitar que un gobierno pueda aplicar su programa. En el polo opuesto quizá está la tesis de que con independencia del grupo al que pertenezca, como Presidente debe amparar y proteger, debe practicar una cierta discriminación positiva en relación a los grupos minoritarios, en el sentido de que las minorías proporcionalmente tienen más tiempo, más posibilidades. El Reglamento exige que un portavoz tiene capacidad para presentar gran cantidad de iniciativas y ese portavoz puede ser del grupo que tiene la mayoría en la Cámara o del que tiene el número mínimo de diputados exigible, tres, cinco, siete, los que sean según el Parlamento, para formar grupo parlamentario. Esta función de garante de las minorías es muy importante y es la que debe, en muchas ocasiones, regir su actuación cuando está presidiendo el pleno.

Por último, antes de pasar a las atribuciones, quiero hacer mención a la vieja polémica que surge de tiempo en tiempo sobre la posibilidad que tiene de renunciar o no al voto. En el caso del *speaker* de la Cámara de los Comunes, su ecuanimidad le lleva a que dirija los debates pero no vote nunca. En España, en principio, no hay ningún precepto que lo plantee así, ni tampoco ninguna tradición. Sin embargo, sí que se ha dado, concretamente durante el mandato de Gregorio Peces-Barba como Presidente del Congreso de los Diputados. El anunció al inicio de la Legislatura que no iba a participar en ninguna votación, y así lo hizo. Claro hay que decir que, por un lado hay un aspecto encomiable en esa voluntad, quizá viendo el ejemplo británico. Pero en todo caso hay que decir que el Partido Socialista gozaba en aquellas Cortes que él presidió a partir de finales de 1982 de una holgada mayoría absoluta, con lo cual su voto no era necesario. La evolución de la situación política en España, no sólo a nivel de Cortes Generales, sino también de Parlamentos Autónomos, con votaciones ajustadas en algunas legislaturas, recordemos el caso de Aragón, Cantabria, o Madrid, ha llevado a que se han dado momentos en los que prácticamente un voto era importantísimo para la adopción de decisiones. Esto debe indicar que no tiene por qué ser incompatible la ecuanimidad de un Presidente del Parlamento simplemente con que, con independencia de cómo actúe como Presidente en el momento en que hay que votar, lo haga evidentemente en conciencia y con su grupo parlamentario.

III. LAS ATRIBUCIONES DE LA PRESIDENCIA DEL PARLAMENTO

Por último quisiera referirme al segundo enunciado, que son las atribuciones de la Presidencia de los Parlamentos. No pretendo hacer una enumeración y clasificación larga. Hay distintos trabajos sobre este tema que lo explican, y hay un método mucho más sencillo que es acudir al propio Reglamento Parlamentario, por tanto no me voy a referir a una descripción minuciosa. Quiero centrarme en las tres grandes vertientes que abarcan el conjunto de las funciones que a un Presidente de Parlamento le corresponden, me refiero a la representación de la Cámara en primer lugar, en segundo a la dirección del trabajo parlamentario y en tercer lugar a la potestad de administrar. Tres aspectos dentro de los cuales se pueden englobar perfectamente las más importantes funciones que a un Presidente de Parlamento le corresponden.

Comencemos por la primera, la representación de la Cámara. Como ustedes saben, y los Reglamentos de todos los Parlamentos así lo dicen, el Presidente ostenta la representación de la Cámara. Esta es la función digamos más visible, socialmente más visible. Cuando digo ésto me refiero a que en cualquier acto oficial de la Comunidad Autónoma, al que acuden todas las autoridades, está el Presidente de esa Comunidad, el Presidente del Parlamento y el resto de autoridades. Hay un aspecto simbólico de que asiste el Presidente. De alguna manera cuando el Presidente de la Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma acude, está la voluntad popular manifestada en esta Cámara representada y asistiendo a ese acto. Hay por tanto una representación de carácter institucional que se traslada a todos los actos protocolarios que conocemos, cualquier tipo de manifestación cultural, civil, religiosa, militar, etc. etc. Recordemos lo que decíamos antes, incluso en el orden protocolario del Estado, es la segunda autoridad en la Comunidad Autónoma. Esta representación la ostenta de manera unipersonal, aunque en ocasiones puede tenerla la Mesa, que tiene exactamente el mismo tratamiento en cuanto a representación. Y luego estamos refiriéndonos aquí al aspecto personal. Poco más hay que decir. Es la imagen digamos más pública de puertas para afuera. También de puertas para adentro. El Presidente en sede parlamentaria es quien recibe las visitas oficiales y, por tanto, tiene un aspecto de máxima representación.

Segunda función, la dirección del trabajo parlamentario. Esta es mucho más importante. Sin menoscabar a la anterior que es un

poco el aspecto simbólico, ésta es el meollo del Presidente de un Parlamento, la dirección del trabajo parlamentario. Los Reglamentos hablan de dirección de los debates, mantenimiento del orden parlamentario, etc. etc. Y dónde ejerce esta dirección del trabajo parlamentario, en el pleno, en la Mesa, en la Junta de Portavoces. Estos son los Organos por excelencia que el Presidente preside y que es el que dice cuándo comienzan, cuándo acaban, es decir, el que lleva a cabo su desarrollo con la ayuda de los Vicepresidentes, los Secretarios y los Letrados que son los que ocupan el estrado. Pero por muy acompañado que esté el Presidente cuando se encuentra presidiendo, sobre todo el Pleno, se da un poco también aquello de la soledad del cargo. El Presidente cuando está presidiendo puede pedir consultas a los Vicepresidentes, Secretarios y Letrados, le ayudan, pero cuando hay que tomar decisiones, las toma él.

Y aquí es adonde quiero ir. La dirección del trabajo parlamentario es el aspecto, sobre todo en Sesión Plenaria, más libre que tiene un Presidente. Y cuando digo más libre me refiero a, si se me permite el símil, un poco como ocurre con las competiciones deportivas donde las decisiones de los árbitros son inapelables. Cuando un Presidente concede la palabra, cuando un Presidente retira la palabra, cuando un Presidente actúa en un sentido o en otro, son decisiones inapelables, aunque se equivoque. Esto es importante tenerlo en cuenta, todos somos humanos y el Presidente de un Parlamento puede equivocarse, debe no equivocarse, pero puede hacerlo. Por tanto yo creo que es cuando está en el Pleno, dirigiendo los debates, cuando mejor ejerce, ya que significa toda la Cámara reunida, los medios de comunicación el público presente, las intervenciones del gobierno que deben ser medidas y concedidas por la Presidencia, son aspectos importantes, todo ello de acuerdo con lo que establezca el Reglamento.

En cuanto a la Mesa y la Junta de Portavoces también son importantes, pero se trata de Organos más pequeños, a puerta cerrada, y la trascendencia pública es en principio menor en la medida en que no hay un seguimiento directo, si exceptuamos la peculiar situación de las Juntas de Portavoces en el Parlamento de Andalucía, donde curiosamente acuden los medios de comunicación y donde lo que ocurre en última instancia, según parece, es que las intervenciones de los portavoces no están en función del motivo de la reunión, sino de su repercusión pública. Hablan de cara a los medios de comunicación, no de la reunión a la que están asistiendo. Con lo cual no es muy aconsejable el sistema andaluz en este sentido. En

la Mesa y en la Junta de Portavoces la labor del Presidente es evidentemente de dirección, aunque en la Mesa es un voto más cuando hay que tomar decisiones sobre la admisión a trámite. En la Junta de Portavoces no, porque el voto es ponderado y quienes votan en última instancia son los grupos parlamentarios. En este caso el voto del Presidente se suma al del grupo parlamentario al que pertenece y ahí su función es más, digamos, de poner de acuerdo. La Junta de Portavoces es una mezcla de organización interna y de debate político previo a lo que se va a hacer en el último nivel, el Pleno o la Comisión correspondiente. Y también el Presidente debe un poco conjugar estas dos funciones que coinciden, la función estrictamente de organización del trabajo parlamentario que es lo que hace en gran parte la Junta de Portavoces, pero también tiene unas implicaciones políticas ya que, a veces, esa decisión sobre el calendario parlamentario lleva una carga política o simplemente cuando lo que se está sometiendo a consideración es recabar la opinión de los grupos parlamentarios para la admisión a trámite, para los recursos que se puedan plantear u otro tipo de tramitaciones parlamentarias, ahí ya es un debate más estrictamente político y donde no lo olvidemos, la función del Presidente debe ser recordar constantemente a los portavoces que no se trata en ese momento de hacer el debate político, que tendrán ocasión de hacerlo luego en el Pleno o en la Comisión correspondiente.

Dentro de esta actuación como dirección del trabajo parlamentario quisiera referirme a dos aspectos muy concretos que afectan directamente a la labor de la Presidencia. Me refiero, por un lado, a las resoluciones de la presidencia y, por otro, a la capacidad que tiene de mantenimiento del orden en sede parlamentaria.

Con relación a las resoluciones de presidencia, hay que recordar que tanto los reglamentos de los diecisiete Parlamentos Autónomos como del Congreso y del Senado, establecen que corresponde al Presidente interpretar el Reglamento y suplirlo en caso de que haya alguna laguna en el mismo y que cuando, como consecuencia de esa labor interpretativa o esa labor supletoria, sea necesario dictar una norma, ello se realiza a través de una resolución de presidencia que debe contar, no lo olvidemos, con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces y que, en última instancia, es una decisión de la Presidencia. Por tanto, el Presidente tiene que explicar y convencer tanto a la Mesa como a la Junta de Portavoces de la necesidad, de la conveniencia de esa resolución de presidencia.

Esta es una labor muy importante ya que esas resoluciones de presidencia, de acuerdo con la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional han sido equiparadas prácticamente como si fuesen al propio Reglamento, es decir, que de hecho cuando se ha intentado acudir en recursos de amparo contra las resoluciones de presidencia, han sido desestimados por entender que la vía para ir contra una resolución de presidencia era, no la del amparo constitucional, sino la del recurso de inconstitucionalidad. De ahí la importancia que tienen la resoluciones de presidencia que vienen a completar el propio Reglamento y, de hecho, cada vez que en un Reglamento se plantea una reforma se suele incorporar, sino todas, muchas de estas resoluciones de presidencia que, una vez se han experimentado, se valora la conveniencia de su incorporación definitiva al texto del Reglamento.

Un último aspecto de la dirección del trabajo parlamentario era el mantenimiento del orden, que es una de las funciones que corresponden al Presidente de un Parlamento en sede parlamentaria. En este caso, la experiencia del Derecho Parlamentario Comparado es muy clara y es que las fuerzas de orden público e incluso del ejército que, por ejemplo, en Bélgica están destinadas a la protección del orden en la sede parlamentaria, dependen exclusiva y directamente del Presidente del Parlamento. Esto es importante tenerlo en cuenta porque denota la gran capacidad y la gran independencia que deben tener un Presidente de Parlamento y el propio Parlamento en su funcionamiento.

En el caso español es verdad y esto lo hemos visto estos días, sobre todo con motivo de la constitución de la presente Legislatura, cómo las fuerzas de orden público que están destinadas tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, dependen del propio Presidente de cada una de las dos Cámaras de tal manera que la imagen típicamente castrense de dar novedades al Presidente del Congreso y del Senado a su llegada, la hemos podido ver estos días en los medios de comunicación.

En el resto de los Parlamentos, sobre todo en aquellos en que existe policía autónoma, bien en el modelo de policía autónoma exclusiva como es el caso del País Vasco y Catalunya o de aquellas Comunidades donde hay una policía autónoma como es el caso de Galicia, de la Comunidad Valenciana o de Andalucía, donde se ha buscado un modelo consistente en destinar de la fuerza de la Policía Nacional unas unidades a policía autónoma. Pues bien, dentro

de esa policía autónoma, hay una parte destinada a la protección del Parlamento y esa unidad, los policías destinados en el Parlamento dependen directamente del propio Presidente. En el caso, por ejemplo, de las Cortes Valencianas, hay un número determinado de miembros de la policía autónoma destinados al Parlamento al frente de los cuales hay un comisario y un subcomisario que están al servicio directamente del Parlamento.

Bien por último, el tercer aspecto de las atribuciones del Presidente que quería comentar trata de la potestad administrativa. Aquí nos encontramos el polo opuesto a todo lo que venimos indicando.

A la hora del funcionamiento interno del Parlamento la autoridad del Presidente queda bastante diluida porque es aquí donde el Organismo de Gobierno interno, la Mesa, recobra toda su plenitud y es bueno y conveniente. Es decir, el Parlamento no hace gestión, en el sentido de como lo hace un Departamento o una Consejería en una Comunidad Autónoma, un Ministerio del Estado, una Diputación, un Ayuntamiento. La gestión es exclusivamente de funcionamiento interno y en este sentido ha habido un proceso en el que el Organismo de Gobierno que toma todas las decisiones relacionadas con la potestad administrativa es la Mesa y no la Presidencia. De hecho, en última instancia, las reuniones de la Mesa las preside el Presidente, que es quien firma los acuerdos y las decisiones, pero todas se adoptan por la Mesa, de tal manera que en las reuniones de la Mesa, en los acuerdos de régimen interno, el Presidente tiene un voto más.

Se diluye, por tanto, la Presidencia en la Mesa como Organismo de Gobierno. Quizás la única potestad es la posibilidad de que las órdenes de pago sí que son del Presidente, pero de pagar aquello que previamente ha acordado la Mesa y las cantidades de que dispone el Presidente en principio para adoptar son muy pequeñas, de apenas un millón, dos, tres..., depende de Parlamentos y, en todo caso, con la costumbre siempre de dar cuenta a la Mesa del Parlamento.

Bien con ello, hemos intentado ya, para acabar definitivamente mi intervención, dar una visión de una Institución que quizás pase bastante desapercibida para los ciudadanos, pero que tiene una gran importancia como hemos visto, dentro de la configuración y del funcionamiento de nuestros Parlamentos y del sistema democrático.

Yo acabaría diciendo que la experiencia práctica que hemos tenido a nivel de los diecisiete Parlamentos Autónomos y de las Cortes Generales, desde que los españoles hemos recuperado la libertad y la democracia a partir de la Constitución de 1978 y, posteriormente, en cada Comunidad Autónoma, de nuestro derecho, como dice el artículo tercero de la Constitución, al autogobierno, en los Estatutos de Autonomía, las personas, hombres y mujeres, que han ocupado la Presidencia de los diecisiete Parlamentos Autónomos y de las Cortes Generales, han venido a configurar un papel de modelo de Presidencia muy cercano al modelo británico, al modelo de ecuanimidad, de imparcialidad, de garantía del funcionamiento del sistema democrático.

III. NOTA BIBLIOGRAFICA

El presente trabajo se corresponde básicamente con la conferencia pronunciada el día 18 de abril de 1996 en la Facultad de Derecho de la Universidad de La Rioja dentro del ciclo organizado conjuntamente con la Diputación General de La Rioja. En la misma pretendí aportar el estado de la cuestión relativo a la Presidencia de los Parlamentos. Por ello la conferencia y el trabajo que ahora se publica son deudores de la bibliografía ya existente y especialmente del mejor estudio publicado sobre la materia que es el de Eduardo Mancisidor Artaraz: *Función y potestades de la presidencia parlamentaria*, Vitoria-Gasteiz 1991.

Otros trabajos básicos tenidos en cuenta son los siguientes:

AMELLER, Michel: *L'Assemblée Nationale*, París 1994; AVRIL, Pierre y GICQUEL, Jean: *Droit Parlementaire*, París 1988; DAUDET, Yves: *La Présidence des Assemblées Parlementaires françaises*, París 1965; PITARCH SEGURA, Ismael E.: "Acerca de la responsabilidad política del Presidente del Parlamento" en *Las Cortes Generales* Vol. III, Madrid 1987; OLLER SALA, M^a. Dolores: "Los órganos de dirección de las Cámaras: Presidente, Mesa y Junta de Portavoces" en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* núm. 10, 1986; TORRES MURO, Ignacio: *Los órganos de gobierno de las Cámaras*, Madrid 1987; TOSI, SILVANO: *Diritto Parlamentare*, Milano 1993.

**ELECCIONES
AUTONOMICAS Y
MUNICIPALES**

