

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS:  
ENERO-MAYO 2012ACTIVIDADES PREVISTAS:  
JUNIO-DICIEMBRE 2012

## CRÉDITOS

## NOTA

**RELATORÍA DE LAS IV JORNADAS DE DERECHO PARLAMENTARIO  
DEDICADAS A LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LAS CÁMARAS**por **Ignacio García Vitoria**Profesor Contratado Doctor de Derecho Constitucional  
Universidad Complutense de Madrid

El 11 y 12 de abril de 2012 se celebraron en la Facultad de Derecho de la UNED las IV Jornadas de Derecho parlamentario. Estas jornadas comenzaron a celebrarse en 2009 como fruto de la colaboración entre la Fundación Manuel Giménez Abad, el Instituto de Derecho Parlamentario (UCM- CD) y el Departamento de Derecho Político (UNED). La presente edición estuvo dedicada a los órganos de dirección de las Cámaras y fue coordinada por Ignacio Torres Muro, Catedrático de Derecho Constitucional de la UCM y miembro del Instituto de Derecho Parlamentario.

Las jornadas sirvieron para revisar el estado de la cuestión, que había sido anteriormente analizada en algunas publicaciones. Javier García Roca, Catedrático de Derecho Constitucional (UCM) y Director del Instituto de Derecho Parlamentario, destacó la monografía de Ignacio Torres Muro sobre *Los órganos de gobierno de las Cámaras* (Congreso de los Diputados, 1987), e Ignacio Torres Muro recordó a su vez el trabajo de María Vicenta García Soriano sobre *La presidencia de las asambleas legislativas: una perspectiva comparada* (Corts Valencianes, 2003). Elviro Aranda Álvarez, Profesor Titular de Derecho Constitucional (Universidad Carlos III de Madrid) subrayó el interés de la monografía de Lucrecio Rebollo Delgado sobre *La junta de portavoces* (UNED, 1998).

El tema refleja la trascendencia del Derecho parlamentario como “técnica organizativa desde el equilibrio entre los poderes”, que destaca Alfonso Fernández-Miranda en el prólogo al libro de Torres Muro. Los órganos de gobierno de las Cámaras cumplen una importante función en la ponderación entre la dirección política de la mayoría que persigue realizar el programa del Gobierno y la protección de la acción de las minorías que pretenden controlar al Gobierno.

Ignacio Torres Muro, Catedrático de Derecho Constitucional (UCM) y Letrado del Tribunal Constitucional en excedencia, propuso un ejercicio de comparación entre tres modelos de órganos de dirección parlamentaria, recordando la conexión entre las soluciones comparadas y las circunstancias de cada forma de Estado y de gobierno. El primer modelo, cuyo ejemplo principal sería la Cámara de los Comunes, caracterizado por un presidente fuerte y neutral, que no participa ni en los debates ni en las votaciones. La función del presidente se centra en la dirección técnica de los debates, para garantizar una discusión verdaderamente representativa, mientras que la dirección de los trabajos parlamentarios, a través de la fijación de la agenda semanal y del día orden del día, corresponden al líder de la Cámara, que es un miembro del Gobierno, y a los jefes de los grupos parlamentarios. Los rasgos principales del segundo modelo, ejemplificado en el Congreso de los Estados Unidos, son la existencia de una presidencia fuerte, pero partidista, y de un órgano colegiado que decide cómo debe tramitarse cada proyecto legislativo (*Committee on Rules*). El valor inspirador de estos modelos ideales fue planteado en el debate posterior José Tudela Aranda, Secretario General de la Fundación Manuel Giménez Abad.

El tercer tipo ideal que analiza Torres Muro es el que se encuentra en la mayoría de los parlamentos de la Europa continental. En este modelo, el presidente tiene una posición intermedia en cuanto a las relaciones con su partido de origen, que oscila entre partidismo del *speaker* norteamericano y la neutralidad del británico. Las circunstancias personales de la persona que ostente el cargo y el ambiente político de cada legislatura condicionan la posición de la presidencia.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO**

---

**NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA**

---

**ACTIVIDADES REALIZADAS:  
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:  
JUNIO-DICIEMBRE 2012**

---

**CRÉDITOS**

La posición de la presidencia de la Cámara fue desarrollada por Edmundo Matia Portilla, Letrado de las Cortes de Castilla y León y Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid. Edmundo Matia destacó que la función principal del presidente es hacer observar el ordenamiento jurídico y garantizar el derecho de las minorías y cómo estos dos fines deben orientar el ejercicio de las competencias del presidente respecto de la fijación del orden del día, la ordenación de los debates y la interpretación de los reglamentos. En consonancia con esta función de garantía, Edmundo Matia y Torres Muro coincidieron en defender la necesidad de reforzar los rasgos institucionales y la neutralidad de la presidencia y dejar la lucha política para la junta de portavoces. Edmundo Matia analizó la relación entre esta idea de la presidencia como magistratura neutral y de garantía con la regulación concreta que establecen los reglamentos del Congreso y del Senado y las prácticas parlamentarias respecto del nombramiento y cese del presidente. Asimismo evaluó de forma crítica la regulación de la remoción del presidente en los reglamentos de algunas asambleas autonómicas.

Recuerda Torres Muro cómo la principal nota característica del modelo europeo-continental es el desarrollo de fuertes órganos colegiados de gobierno, que tienden a sustraer funciones administrativas y jurídicas (calificación, interpretación del reglamento) y de ordenación de los debates a la presidencia. Los órganos institucionales compuestos por el presidente y la agrupación de los auxiliares de la presidencia están fundamentalmente dedicados a dirigir la vida interior de las asambleas. Esta afirmación debe matizarse con la tendencia de los presidentes a convertir estos órganos en consejos asesores, cuando se trata de tomar alguna decisión importante (interpretación del reglamento, ejercicio de la potestad sancionadora, constitución de grupos y comisiones...). Los órganos formados por los representantes de los grupos parlamentarios, nacidos como medio para negociar los órdenes del día se han convertido en los principales protagonistas de la vida parlamentaria.

La Mesa de la Cámara fue el objeto de la ponencia de Fernando Saiz Moreno, Letrado de las Cortes Generales y Catedrático Emérito de Derecho Administrativo (UCM). Saiz Moreno planteó cómo la posición institucional y política de la Mesa del Congreso de los Diputados depende en buena medida de relación de este órgano con el Presidente del Congreso. En el debate, Piedad García Escudero, Catedrática de Derecho Constitucional (UCM) y Letrada de las Cortes Generales, planteó la diversidad de soluciones en el Derecho comparado sobre el número de miembros de la mesa y la posición de los secretarios de las mesas. Ignacio Torres Muro recordó cómo el mayor número de miembros de la mesa y la existencia de secretarios facilita, en un contexto de fragmentación de la cámara, la integración de los grupos parlamentarios en este órgano de gobierno.

Lucrecio Rebollo Delgado, Profesor Titular de Derecho Constitucional (UNED) sostuvo que los antecedentes históricos y el Derecho comparado arrojan una amplia variedad de regulaciones. También incidió en el marcado carácter político del órgano y la variabilidad de la funcionalidad de la Junta de Portavoces dependiendo de las circunstancias políticas de cada legislatura. Lucrecio Rebollo explicó las dudas de constitucionalidad que puede suscitar el voto ponderado como mecanismo de adopción de decisiones de la Junta de Portavoces en el Congreso de los Diputados, por su posible contradicción con la indelegabilidad del voto recogida en el artículo 79.3 CE. Respecto de las asambleas autonómicas, resaltó la existencia de un universo complejo difícilmente reducible a la unidad. En el debate, se plantearon las ventajas e inconvenientes que podría tener la participación de los presidentes de las comisiones parlamentarias en las reuniones de la junta de portavoces.

En varias de las ponencias y en los debates se plantearon problemas y preguntas sobre las técnicas de control de la actuación de los órganos de gobierno de las Cámaras. Fernando Saiz Moreno, Letrado de las Cortes Generales y Catedrático Emérito de Derecho

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:  
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:  
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

Administrativo (UCM), destacó cómo en el prólogo de Alfonso Fernández-Miranda al libro de Ignacio Torres se subraya la limitación del poder del parlamento es una exigencia del principio democrático y del Estado de Derecho. En este prólogo, Alfonso Fernández-Miranda sostiene que la sumisión a Derecho del Parlamento requiere una teoría propia de los actos y procedimientos parlamentarios, porque la recepción indiscriminada de categorías provenientes del Derecho administrativo no resulta adecuada a la posición institucional y a las funciones políticas del Parlamento. Según el citado prólogo, el Derecho debe equilibrar los instrumentos de control jurisdiccional, como el control de constitucionalidad de los Reglamentos y el amparo constitucional frente a los actos parlamentarios, y el principio de autonomía parlamentaria.

Ignacio Torres Muro y Javier García Roca subrayaron la relevancia que tiene el desarrollo que el Tribunal Constitucional ha hecho del recurso de amparo frente a actos parlamentarios (artículo 42 LOTC) y del derecho al ejercicio de la función parlamentaria incluido en el artículo 23.2 CE. Ignacio Torres Muro recordó cómo este problema fue objeto de la monografía de Javier García Roca sobre *Cargos públicos representativos: un estudio sobre el artículo 23.2 de la Constitución* (Aranzadi, 1998). Javier García Roca añadió que la reforma del trámite de admisión del recurso de amparo en 2007 abre la puerta a que el Tribunal Constitucional resuelva este tipo de recursos dentro de la misma legislatura en la que se produjo la presunta vulneración, por lo que los efectos de la sentencia constitucional podrían ir más lejos que la vinculación a la cosa interpretada.

La sujeción al principio de legalidad de las decisiones administrativas de la Mesa y su revisión por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa fue analizada por Fernando Saiz Moreno, quien también incidió en la importancia de que el parlamento respete el valor de la cosa juzgada y facilite la ejecución de las sentencias. Saiz Moreno y Piedad García Escudero plantearon la importancia del asesoramiento del Secretario General y de los letrados de la Cámaras para reforzar la función garantista e institucional de los órganos rectores.

Las ponencias de carácter más académico fueron completadas con dos conferencias sobre la experiencia en órganos de gobierno de las Cámaras. Antonio Embid Irujo, Catedrático de Derecho Administrativo (Universidad de Zaragoza) y Ex Presidente de las Cortes de Aragón, disertó sobre la experiencia de presidir una Cámara autonómica durante la primera legislatura (1983-1987) y revisó algunas de las preocupaciones que quedaron reflejadas en su libro *Los parlamentos territoriales: un estudio sobre el régimen jurídico de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas* (Tecnos, 1987). Embid Irujo recordó cómo se fueron superando los límites iniciales que los Estatutos de Autonomía de las Comunidades de autonomía reducida, diferida o de segundo grado (que accedieron a la autonomía a través del artículo 143 CE) impusieron al funcionamiento de sus órganos parlamentarios. Los intentos de racionalizar el Estado autonómico reflejados en los trabajos de la Comisión Enterría y los pactos autonómicos entre la UCD y el PSOE (limitación del periodo de sesiones a 120 días al año y relativas a las retribuciones de los parlamentarios) erraron a juicio de Embid en cuanto a la concepción disminuida de los parlamentos. Embid Irujo destacó que la existencia de sistemas parlamentarios en las Comunidades Autónomas resulta necesaria para controlar políticamente a la Administración autonómica.

Juan José Lucas Giménez, Vicepresidente Primero del Senado, clausuró las jornadas con una conferencia sobre los órganos rectores de las Cortes Generales. En su exposición reflexionó sobre la función de los órganos rectores del Senado y sobre la reforma constitucional de esta Cámara. Repasó el Informe del Consejo sobre la Reforma Constitucional y algunos elementos de Derecho comparado. ■