

INTRODUCCIÓN A LA FIGURA DE LA PRESIDENCIA
DE LAS ASAMBLEAS PARLAMENTARIAS ESPAÑOLAS.
UBICACIÓN TIPOLOGICA Y RASGOS CARACTERÍSTICOS.

Enrique Belda
UCLM

Todos los tratados de derecho parlamentario o estudios en los que se refleje la figura de la presidencia de una asamblea de representantes, hacen mención, al menos, a dos maneras o tipos de ejercitarla con los correspondientes modelos de estatuto normativo o consuetudinario que las respaldan: las que siguen la caracterización del *Speaker* de la Cámara de los Comunes británica, y las que siguen el patrón de las presidencias de parlamentos continentales. Bien es verdad que en uno y otro caso se alude a constantes ejemplos de disparidad dentro de una tendencia semejante, y se reflejan otras notablemente distintas, recordando las presidencias de las Cámaras parlamentarias de los Estados Unidos¹. Buena parte de los rasgos de los respectivos perfiles pueden ser compartidos pero las notas comunes tienden a una generalización estéril cuando no van acompañadas de sus precisiones.

El modelo tradicional de presidencia del Parlamento británico está vinculado de manera inescindible a la conocida figura del *Speaker* revestido de una enorme autoridad moral², que representa a la Cámara ante la Corona, tiene grandes atribuciones para ordenar debates, determinar procedimientos y provocar la agilidad de la actividad legislativa. La funcionalidad de la Cámara de los Comunes se puede garantizar la mayor parte de las ocasiones por los tradicionales poderes del *speaker* que evita el obstruccionismo o solventa los empates utilizando un criterio decisorio racionalmente prefijado por una tradición, que antes que intervencionista podría calificarse como alentador natural de soluciones, reproduciendo la archiconocida facultad descrita por BENTHAM, similar a la de quien asiste a un parto (*ars obstetrix animarum*). De igual interés es la incidencia que sus decisiones pueden generar en el carácter de la tramitación de determinados textos legislativos³. Todas las notas de su proceder le imprimen un carácter de neutralidad e institucionalidad que a su vez está presente en la actividad política de la Cámara e incluso tiene reflejo en los comportamientos externos de las fuerzas políticas, que desechan la presentación de candidatos alternativos en la circunscripción por la que concurre el *speaker*, como exteriorización del respeto y el no cuestionamiento de la *autoridad* de su cargo.

1 CHIU: “*The Speaker of the House Representatives since 1896*”, Nueva York, 1928. KILMUIR: “*The office of Lord Chancellor*”, en *Parliamentary Affairs*, IX, 1956.

2 Cargo *patriarcal y venerable* para PÉREZ SERRANO, Nicolás: Tratado de Derecho Político, Madrid, 1996, pág. 776; opinión destacada por GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, y PENDÁS GARCÍA, Benigno: “Comentario al artículo 72.2 y 3 de la Constitución: Presidencia de las Cámaras, sesiones conjuntas y potestades administrativas”, en *Comentarios a las Leyes Políticas*, dir. Óscar Alzaga Villaamil, Edersa, vol. VI (artículos 66 a 80), págs. 417-450, Madrid, 1989.

3 Por ejemplo, la decisión sobre el carácter financiero, o no, de un determinado proyecto.

La presidencia continental, en cuyos rasgos históricos nos detendremos enseguida, asume un menor protagonismo en el engranaje constitucional y por ello también en la práctica política. Junto con un papel de relevancia formal como representante máximo de la respectiva Cámara, denota una evidente dependencia de otros agentes parlamentarios tanto en su designación como en su actuación. En el momento del acceso, recibe una impronta de parcialidad por su natural vinculación a la fuerza o fuerzas mayoritarias de la Cámara y mientras ejerce sus funciones, sufre en mayor o menor medida la vigilancia de otros órganos rectores, especialmente de la Mesa. Sus decisiones parecen estar bajo una leve pero permanente sospecha de ser susceptibles de favorecer a la mayoría por lo que de manera paralela a la constatación de su diferencia con el *speaker* británico, persiste un cierto afán en importar de esa última figura las notas de independencia a través de prácticas o comportamientos parlamentarios de todo tipo. Lo cierto es que la puesta en común de las peculiaridades más evidentes para definir este tipo de presidencia no siempre logran evitar su concepción como categoría a partir del hecho de tratarse de una figura distinta al *speaker*, dadas las variaciones o subtipos que ha reflejado en distintos momentos y naciones.

El perfil de la institución del *speaker* fomenta la fortaleza de su figura como órgano unipersonal, y genera una de las principales causas de distinción o contraposición con la dirección parlamentaria de las Cámaras del continente, caracterizadas por la colegialidad. Este dato puede ser uno, entre tantos necesarios, para efectuar la tipología básica, pero no siempre está presente en nuestro entorno, ya que la coparticipación o sometimiento de buena parte de las decisiones a una Mesa (o *Bureau* o *Ufficio di Presidenza*) no evita que las presidencias puedan ser órganos parlamentarios específicos y diferenciados estatutaria y competencialmente.

La posición de independencia del Presidente no es el único criterio clasificador, y es necesario, ante un órgano que se proyecta de tan variadas maneras en el parlamentarismo, acudir a otros indicios para aproximarse al mismo: los términos de fortaleza y debilidad, adjudicados al Presidente, han marcado también buena parte de las divisiones, para definir cuál es la capacidad efectiva e influencia de la presidencia en cada sistema. Este criterio viene prácticamente a ser parejo al que se ha acabado de exponer en párrafos anteriores puesto que la debilidad parece ir unida a la falta de independencia. Es mucho más enriquecedora una clasificación que cuestione en sí misma la capacidad arbitral de esta magistratura como es aquella que distingue entre presidencias que solo dependen de la Cámara y presidencias que dependen del ejecutivo, es decir, que en las segundas el sistema político parte de una concepción distinta en la relación de poderes y permite una

interferencia legítima en el Parlamento con la finalidad de establecer mayor equilibrio de poderes, haciendo así posible que desde el Ejecutivo se nombre o controle al Presidente. Dando un paso más en esta línea clasificadora se ha realizado una triple distinción entre Presidente neutro (el tipo del *speaker* de los Comunes), Presidente continental (que tiene influencia de la mayoría pero no la lidera ni funciona como brazo del ejecutivo que aquella sostiene) y Presidente *líder* (el de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, brazo del ejecutivo).

Existen notas de concepto sobre la presidencia repetidas por la doctrina y que son básicas para iniciar cualquier estudio de este órgano: imparcialidad, arbitrio, coordinación, representación⁴; siendo todas ellas desde un grado máximo a otro mínimo predicables al menos de los modelos europeos, aunque no del denominado *Presidente líder*. Pero también hay alusiones a otras características que merecen un especial comentario. Vamos a repasarlas con la finalidad de detectar si son forzosamente obligatorias en la figura de la presidencia, sea cual sea su origen, a fin de no contagiar de los caracteres de un sistema (reconocido y en principio aceptable) como el inglés, a otras presidencias de Cámara:

Se sostiene con carácter general que la presidencia tiene como misión proteger a las minorías, se supone que de la imposición de las mayorías. Esta circunstancia demandará, al menos, precisar si en ello se oculta alguna labor presidencial adicional a la coordinación y el arbitrio. De esta forma, a la presidencia se le puede solicitar que aplique con menos rigor el tiempo asignado a los grupos pequeños (especialmente si ha de repartirse el turno de palabra, como sucede en el grupo mixto) o que incida sobre las fracciones mayoritarias para que dispongan en el reparto de puestos en los órganos de la Cámara de una representación adecuada para esas minorías. En cualquier caso, eso es, a nuestro modesto entender, una manera de arbitrar y coordinar aplicando para ello el Reglamento de acuerdo a los principios de proporcionalidad y racionalidad.

También se afirma que toda presidencia está caracterizada por la personalidad del titular ocasional, de su autoridad y prestigio⁵. El hecho es evidentemente

4 En todos los manuales se encuentran estas notas. Sirva de ejemplo BALAGUER CALLEJÓN, Francisco *et alii*: Derecho Constitucional, Tecnos, 2 vols., págs. 371 y 372 del volumen dos, Madrid, 1999; o LÓPEZ GUERRA, Luis: Derecho Constitucional, Tirant lo blanch, 2 vols. 4ª ed., págs. 82 y 83 del volumen uno, Valencia, 2000.

5 Con PRELOT puede concluirse la contribución de la presidencia a la dignidad y fecundidad del debate parlamentario, bien haciendo que se respete el Reglamento o bien a través de la dirección, orden y claridad y simplificación en la aplicación de las normas. PRELOT, Marcel: “*Institutions politiques et droit constitutionnel*”, Dalloz, 10ª ed., París, 1987, págs. 823 y 824.

cierto en el ámbito dinámico de las relaciones y trabajos parlamentarios, si el Reglamento y el resto de los órganos directores (Mesa y Junta de Portavoces) lo permiten o toleran. Cualquier tipo de presidencia está en condiciones de inspirar autoridad por lo cual este rasgo no reviste fuerza definitiva.

Téngase en cuenta, finalmente, la imposibilidad de concluir a priori, una calificación definitiva de la naturaleza de la presidencia en abstracto, ajena a su concreción en un modelo constitucional prefijado e incluso los límites de concepto que ofrece la propia terminología calificadora: presidencia *fuerte, débil, dependiente del ejecutivo, líder, neutra*... . El hecho es que cualquier tipo de presidencia podría recibir en la práctica un calificativo antitético al que en principio se le puede asignar a la vista de su tradición constitucional y su marco normativo, como consecuencia de múltiples factores que van desde la propia personalidad del titular, al tono de las relaciones parlamentarias que quiera imprimir el ejecutivo, pasando incluso por la contingencia de la composición, mayoritaria o no, de la asamblea que se dirige⁶. Un interesante estudio de MANCISIDOR ARTARAZ⁷ se detiene en la calificación de estas categorías pero partiendo de la base que es necesario un criterio clasificador previo a la construcción de la tipología y un análisis de las referencias sobre las que se trabaja, es decir si se calificará la presidencia tras el estudio de la norma o después de comprobar su actuación práctica⁸. Así, las calificaciones referidas a las presidencias de nuestras Cámaras territoriales con respecto a su naturaleza, son ciertamente dispares. Sólo MANCISIDOR constata en la doctrina nacional siete tipos de calificaciones relevantes, que bien es cierto que no se excluyen, pero tampoco siempre se complementan: la presidencia es el mecanismo (*motor*) relevante de activación de la asamblea (GIL-ROBLES, PÉREZ SERRANO JÁUREGUI, GARCÍA ESCUDERO, PENDÁS, CANO BUESO, MORALES ARROYO⁹), mientras VIVER PI-SUNYER

6 El intercambio de contenidos entre los distintos tipos de presidencia, según la configuración reglamentaria o el ejercicio de su titular en TORRES MURO, Ignacio: *Los órganos de gobierno de las Cámaras legislativas: Presidente, Mesa y Junta de Portavoces en el Derecho parlamentario español*, Servicio de Publicaciones del Congreso de los Diputados, Serie IV, monografías, n.º 11, Madrid, 1987, pág. 54.

7 MANCISIDOR ARTARAZ, Eduardo: "Funciones y potestades de la presidencia parlamentaria", en *Parlamento y Derecho*, Da Silva Ochoa (coord.), Parlamento Vasco, págs. 155 a 233, Vitoria, 1991.

8 MANCISIDOR ARTARAZ, Eduardo: "Funciones y potestades de la presidencia...", pág. 215

9 Citados por el autor: GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, José María y PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás: *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987; GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, y PENDÁS GARCÍA, Benigno: "Comentario al artículo 72.2 y 3 de la Constitución: Presidencia de las Cámaras, sesiones conjuntas y potestades administrativas", en *Comentarios a las Leyes Políticas*, dir. Óscar Alzaga Villaamil, Edersa, vol. VI (artículos 66 a 80), págs. 417-450, Madrid, 1989; CANO BUESO, Juan y MORALES ARROYO, José María: *El Parlamento andaluz. Estructura y organización*, Madrid, 1987.

atribuye ese impulso a los grupos parlamentarios. Por supuesto en torno a los adjetivos *fuerte y débil* también se advierten grupos de posturas (RECORDER DE CASSO, SOLE TURA, APARICIO PÉREZ, OLLER SALA, GARCÍA ESCUDERO, PENDÁS entre los primeros y MANZELLA, GARCÍA MORILLO y TORRES MURO entre los segundos); y según la participación e influencia del titular en el funcionamiento de la Cámara, una triple posible calificación a la que también ya hemos aludido como *líder, árbitro* o figura intermedia, que asimismo agrupa distintas posiciones de entre los propios estudiosos que se han mencionado. Por último, desde el punto de vista histórico también se discute sobre si el órgano ha aumentado o ha disminuido sus poderes (GARCÍA ESCUDERO Y PENDÁS entre los primeros y GARCÍA MORILLO o SANTAOLALLA LÓPEZ entre los segundos)¹⁰

En general la doctrina ha tenido ocasión de exponer la naturaleza de los presidentes desde puntos de vista que guardan entre sí una elevada identidad. PITARCH SEGURA resaltaba las clasificaciones de PRELOT (Presidente *líder*, que es el que conduce los debates y participa activamente, y Presidente *árbitro*, cuya finalidad principal es hacer respetar el Reglamento) y MATHIOT (presidencias despolitizadas, como la de Gran Bretaña y ciertos parlamentos de la *Commonwealth*; politizadas, propias de la separación de poderes estricta, siendo destacable el ejemplo de la Cámara de Representantes estadounidense; y presidencias intermedias)¹¹. Es claro que nos encontramos ante dos modelos extremos y muchos modelos intermedios en los que además es posible conciliar o alternar durante el ejercicio de la presidencia, arbitrio y liderazgo. Es inusual que fuera de estos dos extremos, encontremos a un Presidente con tan elevado grado de autoridad como el *speaker*, entre otras cosas por la ausencia de tradición que se remonta a tres siglos atrás, tiempo durante el cual muchas veces no se ha tratado de influir en su nombramiento, dejando prácticamente el retiro a su voluntad, ante la ausencia de candidatos alternativos. Asimismo, tampoco existe la vinculación de jefatura que el Presidente de la Cámara norteamericana mantiene con sus filas. Por ello, o muy posiblemente habría que renunciar a clasificar el resto de los presidentes, o habría que centrarse en definir el modelo continental en el cual lo más característico del Presidente es compartir su preeminencia en la dirección de la Cámara con otro órgano de naturaleza colegiada. Una vez aceptada esta posición, las variedades que a su vez genera este tipo de presidencia son tan numerosas

10 MANCISIDOR ARTARAZ, Eduardo: "Funciones y potestades de la presidencia...", pág. 215 al pie, cita ubicación.

11 PITARCH, Ismael E.: "Acerca de la responsabilidad política del Presidente del Parlamento", en *Las Cortes Generales*, vol. III, IEF, Madrid, 1987, pág. 1996 y ss.

como parlamentos se constituyen, incluso dentro de un mismo país, por lo que sólo cabe hablar de tendencias dentro del modelo.

Aún con todo, queden apuntadas estas categorías, con las reservas que se estimen convenientes, puesto que de lo contrario sería imposible sentar un criterio de estudio de prácticamente ningún tema. Tras esta primera y urgente aproximación, puede en todo caso observarse, que el campo definitorio de la presidencia del Congreso de los Diputados de España y el de los parlamentos territoriales autonómicos es el tradicionalmente reconocido en los parlamentos continentales. Para completar al lector del anuario esta breve aproximación, paso ahora a acompañar estas consideraciones tipológicas con algunas aportaciones de constitucionalismo histórico:

En España, la Constitución de Cádiz de 1812, consagra la presidencia en cinco de sus artículos, pero en dos de ellos con una finalidad accesoria (respecto de la regulación del protocolo real ante las Cortes). Las referencias al Presidente se centran en el momento de acceso al cargo, disponiendo, en primer término, que dirija la Cámara en el proceso de renovación de Diputados el propio Presidente de la Diputación Permanente (art. 112¹²); en segundo término, que se nombren los cargos de dirección de Cortes, encabezados por el Presidente, de forma secreta y mayoritaria (art. 119¹³); y en tercer término, ordenando la elección de una nueva Diputación Permanente cuya primera misión es anunciarle al Rey la renovación de la Cámara y qué Presidente ha sido el elegido (art. 119¹⁴). Como se ha dicho, los otros dos artículos hacen una referencia secundaria de la presidencia, con carácter accesorio al protocolo de la visita regia a las Cortes en el momento de apertura o cierre de las mismas

La obra recopiladora de FERNÁNDEZ MARTÍN permite un acercamiento al desarrollo Reglamentario de las funciones del Presidente en el período de vigencia de esta Constitución de 1812 y en las Cortes constituyentes¹⁵: el Reglamento de gobierno interior de 27 de noviembre de 1810, dedica el capítulo II al Presidente y al vicepresidente¹⁶, cargos que se elegían el día veinticuatro de

12 El 15 de febrero del año que corresponda la renovación de Diputados.

13 También a un vicepresidente y a cuatro secretarios.

14 Se compone de veintidós miembros y dos secretarios que preguntarán al Rey si asiste a la apertura de Cortes el primer día de marzo.

15 FERNÁNDEZ MARTÍN, Manuel: *Derecho Parlamentario Español*, Imprenta de los Hijos de J.A. García, 3 vols., Madrid, 1885 – 1890.

16 FERNÁNDEZ MARTÍN, Manuel: *Derecho Parlamentario Español...* . Págs. 631 y ss. del volumen dos.

cada mes, siendo imposible su reelección antes de seis meses. Su voto, carecería por naturaleza de calidad o de decisión. Resalta esta normativa como funciones de la presidencia la apertura y cierre de las sesiones, la vigilancia del orden, la compostura y el silencio en el transcurso de las mismas, la llamada de atención a los oradores para volver o ceñirse al tema discutido y en general, la concesión y retirada de la palabra siguiendo un turno. Gozaba de cierta potestad disciplinaria pudiendo mandar callar, y en caso de ser desobedecido hasta tres veces, decretaba la expulsión del representante díscolo. En cuanto al soporte documental de los trabajos y otras instrucciones, firmaba decretos con el acompañamiento de dos secretarios. Asimismo, respecto de los asuntos a tratar, el Presidente anunciaba al final de cada sesión el orden del día de la siguiente¹⁷. El decreto de Cortes para gobierno interior que se promulga tras la aprobación del texto gaditano, el 31 de agosto de 1813, reproduce esencialmente la norma que le antecede. En los arts. 29 a 37 de su capítulo II altera el impedimento de la reelección de los cargos directivos permitiendo que el Presidente y el vicepresidente puedan permanecer en el puesto durante los tres a cuatro meses que dura el período de sesiones. Además distingue al primero con el tratamiento de excelencia¹⁸.

La aproximación a estos dos Reglamentos de principios del s. XIX, permite concretar en nuestro país los caracteres iniciales de influencia continental que revisten el oficio del Presidente: una tónica de paridad con el resto de miembros de la asamblea manifestada en la escasa e improrrogable duración del mandato director, evitando de esta forma el ejercicio de una magistratura que tenga influencias decisivas en el cuerpo representativo, y en sus atribuciones, así como facultades meramente ordenadoras. También aparece, en el Reglamento de 1813 alguna sombra del ajuste de funcionamiento necesario en la asamblea (que con carácter general se observaba en Francia coetáneamente) para permitir un correcto desarrollo de tareas y evitar los perjuicios que la provisionalidad de las presidencias generaban en su actividad (posibilidad de reelección por períodos de sesiones) así como la mejora de la consideración normativa a efectos del respeto institucional mediante una distinción honorífica (tratamiento de excelencia).

Las alusiones constitucionales de la Carta de 1812 a la presidencia de las Cortes, quedan reducidas a los aspectos de acceso a la función presidencial en la

¹⁷ El vicepresidente procedía a la sustitución del Presidente abriendo la sesión cuando llegada la hora de inicio, y habiendo acudido más de la mitad de los Diputados no lo hiciera el Presidente. Ha de apuntarse el tratamiento considerablemente extenso que recibe la figura del vicepresidente en estos Reglamentos.

¹⁸ FERNÁNDEZ MARTÍN, Manuel: *Derecho Parlamentario Español...* . Págs. 737 y ss. del volumen dos.

Constitución de 1837, cuyos artículos 30 y 31 se limitan a enunciar la existencia de un Presidente en el Congreso sin mención del procedimiento para su elección (aunque dice que lo “ nombra ” la Cámara) y de la provisión del correspondiente en el Senado, por parte del Rey, entre los miembros de esa Cámara. Esta regulación se reproduce en los arts. 29 y 30 de la Constitución de 1845¹⁹ para desaparecer cualquier mención en la Carta de 1869 y en el Proyecto de 1873, y reaparecer a través de la Constitución de 1876 (que en sus arts. 35 y 36 repite la opción de 1845 aludiendo sólo al Presidente del Congreso como cargo rector a elegir por la Cámara junto con vicepresidentes y secretarios). La Constitución de 1931 deja la materia en el campo del Reglamento²⁰, pero establece que el Presidente de las Cortes, sustituye en sus funciones al de la República en caso de impedimento temporal o ausencia del segundo, en su art. 74.

Esta tendencia de desconstitucionalización del órgano rector cambia, en parte, con las menciones que nuestra actual Carta Magna realiza hacia los Presidentes de Congreso y Senado, con independencia que el Reglamento sea el eje de la regulación de sus funciones. Aún así, ni Constitución ni Reglamento perfilan la presidencia de las Cámaras como órgano de superior importancia a la del resto de los existentes en el Parlamento, ni como figura jurídica destaca por encima de aspectos procedimentales, electorales o relacionales. En definitiva, la regulación constitucional y reglamentaria (recordemos que los Reglamentos de ambas Cámaras ignoran en su sistemática un capítulo especialmente dedicado a la presidencia) es un claro reflejo de la importancia efectiva de este órgano unipersonal en un sistema regido por la tradición y por patrones que caracterizan las presidencias de tipo continental. Con ello, se proyecta el ajustado papel institucional del que goza actualmente sin que se menosprecie su función, y menos la actual Constitución, con varias menciones normativas.

En cualquier caso, nuestro constitucionalismo, a la par que otros con los cuales comparte órbita y orientación histórico-científica, determina que durante todos los períodos de vigencia de las respectivas Cartas, la línea de presidencia que ha imperado haya sido la de tipo continental, con presidencias *débiles* en cuanto a su posición institucional independiente, por más que la presente afirmación pudiera ser matizada en cada ejercicio presidencial y, sobre todo, según la introducción de personales modos de ejercicio de sus titulares.

CAZORLA PRIETO indica que la figura del Presidente parte en el siglo XIX

19 Si bien en el art. 30 y para el Senado, se permite que la propia Cámara elija los secretarios.

20 Se refiere al de las Cortes.

de una considerable concentración de poder, evolucionando a lo largo del siglo XX a una posición de menos fuerza, que se demuestra en la regulación del Reglamento del Congreso de 1982, diseñador de un sistema de dirección parlamentaria compartida entre éste y la Mesa que velan en conjunto por la autonomía funcional²¹. Esta es la tónica del Parlamento contemporáneo, en el que cabe observar distintas tendencias que confluyen en esta idea. Al respecto PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI constata el influjo que los parlamentos continentales reciben de la figura neutral del *speaker* pero que ya en el s. XIX se manifiesta una tendencia a la colegialidad²². La reafirmación del principio de autonomía de las Cámaras determina mayor autorganización y para ello es preciso un reflejo en la dirección de las mismas de la representación proyectada en la Cámara. La participación en las funciones directivas también conoce un nuevo órgano de extraordinario protagonismo como es la Junta de Portavoces, asumiendo facultades que en principio correspondían a la presidencia²³.

La dirección de los trabajos parlamentarios en los países de la órbita continental en los últimos dos siglos, parte de una concepción cercana a los postulados de la Revolución Francesa que, como recuerda TORRES MURO rompe con el modelo anterior en el que el Presidente de la asamblea representaba al Ejecutivo con una labor de acaparamiento de poderes²⁴. Con estos antecedentes y en la búsqueda de mayor capacidad de la Cámara no resultaba lógica la exportación de una figura directora fuerte como el *speaker*²⁵, determinándose una presidencia de competencias recortadas y limitada temporalmente. El Presidente va adquiriendo un carácter de árbitro entre iguales, lo cual no siempre contribuye a la funcionalidad de la asamblea que demanda más continuidad en la dirección de los trabajos y cierta capacidad de mando en torno a su figura representativa de dirección, con lo que en determinados momentos de esta evolución se opta por importar elementos de fortaleza de la presidencia inglesa²⁶. El incremento de la influencia de los

21 CAZORLA PRIETO, Luis María: *El Congreso de los Diputados (su significación actual)*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pág. 95 y ss.

22 PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás: “Las Mesas, órganos rectores colectivos de las Cámaras”, *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, n.º 7, 1998, págs. 204 y 205.

23 PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás: “Las Mesas...”, pág. 208, compartiendo opinión con ARCE JANÁRIZ, Alberto: “La Mesa y la Junta de Portavoces en el derecho parlamentario europeo”, en *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, Cyon, Madrid, 1997, pág. 142.

24 TORRES MURO, Ignacio: *Los órganos de gobierno de las Cámaras legislativas: Presidente, Mesa y Junta de Portavoces en el Derecho parlamentario español*, Servicio de Publicaciones del Congreso de los Diputados, Serie IV, monografías, n.º 11, Madrid, 1987, págs. 34 y ss.

25 Esa era la opción de MIRABEAU, hacia 1789.

26 TORRES MURO señala como ejemplo la Asamblea francesa de 1814 que perfila al Presidente como órgano del Poder Ejecutivo. TORRES MURO, Ignacio: *Los órganos de gobierno...*, pág. 39 y ss.

líderes de las fracciones parlamentarias y de los órganos auxiliares del Presidente es un hecho refrendado en los correspondientes Reglamentos, por más que en ocasiones se fortalezca al director de la Cámara con ciertos poderes que solventen situaciones de indisciplina²⁷.

Nuestro modelo actual en derecho parlamentario español y autonómico bebe de todos estos antecedentes. En las Cortes Constituyentes, la figura del Presidente del Congreso se encuentra acompañada, además de por su homólogo del Senado, por el Presidente de las Cortes, magistratura que sería suprimida en la Carta Magna promulgada, dando lugar a una de las notas más destacables en el nuevo período: la asunción de la presidencia conjunta de ambas Cámaras por el Presidente del Congreso, cuando se dispone en el propio texto constitucional. El procedimiento de elaboración de los artículos referidos a la presidencia del Congreso, se presenta sin debate reseñable en torno a la personalidad jurídica o funciones del titular²⁸. La presidencia del Congreso apunta las renovaciones que vienen de la mano de la creciente influencia de otros órganos de organización del trabajo, especialmente la Junta de Portavoces. Asimismo, se produce sobre ella (aunque posteriormente y de la mano del Reglamento) una cierta invasión funcional por parte de la Mesa, como corolario del proceso de participación de las distintas sensibilidades grupales en la dirección de las Cámaras. En este panorama de 1978 aparece un artículo clave para lo que podía haber sido la determinación del estatuto de la presidencia, el 72.3 CE, enunciador de un principio general de atribución de potestades en cada uno de los Presidentes de las Cámaras sobre las materias de administración y policía. Y es esta una de las paradojas de la regulación de la figura presidencial: existe un reconocimiento de funciones sobre unas materias que el posterior desarrollo por Reglamento va a precisar con carácter restrictivo, con la finalidad de dotar de sentido la existencia de las Mesas (que por otra parte están también reconocidas al mismo nivel constitucional que las presidencias). Ello no contrasta con lo que se ha anticipado como modelo de influencia continental en el cual el Presidente desempeña sus cometidos con la colaboración, coparticipación o incluso contrapeso de la Mesa, pero sí lo hace con los propios términos derivados del art. 72.3 CE que se elaboraba partiendo del conocimiento de la trayectoria de esta figura y de la práctica constituyente en la que se revela de la misma manera el papel

27 La tendencia hacia la colegiación: TORRES MURO, Ignacio: *Los órganos de gobierno...*, pág. 42.

28 Pueden consultarse las notas más destacables del proceso de elaboración de los arts. 64.1, 72.2 y 3, 78.2, 90.1, 99.1 y 5 y 109 CE en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar (coord.): *Comentarios a la Constitución española de 1978*, EDERSA-Cortes Generales, 12 vols., Madrid, 1996. y en GARRIDO FALLA, Fernando (coord.): *Comentarios a la Constitución*, Civitas, 2ª ed., Madrid, 1985.

de la Mesa. Así, puede concluirse que el ejercicio de los poderes administrativos y de policía interna, núcleo de lo que se considera autorganización institucional, son atribuidos a las Presidencias con carácter general, pero a la hora de elaboración del Reglamento se ha querido poner en relación los mismos con la dinámica de funcionamiento actual de las Cámaras en el modelo presidencial de nuestro entorno, donde se desconoce una dirección *supra* partes desligada de la composición del Pleno. Esta composición se inculca en todos y cada uno de los órganos de la Cámara reflejando la pluralidad representativa en la Junta de Portavoces y también, en menor medida (ya que no todos los grupos parlamentarios pueden siempre formar parte de ella) en la Mesa, pero no se puede predicar siempre de la presidencia, por su propia sustancia de órgano unipersonal, que ve proyectado en torno a su titular la confianza de la mayoría (o incluso puede que de toda la Cámara), ya que durante la Legislatura juega al margen de un papel de reflejo de la pluralidad de pensamientos existentes situándose más bien como unificador de la institución constituida. Es por ello por lo que el funcionamiento de la Cámara demanda la continua permanencia de la voluntad de las fracciones a través de representantes que transmitan su sensibilidad en los diversos actos de organización de los trabajos parlamentarios y en el funcionamiento mismo de la sede.

De esta manera, la organización interna estará dotada de un sistema de cierta, pero necesaria, complejidad, en la que el presidente es representante de la Cámara, ejerce sus funciones propias más otro conjunto de atribuciones, con el auxilio, la participación, o el visto bueno (según de cuáles se trate) de otros órganos: el propio Pleno, la Mesa o la Junta de Portavoces. La nota distintiva es que el órgano unipersonal no es objeto de un control (o vigilancia o auxilio o sometimiento) de carácter externo porque su titular está también al frente de esos órganos, y no es posible con ello hablar de relaciones basadas en la jerarquía (precisamente porque no hay un mecanismo de comunicación entre órganos sino una presencia del Presidente en éstos). Así, la presidencia como órgano parlamentario dispondrá de un contenido de considerable extensión por las ramificaciones que despliega tanto en las facultades que le son asignadas en exclusiva como por su papel en los órganos en los que participa (de manera además, cualitativamente relevante).