

PRESIDENCIA
DE LAS ASAMBLEAS
PARLAMENTARIAS
NACIONALES

ESTUDIO COMPARATIVO MUNDIAL

PRESIDENCIA
DE LAS ASAMBLEAS
PARLAMENTARIAS
NACIONALES

ESTUDIO COMPARATIVO MUNDIAL

Georges Bergougnous

Unión interparlamentaria
Ginebra
1997

@ Unión Interparlamentaria 1997

Reservados todos los derechos.

Está prohibido reproducir, almacenar en un sistema informático de recuperación o transmitir de cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, de fotocopiado, grabación u otro, sin la autorización previa de la Unión Interparlamentaria.

El presente libro se vende con la condición de que no sea prestado, revendido ni difundido de otro modo, comprendidos los canales comerciales, sin el consentimiento previo del editor, en cualquier forma de encuadernación o cubierta distinta a aquellas en la que se publica y sin que se imponga una condición análoga, incluida la presente, al editor ulterior.

ISBN 92-9142-030-1

Publicado por la

UNION INTERPARLAMENTARIA

B.P. 438

1211 Ginebra 19

Suiza

Compaginación, impreso y encuadernado por Sadag Imprimerie, Bellegarde, Francia
Cubierta creada por Aloys Robellaz, Les Studios Lolos, Carouge, Suiza
Traducido al español por José Antonio Valtueña, Thónex, Suiza

índice

PROLOGO.....	ix
PREFACIO.....	xj
AGRADECIMIENTO.....	xii
INTRODUCCIÓN.....	i
PRIMERA PARTE: ESTATUTO DE LA PRESIDENCIA	
I. MANDATO DEL PRESIDENTE.....	6
1. Designación del Presidente.....	6
a) Elección del Presidente.....	9
b) Momento de la designación del Presidente.....	14
c) Modalidades de la elección del Presidente.....	17
2. Desarrollo del mandato del Presidente.....	28
a) La toma de posesión del Presidente marca la entrada en función.....	28
b) La duración del mandato del Presidente coincide en general con la de la Asamblea que preside.....	31
c) La interrupción del mandato del Presidente es rara vez el resultado de la voluntad de la Asamblea.....	33
II. SITUACIÓN DEL PRESIDENTE.....	38
1. Situación del Presidente en la Asamblea.....	38
a) La primacía del Presidente es reconocida unánimemente.....	38
b) El Presidente goza de una situación material privilegiada.....	40
2. Situación del Presidente fuera de la Asamblea.....	43
a) Un rango protocolario elevado que se manifiesta por incidencias institucionales.....	43
b) El Presidente tendrá en general la representación de la Asamblea en el nivel internacional.....	48

SEGUNDA PARTE: FUNCIONES DE LA PRESIDENCIA

I. PRESIDENCIA DE LA

ASAMBLEA COMO INSTITUCIÓN..... 51

1. Dirección administrativa de la Asamblea..... 51

a) Nombramiento del Secretario
General y organización de los servicios..... 52

b) Elaboración y ejecución del presupuesto de la Asamblea 56

2. Organización del trabajo parlamentario..... 58

a) La distribución del trabajo : ¿qué función desempeña
el Presidente en la composición, la presidencia
y las atribuciones de las comisiones?..... 59

b) Preparación de los debates..... 63

II. PRESIDENCIA DE LA ASAMBLEA

COMO CUERPO DELIBERANTE..... 70

1. Dirección de los debates..... 71

a) ¿Es responsable el Presidente
de la organización de la sesión?..... 73

b) ¿Tiene el Presidente dominio
sobre las intervenciones orales?..... 79

c) ¿Tiene el Presidente dominio sobre el texto en debate?..... 82

d) ¿Tiene el Presidente dominio sobre las votaciones?..... 84

e) ¿Tiene el Presidente dominio sobre el reglamento?..... 86

2. Participación en los debates..... 88

a) ¿Puede el Presidente tomar la palabra en el debate?..... 88

b) ¿Puede ejercer el Presidente el derecho de iniciativa?..... 90

c) ¿Puede intervenir el Presidente en los procedimientos
de control?..... 90

d) ¿Tiene que votar el Presidente?..... 91

3. Seguimiento de la ley..... 93

a) ¿Autentifica el Presidente las actas de los debates
y los textos adoptados?..... 93

b) ¿Interviene el Presidente en los procedimientos de
promulgación o de control del carácter constitucional?..... 94

TERCERA PARTE: LUGAR DE LA PRESIDENCIA EN LAS INSTITUCIONES

I. CONDICIONES DE EJERCICIO

DE LA FUNCIÓN PRESIDENCIAL.....99

1. Ejercicio individual o colegial de la presidencia.....99
 - a) La ausencia o presencia de un órgano colegial influye en el papel del Presidente en el funcionamiento de la Asamblea100
 - b) ... pero no lleva por sí sola al ejercicio individual o colegial de la presidencia103
2. El carácter arbitral o comprometido de la función presidencial.....105
3. Algunos aspectos sociológicos de la función.....109

II. ENSAYO DE TIPOLOGÍA DE LAS PRESIDENCIAS

DE LAS ASAMBLEAS PARLAMENTARIAS.....112

1. Las funciones del Speaker tienen un origen histórico común. . . .112
2. El modelo británico es una tradición constante de los países de la Commonwealth.....113
3. ¿Existe un modelo estadounidense?.....114
4. La unidad de un modelo de Europa Continental.....117
5. Características de la presidencia en los regímenes socialistas. . . .119
6. Particularidades de la presidencia de las Asambleas parlamentarias en los países en desarrollo.....121
7. ¿Presenta características propias la presidencia de las segundas Cámaras?.....123
8. ¿Existe un modelo típico de Presidente de Asamblea parlamentaria?.....125

CONCLUSIÓN.....127

BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA.....129

Prólogo

Uno de los objetivos de la Unión Interparlamentaria es trabajar para robustecer las instituciones representativas. Realiza esta tarea de múltiples formas y en particular mediante la publicación de estudios comparativos y analíticos sobre el funcionamiento del Parlamento.

La Unión Interparlamentaria prepara periódicamente monografías especializadas sobre distintos aspectos de la vida parlamentaria o confía su redacción a distinguidos expertos. El primer estudio de este tipo fue realizado al final de los años cincuenta, cuando la Organización efectuó una encuesta internacional sobre la institución parlamentaria, el resultado de esta encuesta apareció en 1960 en forma de un amplio estudio comparativo titulado "Parlamentos". Hasta 1986 se publicaron nuevas ediciones revisadas y aumentadas de esa obra.

La publicación de nuevas ediciones tropezó después con ciertos problemas por el aumento del número de las Asambleas parlamentarias nacionales, que pasó de 59 en 1960 a 179 en 1996, y por la evolución rápida de sus estructuras y métodos de trabajo, que requerían constantes actualizaciones. Por fortuna, la aparición y difusión de las tecnologías informáticas ofreció nuevas posibilidades. Por ello, los órganos rectores de la Unión interparlamentaria decidieron sustituir dicha publicación por un banco de datos, completado por una serie de monografías.

Así pues, la Unión Interparlamentaria creó en primer lugar un banco de datos denominado PARLINE - Parlamentos en línea. Comprende en la actualidad cuatro módulos que contienen información sobre los Parlamentos, el sistema electoral, los resultados de las últimas elecciones legislativas y la presidencia de los Parlamentos. De modo progresivo se añadirán otros módulos. PARLINE será a término suficientemente exhaustivo para constituir un instrumento universal de investigación e información, que dé acceso a varios estratos de datos sobre la función, la estructura y el funcionamiento de todos los Parlamentos nacionales del mundo. Ya puede consultarse PARLINE en Internet a través del sitio Web en la dirección electrónica <http://Avwww.ipu.org>.

La presente publicación es el primer estudio de una serie de monografías preparado basándose en los datos contenidos en PARLINE. Es perfectamente lógico que trate de la presidencia de las Asambleas representativas. En efecto, los Presidentes de las Asambleas parlamentarias nacionales tienen una posición destacada en el seno de los Parlamentos que no podrían funcionar sin ellos. En la mayoría de los países, ocupan los primeros puestos en la jerarquía estatal y la Constitución les dota de destacadas prerrogativas. La difusión de una publicación comparativa sobre este tema permite conocer mejor la función presidencial, no sólo en los Parlamentos de los restantes países sino también en las universidades e institutos de investigación, y por parte de los periodistas y de todos aquellos que se interesan

por los diversos aspectos del desarrollo y funcionamiento de los sistemas políticos.

Las principales secciones que comprende esta monografía se han concebido para presentar la parte esencial de los datos de modo conciso, con el fin de que resalten las analogías y las diferencias significativas entre los distintos sistemas parlamentarios.

El presente estudio no habría podido realizarse sin la colaboración, la diligencia y el interés de todos los que han participado en su preparación; en primer lugar, los Secretarios Generales y el personal de los numerosos Parlamentos que han proporcionado una contribución indispensable para su elaboración y su exactitud, facilitando la mayor parte de los datos básicos. Todos deben recibir un caluroso agradecimiento.

Todas las personas, en particular los miembros del Comité de Expertos de la Unión, que mediante la ayuda y los consejos pertinentes que han facilitado al autor, han contribuido a la preparación de esta monografía, encontrarán aquí la expresión agradecida de la Unión Interparlamentaria.

En particular merece un vivo agradecimiento Michel Ameller, Secretario General honorario de la Asamblea Nacional de Francia, miembro del Consejo Constitucional francés y autor de la primera publicación comparativa sobre los Parlamentos, que ha proporcionado un apoyo incondicional a la realización del presente proyecto.

La Unión Interparlamentaria encargó este estudio a Georges Bergougnous, administrador en la Asamblea Nacional de Francia, actualmente jefe del servicio jurídico en el Consejo Constitucional francés. Ha cumplido perfectamente el mandato que se le confió, preparando una publicación de destacada calidad. Nadie duda de que serán numerosos los que, tanto parlamentarios como especialistas en derecho constitucional, encontrarán interesante su lectura.

Pierre Cornillon
Secretario General

Prefacio

Por haber servido a la República junto a siete Presidentes de Asambleas sucesivos, me complace observar que la Unión Interparlamentaria haya iniciado la publicación de monografías sobre la organización y el funcionamiento de los Parlamentos comenzando por la "Presidencia de las Asambleas". Los investigadores, universitarios y estudiantes, pero también todas las personas que se interesan por la vida de la sociedad —¿y por qué no el público en general?— encontrarán en esta publicación especializada una reserva inigualable de datos, resultante de la documentación proporcionada por los Parlamentos de 117 países.

Por haber elaborado, ya bajo el patrocinio de la Unión interparlamentaria, un estudio comparativo sobre los Parlamentos en el mundo y por haber medido todas las dificultades de este tipo de trabajo, me permito felicitar al autor de la presente publicación. El derecho comparado es una disciplina llena de trampas, comenzando por la de los idiomas, pues palabras aparentemente análogas no siempre corresponden a los mismos conceptos. Una segunda dificultad reside en la extrema variedad de las culturas parlamentarias, pues unas hunden sus raíces en el fondo de la historia, mientras que otras están en pleno nacimiento. Así pues, no se prestan fácilmente a establecer analogías regionales. La propia personalidad de los hombres y mujeres que ocupan las funciones de Presidente amplían en numerosos casos los caracteres específicos propios de una determinada Asamblea.

Georges Bergougnous ha sorteado con habilidad todos esos obstáculos para ofrecernos una síntesis que destaca los aspectos fundamentales del tema tratado. A través de las descripciones acrisoladas que esmaltan la presente publicación respecto a procedimientos, poderes y estilos distintos de las personalidades en cuestión, el lector descubrirá en efecto que el Presidente de una Asamblea es un actor primordial de las democracias parlamentarias. Investido de sus responsabilidades tiende en todas partes a identificarse con el cargo que le corresponde y a esforzarse por hacer más eficaces las prerrogativas que corresponden a su Asamblea, aunque tenga a veces que desafiar al Poder ejecutivo si es preciso.

Ahora bien, lo que da un carácter todavía más "universal" a la función, a través de los países y los regímenes parlamentarios más variados, es la preocupación constante de todos por asegurar la protección de la minoría en el ejercicio de su mandato y, en definitiva, la garantía de los derechos humanos.

Teniendo en cuenta ciertas disposiciones constitucionales, legislativas o reglamentarias aparentemente restrictivas, algunos observadores han podido afirmar que "no existen" los Presidentes de ciertas Asambleas. La presente publicación prueba lo contrario y demuestra que estos Presidentes no solamente existen y en particular dan a cada uno el derecho a expresarse sino que pueden además ser el origen de iniciativas u orientaciones beneficiosas para la imagen del conjunto de la representación parlamentaria y para el desarrollo de la democracia en el mundo.

MichelAMELLER
Secretario General Honorario
de la Asamblea Nacional de Francia
Miembro del Consejo Constitucional

Agradecimiento

La realización de esta monografía no habría sido posible si no se hubiera apoyada en el aprovechamiento de una fuente de información de incomparable riqueza constituida por las respuestas de 117 países al cuestionario dirigido por la Unión Interparlamentaria a todos los Parlamentos del mundo.

En ese sentido el autor hace suyas las expresiones de agradecimiento formuladas por el Sr. Pierre Comillon y dirigidas a todos los que han aportado su ayuda y su apoyo para el término del presente estudio.

El autor no desea olvidar a la Secretaria General de la Unión Interparlamentaria y especialmente al Sr. Anders B. Johnsson en el que encontró siempre una cálida acogida y pertinentes consejos.

INTRODUCCIÓN*

Las Asambleas parlamentarias son el lugar primordial del debate político, de la expresión y confrontación de opiniones, y de los afrontamientos partidistas de los elegidos de la nación, pero sólo pueden deliberar útilmente, en forma ordenada, respetando a la vez el derecho legítimo de la oposición a expresarse y el de la mayoría a lograr la adopción de su programa, rebasando las maniobras obstruccionistas, gracias a la existencia de una autoridad reguladora que asegure, mediante su arbitraje, el funcionamiento regular. Ese es el motivo de que exista una presidencia, tan antigua como las propias Asambleas, emanación directa de las exigencias del debate parlamentario.

Sin embargo, puede parecer paradójico el reconocimiento de una autoridad, de una dirección, por parte de un cuerpo formado por iguales o pares, depositario histórico e incluso poseedor de la soberanía. Por ello, las Asambleas revolucionarias francesas, preocupadas por no establecer desigualdades entre los representantes de la nación y temiendo que se diera demasiada influencia y prestigio al ocupante de la presidencia, confiaban ésta a uno de ellos sólo durante 15 días. En cuanto al *Speaker* británico, como su nombre indica, su función se afirmó primero como portavoz de la Cámara ante el monarca.

Después evolucionó la función presidencial. En Francia, pese a los sobresaltos constitucionales del siglo XIX, que se manifestaron a veces por la pérdida de autoridad de las propias Asambleas, a las que se retiró el derecho a elegir su Presidente, se establecieron y reforzaron los mecanismos parlamentarios. Se consagró el sistema bicameral y si bien la presidencia de las Asambleas, cuya duración se extendió a una sesión anual, se difuminó a veces detrás de la Mesa de las Cámaras, auténtico órgano colegial, trató de permanecer imparcial, aunque siempre estuviera ocupada, según la expresión de Eugéne Pierre,¹ por "personajes políticos". "Un Presidente que baja al ruedo hace que al mismo tiempo bajen la Asamblea y el régimen parlamentario" ha escrito

* Cabe señalar que todas las palabras en masculino relativas a las distintas funciones ejercidas en los Parlamentos deben entenderse como referentes tanto a las mujeres como a los hombres. (Nota del Editor.)

¹ E. Pierre. *Traite de droit politique, electoral et parlementaire*. París. 1914, p. 473.

P. Deschanel.² La presidencia adquiere así las principales características que posee todavía en la actualidad, confirmando su autoridad la prolongación de su mandato en la Constitución de la V República.

En el Reino Unido, en una primera época, el *Speaker* perdió su independencia y pasó a ser un instrumento de la Corona, que le remuneraba, pero al aumentar la influencia de la Cámara de los Comunes se halló progresivamente sustraído al dominio real para pasar a ser el hombre de la Cámara, corriendo entonces el riesgo de transformarse en el foco de luchas partidistas. Finalmente, en el curso del siglo pasado el *Speaker* adquirió sus características modernas de imparcialidad absoluta, siendo su renuncia a toda afiliación política la base de su autoridad.

En Estados Unidos, los Padres fundadores traspusieron el modelo británico del *Speaker*, pero tal como era a fines del siglo XVIII, esto es, un líder político que afirmaba la autoridad de la Cámara de los Comunes frente al Ejecutivo. El sistema de dos partidos y la separación rígida de los poderes hicieron el resto. El Presidente pasó a confundirse con el jefe de la mayoría, como todavía es el caso en la actualidad. Su influencia alcanzó su apogeo al terminar el siglo pasado y al comienzo de éste, en el curso del período llamado del "Gobierno del Congreso" cuando al presidir el poderoso comité de normas, controlaba también los nombramientos en el seno de las comisiones y, según afirma Ph. Laundy,³ actuaba como un autócrata. En 1910, en reacción contra el autoritarismo del *Speaker* Cannon, fue desposeído de algunos de sus poderes, pero conservando una fuerte influencia y permaneciendo como auténtico jefe de la mayoría, características que ha perpetuado hasta la actualidad. Paralelamente, mientras que el *Speaker* de la Cámara de Representantes procedía del modelo inglés, la presidencia del Senado, Asamblea que representaba la igualdad de los Estados Federales, fue confiada por la propia Constitución al Vicepresidente de Estados Unidos.

Los 179 Parlamentos nacionales que existen en el mundo, de los que 135 están representados en la Unión Interparlamentaria, se hallan

² P. Deschanel, prefacio de la tesis de H. Ripert. La présidence des assemblées politiques. París. 1908, p. XVIII, citado por Y. Daudet. La présidence des assemblées parlementaires françaises. PUF. 1965, p. 3.

³ Ph. Laundy. Les Parlements dans le monde contemporain. Payot, 1989, p. 80.

también dotados de una presidencia, que se inspira con gran frecuencia en esos tres modelos, adaptados a sus exigencias institucionales y políticas, y constituyendo en numerosos casos el único órgano del Parlamento mencionado en la Constitución.

Sin embargo, el propio término de presidencia puede corresponder a distintas realidades. Existe una diferencia tradicional entre las "presidencias colegiales", formadas por una Mesa representativa de las distintas orientaciones políticas que se expresan en la Asamblea, de las que el Parlamento francés sería el modelo, y las presidencias individuales, cuyos titulares son los únicos que garantizan la independencia y los privilegios de la Cámara, y que tendrían en el *Speaker* de Westminster un ejemplo inigualado.

Ahora bien, esa presentación debe ser matizada eliminando algunas ambigüedades terminológicas. La existencia en una Asamblea de un órgano colegial, cualquiera que sea su denominación, incluso dotado de amplios poderes de dirección y administración, no significa que la propia presidencia de la Asamblea sea colegial. En efecto, numerosas funciones sólo corren a cargo del Presidente o, tratándose de la dirección de los debates, del que le reemplaza en el sillón presidencial, y escapan así a ese órgano, mientras que éste puede desempeñar tareas, en particular administrativas, que no dependen necesariamente de la presidencia. Por el contrario, sin que estén reunidas institucionalmente en un órgano constituido de la Cámara, pueden participar en la dirección de los trabajos de la Asamblea personalidades distintas al Presidente. Así sucede con frecuencia en los Parlamentos anglosajones con respecto al "líder de la Cámara", de hecho líder de la mayoría, cuya función es decisiva en lo que respecta al establecimiento del orden del día.

Así pues, interesarse por la presidencia de las Asambleas parlamentarias exige que se dé a esta expresión un sentido tanto funcional como estructural. Se trata de interrogarse respecto a la función presidencial y al puesto y las competencias de su titular, tanto naturalmente dentro de la Asamblea como fuera de ella. Es preferible el término de presidencia al de Presidente, en la medida en que, más allá de su titular, designa una institución más bien que una persona, y por el hecho de que algunas de sus competencias, relativas con más frecuencia a la sesión pública, pueden ser ocupadas por personas distintas al propio Presidente. En lo que respecta a la función de un

eventual órgano colegial, debe estudiarse en el marco de su participación en la función presidencial.

El concepto de Asamblea parlamentaria nacional requiere menos precisiones. Corresponde a Asambleas políticas que ejercen solas o no el poder legislativo, lo que excluye a los órganos consultivos o de consejo, cualquiera que sea su modo de designación, y a las Asambleas locales. También quedan excluidos, aunque se trate de Asambleas políticas, los Parlamentos de los Estados federales que no agrupan a los elegidos de la nación.

Con esas ideas fue preparado, bajo el patrocinio de la Unión Interparlamentaria, un cuestionario detallado sobre la presidencia de las Asambleas parlamentarias nacionales, dirigido a comienzos del año 1995 a 238 Asambleas. A los 18 meses habían contestado 150 de ellas, proporcionando una documentación y un apoyo a la reflexión inigualables para la preparación de una monografía que tratará de definir el estatuto de la presidencia y después sus funciones, antes de intentar determinar su lugar en las instituciones.

PRIMERA PARTE ESTATUTO DE LA PRESIDENCIA

Aunque se considera que la propia institución de una presidencia en las Asambleas deliberantes es una necesidad, el fundamento jurídico de su existencia es muy variable. Así sucede que las condiciones de su designación e incluso la definición de sus funciones estén previstas con cierta precisión por la propia Constitución. Esto ocurre, por ejemplo, en Bulgaria, Eslovaquia o Grecia, y en términos generales en las nuevas democracias de la Europa Oriental. A veces sólo se menciona su existencia, sin que la Constitución entre en detalles sobre sus competencias o sus modalidades de designación. Este es el caso de la Constitución francesa, que se limita a indicar que el Presidente de la Asamblea Nacional es elegido por la duración de la legislatura y el del Senado después de cada renovación parcial, y que si bien menciona en numerosas ocasiones a los Presidentes de las Asambleas al referirse a sus funciones exteriores al Parlamento, permanece por el contrario muda en lo que respecta a sus funciones internas. Este es también el caso de la Constitución alemana, que dispone que el *Bundestag* elige a su Presidente, los Vicepresidentes y los Secretarios, y que el *Bundesrat* elige a su Presidente por un año. Precisa además que el Presidente del *Bundestag* se ocupa de cuidar de la seguridad y de ejercer los poderes de policía dentro de la Asamblea, y que no puede efectuarse ningún registro sin su autorización. En Estados Unidos, la Constitución se limita a disponer que la Cámara de Representantes elige a su *Speaker* y que el Senado, presidido por el Vicepresidente de Estados Unidos, elige también a un Presidente *pro tempore*. En Italia, la Constitución dispone que cada Cámara elige al Presidente y a la Mesa de la presidencia entre sus miembros. En otros países ni siquiera se menciona la existencia de la presidencia, porque el país no dispone de Constitución escrita; este es el caso del Reino Unido (pero ello de hecho no disminuye en nada la autoridad del *Speaker*) o porque la Constitución permanece efectivamente muda al respecto, en particular cuando se trata de un texto transitorio.

En términos generales, las reglas relativas a la presidencia, su modo de designación y sus funciones están incluidas en el Reglamento Interior

de las Cámaras o *Standing Orders*. Estos reglamentos determinan en particular, en general con gran precisión, las modalidades de designación del Presidente, por lo menos cuando éste es elegido: capacidad de la Cámara antes de la elección, fecha de la elección, procedimiento de votación y mayoría exigida. Por el contrario, cuando la designación del Presidente deriva de un nombramiento, las reglas suelen definirse entonces por un texto relativo a la organización de los poderes públicos, como la Constitución o una ley orgánica.

En lo que se refiere a las competencias y funciones de la presidencia, cualquiera que sea el modo de designación practicado, están definidas fundamentalmente en los reglamentos de las Cámaras, incluso si una parte apreciable de sus atribuciones es de carácter consuetudinario.

I. Mandato del Presidente

La designación del Presidente, tarea que incumbe en general a la Cámara que preside, es uno de los primeros actos de una nueva legislatura. Una vez ocupado el cargo, el mandato del Presidente sigue en general el ritmo de la vida de la Asamblea que preside.

1. Designación del Presidente

Parece *a priori* lógico que las Asambleas deliberantes, integradas por elegidos, sean dueñas de su organización y que ante todo puedan elegir libremente a sus Presidentes. No siempre ha sido así, aunque ya desde el siglo XIV los miembros de la Cámara de los Comunes elegían a su *Speaker*, antes de que éste fuera un instrumento de la Corona y después conquistara definitivamente su independencia. En la actualidad, algunas Asambleas son todavía presididas por Presidentes que no han elegido. Se trata fundamentalmente de Cámaras Altas, como la Cámara de los Lores, en las que el Presidente es designado por el Jefe del Estado o elegido por una instancia distinta a la Asamblea considerada; esta última situación se halla en las Asambleas presididas por el Vicepresidente del Estado, elegido al mismo tiempo y conforme a las mismas modalidades que el propio Presidente de la República.

Aparte de esas excepciones, el principio en la actualidad y en casi todas partes es la elección por la Asamblea de uno de esos miembros para ocupar la presidencia. Ese es el caso en casi el 95 por ciento de

las Cámaras, mientras que menos de una decena de Asambleas no eligen a su Presidente. Así pues, éstas son dueñas de su elección cualesquiera sean el régimen político o la situación geográfica de los países interesados, el sistema de partidos políticos, las reglas internas de procedimiento, y los usos y costumbres de sus Parlamentos; cualesquiera sean en definitiva, dentro de las instituciones, la función efectiva y el lugar de las Asambleas.

Además, cuando el Presidente es elegido por la Asamblea que preside, lo es por la totalidad de la Cámara y no por un órgano interno de ésta. Así pues procede directamente de la Cámara y ello refuerza su legitimidad. Todo lo más, en algunos Parlamentos, la elección debe ser después aprobada o confirmada por una instancia exterior, pero esta situación es bastante rara y en general sólo constituye una supervivencia histórica de una época en la que esa confirmación no era de pura forma, como es el caso en el Reino Unido, en donde el *Speaker* de la Cámara de los Comunes debe recibir la aprobación real. Lo mismo sucede en las Barbados, o en Nueva Zelanda, en donde esa aprobación corresponde al Gobernador General. La elección del Presidente del Parlamento de Tuvalu o el del Senado de Tailandia debe ser confirmada por el Jefe del Estado, mientras que la del Presidente de la Asamblea Nacional del Poder Popular de Cuba debe ser confirmada por la Comisión electoral nacional.

Sin embargo, aunque constituye la regla general, la elección por la Asamblea no es sistemática. El Presidente puede ser elegido o nombrado por otro cuerpo electoral.

La elección por un cuerpo distinto a la Asamblea deliberante es el caso de los Presidentes de las Cámaras Altas que tienen esta función por su mandato de Vicepresidente del Estado, cuando ésta es confiada directamente, o casi directamente, por el pueblo, como sucede en Estados Unidos y también en Argentina, Bolivia y Uruguay. En la India, el Presidente de la Unión India y el Vicepresidente, que es por derecho propio Presidente del *Rajya Sabha*, son elegidos por las dos Cámaras del Parlamento reunidas. Sin que se trate de un procedimiento comparable, la presidencia del *Bundesrat* de Austria también procede de una designación por los electores. En efecto, esa presidencia se encarga por seis meses al delegado que ocupa el primer lugar de la lista de representantes de cada delegación de los *Lander* elegida por su

electorado, efectuándose la rotación semestral entre los *Lander* por orden alfabético.

En segundo lugar, y aunque este procedimiento de designación tiende a ser cada vez más marginal, algunos Presidentes de Asamblea no son elegidos sino nombrados. Se trata con frecuencia, también en este caso, de una herencia de la historia, como sucede en la Cámara de los Lores británica, que es presidida por derecho propio por el Lord Canciller, miembro del Gobierno, nombrado por la Corona, que pierde esta presidencia en el caso de perder tal cargo. Asimismo, en el Senado del Canadá, el Presidente es nombrado, y puede ser revocado, por el Gobernador General. Todavía recientemente, el Presidente de la Primera Cámara de los Estados Generales de los Países Bajos, que de hecho es una segunda Cámara, era nombrado por el soberano. El nombramiento por el Jefe del Estado puede ser también la consecuencia de cierta dependencia de la Cámara respecto al poder ejecutivo. Así, en Jordania, en donde el conjunto de los senadores son nombrados por el Rey, también lo es el Presidente del Senado.

Por último, debe mencionarse aquí el caso de las sesiones conjuntas de las Asambleas en los Parlamentos bicamerales. La designación del "Presidente del Parlamento" no les corresponde, pues las normas constitucionales o reglamentarias precisan quién se encarga de esta presidencia. Pueden encontrarse todo tipo de situaciones. Se trata a veces de una presidencia conjunta del Presidente de la Cámara Baja y del Presidente de la Cámara Alta, como sucede en Estados Unidos, pero también en Bélgica, Filipinas, Granada y Lesotho - en donde el miembro de más edad dirige los debates - o en Belice. Por lo general, la Constitución o los reglamentos internos determinan si esta función corresponde a uno u otro, sin que sea posible deducir principios de ciencias políticas o derecho constitucional precisos. Por ejemplo, cuando el Presidente de la Segunda Cámara es el Vicepresidente del Estado, tiene que presidir la reunión de las dos Cámaras en Argentina, en Bolivia o en Uruguay, pero se ha indicado que ese no es el caso en Estados Unidos, y que en la India esta presidencia corresponde no al Presidente del *Rajya Sabha*, Vicepresidente de la Unión India, sino al del *Lok Sabha*. Asimismo, si bien en las constituciones más recientes, la presidencia corresponde más bien al Presidente de la Cámara Baja, como es el caso en Croacia, España y Polonia, no sucede así en

Rumania, en donde la presidencia corresponde sucesivamente al Presidente de la Cámara de Diputados y al del Senado, o en la Federación de Rusia, en donde resulta de un acuerdo entre los Presidentes.

En términos generales, en América Latina, la presidencia de las dos Cámaras reunidas corresponde al Presidente del Senado; ese es el caso en Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Uruguay o Venezuela, mientras que en Europa se confía en general esa presidencia al Presidente de la Cámara Baja, como sucede en Alemania, Croacia, Francia, Irlanda, Italia, Polonia o Suiza. Conviene señalar que la presidencia del Parlamento reunido es independiente del rango protocolario de cada uno de los Presidentes. Así, en Francia, mientras que la Mesa del Congreso del Parlamento es la de la Asamblea Nacional, el Presidente del Senado ocupa protocolariamente un lugar anterior al de la Asamblea. Igual sucede en Alemania o la India.

Por último, se observa que la presidencia del Parlamento corresponde alternativamente a los Presidentes de cada una de las Asambleas. Así sucede en Sudáfrica, en donde se efectúa una rotación mensual, Austria o Rumania.

En cualquier caso, importa señalar la escasa frecuencia, en términos generales, de las reuniones conjuntas de las Asambleas, así como el número reducido de sus competencias. Se trata de momentos solemnes, destinados, por ejemplo, a proceder a la elección del Jefe del Estado o a modificar la Constitución, pero por principio son raros y destinados pocas veces o ninguna a los debates legislativos. Las tareas del "Presidente del Parlamento" son en ese sentido bastante concretas y distintas de las que corresponden al Presidente en su Asamblea.

(a) Elección del Presidente

El Presidente es en general elegido en el seno de la Asamblea

Cuando las Asambleas eligen ellas mismas a su Presidente, la elección recae en general entre sus miembros, solución que parece vinculada a la independencia del poder legislativo. Ahora bien, existen excepciones y se observa en numerosos países de influencia británica

que se ha dejado la posibilidad de elegir al Presidente dentro o fuera de la Asamblea, siempre que llene las condiciones exigidas para ser elegido. Así sucede en la Cámara de Representantes de Antigua y Barbuda, en Belice, la Asamblea Nacional de Botswana, la Asamblea de Dominica, la Asamblea Nacional de Kenya, el Senado de Lesotho, la Cámara de Representantes de Malta, la Asamblea Nacional de San Cristóbal y Nevis o el Parlamento de Zimbabwe. Es muy posible que en esos países haya actuado la voluntad de autorizar la elección del Presidente de sus Asambleas del modo más amplio posible, permitiendo a los parlamentarios que lo designen fuera de ellos. Debe señalarse aquí el caso excepcional de Zambia, en donde la elección del Presidente fuera de la Asamblea no es una posibilidad sino una obligación, aunque la persona designada debe llenar las condiciones exigidas para ser diputado.

Cuando el Presidente no es elegido por la propia Asamblea sino por otro cuerpo electoral, o es nombrado, su pertenencia a la Asamblea en el momento de su designación está evidentemente menos justificada e incluso podría constituir un obstáculo. Por ello no se exige esta pertenencia. Así, no se pide al Vicepresidente de Estados Unidos, Presidente del Senado *ex officio*, que sea senador, sino sólo que reúna las condiciones de elegibilidad para la presidencia de Estados Unidos, por ejemplo, tener cumplidos los 35 años. Tampoco es necesario ser miembro de la Cámara de los Lores para ser nombrado Lord Canciller. Pasa a ser miembro en el momento de su nombramiento.

Queda por determinar cómo son elegidos los Presidentes cuando la elección se hace dentro de las Asambleas. En términos generales, el principio es que pueda ser candidato todo miembro de la Asamblea. Las excepciones a esta regla son muy raras y corresponden a situaciones muy especiales. Así, en Suiza, los Presidentes del Consejo Nacional y el Consejo de los Estados no son reelegibles, y para asegurar la alternancia de los cantones en el Consejo de los Estados, el segundo diputado elegido en el cantón del Presidente saliente no puede ser elegido. En el Líbano, debido a la distribución de los cargos del Estado en función de las confesiones religiosas, el Presidente del Parlamento debe ser musulmán shíí y por ello sólo puede ser elegido un diputado de esta confesión. Por el contrario, si bien todos los miembros de una Asamblea pueden presentarse como candidatos, sucede con bastante

frecuencia que esas candidaturas deban ser apoyadas o presentadas por ciertos miembros u órganos de la Asamblea. Así, en Sudáfrica, las candidaturas deben ser presentadas por dos miembros por lo menos, en Lituania por la décima parte de la Cámara por lo menos, en el Senado de Polonia por diez senadores como mínimo, en el Senado de Tailandia por cinco senadores por lo menos, y en Eslovenia y la ex República Yugoslava de Macedonia por una comisión especializada o, al menos por diez o veinte diputados, respectivamente. La presentación por un órgano especializado es también la regla en Viet Nam, en donde el candidato a la presidencia es presentado por una comisión, o en China, en donde lo es por el Presidium del Congreso Nacional del Pueblo. Por último, sucede con bastante frecuencia que esta función corresponda a los propios partidos o a algunas de sus estructuras especializadas. Así, en la Cámara de Representantes de Estados Unidos, los candidatos son presentados por los comités de los dos grandes partidos. En el Camerún, el Perú, Rumania y de hecho en Francia son presentados por los grupos políticos. En Hungría, la candidatura es propuesta por el decano de edad, basándose en una moción de los líderes de los partidos.

No siempre se exige la presentación oficial de una candidatura

Ahora bien, debe destacarse que en un gran número de países no se exige la presentación oficial de una candidatura para ser elegido.⁴ No es posible establecer las características de los países que exigen o no tal formalidad. Se encuentran en todas las latitudes, en todos los regímenes políticos en todas las zonas de influencia parlamentarias: británica, estadounidense y francesa. Así, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Noruega y Países Bajos pero también, Nauru, Samoa, y Tailandia no exigen que se presente formalmente una candidatura, mientras que esta formalidad es requerida en Irlanda, Islandia, Portugal y la República Checa, pero también en Nepal, Perú, Togo y Tuvalu, para sólo citar estos ejemplos. Podría destacarse como máximo que los países de la vieja Europa con fuerte tradición parlamentaria están en su mayoría menos dispuestos a exigir una candidatura formal, mientras

⁴ En el Canadá incluso se produce la situación inversa. El que no desea ser elegido debe hacerlo saber explícitamente al Secretario General de la Cámara de los Comunes antes de la elección. En Dinamarca, ningún miembro puede rechazar la elección sin el acuerdo del *Folketing*.

que esta exigencia es, por el contrario, típica de la mayor parte de los países que han establecido más recientemente las instituciones parlamentarias. En realidad, pocos textos reglamentarios rigen la cuestión de la candidatura a la presidencia de las Asambleas, que obedece fundamentalmente a hábitos y prácticas. Se sabe que en el Reino Unido, el *Speaker* saliente, al que se atribuye una gran reputación de imparcialidad y neutralidad, es lógicamente el único candidato y es reelegido sin obstáculos. En Alemania, el único candidato de hecho es el presentado por el partido de más importancia numérica.

Aunque sea habitual, no es sistemático que el Presidente pertenezca a la mayoría

Esa observación lleva a interrogarse sobre la relación entre la elección a la presidencia de la Asamblea y la pertenencia a la mayoría, aunque el concepto de mayoría es en sí mismo difícil de establecer y debería precisarse previamente. Habría que determinar si se trata de la mayoría interna en la Asamblea o de la que sostiene al gobierno o al Presidente, que no coinciden necesariamente. Por ejemplo, un Vicepresidente de Estados Unidos puede pertenecer políticamente a la minoría senatorial. Por el contrario, en un régimen parlamentario, el Presidente de la Segunda Cámara puede estar en la oposición al gobierno y a la mayoría que sostiene a éste en la Primera Cámara. Por último, en los regímenes parlamentarios no mayoritarios, como Bélgica y Italia, el Presidente de la Cámara puede haber pertenecido a una mayoría desaparecida en el curso de la legislatura y encontrarse en la oposición. También puede suceder que no pertenezca a la mayoría conforme a acuerdos establecidos entre los partidos. Hechas esas reservas, se observa en general que el Presidente pertenece a la mayoría, pero esta situación cubre varias realidades. En primer lugar, en los regímenes de un solo partido, no podría ser de otro modo y "la cuestión no se plantea": así sucede, por ejemplo, en la Asamblea Nacional Popular de China, en la Asamblea Nacional del Poder Popular de Cuba o en la Asamblea Nacional de Viet Nam. Por el contrario, pero con el mismo resultado, algunos países, como Kuwait, no tienen "sistema de partidos" y pertenecer o no a una mayoría carece de sentido.

En las democracias pluralistas, pertenecer a la mayoría es más

natural, pero puede corresponder a distintas situaciones. Así, en la Cámara de Representantes de Estados Unidos, el vínculo es consustancial y el Presidente de la Cámara es al mismo tiempo el jefe de la mayoría. En otros países, como Alemania o España, el Presidente puede pertenecer al grupo mayoritario, pero no ser al mismo tiempo el jefe del mismo. Ciertamente es que se trata de regímenes de separación laxa de los poderes, en los que los jefes de la mayoría encuentran naturalmente su lugar en el gobierno. Además, en numerosos países de la Commonwealth, el *Speaker* es elegido entre la mayoría, pero entonces deja de tener cualquier vinculación de partido. Sin embargo, en las elecciones legislativas siguientes "tendrá que combatir para ganar su escaño, igual que cualquier otro candidato".⁵

La pertenencia a la mayoría constituye una regla de hecho más que de derecho, que tiene sus excepciones. Así, un número apreciable de Asambleas parlamentarias pueden tener Presidentes elegidos fuera de la mayoría. Ahora bien, también en este caso el concepto puede corresponder a situaciones distintas. En efecto, conviene diferenciar el hecho de no pertenecer a la mayoría con el de pertenecer a la oposición.

Así, en el Reino Unido, el *Speaker* de la Cámara de los Comunes tiene por característica fundamental su neutralidad. En la práctica, una vez elegido, el *Speaker* no sólo renuncia a toda vinculación de partido, como en otros Parlamentos de tradición británica, sino que conserva su puesto hasta que se retira, pese a los cambios de la mayoría. No mantiene ninguna opinión política en el curso de los debates (véase más adelante) y se presenta a las elecciones legislativas sin etiqueta de partido. En el Senado de Tailandia se elige fuera de los partidos al conjunto de los senadores y por ello el Presidente no podría pertenecer a cualquier tipo de mayoría.

En lo que respecta a la pertenencia a la oposición, es ciertamente bastante rara, pero no deja de producirse. Puede ante todo resultar de una elección que salga de la lógica del juego mayoritario. Es el caso del Presidente del Senado estadounidense, que es elegido por los electores como Vicepresidente de Estados Unidos y también del

⁵ Según señala Ph. Laundy en "Les Parlements dans le monde contemporain", Payot, Lausanne, 1989, p. 78.

Presidente del Senado argentino, del Presidente del *Bundesrat* austríaco, que cambia cada seis meses siguiendo el orden alfabético de los *Lander* o del *Bundesrat* alemán, que es también designado por rotación anual entre los 16 *Lander*. También puede deberse a cambios de la mayoría en el curso de la legislatura, en particular en los regímenes parlamentarios no mayoritarios, o debido a la existencia de mayorías tan débiles que llevan a la ocupación de la presidencia de la Asamblea por la oposición. Así, en Dinamarca, si bien la presidencia corresponde tradicionalmente al partido dominante, pueden producirse excepciones debidas a un cambio de gobierno con independencia de las nuevas elecciones legislativas. De hecho, la presidencia corresponde en la actualidad a un conservador, cuyo partido dirigía el gobierno de coalición minoritaria antes de ceder el puesto a una coalición, también minoritaria, presidida por la socialdemocracia. Asimismo, en Bélgica, en donde el principio es que el Presidente de la Cámara de Representantes forme parte de la mayoría, no es inconcebible que pertenezca a la oposición, como fue el caso de 1966 a 1968. Igualmente, en Italia, en la llamada fase de compromiso histórico, el partido comunista ocupó la presidencia de la Cámara de Diputados mientras que el gobierno estaba en manos de la democracia cristiana; de la séptima a la undécima legislatura, el Presidente de la Cámara perteneció al principal partido de oposición.

(b) Momento de la designación del Presidente

La elección del Presidente es una de las primeras tareas de la Asamblea al comienzo de la legislatura...

Una de las características de la designación de Presidentes nombrados o elegidos por un cuerpo electoral distinto a la Asamblea de la que es Presidente es que puede producirse en un momento distinto de la constitución de la Asamblea.

Cierto es que sucede que las dos elecciones estén ligadas por ser concomitantes, como es en general el caso en los regímenes presidenciales. Así, en Estados Unidos, la elección del par presidencial, del que forma parte el Presidente del Senado, se produce de hecho al mismo tiempo que las elecciones parlamentarias. Sin embargo, la

elección por los grandes electores del Presidente y el Vicepresidente se desarrolla formalmente en el mes de diciembre y éstos no entran en funciones hasta el 20 del mes de enero, aunque las nuevas Asambleas se reúnen a partir del 3 de enero.

Los Presidentes nombrados no se hallan en la misma situación. El *Speaker* del Senado del Canadá puede ser nombrado y revocado en cualquier momento. Asimismo, el Lord Canciller conserva sus funciones de Presidente de la Cámara de los Lores mientras es miembro del gobierno en su calidad de Lord Canciller. En cualquier caso, dado que la Cámara de los Lores es una Cámara permanente, no tiene "nueva composición", pero la designación de su Presidente podría estar entonces vinculada, por ejemplo, a la apertura de la sesión, lo que no es el caso.

Por el contrario, cuando el Presidente es elegido por la propia Asamblea, esta elección se produce al comienzo de la legislatura. En términos generales existen reglas precisas que determinan el momento de esa designación, de modo que constituye una excepción el Consejo de la Federación de Rusia, que no las prevé. En efecto, numerosos países disponen que la elección del Presidente sea uno de los primeros actos de la Asamblea recién elegida. Muchos países lo precisan expresamente estableciendo que la elección se produzca el primer día de la reunión de la Asamblea (es el caso de Alemania, Australia, Francia, Irlanda, Nueva Zelandia, Países Bajos, y Sudáfrica), que esta designación sea el primer punto del orden del día, como se prevé en la Cámara de los Comunes del Canadá, o que la Asamblea se dedique a esta cuestión "antes de cualquier otra tarea", como en Malta o Singapur. Ese mismo principio rige en el Congo, en donde la elección ha de producirse en el curso de la sesión inaugural, en el Japón, en donde tiene que efectuarse "sin demora", o también en Israel, en donde esta elección debe organizarse el mismo día o los días que siguen a la primera reunión de la Knesset.

... que, sin embargo, sólo se realiza después de proceder a ciertas formalidades

Aunque tenga lugar al comienzo mismo de la legislatura, la elección del Presidente no puede producirse en general más que después de proceder a ciertas formalidades. Así, esta elección sólo puede celebrarse

después de la notificación oficial de los elegidos, lo que constituye evidentemente una condición previa necesaria, pero incluso en la gran mayoría de los casos después de la validación de los mandatos. Sin embargo, existen ejemplos contrarios destacados, que se explican a veces por la ausencia de un mecanismo de validación sistemática de los mandatos por la Asamblea, sustituido con más frecuencia por un sistema de puesta en duda contenciosa, procedimiento más prolongado, que está a cargo de un órgano exterior, como es el caso en Francia, o de la propia Asamblea, como en Estados Unidos. No obstante, los procedimientos de validación, aunque no sean contenciosos, pueden también requerir tiempo y por ello ciertos países, geográficamente de Europa Oriental, han previsto que la elección del Presidente tenga lugar cuando estén validadas las dos terceras partes de los mandatos. Así sucede en Armenia, Hungría, Irán, República de Moldova o el Senado de Rumania.

Asimismo, en una mayoría de Parlamentos, aunque inferior a la de los países que exigen que se haya procedido a una validación de los mandatos, la elección del Presidente sólo puede tener lugar después de prestar juramento los miembros de la Asamblea. Excluidas las Asambleas en las que no existe prestación de juramento, el número de aquellas en las que la elección se produce después de prestar juramento es de una veintena. Ninguna característica geográfica ni política parece servir de divisoria a las dos categorías. Incluso se hallan países en los que la elección se produce, según la Cámara considerada, antes o después de la prestación de juramento. Así sucede, por ejemplo, en España, en donde tiene lugar antes en el Congreso de Diputados y después en el Senado. Es evidente que el conjunto de estas formalidades puede requerir cierto tiempo y que ello exija, pero de modo excepcional, una presidencia transitoria. Ese es el caso en el *Folketing* de Dinamarca, en donde el Presidente es elegido después de la validación de las elecciones generales.⁶ Previamente, en la primera reunión del *Folketing*, bajo la presidencia del diputado más antiguo se elige un Presidente temporal para que presida los debates hasta que se efectúe el control de las elecciones y pueda ser elegido el Presidente definitivo.

... y que puede renovarse en el curso de la legislatura

Naturalmente, fuera de la elección al comienzo de la legislatura, las Asambleas tienen a veces que designar un Presidente en otros momentos de la vida parlamentaria.

Así, es corriente que se proceda a una nueva elección debido a la dimisión o la defunción del Presidente, si los eventuales Vicepresidentes no desean tomar la sucesión. Además, en los numerosos países en que el Presidente no es elegido para toda la legislatura o después de cada renovación parcial de la Asamblea (véase más adelante), se procede a su designación en otros períodos, por lo general al comienzo de la sesión y por una duración de un año; son una excepción el caso de San Marino, que efectúa una designación semestral del Presidente, y sobre todo de las Asambleas de México, que eligen sus Presidente y Vicepresidente por un período no renovable de un mes. Sucede así en países de naturaleza y regímenes políticos muy distintos, como Bélgica, Camerún, China, Egipto, Irán, Jordania, Nicaragua, Noruega o Suiza, para sólo citar estos Estados. A veces se prevé una época precisa para la designación, que no responde forzosamente al comienzo de una sesión. Algunos países de América Latina prevén la elección del Presidente con fecha fija: en el Paraguay se produce el 30 de junio, en el Perú en julio, en Costa Rica el 1 de mayo y en Colombia el 20 de julio. En otros países, la periodicidad, aún siendo más corta que la legislatura, rebasa la duración de un año. Así, en la República de Corea, se produce la elección cada dos años, cinco días antes de la expiración del mandato del Presidente saliente; en el Brasil cada dos años, al comienzo del mes de febrero; en Tailandia también cada dos años. En Turquía, en donde la legislatura dura cinco años, la elección del Presidente al comienzo de la legislatura se produce para dos años, mientras que la elección siguiente tiene validez hasta la renovación de la Asamblea, esto es, tres años más tarde.

(c) Modalidades de la elección del Presidente

Los procedimientos de designación del Presidente son en general objeto de una reglamentación precisa, por lo menos en lo que respecta a las modalidades de la votación y a las mayorías requeridas, pues ya se

ha visto que la regla inversa era habitual en lo que respecta a la candidatura. Estos procedimientos se caracterizan fundamentalmente por su gran diversidad y es difícil establecer sus características. Sin embargo, en todas partes existe un principio: todos los miembros de la Asamblea interesada tienen que participar en la elección del Presidente, pero ello sólo constituye en general una de las escasas características comunes. Por lo demás se presentan los procedimientos de designación más variados.

Pese a su diversidad, los procedimientos aplicados tienden todos a garantizar la legitimidad del Presidente

Si bien en la casi totalidad de los Parlamentos se halla el principio de la organización de una votación formal, hay que tener en cuenta la práctica que lleva en buen número de países, principalmente de tradición británica, a no celebrar formalmente una elección cuando hay un solo candidato y su candidatura no es objeto de ninguna oposición, principio que es también válido para las propias elecciones legislativas. Así sucede en Australia, Barbados, Canadá, Granada, Nepal, Reino Unido, Sri Lanka y Sudáfrica, pero también en Bélgica y Dinamarca, para sólo citar estos ejemplos. Ciertamente es que esta situación tiene también excepciones. Así, incluso en presencia de un solo candidato se desarrolla una elección en buena y debida forma en el *Lok Sabha* indio. Lo mismo sucede, podría decirse que *a fortiori*, en países que escapan a la tradición de Westminster, como Francia y los países del África francófona, si bien recordando que la presencia de un solo candidato consensuado es fundamentalmente una característica propia de los Parlamentos de tradición británica.

Cuando se organiza la votación, los procedimientos son múltiples. El más sencillo es la vuelta única de escrutinio, en donde es elegido el candidato que obtiene la mayoría. En ese sentido hay que distinguir los Parlamentos en donde esa situación resulta de la práctica, lo que es el caso más corriente, tanto si hay un candidato como si hay dos, en particular en los Parlamentos que sólo tienen dos partidos, de los países que prevén expresamente la existencia de una sola vuelta, como China o la República Democrática Popular Lao, pero se trata de Parlamentos que no tienen múltiples partidos.

En términos generales, el "modelo básico" del procedimiento electoral está formado por dos vueltas. En la primera se pueden presentar varios candidatos, requiriéndose la mayoría absoluta, mientras que en la segunda basta una mayoría relativa. Ese sistema se practica en Argelia, Burkina Faso, Camerún, Djibouti, Kuwait, Luxemburgo, Níger, Paraguay, Perú, República Árabe Siria, la Cámara de Diputados de Rumania, Senegal o Túnez. Se trata, pero no únicamente, de países de tradición parlamentaria francesa, que han adoptado simplificándolo un sistema ligeramente más complejo, pero que se basa en el mismo principio.

En efecto, en Francia pueden producirse tres vueltas de escrutinio tanto en la Asamblea Nacional como en el Senado. En las dos primeras se requiere la mayoría absoluta, mientras que en la tercera basta la mayoría relativa. Se halla un sistema comparable en las Cámaras de representantes de Bélgica, en Finlandia, Líbano o Marruecos. El sistema chipriota es análogo; se exige la mayoría absoluta en la primera vuelta, pero en la segunda basta una mayoría del 40%. De todos modos, si no se alcanza esta mayoría tiene lugar una tercera vuelta, en la que sólo se exige una mayoría relativa.

Con objeto de evitar que el Presidente sea elegido con un porcentaje de votos demasiado débil, que puede arrojar dudas sobre su legitimidad y autoridad, algunos Parlamentos han establecido una variante de los sistemas antes descritos, limitando a dos el número de candidatos en la segunda o la tercera vuelta. Así, la segunda vuelta está limitada a los dos candidatos que ocupan los dos primeros lugares en la Cámara de Diputados de Argentina, en Bulgaria, en las dos Asambleas de Chile, en Egipto, en Eslovenia, en las Cortes de España, en Estonia, en la ex República Yugoslava de Macedonia, en el Consejo de la Federación de Rusia, en Guatemala, en las dos Asambleas del Japón, en Madagascar, en Portugal, en la República Checa, en la República de Moldova, en el Senado de Rumania, o el Turkmenistán. Esta limitación a dos candidatos sólo aparece en la tercera vuelta en ciertos países de Europa septentrional: Dinamarca, Noruega, la Primera Cámara de los Estados Generales de los Países Bajos o Suecia. En la Segunda Cámara de los Estados Generales de los Países Bajos, esa limitación sólo se produce en la cuarta vuelta del escrutinio, quedando limitada la tercera a los cuatro candidatos mejor situados.

Las dos técnicas que acaban de presentarse, esto es, la exigencia de una mayoría menor en las vueltas siguientes o la limitación de la competición a los dos candidatos mejor situados, tienden a llegar al mismo resultado, que es la limitación del número de vueltas de escrutinio. Además pueden combinarse entre ellas, en particular cuando se prevén por lo menos tres vueltas y cuando la mayoría absoluta se calcula no respecto al número de votantes sino al número de miembros que compone la Asamblea. Así, la segunda vuelta puede limitarse a dos candidatos, sin que el candidato obtenga la mayoría requerida.

En la Federación de Rusia, si uno de los dos candidatos autorizados a mantenerse no tiene la mayoría absoluta de los miembros de la *Duma* de Estado, debe iniciarse de nuevo el procedimiento, con la posibilidad de admitir nuevos candidatos. Asimismo, en la República Checa debe procederse a una nueva elección diez días más tarde si ninguno de los dos candidatos de la segunda vuelta ha obtenido la mayoría de los 200 miembros que forman la Cámara de Diputados. En Bélgica, si ninguno de los dos candidatos obtiene la mayoría absoluta de los miembros presentes, teniendo en cuenta las abstenciones, se levanta la sesión. En la sesión siguiente se procede a una tercera y última vuelta, en la que es elegido el candidato de los dos presentes que obtiene el mayor número de sufragios. Por último, en el Senado italiano se exige la mayoría absoluta de los senadores en las dos primeras vueltas y la mayoría absoluta de los votantes en la tercera, mientras que la cuarta y última vuelta está limitada a los dos candidatos mejor situados.

La combinación de estas técnicas se encuentra también cuando se exige una mayoría cualificada en la primera vuelta e incluso en las siguientes; en general se trata de la mayoría de $2/3$. Se exige esta mayoría en cualquier caso para elegir al Presidente de la Cámara de Diputados de Bolivia, la Asamblea Nacional de Camboya, el Congreso de la República de Guatemala, el Gran *Khoural* del Estado de Mongolia, el Consejo Nacional de Namibia o el Parlamento de Ucrania. Sin embargo, en algunos Parlamentos sólo se exige esa mayoría en las primeras vueltas, siendo después suficiente una mayoría más fácil de obtener. Así, en la Cámara de Diputados de Italia se exige una mayoría de los $2/3$ de los miembros de la Cámara en la primera vuelta, de los $2/3$ de los votantes en la segunda vuelta y "sólo" una mayoría absoluta

en la tercera vuelta. Si ninguna personalidad ha obtenido esa mayoría se procede entonces a un nuevo escrutinio para desempatar a los candidatos que han obtenido el mayor número de votos en la vuelta precedente.

En Kenia se necesita la mayoría de los 2/3 en las dos primeras vueltas, mientras en la tercera vuelta, en la que participan los dos candidatos mejor situados, basta una mayoría simple. En Turquía se requiere la mayoría de 2/3 en la primera y la segunda vueltas, la mayoría absoluta en la tercera vuelta y la mayoría relativa en la cuarta vuelta.

En otros países no está definido el número de vueltas y depende de la obtención por un candidato de la mayoría requerida. Sin embargo, con objeto de evitar que ese número sea ilimitado, se dispone en general que se retiren sucesivamente los candidatos peor situados, lo que lleva al mismo resultado que el mecanismo recién descrito. Así sucede en Nauru, Nueva Zelandia, Singapur y Sri Lanka, así como en la Cámara de Representantes de Australia. En las dos Asambleas suizas tiene que retirarse el candidato que ha obtenido menos votos a partir de la tercera vuelta, hasta que un parlamentario obtenga "la mayoría absoluta de los boletines válidos". Por último, en la Cámara de los Comunes del Canadá, en donde también se exige la mayoría absoluta, el número de vueltas depende de ese factor, pero deben retirarse los candidatos peor situados y los que han obtenido menos del 5% de los votos.

La exclusión progresiva o automática desde la segunda vuelta de los candidatos que han obtenido menos votos y la limitación de la competición a los que han llegado en cabeza no están evidentemente compatible con la admisión de nuevas candidaturas en el curso del escrutinio. Ahora bien, uno y otro mecanismos persiguen el mismo objetivo, que es facilitar la designación de un Presidente. En efecto, la aparición de un nuevo candidato puede estar motivada por la búsqueda de un candidato de compromiso que esté suficientemente consensuado. También en este caso es difícil establecer las características de los países que admiten o no una nueva candidatura. Sin embargo, se observa que en los países de tradición anglosajona (con la excepción de Estados Unidos e Irlanda) no se admiten estas nuevas candidaturas. Son más raros los países que, como Bélgica o Francia, las admiten. A veces estas nuevas candidaturas sólo son posibles en la segunda vuelta, pero no en las vueltas siguientes: este es el caso, por ejemplo, de las

Asambleas suizas o de la Segunda Cámara de los Estados Generales de los Países Bajos, que limitan después el número de candidatos a los que han obtenido más votos. El sistema ruso se basa en la lógica inversa pues sólo en el caso de que la segunda vuelta, limitada a los dos candidatos mejor situados, no permita a uno de éstos obtener la mayoría de los miembros del Consejo de la Federación, debe recomenzarse el conjunto del procedimiento electoral, eventualmente con nuevos candidatos.

Por último hay que tratar de la igualdad de sufragios entre los candidatos en la segunda vuelta del escrutinio. En general se utilizan dos métodos para el desempate: la designación del candidato de mayor edad (técnica utilizada ante todo en Francia, Líbano o Níger) y el sorteo entre ellos, procedimiento que reina, por ejemplo, en Estonia, Finlandia, Islandia, Japón, la Segunda Cámara de los Estados Generales de los Países Bajos, Polonia o Tailandia.

Una vez definidas las características del escrutinio, conviene examinar las modalidades. En este sentido, debe establecerse una distinción de carácter fundamental, entre los Parlamentos que efectúan un escrutinio público y los que practican un escrutinio secreto.

Tratándose de nombramientos personales y para asegurar la independencia del Presidente respecto a sus electores, podría pensarse que el escrutinio secreto es la regla general. En efecto, es el utilizado más corrientemente, pero el escrutinio público es la norma de principio en grandes democracias tales como los Estados Unidos (Cámara de Representantes), la India (*Lok Sabha*), Irlanda, Israel, Nueva Zelandia y el Reino Unido para sólo citar estos países. Se observa además que los dos procedimientos son utilizables y que el empleo de uno u otro dependen del número de candidatos (en Túnez, el escrutinio es público si hay un solo candidato), de una petición formulada por los parlamentarios (el escrutinio, normalmente público, pasa a ser secreto por petición de la mayoría de los parlamentarios croatas o daneses o de los 2/3 de los senadores de Venezuela) o si así lo decide el Presidente de sesión, como en Nepal.

Cuando el escrutinio es secreto, suelen utilizarse boletines con el nombre de los candidatos, pero los escrutinios públicos pueden adoptar varias formas. En Chipre, la ex República Yugoslava de Macedonia, Israel, y Venezuela se practica la votación a mano alzada. En numerosos

países de tradición británica, los parlamentarios tienen que pronunciarse respecto a mociones que presentan la candidatura de determinado parlamentario, sometida sucesivamente a votación, en el orden de su presentación, debiéndose precisar que cuando una moción obtiene la mayoría requerida, el candidato presentado se declara elegido, sin que sea necesario someter a votación las restantes mociones.

La gran variedad de los sistemas aplicados y los numerosos detalles de los procedimientos no deben tapar la realidad política de la designación del Presidente, que con frecuencia es más fácil y rápida de lo que dejarían suponer los textos. En numerosos Parlamentos sólo se presenta un candidato, por razones muy distintas: la Asamblea está compuesta de hecho o de derecho por un partido único, o la designación del Presidente, inspirada por la tradición de Westminster, se hace por consenso. En otros Parlamentos es habitual, pero es también la consecuencia del juego mayoritario, que se designe al candidato del partido más numeroso, que constituye en la casi totalidad de los casos un elemento determinante de la mayoría, mientras que los otros candidatos sólo están presentes de modo testimonial. Estas situaciones, lejos de afectar a la legitimidad y autoridad del Presidente, las refuerzan, al proceder su designación de la elección democrática de la Asamblea cuyos trabajos debe dirigir.

La elección del Presidente es un acto solemne, rodeado de garantías de procedimiento

Dado que la designación de su Presidente por la Asamblea es un acto solemne, parece normal que esté rodeada de cierto protocolo y que se desarrolle en un contexto que mantenga la dignidad de la institución y le asegure su carácter indiscutible. Por ello debe existir un control del procedimiento, suponiendo que la sesión esté presidida en general de una manera neutral, junto con una verificación del escrutinio que sea también imparcial, previendo igualmente posibilidades de recurso.

La presidencia de la sesión se confía a un arbitro imparcial

Para garantizar la imparcialidad de la presidencia de la sesión en

el curso de la designación del Presidente suele acudir al decano: decano de edad, en la mayoría de los casos, o decano de elección. Los Parlamentos de tradición anglosajona están en general presididos por el más alto funcionario de la Cámara. Es más raro que la Asamblea esté presidida por el Presidente saliente, aunque sólo sea debido a los problemas que presenta esta solución en caso de no reelección del saliente, pero también sin duda para que la sesión dedicada a la elección del Presidente no esté presidida por una personalidad directamente interesada en la cuestión; en efecto, es raro que el decano de edad o de elección sea él mismo candidato, mientras que el saliente puede presentarse a su propia sucesión.

En la mayoría de los casos la presidencia corresponde al decano de edad. Practican este sistema la mayor parte de los países europeos, numerosos países africanos, en particular los de influencia francesa, y más rara vez los asiáticos. También sucede, pero esta situación es menos corriente, que el decano sea el decano de elección, esto es, el parlamentario que tiene mayor número de años de mandato, calculado a veces, en el sistema bicameral, teniendo en cuenta las dos Asambleas, como sucede en el Senado de Bélgica. La presidencia corresponde al decano de elección en Camboya, en la Cámara de los Comunes del Canadá, siempre que no sea ministro y que no ejerza ninguna función en la Asamblea, en la Cámara de los Comunes del Reino Unido (se le denomina *Father of the House*), en Islandia, en la Primera Cámara de los Estados Generales de los Países Bajos o en Suecia. Obsérvese que en caso de igualdad en los años de mandato, en general se designa al miembro de más edad.

Estas reglas son fundamentalmente válidas en el curso de la designación del Presidente después de las elecciones generales o en una renovación parcial de la Asamblea. Por el contrario, las designaciones a las que se procede en el curso de la legislatura, cuando el mandato del Presidente no coincide con la duración de ésta, son más fácilmente presididas por el Presidente en ejercicio. Sin embargo, sucede, como es el caso en Bélgica, Dinamarca o Islandia, que incluso en el curso de la legislatura, la sesión en la que se designa al Presidente esté presidida por el decano de edad o de elección.

En los Parlamentos de tradición anglosajona, la sesión está presidida por el funcionario más elevado de la Cámara, esto es, el *Clerk* o

Secretario General si tiene este título. Así sucede en Antigua y Barbuda, Australia, Barbados, Belice, Botswana, Ghana, Granada, Irlanda, Kenya, Lesotho, Malta, Namibia, Nauru, Nueva Zelandia, Samoa, San Cristóbal y Nevis, Sri Lanka, Tuvalu, Zambia y Zimbabwe, así como en la Cámara de Representantes de Estados Unidos. Al leer esta enumeración de países, que tienen su origen común en el Parlamento de Westminster, puede sorprender que no se hallen el Canadá ni el Reino Unido. En efecto, hasta una fecha reciente, 1972 en el Reino Unido, 1986 en Canadá, el Clerk presidía la sesión, pero se observó que no disponía siempre de la autoridad necesaria para mantener el orden y se consideró preferible, como se ha indicado, confiar la presidencia al *Father of the House*. En la India, otro gran país de tradición británica, la presidencia del *Lok Sabha* se confía a un Presidente temporal, designado al efecto por el Presidente de la República.

Por último, cierto número de países confían la presidencia de la sesión al Presidente saliente. Este sistema se halla principalmente en países latinoamericanos, como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, en donde preside conjuntamente con el Secretario General, Paraguay y Venezuela. Pero también se halla este sistema en el *Bundesrat* de Alemania, Eslovaquia, Noruega, Portugal, la República Checa, República Democrática Popular Lao, San Marino y Viet Nam. En el caso de que no sea reelegido, algunos países han previsto su sustitución por un Vicepresidente o por el decano de edad.

Junto a estos sistemas "clásicos" se debe mencionar la existencia de procedimientos atípicos. Así, en Sudáfrica el Parlamento es presidido por el *Chief Justice* o por un juez designado al efecto; en Dominica esta función corresponde al Líder de la Cámara, que es el jefe de la mayoría; en Estonia y Turkmenistán al Primer Ministro, en Cuba al Presidente de la Comisión Electoral y en la República Popular Democrática de Corea a un Presidente designado por el Presidium. Por último, recordemos que en Dinamarca se elige a un Presidente temporal en la primera sesión celebrada bajo la presidencia del miembro más antiguo, para que presida el *Folketing* hasta la designación del Presidente definitivo.

Una vez realizada la elección del Presidente, corresponde en general al Presidente de la sesión la realización inmediata del anuncio en la Asamblea. Ahora bien, sucede a veces que esta función se confía a un

órgano externo, por lo general una comisión. Obsérvese que en Zambia no está prevista la proclamación del resultado, porque no parece necesario, y que en el Canadá el Presidente sólo anuncia el nombre del elegido, mientras que el *Clerk*, que efectúa el control de los escrutinios, tiene que mantener secretos los resultados obtenidos.

Se garantiza el control de las operaciones electorales

En lo que respecta al control de las operaciones electorales, se observa que puede confiarse directamente al Presidente de la sesión, ya sea el decano de edad, como es el caso en Finlandia, el Presidente saliente, como en el *Bundesrat* de Alemania, el Secretario General, como en la Cámara de Representantes de Estados Unidos, o un Presidente designado especialmente a ese efecto, como en el *Lok Sabha* indio.

Ahora bien, en la mayoría de los casos se confía esta función a un órgano colegial o a varios parlamentarios que, sin constituir un órgano específico, asisten colectivamente al Presidente. Este órgano o estos parlamentarios parecen ser los colaboradores naturales del Presidente de la sesión. Así, cuando la presidencia se confía al decano de edad, éste cuenta con la asistencia de una mesa de edad, formada en general por los miembros más jóvenes: este es el caso en Francia y en ciertos países de influencia francesa, como Argelia, Camerún, Djibouti, Francia y Madagascar, pero también España, Hungría, Italia o Luxemburgo. Asimismo, cuando la presidencia es ejercida por el Secretario, el control puede estar a cargo de funcionarios parlamentarios, como sucede en el Senado irlandés o en Namibia. Por último si preside el Presidente saliente, la Mesa saliente puede estar encargada del control del escrutinio, como sucede en Portugal. Sin embargo, la situación recién descrita no constituye la regla general y es igualmente corriente que, cualquiera que sea el tipo de presidencia, el control corresponda a un órgano especializado, por lo general una comisión especial, como es el caso en Estonia, Jordania, Túnez, Ucrania, Venezuela o Viet Nam. Se dispone a veces que el control esté a cargo de representantes de los partidos; en Finlandia, la mayoría designa dos y la oposición uno; en la Cámara de Representantes de Irlanda hay dos representantes de cada tendencia y en la Cámara de los Diputados de Rumania se encarga

el control a una comisión que reúne a los representantes de los grupos políticos. Por último, en ciertos Parlamentos, como los de Noruega y la República Popular Democrática de Corea o el Senado de Polonia, el control del escrutinio corresponde a la totalidad de la Asamblea.

Sin perjuicio de la función otorgada al órgano que asiste al Presidente, escrutadores designados por sorteo o nombrados por el Presidente participan en el control y efectúan el recuento de los votos obtenidos. En los Parlamentos de tradición anglosajona, esta función corresponde más bien al Secretario General y a sus colaboradores. Obsérvese además que en la Cámara de los Comunes británica o en la Cámara de los Comunes del Canadá, el Clerk ya no preside pero sigue correspondiéndole el control del buen desarrollo del escrutinio y de los resultados.

A veces es posible la puesta en duda de los resultados

Queda por determinar si una vez efectuada la elección, puede ser sometida a recurso y ante qué instancia. Los recursos sólo son posibles en una minoría de los Parlamentos, sin que puedan deducirse características comunes entre ellos. No es posible obtener ningún criterio derivado del régimen político ni de la situación geográfica: Argelia, Djibouti, Ghana y Lesotho; Austria, Noruega y Suecia; Bolivia, Kuwait, Nueva Zelandia, Perú, la República Popular Democrática de Corea y Tailandia, para sólo citar estos países, permiten la presentación de un recurso, mientras que en los numerosos Estados en que no es factible se observa una variedad comparable de regímenes y situaciones. Es muy frecuente que no exista ningún texto constitucional o reglamentario que prohíba ni permita formalmente el recurso, y en ausencia de disposición expresa, como sucede en particular en Alemania, Egipto, España, Francia, India o Irlanda, las soluciones pueden ser distintas. Así, en España siempre es posible un recurso de amparo, por violación de los derechos fundamentales. Por el contrario, el Consejo Constitucional francés recibió un recurso relativo a la elección del Presidente de la Asamblea Nacional y estimó que no tenía competencia para pronunciarse.⁷ Algunos países, como Bulgaria

⁷ C.C.: decisión del 16 de abril de 1986.

o Turkmenistán, no prevén la existencia de recurso, pero la votación puede iniciarse de nuevo en caso de errores. Esa es también la situación en Dinamarca y la Federación de Rusia, en donde sesenta diputados pueden pedir que se proceda a un nuevo escrutinio. En las Comoras, las discusiones son resueltas de inmediato por la Asamblea Federal. En definitiva, los países que han previsto la posibilidad de recurso ante una instancia exterior, por lo general jurisdiccional, como Burkina Faso o Filipinas, son excepciones, y resultan raros los ejemplos de recursos que se hayan producido de hecho. En definitiva, el desarrollo y el control de la elección del Presidente dependen, con muy raras excepciones, exclusivamente de la propia Asamblea, y no hay lugar para la intervención de personalidades u organismos exteriores.

2. Desarrollo del mandato del Presidente

(a) La toma de posesión del Presidente marca la entrada en funciones

Una vez designado el Presidente ha de tomar posesión de sus funciones, por lo general inmediatamente y con arreglo a un protocolo determinado, variable según los Parlamentos, pero que se caracteriza en general por tres elementos principales: la toma de posesión protocolaria *stricto sensu*, la prestación de juramento y el discurso del nuevo Presidente. Sin embargo, la ocupación del cargo puede ser diferida en los casos (raros) en los que la designación del Presidente debe ser confirmada por una autoridad exterior. También sucede que esta formalidad siga de inmediato a la elección y se agrupe con la toma de posesión protocolaria, como sucede en el Reino Unido o Zambia.

También es especial el caso en el que el Presidente no toma posesión específicamente como Presidente de la Asamblea sino como otro cargo, en particular como Vicepresidente del Estado. En Estados Unidos, por ejemplo, el Vicepresidente es Presidente de derecho del Senado y toma posesión con el Presidente de Estados Unidos, el 20 de enero, prestando juramento con este último ante el Presidente del Tribunal Supremo. Asimismo, el Presidente del *Rajya Sabha* presta juramento como Vicepresidente de la Unión India. Exceptuadas esas situaciones, la toma de posesión del Presidente, elegido de la Asamblea que preside,

da lugar por lo general a una ceremonia de ocupación del cargo en general breve y de carácter ordinario, que obedece a reglas escritas estrictas. Son escasos los Parlamentos, como los de Camboya, Dinamarca o la Federación de Rusia, en los cuales no está prevista ninguna formalidad, pero también son raros los Parlamentos, como los de Malí o San Marino, en los que la toma de posesión se efectúa en presencia de las más altas autoridades del Estado y del cuerpo diplomático.

La ocupación del sillón caracteriza la toma de posesión

La toma de posesión del Presidente se manifiesta materialmente por su acceso al sillón presidencial. A ello se resume a veces, como en Francia, la formalidad de esta toma de posesión. En efecto, el Presidente de sesión (Presidente por edad) le invita a "ocupar el sillón". Sin embargo, suele suceder que esta toma de posesión de la presidencia tenga mayor solemnidad. Ese es en particular el caso en buen número de países de tradición británica. Así, en la Cámara de los Comunes es habitual que el *Speaker* sea empujado hacia el sillón, simbolizando así la repugnancia histórica con la que un *Speaker* accedía a una función peligrosa, punto de paso entre la Corona y la Cámara de los Comunes. Después acude a la Cámara de los Lores para que el Lord Canciller, en nombre de la Corona, valide su elección. También en Nueva Zelanda, el *Speaker* expresa tradicionalmente su reticencia a ocupar la función. En el *Lok Sabha* indio es acompañado al sillón por el Primer Ministro y el líder de la oposición. En Zambia es conducido por la persona que le ha propuesto y sostenido, como sucede también en Australia, y después de una suspensión de sesión que le permite vestir la ropa distinguida de su función, se presenta al Jefe del Estado para recoger su investidura y prestar juramento. Por último, en la Cámara de los Comunes del Canadá también el nuevo *Speaker* es acompañado hasta el sillón.

En algunos Parlamentos, una de las primeras tareas del nuevo Presidente consiste en recibir el juramento de los miembros de la Asamblea que preside, como sucede en Filipinas, Kenya, Malta, Singapur o Venezuela. También se observa que presida inmediatamente la elección de los otros miembros de la Mesa, como es el caso en particular en Francia, Rumania o Senegal. Puede suceder igualmente

que informe a las restantes autoridades del Estado de la designación o las designaciones que acaban de producirse, como lo disponen los reglamentos de las Asambleas de Francia o Venezuela.

Se acompaña a veces del juramento y de una breve intervención

En una proporción minoritaria, pero no despreciable, de Asambleas, una de las formalidades de la ocupación del cargo por el Presidente es la prestación de juramento, fundamentalmente en los Parlamentos de tradición anglosajona o sudamericana.⁸ Ya es muy raro que sea un juramento de fidelidad al Jefe del Estado, que sería en este caso ante todo una supervivencia histórica, sino es más bien el compromiso de respetar y vigilar que se respete la Constitución, y de cumplir fielmente los deberes del cargo. Este juramento es en general recibido por el Presidente de sesión, pero también puede actuar otra personalidad. Así, en la Cámara de Representantes de Estados Unidos, en donde preside el *Clerk*, el juramento es recibido por el decano de la Cámara. En algunos casos, el Presidente no presta un juramento específico sino el de todos los miembros de la Cámara. Entonces es el primer parlamentario que jura. Así, en la Cámara de los Comunes del Reino Unido, el *Speaker* es el primero de los miembros del Parlamento que jura cuando su elección se ha efectuado al comienzo de la legislatura.

Por último, en la mayoría de los Parlamentos es habitual que el Presidente, después de ocupar su lugar, dirija unas palabras de agradecimiento a sus colegas por el honor y la confianza que le han conferido al elegirle. Este agradecimiento se produce a veces en respuesta a las felicitaciones dirigidas al nuevo elegido. Así sucede en la Cámara de Representantes de Estados Unidos o en Singapur, en donde el *Speaker* responde a la felicitación que le dirige el líder de la minoría, esto es, en general el candidato derrotado en la elección para las funciones de *Speaker*. Sucede también, aunque sea más raro, que esta intervención adopte una forma más amplia y constituya un auténtico discurso. En el Brasil, la intervención del Presidente es un verdadero

⁸ Así sucede en particular en Estados Unidos, Kenya, Lesotho, Malta, Namibia, Reino Unido y Tuvalu, pero también en Argentina, Bolivia, Dominica, Guatemala, Nicaragua, Perú, Uruguay o Venezuela.

discurso programático sobre la actividad de la Cámara. En Malí se trata de un discurso solemne pronunciado por el Presidente algunos días después de su elección, ante los cuerpos constituidos, mientras que en el Japón es tradicional que el Presidente dirija su discurso inaugural al Emperador.

(b) La duración del mandato del Presidente coincide en general con la de la Asamblea que preside

Parece lógico que la duración del mandato del Presidente coincida con la duración de la vida de la Asamblea que preside, o por lo menos con su ritmo de vida, la propia legislatura o una sesión, o también que esté ligada a la renovación parcial de una Asamblea permanente.

Sin embargo, se observa que la duración del mandato presidencial puede ser independiente de la de la Asamblea, en particular cuando el Presidente recibe su mandato por otra circunstancia, por lo general por ser Vicepresidente del Estado. El Vicepresidente de Estados Unidos tiene un mandato de cuatro años, mientras que los senadores son elegidos por seis años y una tercera parte se renueva cada dos años. Asimismo, el mandato del Vicepresidente indio es de cinco años, mientras que los senadores del *Rajya Sabha* que preside tienen también un mandato de seis años, y se renuevan por terceras partes cada dos años. En otros casos no está determinada la duración del mandato, pues se halla vinculada al ejercicio de una función gubernamental y no de un mandato electivo. Así, el Presidente de la Cámara de los Lores sigue siéndolo mientras ocupa las funciones de Lord Canciller. Por último, cuando el Speaker es nombrado, como en el Senado del Canadá, la duración de su mandato no está necesariamente definida y permanece en función hasta que es sustituido.

Esas situaciones son en su conjunto excepcionales. En la mayoría de los casos, el mandato del Presidente tiene la misma duración que el de la Asamblea que preside, con un promedio de cuatro o cinco años; es muy raro que sea inferior (dos años, como en la Cámara de Representantes de Estados Unidos, o tres, como en Australia) y también muy raro que sea superior (seis años, como en Sri Lanka). De hecho, cuando el mandato parlamentario dura más de cinco años se trata en general de Asambleas (por lo general de Cámaras altas)

que se renuevan parcialmente por terceras partes o mitades en períodos intermedios. Así, en el Senado francés, en donde el mandato es de nueve años, se produce la renovación por terceras partes cada tres años, y en el Senado japonés, en donde el mandato es de seis años, por mitades cada tres años. Lo mismo sucede en el Senado del Congo. Entonces el Presidente es elegido en cada renovación parcial, de modo que su mandato presidencial es más corto que su mandato parlamentario. Pero conviene diferenciar, en su fundamento, estos mandatos más breves que el mandato parlamentario, por estar ligados a la renovación parcial de la Cámara, de los mandatos que son de hecho más cortos aunque no se produzca ninguna modificación en la composición de la Asamblea. En la mayoría de los casos, como se ha indicado (véase más arriba), su duración es anual o corresponde a la de la sesión.⁹ Por el contrario, sucede que sea más larga y que corresponda en general a una semilegislatura. Así, en la Cámara de los Diputados del Brasil el mandato del Presidente es de dos años, mientras que los diputados son elegidos por cuatro años. Lo mismo sucede en la República de Corea o en Marruecos, en donde el Presidente es elegido por tres años, mientras que el mandato parlamentario es de seis años. El mandato presidencial puede ser incluso más corto que una semilegislatura, aun siendo superior a una sesión anual. Así, el Senado de Tailandia elige a su Presidente por dos años, mientras que los senadores son nombrados por el Rey para seis años. En el Senado del Brasil, los senadores son elegidos por ocho años, pero la tercera parte son renovados al cabo de cuatro años y las dos terceras partes restantes cuatro años más tarde, mientras que el Presidente sólo es elegido por dos años. En Turquía, el mandato parlamentario es de cinco años, pero el Presidente es elegido al comienzo de la legislatura por dos años y tiene lugar una nueva elección para los tres últimos años de la legislatura.

Por último, deben mencionarse los casos especiales del Consejo de la Federación de Rusia, en donde la legislación vigente no define la duración del mandato presidencial, y el del Senado de Rumania, en donde este mandato puede prorrogarse en caso de guerra. Por último,

⁹ Así ocurre en particular en Bélgica, Camerún, China, Egipto, Irán, Jordania, Nicaragua, Noruega o Suiza.

se indicará que en la Asamblea Nacional del Congo, el Presidente es elegido por la duración de la legislatura (cinco años), pero que puede producirse una nueva elección en ese período si cambia la mayoría. Ahora bien, esa situación es una causa de interrupción anticipada más que el final natural del mandato.

(c) *La interrupción del mandato del Presidente es rara vez el resultado de la voluntad de la Asamblea*

Varios casos de interrupción son independientes de la vida de la propia Asamblea

El mandato del Presidente puede ser interrumpido antes de su final normal en cierto número de casos. Algunas causas son independientes de la propia vida de la Asamblea. Puede suceder en primer lugar que pierda la característica que le ha permitido ser designado como Presidente. Suele tratarse de la calidad de parlamentario, pues ya se ha visto que en la mayoría de los casos se exige para ser elegido Presidente, pero puede tratarse de otra característica. Por ejemplo, si el Presidente del *Bundesrat* de Alemania cesa de pertenecer al Gobierno de su *Land*, cesa por el mismo hecho de ser Presidente de esta Cámara. Lo mismo ocurre con el Lord Canciller de la Cámara de los Lores británica o con un Presidente del Senado que asuma esta función como Vicepresidente del Estado y que pierda esta última al acceder a la presidencia por ejemplo. Obsérvese la situación curiosa del Presidente de la Cámara de Representantes de Tailandia, que debe abandonar sus funciones si se suprime el partido al que pertenece y si no puede pasar a ser miembro de otro partido en los sesenta días que siguen a dicha supresión.

La pérdida de la condición de parlamentario, y con ella de la de Presidente, puede producirse por todo tipo de motivos, incluso si en la práctica los casos son afortunadamente raros. Se trata en primer lugar de causas ligadas a la pérdida de la ciudadanía o, en ciertos países de influencia británica, de la adquisición de la nacionalidad de un país que no pertenece a la Commonwealth, este es por ejemplo el caso de Dominica o Singapur. La pérdida del mandato parlamentario puede producirse también por condenas penales o financieras o simplemente

cuya disolución no afecta a las funciones del Presidente, o las afecta poco, hasta que entra en funciones la nueva Asamblea. Así sucede en el Reino Unido y en ciertos países de tradición británica, como Australia, Canadá, la India o Irlanda, en donde el Presidente sigue ejerciendo los deberes de su cargo (lo que en la India puede ser interpretado como la imposibilidad de dimitir después de una disolución) hasta la primera reunión de la nueva Asamblea, incluso si, como sucede en Kenya, no puede convocar al Parlamento disuelto. Lo mismo ocurre en Sudáfrica. Este mantenimiento en funciones del Presidente es también una característica de los nuevos países de la Europa Oriental, como Croacia, Eslovaquia y Eslovenia, pero también de Grecia o los Países Bajos.

Por último, si bien en Alemania la disolución pone fin a la legislatura y, por consiguiente, a la función del Presidente del *Bundestag*, sus efectos sólo se producen a partir de la reunión de la nueva Cámara, pues la actividad parlamentaria no queda suspendida entre la propia disolución y la reunión del nuevo *Bundestag*; por ello el Presidente sigue ejerciendo sus funciones durante este período.

En tercer lugar, la interrupción del mandato del Presidente puede resultar de la voluntad de la Asamblea, que desee poner fin a sus funciones. Pero no todos los Parlamentos prevén tal procedimiento.

La destitución del Presidente no es un procedimiento habitual

Puede suceder que la Asamblea desee revocar a su Presidente. Debe señalarse ante todo que no todos los Parlamentos han previsto el procedimiento de destitución y que el Presidente, una vez elegido, sigue estando en funciones hasta el término de su mandato, excepto *si* se aplica uno de los casos que acaban de describirse. Ahora bien, una minoría apreciable de países ha establecido un sistema de apreciación de la responsabilidad del Presidente que puede conducir a su revocación.¹⁰ En casi todos los *casos*, el procedimiento *está* en manos

¹⁰ Ese procedimiento se halla previsto en Armenia, en la Cámara de Representantes de Australia, Bangladesh, Botswana, Bulgaria, Burkina Faso, Chile, China, Congo, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estados Unidos, Estonia, la Federación de Rusia, Filipinas, Granada, Grecia, India, Irlanda, IsJandia, Jordania, Kenya, Madagascar, Marruecos, Nauru, Nepal, Noruega, Países Bajos, Paraguay, Perú, Polonia, República de Corea, República Democrática Popular Lao, República Popular Democrática de Corea, Rumania, Sudáfrica, Cámara de Representantes de Tailandia, Tayikistán, Turkmenistán, Tuvalu y Zambia.

de la propia Cámara. Sin embargo, en el Consejo de la Federación de Rusia, la demanda de destitución debe proceder de una comisión y la decisión está a cargo de la Corte Suprema. Asimismo, en Tayikistán, un tribunal puede pronunciar la incompetencia del Presidente y ello no excluye un voto de desconfianza de la Asamblea. En Estonia, el Tribunal Supremo puede adoptar una resolución que declare incompetente al Presidente. Obsérvese también que los Presidentes de las Cámaras altas que son también Vicepresidentes del Estado pueden ser destituidos de este último cargo, conforme a procedimientos en los que interviene la otra Asamblea. En Estados Unidos, la Cámara de Representantes puede someter a acusación al Presidente o al Vicepresidente del Estado (Presidente de derecho del Senado), que serán entonces juzgados por el Senado, presidido por el Presidente del Tribunal Supremo (*Chief Justice*). En la India se produce el caso inverso, ya que la resolución del *Rajya Sabha* debe ser aceptada por el *Lok Sabha*. Igualmente, si el Gobierno británico es derribado por la Cámara de los Comunes, ello pondría fin *ipso facto* a las funciones del Lord Canciller.

En los Parlamentos en los que la Asamblea puede decidir que se ponga fin al mandato del Presidente, los motivos que pueden llevar a esta decisión están en general vinculados, como en el caso del Gobierno, a la pérdida de confianza de la Asamblea. Se trata pues de una responsabilidad política y no de una sanción. Son raras las excepciones, como en el Perú o la República Popular Democrática de Corea, que prevén la destitución por incompetencia, como en el Paraguay, por mal ejercicio de las funciones presidenciales, o como en Granada, ¡por absentismo! En la Cámara de los Comunes no se ha producido la revocación del *Speaker* desde 1695, cuando Sir John Trevor fue expulsado de la Cámara ¡por corrupción!

La Asamblea que desea revocar a su Presidente debe adoptar una resolución al respecto. Esta ha de adoptar a veces formas precisas. Así, en la República de Moldova, el grupo de parlamentarios que ha propuesto la candidatura del Presidente, puede proponer su revocación. En Bulgaria, la moción ha de ser presentada por la tercera parte por lo menos de los miembros de la Asamblea, en Burkina Faso por las dos quintas partes y en Grecia por cincuenta diputados. En Noruega no existe mecanismo de revocación *stricto sensu*, pero la quinta parte de

los miembros del *Storting* pueden pedir que se proceda a una nueva elección. En cuanto a la decisión de la Asamblea, tiene que adoptarla a menudo una mayoría cualificada. En el *Lok Sabha* indio corresponde a la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, calculada por los escaños efectivamente ocupados; en Botswana, Islandia, Madagascar y Zambia se exige una mayoría de dos tercios, y en Kenya ha de ser de tres cuartos.

II. Situación del Presidente

Colocado en el primer lugar del órgano que expresa la voluntad nacional y personificando físicamente la Asamblea que preside, el Presidente tiene naturalmente una situación destacada tanto en el seno de la Asamblea como fuera de ella, que con frecuencia rebasa ampliamente su función estricta de dirección de los debates.

1. Situación del Presidente en la Asamblea

Al disfrutar de una primacía indiscutida, el Presidente se beneficia también en la Asamblea que preside de una situación privilegiada, que le permite cumplir sus importantes funciones y mantener su rango.

(a) La primacía del Presidente es reconocida unánimemente

En la Asamblea, el Presidente ocupa un indiscutible primer lugar que nadie le discute. A ese respecto, los parlamentarios manifiestan hacia su función y casi siempre hacia su persona numerosas marcas externas de respeto. Al describir el ceremonial que rodea al *Speaker* de Westminster, un excelente observador señala con pertinencia: el cargo de *Speaker* es una dignidad muy prestigiosa y un autor de comienzos de siglo observó en él numerosas características de la realeza. Esta forma destacada del cargo es totalmente deliberada y está destinada a sostener la autoridad de un titular frágil; ciertos factores contribuyen a reforzar el carácter honorable e independiente de la función. Así sucede con los símbolos externos, como la ropa que lleva, el alto escaño que ocupa y la ceremonia cotidiana de procesión en la que participa, precedido del *Sergeant-at-Arms*, que lleva el mazo. Cuando los diputados entran en la sala de sesión, la dejan o se cruzan con el *Speaker* dentro del Parlamento, se inclinan

ante él.¹¹ Esa situación no es exclusiva del Parlamento británico ni siquiera de los de la Commonwealth. En otras numerosas Asambleas parlamentarias, el Presidente está también rodeado de un protocolo que trata de afirmar la primacía de su cargo.

Conviene señalar que esta primacía no está vinculada a los casos en los que el Presidente, como el *Speaker* británico, encarna solo la autoridad de la Cámara. En efecto, lo mismo sucede en casi todos los Parlamentos en donde existe un órgano que, con nombres diversos (Mesa, Presidium, Comité de Decanos, Consejo de la Presidencia, Conferencia de Presidentes), encarna colectivamente la autoridad de la Asamblea y la representa en su diversidad.

Mientras que el Presidente puede ser el elegido de una mayoría, el órgano colegial representa en efecto al conjunto de los grupos o tendencias políticas, de modo institucional, porque están presentes los Presidentes de los grupos (es el caso por ejemplo del Senado belga, de Lituania o del Perú) o porque, como en Francia, su composición trata de reproducir la configuración política de la Asamblea. Ciertamente es que en algunos Parlamentos, como el *Eduskunta* de Finlandia o los Estados generales de los Países Bajos, la Mesa no es una presidencia colegial sino un órgano encargado de asistir y aconsejar al Presidente. Pero en numerosos Parlamentos en donde existe este órgano, dispone de verdadero poder de decisión, tanto administrativo como financiero y relativo a la organización de los trabajos, de modo que constituye una presidencia colectiva de la Asamblea o por lo menos la comparte con el Presidente.

Así pues, podría reconocerse que colectivamente este órgano ocupa el primer lugar, haciendo que el Presidente quede detrás de él. En tal hipótesis, llevada a su extremo, incluso sería imposible distinguir verdaderamente al Presidente entre los miembros del órgano colegial, que ejercerían en conjunto y sin jerarquía la presidencia. Esta situación no se halla en la práctica. Todo lo más, en el Consejo de los Estados de Suiza, los miembros de la Mesa avanzan de la función de escrutador suplente a la de primer escrutador y Vicepresidente, "recorrido" que dura cinco años y en el que cada función es ocupada

¹¹ The Office of Speaker in the Parliaments of the Commonwealth. Ph. Laundry. Quiller Press. London. 1984, pp. 66-67.

durante un año. Ese proceso contribuye sin duda a reforzar la colegialidad de la presidencia, pues el Presidente sólo existe a través de la Mesa, aunque de todos modos haya una función presidencial. En Indonesia, en donde la presidencia es confiada institucionalmente a una dirección colectiva, el Presidente es distinto de los cuatro Vicepresidentes.

Cierto es que los ejemplos que acaban de describirse son excepciones. En términos generales, la presencia de un órgano colegial, del que más tarde se estudiará la influencia en las condiciones de ejercicio de la presidencia,¹² no altera en modo alguno la primacía del Presidente. En efecto, este último no se sitúa en condiciones de igualdad o de competencia con el órgano o los órganos colegiales. Es naturalmente miembro de ellos y asegura la presidencia. Incluso en algunos casos se hace mención expresa de su titularidad, como sucede con el Presidente de la Mesa Directora del Senado de México. Así pues ocupa el primer lugar, aunque ese no sea forzosamente el caso en todos los órganos internos de la Asamblea en los que participa, como las comisiones por ejemplo.

Por último, la presencia en numerosos Estados socialistas, pero también en España, de otro órgano colegial, que asegura la permanencia en la Asamblea entre las sesiones, con el nombre de Comisión o de Diputación Permanente, gozando al respecto de amplias competencias, podría también menoscabar la primacía del Presidente si este último no tuviera la presidencia. Pero de hecho corresponde al Presidente de la Asamblea dirigir ese órgano.¹³ Por ello, en lugar de disminuir su posición en el Parlamento, la presencia de tal órgano, que el Presidente dirige, contribuye a robustecerla.

(b) El Presidente goza de una situación material privilegiada

Para permitirle cumplir plenamente su función y librarle de las contingencias materiales, todos los Parlamentos ofrecen a su Presidente

¹² Véase más adelante la tercera parte, p. 67.

¹³ En las antiguas Constituciones de numerosos países de Europa Oriental, un órgano colegial procedente de la Asamblea aseguraba la función de Jefe del Estado colegial y de órgano legislativo permanente, pero su presidencia era distinta a la de la Asamblea. Este es también el caso del Consejo de Estado en Cuba, a cuyas reuniones asiste de pleno derecho el Presidente de la Asamblea.

un conjunto de facilidades, superiores a las que corresponden a los simples miembros de la Asamblea. Evidentemente, la importancia de esas facilidades puede variar de un Estado a otro, como varía también notablemente el importe de los sueldos parlamentarios, no sólo entre países de niveles socioeconómicos distintos sino también entre países de desarrollo comparable, por ejemplo, los diferentes Estados de la Unión Europea.

En lo que se refiere al sueldo ligado a su función, es corriente que el Presidente disponga de una suma que se añada al sueldo parlamentario, calculada con frecuencia como porcentaje de este último y cuya magnitud es muy variable de un país a otro. Supera apenas el 11% en Botswana y llega al 37% en los Países Bajos, el 50% en Bulgaria, el 71% en Tailandia, el 110% en el Canadá y el 166% en el Brasil. Obsérvese que dentro de un mismo Parlamento bicameral, los Presidentes de cada Asamblea pueden tener tratos distintos. En Irlanda, el Presidente de la Cámara dispone de un sueldo de función que representa el 118% del sueldo del representante, mientras que el del Presidente del Senado sólo es el 64% del sueldo del senador, que a su vez es más bajo que el del representante.

En otros países, la remuneración del Presidente se calcula con respecto a la que reciben las más altas autoridades del Estado; es idéntica a la de un ministro en Dinamarca, Islandia, Kuwait, Malta y el Reino Unido; a la de un Jefe de Gobierno en el Consejo de la Federación de Rusia, Israel, Italia, Japón o Suecia; a la del Vicepresidente de la República en Egipto, y a la del propio Jefe del Estado en la ex República Yugoslava de Macedonia, mientras que llega en Portugal al 80% del sueldo de este último y al 40% de sus gastos de representación. En Polonia se calcula la remuneración del Presidente de la Dieta con respecto al salario medio: es igual a 4,6 veces el salario medio y tiene una indemnización especial de 1,8 veces ese salario medio. Son raros los Parlamentos, como la Cámara de Diputados de Argentina o las dos Cámaras de Chile, en donde los Presidentes no perciben el sueldo del parlamentario.

Naturalmente, en valor absoluto, el importe de la remuneración del Presidente puede variar notablemente de un país a otro, aunque sólo porque es tributario de su situación económica; en efecto, hay una gran distancia entre los 220.000 takas de remuneración global anual del *Speaker* del Parlamento de Bangladesh y los 2.533.500 dólares que

recibe el *Speaker* de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, que comprenden de hecho 1.444.000 dólares destinados al pago de sus ayudantes. Ahora bien, una remuneración, cualquiera que sea su importe, no es en sí misma representativa de las facilidades de que dispone el Presidente.

Este último se beneficia en efecto de otras numerosas ventajas. Algunas son ante todo de carácter material, aunque no estén desprovistas de alcance simbólico. Así sucede con el automóvil o los automóviles oficiales, presentes sistemáticamente, a no ser que sean sustituidos, en Tuvalu, por una... moto oficial. Numerosos Presidentes disfrutaban también de una residencia oficial, en forma de un apartamento dentro del Parlamento (en Dinamarca o en la Dieta de Polonia por ejemplo) o en forma de residencia particular oficial (edificio de la presidencia, como sucede en Bélgica o Francia). El Presidente de la Asamblea Nacional francesa dispone de una vivienda oficial en el Castillo de Versalles, sede del Congreso del Parlamento. Incluso se observa que el Presidente puede disponer de una "residencia secundaria"; así el Presidente del Senado de Filipinas dispone de una residencia de verano en Baguio City.

Para el mantenimiento de su residencia oficial, el Presidente dispone también de personal doméstico, a veces numeroso, y el *Speaker* de Westminster puede contar incluso con los servicios de un capellán. Igual que cualquier otra personalidad, el Presidente es también objeto de una protección que está a cargo de los servicios de seguridad o de policía y con frecuencia de personal especializado. Incluso puede beneficiarse de un destacamento militar, dotado de una doble función: contribuir a su seguridad y prestar honores que sirven para realzar el prestigio de la presidencia.

El Presidente disfruta también de otras ventajas materiales, en particular en los transportes y los desplazamientos oficiales. Percibe así gastos por desplazamiento en ciertos Parlamentos y puede en general viajar gratuitamente en las líneas aéreas o los ferrocarriles. El Presidente del *Bundesrat* puede utilizar los helicópteros del *Blindesgrenzschutz* y los aviones de las fuerzas aéreas. El Presidente puede beneficiarse también de un acceso privilegiado al servicio postal y telefónico. Obsérvese además que en ciertos países (la Federación de Rusia, Ghana o India) recibe asistencia médica gratuita.

Se añade con frecuencia a esas ventajas materiales la colaboración

intelectual de colaboradores adicionales. En primer lugar, el Presidente se beneficia de forma prioritaria e incluso exclusiva de los consejos del Secretario General y de sus servicios, en particular de aquellos que tienen relación directa con la sesión pública y la secretaría general. Le proporcionan la colaboración técnica necesaria para el ejercicio de sus funciones. Naturalmente, si el Presidente está también encargado de la gestión administrativa de la Asamblea (lo que no siempre es el caso), tiene la asistencia en esta tarea de los servicios de la Cámara directamente encargados, bajo la autoridad del Secretario General o de otro alto funcionario, que puede ser el Director Administrativo, el Secretario General Administrativo o el *Sergeant-at-Arms*. Además de la colaboración de los funcionarios parlamentarios, el Presidente puede acudir a colaboradores personales, que se añaden a los asistentes de los servicios cuya ayuda puede pedir en su calidad de parlamentario.

Se ha indicado ya que el *Speaker* de la Cámara de Representantes de Estados Unidos dispone de un crédito anual para remunerar a sus colaboradores. El Presidente de la Cámara de Representantes de Australia dispone no sólo de los tres ayudantes que corresponden a todo parlamentario sino también de la colaboración de un asesor decano, dos asesores, dos ayudantes asesores y dos secretarios personales. El Presidente de la Asamblea Nacional o del Senado de Francia dispone de un auténtico gabinete integrado por varios asesores.

Con tal tipo de colaboración, el Presidente está en condiciones de cumplir el conjunto de sus altas funciones y de asegurar el lugar destacado que le corresponde dentro de la Asamblea, aunque éste es distinto en función de que el Presidente se halle o no asistido por un órgano colegial.

2. Situación del Presidente fuera de la Asamblea

En casi todos los casos, el Presidente no se limita a ocupar el primer lugar en la Asamblea que preside. Goza también con frecuencia de un rango elevado en el Estado y asegura la representación de la Asamblea en el plano internacional.

(a) *Un rango protocolario elevado que se manifiesta por incidencias institucionales*

Fuera de la Asamblea, el Presidente ocupa muy a menudo un rango

protocolario de primer plano. Recordemos ante todo que algunos Presidentes de Cámaras Altas son también Vicepresidentes del Estado y ocupan por ello el segundo lugar en el orden protocolario, detrás del Jefe del Estado, y el primer lugar en la sucesión. Así sucede por ejemplo con los Estados Unidos o la India.

En términos generales y sin que ejerzan las funciones de Vicepresidente, los Presidentes de las Asambleas ocupan un rango muy elevado en el Estado, que varía con más frecuencia entre el segundo y el cuarto o el quinto, precediendo en general a los miembros del Gobierno e incluso con bastante frecuencia al Jefe del Gobierno. Se incluyen en la primera categoría, por ejemplo, los Presidentes de las Asambleas de Finlandia, Luxemburgo, Portugal, Senegal y Turquía, y en la segunda, los de las Asambleas de Francia, Jordania, Malí y Sri Lanka, por ejemplo. Obviamente, un gran número de ellos tienen que sustituir, o por lo menos ejercer provisionalmente como Jefe del Estado en caso de ausencia temporal o más generalmente de incapacidad o defunción de este último.

El Presidente tiene que sustituir a menudo al Jefe del Estado

Esos procedimientos se hallan en casi todos los regímenes políticos y en todas las latitudes. Así se observa, por ejemplo, en Austria, Bangladesh, Burkina Faso, Camerún, Chipre, Congo, Dominica, Egipto, Eslovenia, Francia, Grecia, Mongolia, Níger, Perú, Polonia, Rumania, Tayikistán, Túnez o Turkmenistán. Esa sustitución interina puede ser colegial, como en Islandia, en donde el Presidente del *Aitinghi* la ejerce con el Primer Ministro y el Presidente del Tribunal Supremo. Cuando el Parlamento es bicameral, la sustitución puede corresponder sólo a uno de los dos Presidentes, en general al de la Cámara Alta, que en la mayoría de los casos precede protocolariamente a su colega de la Cámara Baja,¹⁴ como sucede en Francia, o a los dos sucesivamente, en caso de fallo de uno de ellos, siguiendo también aquí el orden protocolario, como en Filipinas, Polonia, Rumania o incluso los Estados Unidos (en caso de fallo del Vicepresidente corresponde la

¹⁴ Conviene recordar que este rango protocolario no prejuzga en absoluto la capacidad de presidir las dos Asambleas en sus sesiones conjuntas (véase más arriba).

vicepresidencia al Presidente de la Cámara de Representantes) o más rara vez a los dos en conjunto, a los que puede añadirse, como sucede en Irlanda, una tercera personalidad, que en ese país es el *Chief Justice*. Por último, los Estados monárquicos son los que menos piden a los Presidentes de las Asambleas que ejerzan provisionalmente como Jefes del Estado, pues el trono en general no queda nunca vacante debido a la existencia de una lista de sucesión. Ahora bien hay que destacar que ciertos Presidentes de Asambleas pueden ejercer la regencia, como en Camboya, los Países Bajos o Suecia, en caso de ausencia de un miembro de la familia real capaz de cumplir esta función o en Cambodiaa.

En este marco caracterizado por el lugar de primer plano otorgado a los Presidentes de los parlamentos en el Estado, los países de tradición británica son una excepción, como si el prestigio y la aureola que se conceden al *Speaker* en el propio seno de la Asamblea tuvieran su contrapartida en un rango mucho más modesto en el seno del Estado. Así, el *Speaker* de Westminster ocupa el duodécimo lugar, después del Lord Presidente del Consejo y de otros numerosos dignatarios, y el Lord Canciller, Presidente de la Cámara de los Lores, ocupa el sexto lugar. Asimismo, el *Speaker* y el Presidente del Senado de Australia siguen no sólo al Gobernador General y al Primer Ministro sino también a los gobernadores y primeros ministros de los Estados. En Botswana viene detrás de los Presidentes de las altas jurisdicciones, y en la India, si bien el Presidente de la Cámara Alta (el *Rajya Sabha*) es Vicepresidente del Estado, el *Speaker* está por detrás del primer ministro y de los gobernadores de los Estados; en Malta sigue al Arzobispo y al *Chief Justice*. Igualmente en el Canadá, el Presidente del Senado, igual que el de la Cámara de los Comunes, siguen al *Chief Justice*. En Singapur ocupa el sexto lugar y en Antigua y Barbuda el séptimo. En Zimbabwe tiene el rango de ministro. Como corolario de esos lugares más modestos, sus titulares no tienen que ejercer provisionalmente la jefatura del Estado. Ahora bien, estos Presidentes, igual que sus homólogos de la mayor parte de los países del mundo, aseguran la representación de su Asamblea en el seno de los poderes públicos. Así, el *Speaker* británico dirige el discurso de la Cámara al Soberano. En definitiva son raras las Asambleas en las que el Presidente no goza de la representación en el seno de los poderes públicos o no ocupa un lugar protocolario en el seno del Estado. Esas situaciones se explican sólo por una concepción particularmente

estricta de la separación de los poderes, que sitúa la función del Presidente en el marco exclusivo de su Asamblea.

El Presidente rara vez participa en órganos externos al Parlamento...

Por el contrario, en nombre de la misma separación de poderes y del principio de la incompatibilidad de las funciones parlamentarias con cualquier otra función pública es también raro que los Presidentes sean miembros *ex officio* de instancias exteriores al Parlamento. Ciertamente existen excepciones. Por lo general se trata de órganos encargados de la seguridad del Estado. Así, los Presidentes de los Senados de Chile y Filipinas y de las Asambleas de Mongolia y de la ex República Yugoslava de Macedonia son miembros del Consejo de Seguridad, y los de Eslovaquia, Hungría, Lituania o Polonia son miembros del Consejo de Defensa. En Irlanda, Lesotho y Portugal los Presidentes participan en el Consejo de Estado; en el Japón intervienen en el Consejo Imperial Administrativo y en el Consejo Imperial de Economía Nacional. Por último, en otros países puede tratarse de órganos de misión más concreta, como la comisión encargada del control de la financiación de los partidos y los gastos electorales, presidida por el Presidente del Senado de Bélgica, el Consejo Consultivo de Derechos Humanos, en el que participa el Presidente de la Asamblea de Marruecos, o también la Oficina de la Fiesta Nacional, de la que es miembro el Presidente del *Riksdag* de Suecia. En todos los casos se trata de instituciones que no intervienen directamente en la gestión cotidiana del país; son órganos en los que la presencia del Presidente de una Asamblea parlamentaria es sin duda una seguridad de actuar con sabiduría e imparcialidad.

... pero nombra a veces a miembros de órganos reguladores...

Sin participar él mismo en órganos exteriores a la Asamblea, el Presidente puede desempeñar una función en el Estado al disponer de un poder de nombramiento de miembros de órganos en general reguladores o al figurar entre las autoridades que deben ser consultadas en determinadas circunstancias. Como se ha podido observar en lo que respecta a su situación protocolaria, los Presidentes de las Asambleas

de tradición británica tienen la función más difuminada dentro del Estado y son con menos frecuencia consultados o llamados a designar personalidades en órganos exteriores al Parlamento. Por el contrario, en Francia y en numerosos países de influencia francesa, se observan en este sentido ejemplos típicos. Así, los Presidentes de la Asamblea Nacional y del Senado francés son competentes para nombrar cada uno tres miembros del Consejo Constitucional y del Consejo Superior de Medios Audiovisuales, y un miembro de los Consejos Superiores de la Magistratura, los Tribunales Administrativos y Superiores de Apelación y las Cámaras Regionales de Cuentas, y para presentar junto al Presidente del Consejo Económico y Social una lista de personalidades entre las que se nombrarán los miembros del Consejo de la Política Monetaria. Asimismo, en Burkina Faso, Congo, Djibouti, Malí o Marruecos, el Presidente de la Asamblea nombra o propone uno o varios miembros del Consejo Constitucional. En Níger nombra miembros de los Consejos Superiores de la Magistratura y de la Comunicación. La participación en el nombramiento de miembros de los Tribunales Constitucional o Supremo incumbe también a los Presidentes de las Asambleas parlamentarias de Armenia, la República de Corea o Ucrania.

... o debe ser consultado en ciertas circunstancias

En lo que respecta a la consulta de los Presidentes de las Asambleas, se produce por lo general antes de una disolución. Ese es el caso también en Francia y en países como Argelia, Camerún, Congo y Senegal, (en donde el Presidente es también consultado en caso de referéndum), pero ese procedimiento también se aplica en Armenia, Croacia, Finlandia, Hungría, Irán, Kenya, Polonia, Rumania y Yugoslavia. En regímenes parlamentarios europeos, como los de Bélgica, Italia o Noruega, los Presidentes de las Asambleas son también consultados al constituirse el Gobierno. En Suecia corresponde incluso al Presidente del Riksdag someter a la votación de este último un candidato para las funciones de Primer Ministro. Por último, siguiendo el ejemplo de Francia, los Presidentes de las Asambleas en países como Malí, Marruecos o Túnez, deben ser consultados cuando el Jefe del Estado decide ejercer poderes excepcionales en caso de crisis; en

Armenia debe consultarse al Presidente de la Asamblea Nacional en caso de riesgo inminente que afecte al orden constitucional.

(b) El Presidente tendrá en general la representación de la Asamblea en el nivel internacional

En el nivel internacional, la mayoría de los Presidentes aseguran la representación de su Asamblea en el seno de instancias especializadas en materia de cooperación interparlamentaria de carácter mundial, como la Unión Interparlamentaria, regional, como la Organización Interparlamentaria de la ASEAN, el Parlamento latinoamericano, la Unión de Parlamentarios de Asia y el Pacífico y la Unión de Parlamentarios Africanos, o lingüística, como la Asamblea Internacional de Parlamentarios Francófonos, o entidades que respondan a otros criterios, como la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth. Además, un gran número de ellos se encargan de las relaciones con los Parlamentos extranjeros, a no ser que esta función corresponda a la Mesa o sea compartida con ésta, como es el caso por ejemplo en España, Francia, Perú o Túnez, o con el Secretario General y sus servicios, como en Eslovenia y el Reino Unido. También debe tenerse en cuenta la parte informal correspondiente a las misiones y viajes oficiales de Presidentes de Asambleas al extranjero, en donde encuentran no sólo a sus homólogos sino también en general a las más altas personalidades del Estado. Ahora bien, no les corresponde evidentemente ocuparse de los asuntos extranjeros. Los Presidentes de las Asambleas sólo desempeñan una función concreta en el control de los asuntos extranjeros o de la defensa en una minoría de países, principalmente en aquellos en donde participan *ex officio*, como ya se ha indicado, en consejos de defensa o de seguridad, como es el caso de los Presidentes de los Senados de Chile y Polonia. El Presidente del *Riksdag* de Suecia también interviene como miembro de derecho del Consejo Consultivo de Asuntos Extranjeros y de Presidente, en época bélica, de una formación reducida del Parlamento. Por último, obsérvese que en las Comoras el Presidente es incluso competente para dar su opinión, conforme a la Constitución, sobre el despliegue de las fuerzas armadas. Ciertamente es que esas situaciones son excepcionales y que el Presidente, cualquiera que sea su influencia y su prestigio internacional,

ocupa ante todo funciones centradas en la propia institución parlamentaria y en particular en las sesiones públicas.

SEGUNDA PARTE FUNCIONES DE LA PRESIDENCIA

El análisis detallado del estatuto de la presidencia ha permitido en particular definir el lugar del Presidente tanto dentro de la Asamblea como en el marco de los poderes públicos y en el entorno internacional. Ahora bien, la cuestión central, de la que depende la definición de su función, corresponde a las funciones de la presidencia. Parece que debe establecerse una distinción fundamental entre dos grandes tipos de funciones. Algunas de ellas están vinculadas a la presidencia de la Asamblea, concebida como institución, mientras que otras se hallan vinculadas directamente a la presidencia de la Asamblea como cuerpo deliberante, esto es, a la dirección de la sesión pública *stricto sensu*.

I. Presidencia de la Asamblea como institución

Al ejercer las funciones de la presidencia institucional de la Cámara, el Presidente puede verse obligado a realizar una doble misión. En efecto, es posible que tenga que asegurar la dirección administrativa de la Asamblea y organizar el trabajo parlamentario.

1. Dirección administrativa de la Asamblea

Aunque sean ante todo un cuerpo deliberante, las Asambleas parlamentarias presentan también las características de una administración. Para funcionar, todo Parlamento requiere una logística, asegurada por distintos servicios que han de desempeñar fundamentalmente una doble misión: aportar una ayuda técnica a los parlamentarios para el ejercicio de su mandato y asegurar la gestión *stricto sensu* de la propia institución. Esto supone la organización administrativa de los distintos servicios, agrupados por lo general bajo la autoridad de un alto funcionario que recibe el título, según los casos, de *Greffier*, Secretario General o Director General. Ello supone también que el Parlamento disponga de sus propios medios financieros, esto es, de un presupuesto que pueda gestionar libremente, con objeto de que esté garantizada su autonomía material, lo que implica la independencia política. Naturalmente este presupuesto debe servir para pagar a los parlamentarios una indemnización o un sueldo, cuyo importe les

permitirá dedicarse a su labor, cualquiera que sea su patrimonio, permitiendo además el pago de sueldos a los colaboradores y funcionarios parlamentarios y logrando que la Asamblea reúna la documentación necesaria para sus trabajos, lo que supone en general la creación de una biblioteca y la disponibilidad de créditos de estudio.

Debe destacarse inicialmente la enorme disparidad de medios de los distintos Parlamentos y el número muy variable de miembros de su personal, que oscila entre algunas unidades y varios miles. Además debe establecerse una distinción entre el personal de la Asamblea, dependiente de la autoridad del más alto funcionario, y los colaboradores personales de los parlamentarios y de los grupos políticos. Es difícilmente concebible que las tareas de procedimiento y gestión no estén a cargo de un personal especializado y al servicio del conjunto de los parlamentarios, pero puede concebirse por el contrario que las tareas de asesoramiento y estudio correspondan a colaboradores vinculados a cada parlamentario en particular o a un grupo político; por último pueden coexistir los dos tipos de colaboraciones.

Primera personalidad de la Asamblea de la que encarna su autoridad, el Presidente desempeña naturalmente una función de primer plano en lo que respecta a la elección del que aparece como su primer colaborador y a la organización de los servicios, la elaboración y la aplicación del presupuesto.

(a) Nombramiento del Secretario General y organización de los servicios

El conjunto de los servicios de administración parlamentaria depende habitualmente de la autoridad del Secretario General o *Greffier*. En los Parlamentos bicamerales, cada Asamblea suele disponer de ese alto funcionario, pero sucede, como en Suiza, que sólo haya uno para las dos Cámaras. También puede ocurrir, como en Francia, pero también Dinamarca o Suecia, que dentro de una Asamblea coexistan dos altos funcionarios, independientes entre sí y del mismo rango, de los cuales el primero está a cargo de los servicios legislativos y el segundo de los servicios administrativos. También se observa, como en Bélgica o en los Países Bajos, la existencia de un Director de los servicios

administrativos o de un Secretario General Adjunto, subordinado al Secretario General de la Asamblea.

El Secretario General o *Greffier* de la Asamblea tiene a ese respecto una función concreta, que exige una amplia experiencia del funcionamiento del Parlamento. Además de la dirección de los servicios propiamente dichos, ejerce ante todo una función de asesoramiento de la presidencia y de los órganos dirigentes de la Asamblea, en particular en lo que respecta al procedimiento parlamentario y la interpretación de los reglamentos internos. Con la destacada excepción de Estados Unidos, en donde en las dos Cámaras corresponden las cuestiones de procedimiento a un experto especializado, el *Parliamentarian*, el Secretario General ejerce prioritariamente esta tarea. En segundo lugar, en numerosos Parlamentos está también encargado de asesorar a los parlamentarios para la redacción de las propuestas de ley e incluso para examinar su admisibilidad. Las competencias muy especializadas que exige esa función hacen que, en la mayoría de los casos, el Secretario General proceda de la administración de la Asamblea y que en ella haya realizado casi toda su carrera. En cualquier caso, la enumeración de las tareas del Secretario General permite deducir fácilmente que ha de disponer de la confianza del Presidente, pero también de la de la Asamblea, y por consiguiente de los parlamentarios de la oposición. Necesariamente su modo de designación ha de resentirse, pues intervienen por lo general, pero conforme a modalidades y con una "intensidad" que pueden diferir, los parlamentarios con cuya confianza debe contar.

Cuando la elección del Secretario General corresponde a la Asamblea o a sus órganos dirigentes, existen tres sistemas, que además pueden combinarse entre ellos: nombramiento por el propio Presidente, por un órgano colegial o por la Asamblea en pleno, en cuyo caso se parece a una elección. Pero el nombramiento puede corresponder también a una autoridad externa, por lo general, el Jefe del Estado. Ahora bien, cualquiera que sea el sistema practicado, el Presidente no carece de influencia en la elección del Secretario General, ya sea que disponga de un poder oficial de presentación o de nombramiento o bien que ejerza una función indirecta.

Parece lógico que la elección del primer funcionario de la Asamblea corresponda a la institución a la que debe servir, y en el seno de esta

Asamblea, que esa competencia sea propia de su Presidente, con el cual el Secretario General ha de colaborar estrechamente. Así sucede en numerosos Parlamentos de países muy alejados desde los puntos de vista geográfico y político: Polonia, Portugal, la República Checa y Ucrania, pero también Argelia, Israel, Nicaragua, la República Árabe Siria o Uruguay, o igualmente Malí, Marruecos, Senegal y Túnez. El Secretario General está también al servicio del conjunto de la Asamblea y su elección exclusiva por el Presidente reflejaría insuficientemente esta necesidad. Por ello, en numerosos Parlamentos su designación incumbe a un órgano colegial, por lo general la Mesa, en el seno del cual están representados los distintos grupos políticos. Este es el sistema practicado en Francia y en buen número de países africanos de tradición parlamentaria francesa: Camerún, Níger, Togo, etc. Ese es también el caso en España, la Federación de Rusia, Italia y Países Bajos. Obviamente, el Presidente no está ausente de ese mecanismo ya que preside la Mesa. Le corresponde además, a veces incluso formalmente, como en España o Italia, proponer el nombre del interesado. Por último, para destacar la vinculación entre la Asamblea y su primer servidor, el Secretario General puede ser nombrado por la propia Asamblea, con frecuencia conforme a la sugerencia o la propuesta del Presidente, como en Estados Unidos, Rumania o Yugoslavia.

Por el contrario, en ciertos Parlamentos la designación del Secretario General es una prerrogativa, por lo menos en derecho, del Ejecutivo, conforme al modelo británico, en donde el Secretario es nombrado por la Corona.¹⁵ Sin embargo, no puede imponerse una elección a los parlamentarios, y en particular al Presidente, sin que sean por lo menos consultados, cuando no están directamente asociados a la elección. En Nueva Zelandia, el Presidente recomienda un candidato; en Camboya, el Secretario General es nombrado por el Rey, pero conforme a la propuesta del Presidente y del Vicepresidente de la Asamblea; en Suiza, el Secretario General es nombrado por el Consejo Federal, pero propuesto por una conferencia de coordinación entre las dos Asambleas

¹⁵ Este es el caso en Australia, Canadá, Irlanda, Nueva Zelandia, Sri Lanka y Zambia, pero otros Parlamentos de tradición británica no han seguido este ejemplo y el nombramiento de los secretarios en Botswana, la India y Nauru corresponde al Presidente de la Cámara, mientras que en Ghana incumbe a la Mesa.

que comprenden sus dos Presidentes, y en el Reino Unido se sigue la tradición de designar al Secretario Adjunto. Así pues, la designación del primer funcionario de la Asamblea por el Ejecutivo aparece más como una supervivencia histórica (en el Reino Unido se considera siempre que el soberano forma parte del Parlamento) que como el signo de la intromisión gubernamental en los asuntos internos del Parlamento.

Se observará además que, en la mayoría de los casos, el Secretario General goza de cierta "garantía del empleo" o incluso de una auténtica permanencia una vez nombrado. Sin embargo, cuando la elección del Secretario corresponde sólo al Presidente, no es raro que se acompañe de un poder de revocación. Además, cuando la elección del Secretario General por la Cámara, como sucede en Estados Unidos, tiene carácter político, el cambio de mayoría ocasiona lógicamente su partida, según el sistema tradicional de mutación.

Si los Presidentes desempeñan una función determinante, aunque con bastante rareza exclusiva, en la designación del Secretario General, lo mismo sucede en lo que respecta a la organización de los servicios y la contratación del personal. En efecto, si bien el Presidente organiza naturalmente con libertad su propio gabinete y contrata sus propios colaboradores, en general no es competente para determinar por sí solo la organización administrativa o nombrar y ascender a los miembros del personal, pues además la contratación inicial está basada con bastante amplitud en el sistema en curso.

En ciertos Parlamentos, esta tarea le escapa incluso totalmente, confiándola al Secretario General. Así, por ejemplo, los Secretarios Generales de las Asambleas del Canadá, Japón, India, Israel o Nueva Zelandia nombran y destituyen al personal del Parlamento. Por el contrario, este poder es ejercido por el propio Presidente en el *Bundestag* alemán, en Austria, Dinamarca, España o Senegal. Sin embargo, el Presidente no actúa verdaderamente solo.

En Dinamarca, en donde el Presidente posee con seguridad una función preponderante, tiene la responsabilidad de la organización interna del *Folketing*, de sus servicios y de sus cuentas, pero previa consulta con los Vicepresidentes. En Alemania, el Presidente es la autoridad suprema de la administración, conforme a la disposiciones del reglamento, pero el Presidium desempeña una función importante en lo que respecta al personal, mientras que el Comité de decanos posee

atribuciones administrativas, en particular financieras, y estatuye respecto a los asuntos internos del *Bundestag*. En España, los Presidentes de las dos Cámaras ejercen, conforme a la propia Constitución, los poderes administrativos en las Asambleas que presiden, pero esta función no excluye a la de la Mesa de la Cámara de los Diputados o a la de la Comisión de Régimen Interior del Senado. En Senegal, el Presidente es "el jefe administrativo de la Asamblea" y por ello "todos los servicios administrativos dependen de su autoridad" y, es "asistido por los administradores y el Secretario General", pero la Mesa determina la organización y el funcionamiento de los servicios. De hecho, en numerosos casos, la organización de los servicios y la contratación de los miembros corresponde al órgano colegial, la Mesa cuando existe o un órgano especializado, que el Presidente preside en general, pero que tiene la ventaja de ser representativo de la composición de la Asamblea. Así es la práctica en Bélgica, Brasil, Congo o Suecia. En Francia, la Mesa tiene poderes para organizar y dirigir los servicios y para nombrar a los funcionarios de jerarquía más elevada, pero el Presidente y los principales administradores, de modo conjunto o por separado según los casos, nombran a los restantes empleados. En Westminster, la contratación del personal y la organización de los servicios corresponden a la Comisión de la Cámara de los Comunes, presidida por el *Speaker*. En definitiva, si bien los Presidentes de Asamblea tienen que intervenir, con más o menos intensidad, en las cuestiones relativas al personal y a la organización de las estructuras administrativas, sólo figuran como jefes de administración en un número limitado de Parlamentos, situados en general en los países del África negra, como Burkina Faso, Malí o Senegal, pues la transposición del modelo francés en esos Parlamentos no se manifiesta por un refuerzo de los poderes del Presidente.

(b) Elaboración y ejecución del presupuesto de la Asamblea

La función desempeñada por los Presidentes de Asambleas en la preparación y ejecución del presupuesto de las instituciones que presiden varía también sobremanera de un país a otro. En algunos casos, el Presidente no tiene responsabilidades especiales, por lo menos de derecho. Así, en Francia, el presupuesto de las Asambleas es preparado por una

comisión que agrupa los tesoreros de cada una de ellas y que está presidida por un presidente de Cámara en el Tribunal de cuentas. Los créditos necesarios se inscriben después en el proyecto de ley de finanzas y es habitual que sean adoptados sin discusión. En Italia, el presupuesto es preparado por los cuestores, examinado por la Mesa, ciertamente presidida por el Presidente, y adoptado por la Asamblea interesada.

En la Cámara de Representantes de Estados Unidos es elaborado por una subcomisión de la Comisión del presupuesto. En Estonia y Nepal, para tomar ejemplos alejados desde los puntos de vista geográfico y político, el Presidente se halla también ausente de la elaboración del presupuesto. En ciertos Parlamentos, como Níger, Portugal, Sri Lanka o Tuvalu, por ejemplo, esta tarea incumbe por derecho propio al Secretario General y a sus servicios. En el Senado polaco, éste propone un proyecto de presupuesto al Presidium; en Brasil, la Mesa aprueba las propuestas formuladas por la dirección general.

Por el contrario, en numerosas Asambleas el Presidente desempeña una función activa en la elaboración del presupuesto. Esta misión se le confía a veces directamente, como sucede en Argentina, Australia, Austria, Bolivia, Costa Rica, Filipinas, Paraguay, Uruguay y Yugoslavia, por ejemplo. Puede recurrir naturalmente a los servicios del Secretario General o de un Secretario Tesorero, como en Djibouti, limitarse a dar instrucciones para su elaboración como en Chipre, o determinar las orientaciones presupuestarias, como en Sudáfrica. En Marruecos, supervisa la preparación del presupuesto realizada por la tesorería, y en la India controla los trabajos preparatorios realizados por el Secretario General. En otros casos, el Presidente está encargado de formular propuestas que somete a la propia Asamblea, como en Bulgaria o Grecia, o al Poder ejecutivo, cuando éste se halla asociado al procedimiento. Así, los Presidentes de cada Asamblea dirigen propuestas al Presidente de la República en Chile y recogen las previsiones de ingresos y gastos, que transmiten al Ministro de Hacienda, en el Japón.

Es muy corriente que el proyecto de presupuesto sea preparado en un órgano colegial o en una comisión, presididos por el Presidente, que desempeña al efecto una función determinante. Así, en Dinamarca, la Federación de Rusia, Luxemburgo, Noruega y la Segunda Cámara de los Estados Generales de los Países Bajos, pero también en Argelia, Egipto, Líbano y Túnez, el presupuesto es elaborado por la

Mesa. En Islandia, el Presidente formula propuestas dirigidas al Presidium y en Israel a un órgano conjunto formado por la Comisión de la Cámara y la Comisión de finanzas. En Bélgica, el Presidente preside la Comisión de la contabilidad, que prepara el presupuesto.

En varias Asambleas de tipo británico, la influencia del *Speaker* se ejerce también en un marco colegial, lo que merece destacarse: en Westminster y también en Nauru, como Presidente de la Comisión de la Cámara, en el Canadá como Presidente de la Mesa de gestión interna, y en Irlanda como Presidente de la Comisión de cuestiones de procedimiento y privilegios. Por último, en ciertas Asambleas, el proyecto de presupuesto es sometido a la aprobación del Presidente; ese es el caso en particular en Hungría, Malta, Tailandia o Zambia.

La ejecución del presupuesto plantea consideraciones del mismo carácter. A veces el Presidente está encargado de modo directo. Así, en el *Bundestag*, aplica el presupuesto preparado por el Comité de decanos. Cuando el Presidente desempeña una función destacada en materia administrativa y financiera, cumple naturalmente esa tarea con la ayuda de servicios especializados. Pero es más corriente que el Presidente sólo ejerza un simple control o que quede en un nivel secundario respecto a una función ejercida por los tesoreros, cuando existen, o asegurada directamente por los servicios competentes.

En definitiva, el examen de los numerosos casos presentados permite deducir que el Presidente rara vez está totalmente al margen de las cuestiones administrativas y financieras, pero que también es raro que tenga toda la responsabilidad y aún más excepcional que se encargue de las mismas. Naturalmente es más corriente que encuentre su lugar en la organización del trabajo parlamentario, aunque sus competencias difieran de un Parlamento a otro.

2. Organización del trabajo parlamentario

En efecto, la responsabilidad del Presidente de organizar el trabajo parlamentario tiene una amplitud y una intensidad variables en los distintos casos. Puede así desempeñar una función destacada o más difuminada tanto en lo que respecta a la distribución del trabajo como a la preparación de los debates.

(a) *La distribución del trabajo: ¿qué función desempeña el Presidente en la composición, la presidencia y las atribuciones de las comisiones?*

Las Asambleas constituyen órganos demasiado numerosos para deliberar útilmente en sesión plenaria, sin preparación, de todas las cuestiones que se les pueden someter. Ese es el motivo de que existan órganos más limitados, en los que el trabajo está previamente repartido: las comisiones.

No es este el lugar para describir detalladamente la composición y la función, muy variables según los Parlamentos, de estas comisiones, que justificarían por sí solas que se les dedique una publicación especial. El hecho es que su existencia es una característica común en todas las Asambleas, como sucede también con la presidencia. Sin embargo, tanto sus competencias como sus formas ofrecen tales disparidades que apenas es útil interesarse por la función que el Presidente puede desempeñar a su respecto sin examinar previamente, aunque sea sucintamente, sus principales características.

En efecto, el término de comisión figura entre los más polisémicos. No dice nada de las funciones del órgano así denominado. Todo lo más podría indicar que se trata de un órgano limitado, formado sólo de cierto número de parlamentarios, a la inversa de la sesión plenaria. Ahora bien, este enfoque sería inexacto debido a la existencia en numerosos Parlamentos de la Commonwealth de una "Comisión de la Cámara entera", que reúne en "grupo de trabajo" a todos los miembros de la Asamblea que desean participar, y por ello en teoría al conjunto de los parlamentarios, en un entorno menos formalista. La importancia de las comisiones es también muy variable según los países y la realidad que se desea considerar. Así, en Estados Unidos, la función de los *Standing Committees* fue en una época tan determinante que el Presidente Woodrow Wilson calificó al sistema político estadounidense de gobierno realizado por los *Standing Committees* del Congreso. Esa situación se explicaba no sólo por el número de estas comisiones (casi una por senador antes de la guerra de 1914, por ejemplo) sino ante todo por las reglas muy especiales de selección, pues la *Seniority Rule* equivalía a atribuir los puestos más importantes a los parlamentarios más antiguos y mejor "instalados" en su circunscripción. Por el

contrario, cuando las comisiones se forman por sorteo, no son permanentes y su vida está ligada al estudio de la cuestión, su influencia puede ser mucho más limitada. En ese sentido, la voluntad de los constituyentes de 1958 en Francia de limitar la función del Parlamento se puso de manifiesto tanto en la reducción drástica del número de comisiones permanentes como en el envío de proyectos y propuestas de ley en principio a comisiones especiales y sólo en otro caso a comisiones permanentes.

Sin pretender establecer una descripción exhaustiva de las distintas comisiones parlamentarias, pueden diferenciarse las comisiones con competencia general de las comisiones especializadas, las comisiones de la "Cámara entera", que reúnen al conjunto de los parlamentarios, de las comisiones reducidas a un número limitado de miembros, las comisiones permanentes, cuya duración es igual a la de la legislatura o por lo menos a la de la sesión, de las comisiones especialmente establecidas para el estudio de un texto, las comisiones legislativas de las comisiones de control o investigación, y las comisiones encargadas de seleccionar los textos o las enmiendas presentados a la Asamblea de las encargadas de preparar el estudio de la ley examinando o redactando de nuevo los proyectos de ley, cuando no es adoptándolos, como sucede en Italia, en donde una parte apreciable de la legislación (las *leggine*) resulta de los trabajos y la votación de las comisiones. Debe destacarse también la existencia en numerosos Parlamentos, como en el de Estados Unidos, de "subcomisiones", cuyo número no ha cesado de aumentar, llegando en la actualidad a unas 250, de competencias inevitablemente "muy especializadas" y que manifiestan a menudo una marcada influencia de los grupos de presión. Entre las comisiones de selección de textos o enmiendas debe destacarse la función decisiva, en particular en los Estados Unidos, de la "Comisión de Normas", que no sólo puede decidir la inscripción de una propuesta en el orden del día sino también determinar las condiciones de su examen, por ejemplo, prohibiendo la presentación de enmiendas, ¡lo que en la práctica equivale a impedir su adopción! Hasta los años setenta, la *Seniority Rule* garantizaba, en la comisión de normas, a los parlamentarios más antiguos, tanto republicanos como demócratas, una función determinante en el establecimiento del orden del día. También hay que destacar, entre las comisiones, la función muy especial que desempeñan las

comisiones mixtas o comisiones de conciliación en los Parlamentos bicamerales, que reúnen a un número limitado de representantes de cada Asamblea con objeto de llegar a un acuerdo sobre los textos en curso de examen. Asimismo debe mencionarse la función muy especial de las "comisiones" del reglamento o "comisiones" de administración interna, que no tienen, como su nombre indica, función legislativa sino una misión más cercana de las que corresponden, por ejemplo, a la Mesa o a la Conferencia de Presidentes en las Asambleas francesas. Tampoco tienen función legislativa las "comisiones" o "comités" de selección de candidaturas, para formar parte ... de las comisiones. Por último, conviene recordar aquí la función muy original que desempeñan en las Cortes españolas, la Asamblea de la República portuguesa y algunas otras Asambleas, en especial en los países comunistas, la Diputación o Comisión Permanente, formación reducida del Parlamento entre las sesiones, que dispone al respecto de prerrogativas muy amplias.

Al leer esa enumeración rápida se observa la importancia de las funciones de las comisiones y el interés que pueden tener su composición y en particular su presidencia.

Así pues, parece determinante la función del Presidente de la Asamblea en lo que respecta a la constitución de las comisiones, la designación de sus miembros y de sus órganos dirigentes o sus atribuciones. En numerosos Parlamentos, como en Francia, el Presidente no interviene en el proceso de designación de las comisiones, pero la situación es distinta, por ejemplo, en Estados Unidos o en el Reino Unido. Así, en Westminster, los nombramientos en los *Standing Committees* están a cargo de un comité de selección de once miembros, cuya composición toma en cuenta el equilibrio de los partidos, las competencias y la distribución geográfica de los parlamentarios, pero los *Standing Committees* están presididos por los miembros del *Speaker's panel*, formado por una decena de parlamentarios designados por el *Speaker* al comienzo de cada sesión, previa presentación de los jefes del gobierno y de la oposición. En la Cámara de Representantes estadounidense, el *Speaker*, que como es sabido es también el auténtico jefe de la mayoría, "recomienda" a los miembros de la mayoría de la Comisión de normas, cuya función determinante se ha destacado y preside, cuando pertenece al partido demócrata, el *Democratic Steering and Policy Committee*, que selecciona a los miembros de las comisiones.

El *Speaker* de la Cámara o el Presidente del Senado designan también a los miembros de las *Conferences Committees*, que son comisiones de conciliación entre las dos Asambleas y que tienen una función determinante en el sistema bicameral estadounidense. Si bien en Alemania, como en Francia o Italia, las comisiones del *Bundestag* están formadas proporcionalmente a los grupos, los Presidentes de estas comisiones están designados por su parte por el "Comité de decanos", que agrupa al Presidente, los Vicepresidentes y los representantes de los grupos políticos.

Sin embargo, en general es raro que el Presidente de la Asamblea esté dotado del poder de nombrar comisiones. Esta situación se observa en Marruecos, en ciertos países de la Commonwealth, como la India, Lesotho, Tuvalu o Zambia, y también a veces en América Latina, como en Paraguay o Venezuela. En Italia, el Presidente de la Cámara de Diputados nombra a los miembros de las comisiones especiales competentes para las cuestiones de procedimiento, electorales o relativas a las inmunidades.

Asimismo, no es una regla general, aunque sea más habitual, que el propio Presidente presida las comisiones; son excepciones el caso de Egipto, en donde el Presidente preside las comisiones en las que participa, o de Kenya, en donde el *Speaker* es Presidente de derecho de las comisiones. Se observa que cuando se presenta esa situación, se trata más frecuentemente de comisiones relacionadas con la organización del trabajo de la Asamblea o que encarnan su permanencia. Así, las Comisiones de candidaturas están presididas por el Presidente en Botswana, Chipre, Singapur o Zimbabwe, las Comisiones del Reglamento en Dinamarca, Grecia, Italia y Sudáfrica, las Comisiones de los servicios de la Cámara o del personal en Belice, Bolivia, Nueva Zelanda y Tailandia, o la del presupuesto parlamentario en Grecia. Asimismo, en el Reino Unido, igual que en algunas Asambleas que siguen este ejemplo, como las de Australia o Singapur, el *Speaker* preside la Comisión de la Cámara que tiene una función administrativa y que reúne en Westminster al líder de la mayoría, al de la oposición y a otros tres parlamentarios. En el *Lok Sabha* indio, el *Speaker* preside la Comisión asesora de asuntos gubernamentales encargada de formular recomendaciones sobre el tiempo que ha de dedicarse a los distintos temas del programa gubernamental y de proponer también temas de

deliberación. Por último, muy naturalmente, el Presidente preside la Diputación o Comisión Permanente, como sucede en España, pero también en países socialistas tales como la República Popular Democrática de Corea o el Viet Nam. Asimismo, en Alemania, la Comisión Mixta, formación del Parlamento en situación de urgencia, comprende miembros del *Bundestag* y del *Bundesrat* y está presidida de derecho por el Presidente del *Bundestag*.

Aunque presidan de derecho pocas comisiones, los Presidentes de las Asambleas pueden ser designados, igual que otros parlamentarios, para presidir algunas de ellas. Así, muy recientemente en Francia, el Presidente de la Asamblea Nacional presidió una comisión de investigación.

Por último, la presidencia de las comisiones puede ser una simple facultad dejada a la evaluación del Presidente. En Chipre o España el Presidente puede, si lo desea, presidir cualquier comisión. Sin embargo, esas situaciones no constituyen la regla general y son más bien raras.

Por el contrario, es práctica habitual en la gran mayoría de los Parlamentos que el Presidente tenga competencia para someter un texto al estudio de una comisión. Esa competencia es tanto más importante cuanto que se acompaña en Italia de la facultad de enviar ciertos proyectos de ley a una comisión para su adopción definitiva.¹⁶ Cuando esa prerrogativa no pertenece al Presidente, corresponde más frecuentemente a la Mesa o a la Conferencia de Presidentes que preside el Presidente, o incluso a la propia Asamblea, como en Alemania o en la Dieta polaca.

(b) Preparación de los debates

Si bien la presidencia de los debates es una tarea que incumbe de modo prioritario, como se observará, al Presidente de la Asamblea, la preparación de los debates le corresponde igualmente, aunque con

¹⁶ Obsérvese que ese procedimiento no es aplicable a las reformas constitucionales o electorales, las leyes de finanzas, la ratificación de los tratados o las delegaciones legislativas. Además, el Gobierno o la décima parte de los miembros de la Cámara o la quinta de los miembros de la Comisión pueden pedir que el texto sea enviado a la propia Asamblea.

matices, en el marco de sus funciones de dirección de la institución parlamentaria y de organización de sus trabajos.

¿Puede convocar el Presidente la reunión de la Asamblea?

Una de las primeras tareas en esta materia consiste en convocar la reunión de las Asambleas. En la gran mayoría de los casos no tiene jurisdicción sobre el régimen de sesiones ordinarias o de derecho. El propio texto constitucional determina las fechas e incluso la duración de las sesiones, como sucede en Francia, pero también en Bélgica, España, Grecia, Hungría, Portugal o Rumania. También sucede que la convocatoria de las sesiones corresponda al Jefe del Estado, conforme a la tradición monárquica de que las Cámaras no puedan deliberar a su conveniencia sino quechayan de ser convocadas por la más alta instancia del Estado, que "abre" la sesión del Parlamento, pronunciando a menudo un discurso que presenta las grandes directrices de la política que aplicará el gobierno. Este es el sistema británico o por lo menos lo que parece ser; en efecto, en la práctica y en ausencia de reglamentación escrita, "a la que sustituyen la tradición y el concepto de interés público",¹⁷ el Parlamento británico puede deliberar sin limitación de duración y ciertas sesiones se han prolongado más de un año. Por último, conforme al principio eminentemente democrático y "revolucionario" de la "permanencia de las Asambleas", se considera que el Parlamento está siempre en sesión y ésta se confunde entonces con el concepto de legislatura, de modo que las Asambleas pueden deliberar todo el año y de modo ininterrumpido (así lo disponen, por ejemplo, las Constituciones checa, eslovaca y rusa), decidiendo la propia Asamblea la clausura y la reanudación de sus sesiones, como sucede en el *Bundestag* alemán.

En realidad, en la práctica, las diferencias entre los sistemas que acaban de mencionarse son mucho menos tangibles. Las sesiones fijas determinadas por la Constitución no excluyen las sesiones extraordinarias, la convocatoria dejada a la discreción de la "Corona" o del Jefe del Estado, por lo menos en los regímenes democráticos,

¹⁷ Michel Ameller, *Parlements*, PUF, 1966, p. 143.

es una ficción y las Asambleas se reúnen cuando lo desean y a veces, como se ha visto, una gran parte del año; a la inversa, el funcionamiento teóricamente continuo del Parlamento origina aplazamientos sistemáticos que conducen a un mecanismo de sesiones en el que, cuando no está previsto expresamente, como en Alemania, la Asamblea decide la fecha de sus sesiones. Cualquiera que sea el modo de desencadenamiento de la reunión del Parlamento en sesión, el Presidente de la Asamblea no constituye en general un elemento determinante y son muy raros los casos, como en Eslovenia o Letonia, en donde el Presidente convoca las sesiones ordinarias, a menos que se limite a ejercer una función notarial, como en Hungría, y las fechas de las sesiones estén fijadas por la Constitución. La presidencia desempeña a veces una función más importante en lo que se refiere a la reunión del Parlamento en sesión extraordinaria. Se trata de sesiones organizadas fuera de las celebradas "ordinariamente" por el Parlamento. En teoría, no deben confundirse con la reunión de una Asamblea que se aplaza en el curso de la sesión. En la práctica, en un sistema de "permanencia de la Asamblea", son muy parecidas las reuniones excepcionales de las Cámaras durante un período de aplazamiento anual ordinario. Ciertamente es que la convocatoria de las sesiones extraordinarias suele ser atributo del Poder ejecutivo: Jefe del Estado o del Gobierno. Incluso en Estados Unidos, país por excelencia de la separación de poderes, las sesiones especiales de cada Asamblea son convocadas por una orden presidencial. Sin embargo, en cierta medida las Cámaras pueden estar asociadas al procedimiento o dotadas de una competencia asociada para obtener la celebración de una sesión extraordinaria. Por lo general estas sesiones se organizan a petición de cierta proporción de parlamentarios: la mayoría absoluta de los miembros que componen la Asamblea Nacional en Francia, las dos terceras partes en Monaco o en el Camerún, la dos quintas partes en Dinamarca, por lo menos cien parlamentarios en Suecia o una cuarta parte en el Japón. También sucede, aunque los casos no sean muy numerosos, que el propio Presidente de la Asamblea pueda provocar la reunión de una sesión extraordinaria, como en Italia. Asimismo, en Eslovenia, Estonia o Granada, el Presidente tiene competencia para originar la reunión de sesiones "individuales", esto es, las que no están programadas regularmente, por oposición a las sesiones ordinarias. Así sucede

también en Madagascar. Por último, el Presidente puede no tener esa competencia, pero compartirla con un órgano colegial, como la Mesa o el Presidium, en Lituania, Noruega o San Marino, por ejemplo, o ser objeto de consulta, como el *Speaker* del *Lok Sabha* en la India. En Nueva Zelanda sólo puede actuar a petición del Primer Ministro y previa consulta con el jefe de la oposición.

Por el contrario, es más corriente que, en el curso de las sesiones, corresponda al Presidente convocar la Asamblea cuando se ha producido el aplazamiento por un voto explícito de la Cámara o por agotamiento del orden del día. Sin embargo, el alcance y el significado de tal competencia varían según la función que desempeñe el Presidente en la determinación del orden del día de la Cámara.

En efecto, cuando está dotado del poder de convocar la Asamblea y de fijar su orden del día, como sucede en el *Folketing* danés, el Presidente posee una responsabilidad primordial en la organización del trabajo parlamentario.

¿Tiene competencia el Presidente para fijar el orden del día?

La fijación del orden del día es sin duda uno de los elementos más importantes del proceso legislativo. Según una de las reglas antiguas del régimen parlamentario, las Asambleas son dueñas de su orden del día, pero este principio se halla en la actualidad sometido a fuerte presión. Ante las numerosas propuestas procedentes de los parlamentarios de todos los grupos y si bien la iniciativa parlamentaria es uno de los derechos y de las principales funciones de los elegidos de la nación, es importante elegir, aunque sólo sea por razones materiales vinculadas al "hacinamiento" de la sesión pública. Además, en todos los Estados modernos y cualquiera que sea el sistema político vigente, el Gobierno debe estar en condiciones de asegurar la dirección efectiva de los asuntos públicos y para ello de proponer a las Asambleas el examen del programa legislativo que estime necesario, lo que implica que pueda elegir de un modo u otro el momento del examen de los textos que presenta. En la práctica se sabe que, en el conjunto de las grandes democracias occidentales, la gran mayoría de la legislación procede de propuestas gubernamentales. Incluso en Estados Unidos, en donde se presenta a menudo al Congreso como el Parlamento más

potente del mundo y en donde, debido a la separación rígida de los poderes, el Ejecutivo no tiene la iniciativa de las leyes, los textos más importantes proceden de la presidencia y son presentados oficialmente por un miembro del Congreso. Naturalmente no es este el lugar de presentar un estudio exhaustivo de la fijación del orden del día en las Asambleas sino de examinar la parte que ha de tomar el Presidente.

En el Parlamento británico y en los inspirados de los procedimientos de Westminster, la fijación del orden del día escapa al *Speaker* y corresponde al Gobierno, más exactamente al líder de la Cámara, que es miembro del Gobierno. Habitualmente cada jueves anuncia el programa de debates de la semana, en respuesta a la petición del jefe de la oposición. El *Speaker* es una personalidad independiente encargada de la presidencia imparcial de los trabajos de la Cámara, pero la elección de las cuestiones que serán debatidas es considerada parte integrante de la política gubernamental y por ello corresponde a los representantes de la mayoría, lo que no impide la protección de los derechos de la oposición. Sin duda por el mismo motivo el *Speaker* estadounidense se ve llevado en la práctica, por el contrario, a gozar por sí mismo o por personas u órganos interpuestos, como la Comisión de Normas o el líder del grupo dirigente de su partido, que dependen en gran parte de él, de una función determinante en la elección de las cuestiones que figurarán en el orden del día. Pero el *Speaker* es precisamente, en Estados Unidos, el jefe de la mayoría. De modo estatutario, la organización de los trabajos no es competencia del Presidente sino que obedece a reglas bastante complejas, que confieren una función decisiva a las propias comisiones. En efecto, la Comisión de Normas sólo determina las condiciones de examen de las propuestas legislativas más importantes, mientras que los demás textos son enviados a comisiones permanentes, que determinan el calendario de examen.

Sin embargo, en ciertos Parlamentos, sin que la presidencia tenga un carácter tan comprometido como en Estados Unidos, el Presidente tiene la responsabilidad de fijar el orden del día. Así sucede en Dinamarca, Finlandia o el Japón. Obsérvese que en este último país, una modificación ha de ir seguida de una resolución de la Cámara. Al confiar esa tarea a la presidencia, el objetivo consiste precisamente en evitar toda parcialidad recurriendo al arbitraje de una autoridad que

ejerza sus funciones con plena objetividad, lo que no le impide tener en cuenta los deseos del Ejecutivo. La presidencia desempeña entonces una función muy especial que, sin ser partidista, le permite tomar en cuenta las exigencias de la acción gubernamental protegiendo, por la propia naturaleza de sus funciones, las prerrogativas de la Cámara. Sin embargo, no es muy corriente que el Presidente disponga por sí mismo del poder de fijar el orden del día. Por lo general lo comparte con los miembros de un órgano colegial, del que evidentemente forma parte y que preside: Mesa, Presidium, Conferencia de los Presidentes, etc. Así, en Alemania, el orden del día es establecido por el Comité de decanos, formado por el Presidente y los Vicepresidentes del *Bundestag* y por diputados que delegan los grupos políticos en función de sus efectivos. Sin embargo, la propia Asamblea puede tener que pronunciarse en caso de falta de unanimidad en el Comité.

En España, el Presidente actúa de acuerdo con la Junta de Portavoces; en Argelia, Estonia, Líbano y Madagascar se confía esa función a la Mesa; en Noruega, Polonia o Ucrania al Presidium. En los países de tradición francesa, como Camerún, Comoras y Djibouti, así como en Italia, esta función incumbe a la Conferencia de los Presidentes. Pero en Italia, si no puede obtenerse un acuerdo, el propio Presidente establece el orden del día y lo presenta a la Asamblea. En la Cámara de Representantes belga, el Presidente fija el orden de los trabajos después de haber escuchado la opinión de la Conferencia. En cuanto al propio sistema francés, es más complejo de lo que puede parecer a primera vista. En efecto, la Conferencia de los Presidentes es el lugar en donde se examina el orden del día y en donde en general se establece, pero ello no significa que lo haga esta Conferencia. El Gobierno, dueño prioritario del orden del día, está representado en la Conferencia y le comunica los textos que desea ver examinados y los días y las horas elegidos para este debate. Después puede modificar a discreción esa elección, sin que ello origine una nueva reunión de los Presidentes. El orden del día complementario es discrecional de las Asambleas, así como el de la sesión reservada a los temas elegidos por los parlamentarios desde la reforma constitucional de 1995; éstos son seleccionados por la Conferencia de los Presidentes, pero después la Asamblea tiene que pronunciarse respecto a las propuestas. De hecho, la Conferencia de los Presidentes es un lugar de examen privilegiado

y desempeña evidentemente una importante función, pero más en lo que respecta a las modalidades técnicas del debate que a la elección política de los temas examinados, que es fundamentalmente competencia del Gobierno. En cuanto al Presidente, tiene que disponer de cierta influencia, pero ésta no resulta de poderes que los textos le otorguen sino sólo del lugar político que ocupa en las relaciones entre el Gobierno y su mayoría. Esta situación no es propia de Francia sino que se encuentra en numerosos Parlamentos, en donde la función del Presidente depende en gran parte de la posición que ocupa entre los actores de la vida política. Así sucede en particular cuando el orden del día es establecido por la propia Asamblea, como sucede en un gran número de países, cualesquiera sean su situación geográfica o su régimen político: Argentina, Armenia, Bulgaria, Hungría y Países Bajos, por ejemplo. Naturalmente, la influencia presidencial es tanto mayor cuanto que, en la mayoría de los casos, el Presidente está encargado de formular propuestas que la Asamblea deberá rectificar.

¿Juzga el Presidente el carácter admisible de las iniciativas?

Por último, uno de los elementos de la preparación de los debates reside en el examen del carácter admisible de las iniciativas, antes de la discusión de las propuestas de ley y las enmiendas. Sin embargo, el propio carácter de admisibilidad está sometido a varias interpretaciones y la función del Presidente puede ser también distinta según los casos.

En términos generales, cuando el Presidente tiene competencia para apreciar la admisibilidad, lo hace respecto a reglas de procedimiento y al plazo de examen. En este sentido, los poderes del *Speaker* del *Lok Sabha* indio constituyen un buen ejemplo. Cuida del respeto de un plazo entre la presentación de un proyecto y su examen, y también de las reglas y exigencias de procedimiento; es el único competente para determinar si un proyecto tiene repercusiones económicas, lo que ocasiona, como en numerosos países, reglas especiales de examen, y puede declarar inadmisibles una enmienda desprovista de sentido. En Estados Unidos, tanto el *Speaker* de la Cámara como el Presidente del Senado pueden rechazar la admisión de un proyecto en algunos casos concretos establecidos por las reglas de procedimiento. Cuando se toma en cuenta una propuesta o una enmienda, un parlamentario puede

plantear el carácter inadmisibile, respecto al cual se pronuncia soberanamente el Presidente, excepto, lo que es raro, si la propia Cámara puede contradecir la decisión del Presidente.

En algunos Parlamentos, el examen de la admisibilidad corresponde al órgano colegial. Así, en Camerún, Congo y Djibouti, la Mesa es competente. En las Islas Marshall esa función incumbe al Consejo Legislativo del Parlamento. Además, el órgano colegial puede ser sólo competente, como en Francia, para las propuestas de ley, mientras que el carácter admisible de las enmiendas es apreciado por el Presidente o por la comisión competente, como en Nueva Zelanda. El órgano colegial puede constituir también un segundo nivel de examen. Así, en Bélgica, el Presidente es competente para apreciar el carácter admisible, pero en caso de duda se dirige a la Mesa, que puede por sí misma plantear la cuestión a la comisión competente. Por último, el examen del carácter admisible puede corresponder a la propia Asamblea, lo que no significa forzosamente que el Presidente esté ausente del procedimiento. En efecto, puede hallarse encargado de establecer una propuesta o de plantear una dificultad, respecto a las cuales votará la Cámara. Así, en Hungría o Noruega, el Presidente examina los problemas ligados al carácter admisible, pero la decisión corresponde a la Cámara.

Por último, bajo la autoridad de la presidencia o de los órganos dirigentes elegidos por la Asamblea, el examen de la admisibilidad técnica de las propuestas y enmiendas puede confiarse directamente al Secretario General y a sus servicios, como sucede en Costa Rica o en la Cámara de los Comunes británica, en donde el *Speaker* está encargado de la selección de las enmiendas y de su orden de presentación, pudiendo si es necesario agruparlas para proceder a su examen. Ahora bien, se trata de poderes situados en el propio núcleo de las actividades de la presidencia de los debates y de la sesión pública, que se estudiarán en el siguiente capítulo.

II. Presidencia de la Asamblea como cuerpo deliberante
Presidir las deliberaciones de la representación nacional es la principal función de un Presidente de Asamblea parlamentaria. Esta tarea se manifiesta ante todo y principalmente por la dirección de los propios debates, actividad que es apenas compatible con la participación en los debates que el Presidente ha de presidir. Además, para que las

leyes sean aplicadas, una vez votadas, deben respetarse ciertos procedimientos. El procedimiento que ha regido su adopción suele ser el que tiene que "acompañar" la ley hasta que entra en vigor.

1. Dirección de los debates

La dirección de los debates es la faceta visible y pública de las actividades del Presidente. Le incumbe de modo directo y personal, pero en la práctica el Presidente no puede en general asegurar por sí solo la presidencia del conjunto de las sesiones públicas. Entonces es sustituido por otro miembro de la Asamblea, el Vicepresidente en casi todos los casos, quien ejerce, con escasas excepciones, los poderes del Presidente respecto a la sesión pública. Los casos del Senado del Paraguay, en donde sólo el Presidente preside las sesiones públicas, o de San Marino, en donde no está prevista ninguna vicepresidencia ni suplencia, pero se trata de un Parlamento pequeño dotado además de dos "Presidentes", son excepcionales.

En los otros Parlamentos, como ya se ha indicado (véase más arriba), los Vicepresidentes, elegidos en general con el Presidente o después de él, pueden ejercer funciones de Presidente de la sesión. En Estados Unidos no hay Vicepresidentes elegidos. En la Cámara, el *Speaker* puede confiar la presidencia a uno de los colegas durante un breve período.¹⁸ En el Senado se elige en cualquier caso un Presidente *pro tempore* para sustituir al Presidente titular, que es además Vicepresidente de Estados Unidos. En Westminster, en caso de ausencia del *Speaker*, sus funciones de Presidente de la sesión son ejercidas por el Presidente de la Comisión de medios y procedimientos, y si este último se halla también ausente, por uno de los dos Vicepresidentes de esta comisión que desempeñan los tres la función de *Speaker* adjunto. Además, en algunos Parlamentos, en los que el número de Vicepresidentes está limitado a uno o dos, el Presidente puede designar a miembros de la Asamblea para ocupar la presidencia y sustituirle si es necesario. Así sucede en particular en la Cámara de Representantes de Australia o en

¹⁸ El *Speaker* "se limita a asistir al comienzo de cada sesión y a supervisar el desarrollo de los debates sobre algunos temas de primerísima importancia. Para el resto confía la presidencia a uno de sus colegas". C-E Longuet. Le Congrès des Etats-Unis. PUF, 1986, p. 82.

el *Dáil Eireann* de Irlanda. En otros países, como Bélgica o Chipre, se recurre entonces al decano de edad.

Hay que precisar ahora las reglas por las que los Vicepresidentes o sus suplentes tienen que sustituir al Presidente. Existen varios sistemas. En primer lugar puede haber un orden jerárquico entre los Vicepresidentes, caracterizado por la presencia de un primer Vicepresidente, después de un segundo, etc. Este orden jerárquico puede proceder del orden de elección, como en España, o de la importancia del grupo político que representa el Vicepresidente, como en Bulgaria. El orden de sustitución puede estar previamente determinado por la Mesa, como en Camerún o el Congo. También puede estar simplemente determinado por el Presidente, como en numerosos Parlamentos, como los de Egipto, Eslovenia, Hungría, la República Checa, la República de Corea, la República de Moldova y Túnez. En Francia, pero también en Argelia o la ex República Yugoslavia de Macedonia, las presidencias de la sesión son distribuidas por acuerdo entre el Presidente y los Vicepresidentes.

En términos generales, los Presidentes de sesión, cualquiera que sea su estatuto, ejercen casi todos los poderes del Presidente en sesión, con algunas excepciones que conviene destacar. Así, en el Reino Unido, el poder de seleccionar las enmiendas que serán sometidas a debate sólo puede ser ejercido por un sustituto del Presidente en ciertas condiciones restrictivas. En Irlanda, sólo se puede proceder a la clausura de un debate o a la suspensión de un miembro si el Presidente preside en persona. En el Senado italiano es habitual que los Vicepresidentes dejen al Presidente que proceda a realizar los actos más importantes, en particular mantener el orden, decidir la secuencia de las votaciones y proclamar sus resultados. En Francia, la Constitución concede sólo al Presidente la posibilidad de pronunciarse respecto al carácter no admisible de una legislación a la que se opone el Gobierno. Esas excepciones no son despreciables, pero están limitadas, y la presidencia de las sesiones públicas, sin duda la función del Presidente de una Asamblea parlamentaria más conocida de la opinión pública, es también la mejor compartida, mientras que las funciones constitucionales o la administración del Parlamento confiadas al Presidente lo son *intuitu personnae* y en general no se delegan.

Una vez formuladas estas precisiones, conviene examinar cómo y

por qué medios el Presidente dirige los debates y en qué medida es dueño de la organización de la sesión, las intervenciones orales, el texto examinado, la votación y la aplicación del reglamento.

(a) *¿Es responsable el Presidente de la organización de la sesión?*

¿Puede determinar la duración de los debates?

Antes de la sesión pública y en el curso de la misma, conviene organizar el debate y determinar el tiempo de intervención para asegurar el buen desarrollo de la sesión. Por lo general el Presidente tiene que intervenir en este aspecto. Sin embargo, su función puede hallarse limitada por la existencia de disposiciones de reglamento interno que determinen las modalidades de desarrollo del debate o las reglas de cálculo del tiempo de intervención concedido a los oradores. Así sucede en particular en Antigua y Barbuda, Canadá, China, Chipre, Colombia, España o Hungría. La organización de los debates y la determinación del tiempo de intervención pueden también escapar al Presidente y depender de un órgano colegial, como la Conferencia de los Presidentes en Francia, Italia o Senegal, por ejemplo, o la Mesa en Líbano y San Marino o la Dieta en Polonia, en la que el Presidente puede ciertamente efectuar propuestas, pero no tiene capacidad de decisión. En el *Bundestag* alemán, el Presidente puede determinar el orden de intervención de los oradores, pero los grupos políticos organizan los debates y la Asamblea confirma su elección.

Por el contrario, en el Reino Unido no existe organización de los debates en el sentido continental del término y el *Speaker* de la Cámara de los Comunes elige por sí solo los oradores y el momento de su intervención. Los diputados no tienen derecho propio a intervenir y para expresarse han de llamar la atención del *Speaker*, "captando su mirada" conforme a la expresión consagrada.¹⁹ Sin embargo, no existe tampoco limitación del tiempo de intervención y del número de posibles oradores y, en teoría, la duración del debate podría ser ilimitada, excepto en circunstancias excepcionales en las que se aplican disposiciones

¹⁹ *Catching the Speaker's eye.*

concretas, que limitan a tres horas los debates de urgencia. Por ello, como destaca Philippe Laundy,²⁰ "un sistema complejo de organización del trabajo resultante de la negociación entre los representantes del Gobierno y los jefes de los partidos de la oposición permite planear el calendario de los trabajos parlamentarios. Como consecuencia, el debate en segunda lectura de un texto rara vez excede de una jornada". Si no puede llegarse a un acuerdo, el Gobierno dispone entonces de medios para acelerar el final del debate. Así puede, conforme al conocido procedimiento llamado de "la guillotina", hacer que se adopte una moción fijando un límite al examen de la totalidad o parte de un proyecto en curso de debate. Al terminar el plazo se procede a la votación, cualquiera que sea el estado de los trabajos. También puede, por lo general por intermedio de un jefe de la mayoría o de la oposición, pedir que se vote una moción de clausura. Pero el gobierno debe obtener el acuerdo del *Speaker*, pues la moción sólo puede presentarse si éste considera que el debate ha sido suficiente, lo que representa una indiscutible garantía para la oposición.

En la Cámara de Representantes de Estados Unidos, la organización de los debates sobre los textos más importantes corresponde a la Comisión de Normas, cuya función primordial ya se ha destacado. Así pues, el *Speaker* está ausente del procedimiento, pero su influencia no es despreciable en tanto que jefe de la mayoría, aunque sólo sea por su participación directa en la designación de los miembros de la Comisión de Normas pertenecientes a su partido. Además, el *Speaker* debe autorizar el examen de una "cuestión previa", que en el Capitolio tiene el mismo significado que la clausura y lleva a suspender el reglamento interno para acelerar la adopción de un proyecto de ley.

En otros Parlamentos de tradición anglosajona, como la India, el *Speaker* dispone también de amplios poderes relativos a la organización de los debates y a la determinación del tiempo de intervención, debiendo garantizar la compartición del tiempo entre los grupos políticos en proporción a su número. Sin embargo, en Australia, la organización de los debates sobre los textos del Gobierno corresponde a este último y la relativa a los textos de origen parlamentario está a cargo de una comisión presidida por el Vicepresidente.

En Nueva Zelanda, la organización de los debates corresponde al líder (de la mayoría) de la Cámara, mientras que el tiempo de intervención está determinado por el reglamento; en Irlanda, los Presidentes de las dos Asambleas tienen la responsabilidad de garantizar el desarrollo ordenado del debate, pero esto no significa que organicen ni definan los tiempos de intervención, asuntos que corresponden a la propia Cámara y que sólo el Presidente puede ejecutar.

Estos distintos ejemplos muestran las numerosas limitaciones introducidas en lo que parecería un riesgo de intervención arbitraria del Presidente de la Asamblea. Por el contrario, éste en general tiene amplios poderes para abrir, clausurar o suspender la sesión. La competencia más ampliamente compartida se refiere a la apertura de la sesión. Casi solamente en la Cámara de los Lores británica, Asamblea autorreglamentada, el Lord Canciller no está encargado formalmente de ejercer las tareas que incumben tradicionalmente a un Presidente de sesión. Por el contrario, los poderes para clausurar o incluso suspender los trabajos de una Asamblea pueden obedecer a reglas distintas, según los Parlamentos. En Francia y en los países de tradición francesa, como Camerún, el Presidente posee en la materia los poderes más amplios: en cualquier momento puede levantar o suspender la sesión, pero en la gran mayoría de las Asambleas parlamentarias posee tal competencia. Sin embargo, en los Parlamentos anglosajones, esos poderes están en general enmarcados por disposiciones reglamentarias que determinan las condiciones de ejercicio. Ese es el caso en Australia, Canadá, Estados Unidos, Lesoto o Nueva Zelanda. La suspensión de los trabajos por el Presidente está relacionada en la mayoría de esos Parlamentos, así como en la Cámara de los Comunes británica o en Irlanda, con la existencia de un desorden que sólo pueda remediarse con la suspensión. Como la interrupción de los trabajos de la Cámara es una medida grave, debe obedecer a condiciones estrictas. Asimismo, en el *Bundestag* alemán, si no se ha agotado el orden del día, el Presidente sólo puede levantar o suspender la sesión en casos excepcionales. En ciertos Parlamentos, como en Austria, Filipinas o Suecia, esas decisiones corresponden a la propia Cámara y el Presidente sólo tiene un poder de propuesta. Sucede también que el Presidente deba levantar la sesión en caso de participación insuficiente de los miembros de la Asamblea.

¿Está encargado de comprobar el quorum?

En efecto, en la mayoría de los Parlamentos se prevé la existencia de un quorum y son raros los ejemplos contrarios, como los de Lituania o Suecia, en donde son excepcionales los casos en que se requiere el quorum. Este puede exigirse para deliberar, en cuyo caso es en general poco elevado (20 miembros, comprendido el *Speaker* de la Cámara de los Comunes del Canadá o la décima parte de los diputados en el *Lok Sabha*), o sólo para votar, pero entonces puede ser mucho más exigente, alcanzando por ejemplo la mitad de los miembros de la Asamblea o el Senado en Francia. Sin embargo, en Estados Unidos la propia Constitución requiere también un quorum de la mitad de los miembros.

Habitualmente corresponde al Presidente la comprobación de la existencia del quorum y si esta función está a cargo de un secretario o de un alto funcionario de la Cámara, como, por ejemplo, en Colombia, Congo o Jordania, se hace bajo la autoridad del Presidente. Esta tarea puede confiarse también a la Mesa, como sucede en Francia.

El Presidente tiene que proceder a veces a esa comprobación al comienzo de la sesión, lo que le lleva a suspenderla o incluso levantarla si no hay quorum. Así sucede en la Cámara de los Comunes canadiense, Rumania o Yugoslavia. También ocurre que, por su propia iniciativa, compruebe el quorum cuando lo estime necesario, por ejemplo, antes de proceder a una votación, como en Egipto o Sudáfrica.

Sin embargo, en buen número de casos, el Presidente sólo tiene que comprobar el quorum a petición de uno o varios parlamentarios. Así sucede en el *Bundestag* de Alemania, en el Senado español, en el *Lok Sabha* indio y en el *Dáil Eireann* irlandés, pero también, una vez iniciada la sesión, se supone que hay quorum en la Cámara de los Comunes canadiense hasta que se invita al Presidente a comprobarlo. Lo mismo ocurre en Francia, en donde las peticiones de comprobación del quorum por la Mesa son excepcionales y constituyen de hecho maniobras de obstrucción.

¿Es competente para mantener la disciplina y el orden en el seno de la Asamblea?

El dominio de la sesión implica también el mantenimiento de la

disciplina en la Asamblea y supone que su Presidente goza de poderes específicos. Ese es el caso en la gran mayoría de las Asambleas parlamentarias y es excepcional la situación de los Parlamentos de Eslovaquia, Japón, Marruecos o Monaco, en donde el Presidente no dispone de tal competencia. Hacer que se respete el orden necesario para las deliberaciones resulta con frecuencia, como en el *Lok Sabha* indio, el deber primordial del *Speaker* o del Presidente. Se ha destacado ya la posibilidad de que este último haya de suspender la sesión en caso de desorden, pero no se trata realmente del ejercicio de un poder de sanción sino de una sanción colectiva. En numerosas Asambleas, el Presidente dispone de un "arsenal" de medidas que pueden servir para volver al orden a un parlamentario recalcitrante. Sin embargo, ese poder queda a menudo moderado por el hecho de que la propia Asamblea tenga que intervenir, bien como instancia de apelación o bien como única dotada del derecho a establecer sanciones más graves. Así, en el Canadá o Eslovenia las sanciones dictadas por el Presidente, que pueden llegar hasta la exclusión, pueden ser objeto de apelación ante la Asamblea. En la Asamblea Nacional de Francia, el Presidente puede por sí solo dictar las sanciones disciplinarias leves, pero propone a la Asamblea la aplicación de las sanciones más graves, entre ellas la exclusión temporal. En Yugoslavia, la expulsión ha de ser pronunciada por la Cámara y en Dinamarca la exclusión es decidida por la Comisión de Normas. En Estados Unidos, el *Speaker* o el Presidente del Senado pueden llamar a la Cámara al orden, pero la censura o cualquier otra sanción disciplinaria aplicada a un miembro deben ser decididas por la propia Asamblea. En Italia, el Presidente puede dictar por sí mismo ciertas sanciones, comprendida la exclusión del hemiciclo del parlamentario que perturba la sesión, pero las sanciones más graves son decididas por la Mesa. En términos generales, en los Parlamentos de tradición británica, el *Speaker* puede sancionar a los perturbadores, llegando hasta ordenar al parlamentario que se retire de la Cámara. Así sucede en Australia, Canadá, la India o el Reino Unido, en donde el *Speaker* designa al culpable llamándole por su nombre en lugar de designarle, como es costumbre, por la circunscripción que representa. Obsérvese que en Australia el *Speaker* puede ordenar a un miembro que abandone la Asamblea durante una hora, pero la Cámara tiene la responsabilidad de adoptar una moción de suspensión por una duración

mínima de una jornada, moción que sigue inevitablemente a la designación por su nombre del parlamentario culpable por el *Speaker*. Se observa en la mayoría de las Asambleas parlamentarias que las sanciones consistentes en la exclusión de un miembro requieren la intervención de la Cámara, lo que de hecho parece lógico porque, por su carácter punitivo, estas sanciones menoscaban el propio ejercicio del mandato parlamentario y son así susceptibles de perjudicar el funcionamiento de la representación nacional, por lo cual han de estar rodeadas de serias garantías.

La preocupación por la independencia e incluso la soberanía de las Asambleas rige la organización del mantenimiento del orden y de la seguridad dentro de la Asamblea y justifica los poderes atribuidos a su Presidente en esta materia. En efecto, si las fuerzas del orden pudieran penetrar en el recinto parlamentario por su propia intención o por mandato del Poder ejecutivo, podría legítimamente dudarse de la total libertad de acción del Poder legislativo. Por ello se ha previsto a menudo que sólo el Presidente pueda autorizar la penetración de las fuerzas del orden en la Asamblea. En el Canadá y Dinamarca sólo puede intervenir a su petición. En Francia, la orden del 17 de noviembre de 1958 relativa al funcionamiento de las Asambleas parlamentarias dispone que los Presidentes "pueden requerir la ayuda de la fuerza armada y de cualquier autoridad que consideren necesaria. Esta demanda puede dirigirse directamente a todos los oficiales y funcionarios, que están obligados a obedecer inmediatamente so pena de las sanciones previstas por la ley"; los reglamentos de las Asambleas precisan que el Presidente determina la importancia de las fuerzas militares que considera necesarias y que son colocadas bajo su autoridad. Asimismo, en Bélgica el Presidente dispone de una guardia militar y en Egipto el Presidente fija los efectivos de las fuerzas armadas necesarias que estarán a sus órdenes. Naturalmente, estos poderes pueden ser delegados por el Presidente a cuestores, como dispone la orden de 1958 en Francia, a un alto funcionario del Parlamento, colocado bajo su autoridad, como el *Sergeant-at-Arms* en Estados Unidos y el Reino Unido, pero también en Kenya, Lesotho y Singapur, o al "superintendente de las Cámaras" en Irlanda. Recurrir a la fuerza pública para que reine el orden dentro de las Asambleas es evidentemente excepcional e incluso inusitado, como en Australia. Sin embargo, dar al Presidente medios de asegurar

la seguridad y la disciplina dentro de la Asamblea es garantizar el desarrollo sereno de los debates y, por consiguiente, el funcionamiento regular de las instituciones y de la democracia representativa.

(b) ¿Tiene el Presidente dominio sobre las intervenciones orales?

En una Asamblea deliberante, el dominio de las intervenciones orales es una de las claves de la dirección de los debates. Se ha estudiado ya la función del Presidente en la organización de los propios debates y la determinación de la duración de los mismos y del tiempo de intervención. Se va a examinar a continuación cómo, conforme a las modalidades determinadas por el Presidente, un órgano colegial o el propio reglamento, se les concede la palabra a los oradores y se les puede retirar.

La lista de oradores puede establecerse previamente, como sucede por ejemplo en Alemania, Australia o Francia, o en el curso de la organización de los debates, como en Canadá, el Consejo de la Federación de Rusia, la India, Italia, Japón y Sudáfrica. Por el contrario, como ocurre en Estados Unidos o el Reino Unido, puede que no exista esa lista. Pero el problema primordial consiste en saber si el Presidente está obligado o no a conceder la palabra a los que la piden y, cuando existe una lista, a los que están inscritos. En la práctica es casi imposible que el Presidente conceda todas las demandas de intervención y, en la mayoría de los casos, tiene que elegir: ¿es una elección discrecional del Presidente?

En el marco de un debate organizado, en Francia los presidentes de los grupos parlamentarios comunican al Presidente la lista de oradores e indican el orden en que deben ser llamados y la duración de sus intervenciones. El Presidente establece el conjunto de las intervenciones conforme a tales indicaciones. En Finlandia, el Presidente sigue el orden en el que los parlamentarios han pedido la palabra. En Sudáfrica, la lista de oradores es establecida por los jefes de los grupos parlamentarios y en Italia por los secretarios, en función de las demandas de inscripción, pero el Presidente puede alternar oradores pertenecientes a grupos distintos. Sin embargo, en los Parlamentos de tradición británica el *Speaker* dispone de la mayor amplitud para dar la palabra a un parlamentario, sin estar obligado por la presencia en una lista si

ésta existe. En efecto, como los parlamentarios no pueden reclamar ante el *Speaker* el derecho a la intervención, como ya se ha indicado, corresponde a éste seleccionar a los oradores, no pudiendo discutirse su elección. Así, en el Canadá y la India, el *Speaker* recibe una lista de los posibles oradores, pero designa a los autorizados a expresarse. Aunque ejerce su elección de modo libre y soberano, el *Speaker* no actúa arbitrariamente. En el Canadá, efectúa la selección conforme a reglas, usos y tradiciones de la Cámara y en la India se asegura de que el tiempo global del debate se ha distribuido proporcionalmente conforme a la importancia de los grupos políticos y que el debate resulta "significativo". En Irlanda cuida de que el debate sea equilibrado y de que alternen oradores del Gobierno o de la mayoría y la oposición, reflejando los pesos respectivos de los partidos. En Francia, en los debates que no están organizados por la Conferencia de los Presidentes, puede concederse la palabra en teoría a todos los que la piden. Sin embargo, cuando intervienen dos oradores de signo contrario, el Presidente puede decidir la clausura inmediata; en la práctica apenas se aplica esta disposición.

Tras haber dado la palabra a un orador, ¿puede retirarla libremente el Presidente? No hay respuesta única a esta pregunta y las soluciones varían de un Parlamento a otro, incluso a veces entre aquéllos de tradición común. Así, en Westminster, el *Speaker* puede exigir a un orador que cese de hablar, mientras que en Nueva Zelanda, cuando se ha autorizado a un orador a intervenir sólo la Cámara puede retirarle la palabra, incluso en caso de comportamiento culpable. La situación más corriente es aquella en la que el Presidente puede retirar la palabra, pero en determinadas condiciones: si el orador ha transgredido el reglamento, como en Australia, si se ha alejado del tema, como en Rumania, o si después de que el Presidente le ha recordado esta regla, ha hecho caso omiso, como en la Asamblea Nacional de Francia;²¹ si ha pasado el tiempo de intervención, como en Francia, a no ser que el Presidente le autorice a proseguir su intervención debido a su interés, o en el Canadá; si su intervención es repetitiva, como en Irlanda, o inconveniente, como en este país o en el Canadá, o si el Presidente

²¹ En el Senado, esta Asamblea, consultada por el Presidente, se pronuncia sin debate a mano alzada para saber si se retira la palabra al orador sobre el mismo tema durante el resto de la sesión.

considera que la Asamblea está suficientemente informada, como en la Asamblea Nacional francesa. Al definir los casos en que puede retirarse la palabra, los reglamentos de numerosos Parlamentos protegen tanto la libertad de expresión de los parlamentarios en el propio lugar del debate político como el necesario rigor que debe presidir sus trabajos. Corresponde al Presidente la delicada tarea de usar con prudencia sus propios poderes para no obstaculizar la legítima manifestación de las opiniones más diversas, cuidando a la vez del buen desarrollo del debate parlamentario. Con esta perspectiva, el Presidente dispone en algunos Parlamentos de un poder discrecional que le permite conceder la palabra al margen del orden del día y organizar así debates inesperados. Sin que ello conduzca naturalmente a alterar el calendario de trabajos, parece justificado que, en función de la actualidad frente a un problema grave, pueda expresarse la representación nacional. Sin embargo, ese procedimiento podría llevar a alterar el desarrollo previsto de la sesión. Por ello, en numerosas Asambleas de países muy distintos desde los puntos de vista geográfico y político,²² el Presidente no puede dejar que se desarrollen debates de este tipo no previstos en el orden del día.

En otras Asambleas también muy diversas, el Presidente debe recoger primero el acuerdo de la Asamblea. Así sucede en Ghana, Jordania, Lituania, Luxemburgo, Níger y la Primera Cámara de los Estados Generales de los Países Bajos. En Indonesia o Namibia, el Presidente debe obtener el acuerdo de los líderes de los partidos, y en Ucrania el del Presidium. También se observa que el Presidente puede por sí mismo conceder la palabra. Así sucede, como en Australia o Polonia, para permitir a un orador que exponga una cuestión personal o reglamentaria. En la Cámara de Diputados italiana, le corresponde pronunciarse sobre el carácter admisible de una petición de intervención, formulada en la sesión, por una cuestión incidental o por un motivo personal. El recurso a este tipo de procedimientos puede permitir que se examinen temas más amplios. Así, en Francia, el Presidente tiene siempre la posibilidad, otorgando la palabra por una cuestión

²² Así sucede en particular en las Asambleas parlamentarias de Alemania, Antigua y Barbuda, Armenia, Austria, Barbados, Bulgaria, Camerún, Ecuador, Eslovaquia, la Federación de Rusia, Granada, Rumania, Singapur, Sri Lanka, Suiza, Turkmenistán, Tuvalu y Viet Nam.

reglamentaria (que tiene prioridad sobre la cuestión principal) de permitir que se aborde un tema generalmente ligado a la actualidad o improvisar un corto debate al margen del orden del día, dando sucesivamente la palabra a varios parlamentarios. La organización de tales debates está además prevista expresamente en algunos Parlamentos. En Sudáfrica, el Presidente puede dar su acuerdo a la organización de un debate imprevisto sobre cuestiones importantes. En Malí, puede decidir el principio de tal debate y convoca después la Conferencia de los Presidentes para organizarlo. En términos generales, en la mayoría de los países de la Commonwealth, los debates de urgencia pueden mantenerse a petición de un parlamentario, siendo determinante la función del *Speaker*. En Westminster, el reglamento dispone que un miembro de la Cámara de los Comunes puede, con autorización del *Speaker*, disponer de tres minutos para pedir que se organice un debate de urgencia al día siguiente; corresponde al *Speaker* atender o no esa demanda. En la práctica, los debates de urgencia se celebran una vez al año, pero este procedimiento permite a un parlamentario ordinario tomar la palabra para evocar un problema que le preocupa. Existen procedimientos comparables en el Canadá, Nueva Zelandia o Zambia. Corresponde al *Speaker* decidir (a veces bajo el control de la Cámara, como en el Senado canadiense) si el asunto presenta realmente un carácter urgente. En el *Lok Sabha* indio, el Presidente se pronuncia después de haber oído no sólo al parlamentario que formula la demanda sino también a un representante del Gobierno.

Así, el Presidente tiene que juzgar respecto a la oportunidad de que se desarrollen debates que tienen en general por característica la discusión de un modo u otro de la acción gubernamental. En este sentido tiene que dar pruebas de prudencia, sentido político e imparcialidad, cualidades que son precisamente las de un buen Presidente.

(c) *¿Tiene el Presidente dominio sobre el texto en debate?*

El Presidente de una Asamblea parlamentaria no tiene evidentemente la misión de establecer el texto que se ha de examinar en sesión pública, pues ello supondría que sustituye a los autores del proyecto en debate o a la comisión que lo ha estudiado o enmendado previamente e

implicaría que se compromete respecto al fondo del debate, mientras que su función, consistente en organizar y presidir las deliberaciones de los parlamentarios, presenta por el contrario un carácter formal. Ahora bien, la organización racional de los trabajos y el buen desarrollo del debate exigen la ordenación de las enmiendas propuestas. El establecimiento de un orden de llamada puede confiarse a las comisiones competentes, como en la Federación de Rusia, o a sus presidentes, como en Zambia. También puede corresponder al líder de la mayoría, como en Zimbabwe, o a los secretarios, como en Malí. También sucede que el orden de explicación de las enmiendas sea simplemente el de su presentación, como en Grecia, pero por lo general se necesita una clasificación y esta tarea incumbe en numerosos Parlamentos al Presidente. Este respeta por lo general reglas de procedimiento. Así, en Egipto, Francia o Rumania se examinan primero las enmiendas que más se alejan del texto de base, mientras que en Dinamarca se consideran primero las de más importancia.

Así corresponde al Presidente apreciar el alcance de las modificaciones propuestas. Pero ¿puede llegar su papel hasta efectuar una selección y hacer que sólo se examinen algunas de ellas? Este poder permitiría al Presidente influir por su cargo sobre el propio contenido del texto en debate y no parece que corresponda a las misiones que se le otorgan habitualmente. Ciertamente es que, como ya se ha indicado, el Presidente juzga en ciertas condiciones el carácter admisible de las iniciativas parlamentarias; también puede suceder que, en el curso del debate, haya de comprobar si la adopción de artículos o enmiendas hace que otras enmiendas carezcan de objetivo. También es posible, como en Francia o la India en particular, que agrupe ciertas enmiendas para su debate, pero ahí terminan sus poderes. Así parece excepcional el poder que tiene el *Speaker* de Westminster de seleccionar las enmiendas que se van a examinar entre las propuestas para que avance el debate, sistema llamado del canguro. "Este poder exige que se maneje con infinitas precauciones. Requiere que se ejerza con especial objetividad, un profundo conocimiento del tema del debate y un excepcional sentido político."²³

» M. Ameller. Parlements. Op. cit., p. 222.

Este poder corresponde por derecho propio al *Speaker* británico, así como a los presidentes de las comisiones en éstas, pero no ha pasado a otros Parlamentos de la Commonwealth.

Asimismo, es bastante raro que los Presidentes de las Asambleas tengan que dar consejos o incluso directivas para interpretar o completar el texto en debate y, en tales hipótesis, intervienen por motivos formales o para recordar los términos del debate. Así pueden sugerir enmiendas redaccionales o de coordinación o preguntar el sentido de una enmienda a su autor. En Malí, el Presidente puede tomar la palabra para formular puntualizaciones, desarrollar los argumentos de unos y otros y esclarecer el debate. En el *Lok Sabha* indio, el *Speaker* no interviene en las deliberaciones sino sólo frente a una pregunta planteada por un diputado y puede expresarse para ayudar a los parlamentarios en el debate. En Bélgica, puede aportar precisiones lingüísticas o técnicas y en la Cámara de Diputados de Italia incluso dispone por delegación de la Asamblea, una vez votada la ley, del poder de asegurar la coherencia final del texto mediante modificaciones de coordinación. Sin embargo, el conjunto de estas intervenciones tiene por característica común el hecho de hallarse motivadas por el buen desarrollo del debate y por la necesaria claridad de las disposiciones legislativas y no por la intervención de la presidencia en el fondo de la deliberación,

(d) *¿Tiene el Presidente dominio sobre las votaciones?*

En la gran mayoría de los casos, el carácter primordial de una Asamblea parlamentaria consiste en pronunciarse por votación sobre las cuestiones que se le presentan. En efecto, la votación es el procedimiento conforme al cual un órgano deliberante tiene que adoptar decisiones, produciendo democráticamente una mayoría. El Presidente de la sesión tiene naturalmente que presidir esta etapa decisiva de la deliberación, haciendo proceder al escrutinio. Sin embargo, ello no significa que el Presidente domine el momento de la votación o el procedimiento elegido. En efecto, en general el momento de la votación no se deja a la discreción del Presidente sino que depende de la evolución del debate o de la aplicación de las reglas de procedimiento. Por ejemplo, la votación se producirá cuando haya terminado el debate. Así, en Estados Unidos, el *Speaker* sólo puede someter a votación una cuestión

si la Cámara adopta una moción que pone fin al debate, si ha terminado el tiempo establecido para este último o finalmente, si no hay límite de duración, en el momento en que el Presidente lo considere oportuno, si bien es tradicional que no se proceda a la votación mientras haya un orador que desea intervenir.

El reglamento puede disponer también que se produzca una votación sobre un tema cuando se han expresado dos oradores de opiniones contrarias, si bien el Presidente puede conceder la palabra a otros parlamentarios si el asunto lo justifica, en las condiciones descritas anteriormente.

En lo que respecta a las modalidades de la votación, es raro que el Presidente tenga entera libertad para determinarlas. Por lo general, como sucede en Alemania o Francia, resultan de la aplicación de disposiciones reglamentarias, que definen por ejemplo los casos precisos en los que ha de procederse a un escrutinio secreto o, por el contrario, a un escrutinio público con llamamiento nominal. También puede suceder que las modalidades de la votación hayan sido determinadas antes del debate por un órgano colegial o que dependan de la demanda formulada por ciertos parlamentarios (presidentes de grupos o de comisiones) o incluso del Gobierno. Por último, pueden ser decididas por la propia Asamblea, como en Bulgaria o Noruega. Incluso cuando el Presidente fija las modalidades de la votación, sucede, como en Dinamarca, que una fracción de parlamentarios pueda pedir que se proceda a un llamamiento nominal. Sin embargo, en numerosos Parlamentos, el Presidente determina la necesidad de proceder a una contraprueba, modificando la técnica de votación. Así, en el Reino Unido y en numerosos países de tradición anglosajona, como Estados Unidos o la India, el *Speaker* procede primero a una votación oral en la que se invita a los parlamentarios a "gritar" su acuerdo o su rechazo, ganando el clamor más intenso. Evidentemente este sistema está reservado a situaciones en las que se desprende claramente una tendencia o sirven incluso para sancionar una auténtica unanimidad. Si la cuestión está "discutida" el *Speaker* procederá entonces a realizar una auténtica votación, que se efectúa por lo general según la tradición de Westminster "por división": los parlamentarios se dividen físicamente saliendo de la sala de sesión entre los "por", que la abandonan por una puerta, y los "contra" por otra. En Egipto, pero también en, Francia, el

Presidente procede normalmente a una votación a mano alzada, pero en caso de duda puede proceder por el sistema de sentado y levantado, y después por escrutinio público. En Italia, el Presidente decide también si ha de proceder a una contraprueba.

La vigilancia y la comprobación de las operaciones de votación corresponde a veces al propio Presidente, como por ejemplo en Croacia, Dinamarca, la República de Corea o Sudáfrica, pero esta tarea incumbe con frecuencia a secretarios o escrutadores parlamentarios, como en Francia, Malí o Polonia, o al Secretario General y sus colaboradores, como en numerosos Parlamentos anglosajones. En caso de irregularidades, no es corriente que el Presidente tenga poderes para recomenzar la votación, pero la situación se halla en Parlamentos de tradición muy distinta, como el *Bundestag* alemán, la Cámara de los Comunes británica, la Asamblea búlgara, la Asamblea Nacional de Malí (en caso de puesta en duda del escrutinio por un grupo parlamentario), la Cámara de Diputados italiana o la Dieta polaca.

(e) ¿Tiene el Presidente dominio sobre el reglamento?

Durante el desarrollo de una sesión es corriente que incidentes de procedimientos impongan al Presidente el uso de todos los recursos del reglamento para resolverlos. Naturalmente su primer deber es aplicarlo y recordarlo a los parlamentarios que lo podrían ignorar. Ahora bien, puede suceder que en una situación dada, no sea suficiente la estricta aplicación de las reglas vigentes. Por ello, en la mayoría de los Parlamentos, el Presidente tiene derecho a interpretar el reglamento u otras normas que rigen la vida de la Asamblea. No es ese el caso en todos los países. Así, en particular en las nuevas democracias de la Europa Oriental, como Bulgaria, Croacia, el Consejo de la Federación de Rusia, Lituania, Rumania y Yugoslavia, el Presidente tiene simplemente por misión aplicar las reglas de procedimiento y no interpretarlas. Esta función, en el Irán por ejemplo, pero también, en la República Árabe Siria o en Yugoslavia corresponde a la propia Asamblea.

También se puede confiar a un órgano colegial, como la Mesa en Djibouti o Togo, pero también en Estonia o en Líbano, el Presidium en el Senado de Polonia y la Comisión de la Constitución y del Reglamento

en el Perú. Si tal función se otorga al propio Presidente, su interpretación no es siempre soberana y puede a veces discutirse ante la Asamblea o un órgano especializado. Así, en Finlandia o Hungría puede someterse a apelación su interpretación ante la Comisión Constitucional. En España, si la interpretación exige una resolución, el Presidente debe obtener el acuerdo de la Mesa y del grupo de portavoces. En Francia, en donde en el marco de sus poderes generales de dirección de los debates, el Presidente de la Asamblea o del Senado tiene naturalmente que interpretar el reglamento, no es raro que las cuestiones más delicadas se traten en la Conferencia de los Presidentes o incluso en la Mesa.

Por último, la propia Asamblea puede ser la instancia de apelación; en Eslovenia, si un parlamentario discute la interpretación dada por el Presidente, la cuestión se somete a la Asamblea. En Filipinas, la posición del Presidente no es necesariamente avalada por la Cámara.

En definitiva, en los Parlamentos anglosajones es en donde el *Speaker* tiene en general libertad para interpretar las reglas de procedimiento. Esta es su función en Australia, la Cámara de los Comunes británica, Nueva Zelanda y Singapur, por ejemplo. Incluso es su deber en Irlanda. En Estados Unidos, tanto en la Cámara como en el Senado, el Presidente tiene la ayuda del *Parliamentarian*, funcionario distinto del Secretario General, especializado en el procedimiento. Sin embargo, puede suceder que las Asambleas deben pronunciarse por votación sobre la posición adoptada por la presidencia, pero es raro que se presente esa situación.

En la mayoría de los casos, pero no es una regla general, las interpretaciones presidenciales se basan en la política anterior, esto es, en los precedentes. Así, en el Reino Unido, el *Speaker* se apoya en ellos y en los principios establecidos por sus predecesores. Estas reglas rebasan las fronteras del Reino Unido, pues en caso de problema en la marcha de los debates, el *Speaker* del Parlamento de Lesotho puede pedir asesoramiento a Westminster.

También en Francia, país del derecho escrito por excelencia, los precedentes desempeñan una gran función en la reglamentación de la sesión pública, y en Malí, país de influencia francesa, si el reglamento está mudo, el Presidente se basa en los precedentes. Como escribe J.L. Pezant, "El precedente desempeña una función reguladora, dando a la

autoridad que adopta la decisión las referencias necesarias y reduciendo en consecuencia los riesgos de arbitrariedad y parcialidad. El precedente es así un elemento protector de la minoría, que puede invocarlo contra las decisiones de la mayoría".²⁴ Sin embargo, aun constituyendo una fuente primordial del derecho parlamentario, que permite al Presidente basar sus decisiones con autoridad reforzada, los precedentes no se le imponen en general y el Presidente es dueño de aplicarlos o de crear otros nuevos en función de las situaciones que debe afrontar. Incumbe entonces al Presidente reaccionar frente a una dificultad inédita y ante el silencio de los textos o de los precedentes, adoptar la decisión que considere más apropiada.

2. Participación en los debates

Si bien el puesto natural del Presidente es la presidencia de la sesión pública y la dirección de los debates, no es seguro que su función sea compatible con una participación activa en las deliberaciones y en las actividades legislativas y de control. ¿Puede tomar la palabra en el curso de los debates, ejercer un derecho de iniciativa y, en particular, presentar enmiendas, participar en la votación e intervenir en los procedimientos de control? De la importancia de la participación en estas actividades depende el grado de su compromiso político, traduciéndose en general su neutralidad por una abstención en estas materias.

(a) ¿Puede el Presidente tomar la palabra en el debate?

Lógicamente el Presidente tiene que intervenir para asegurar la buena marcha del debate y recordar la cuestión examinada al orador que se aleja de la misma. Incluso se ha indicado que en ciertos Parlamentos podía tomar la palabra para precisar el sentido del texto en deliberación e incluso proponer una redacción para mejorarlo. Asimismo se destacará la función pedagógica otorgada a ciertos Presidentes de Asambleas del África negra; en Malí y Níger, el Presidente tiene que efectuar la síntesis de los debates recordando las opiniones de unos y otros con objeto

²⁴ J.L. Pezant, "Que! droit régit le Parlement?", *Pouvoirs*, n° 64, Les Parlements, 1993, p.69.

de ayudar a la Asamblea a adoptar una posición. El Presidente permanece entonces en su función de arbitro y sus intervenciones, incluso si pueden tener un innegable alcance político conforme a su contenido, forman parte integrante de sus funciones. Queda por determinar si puede intervenir y tomar parte en el debate, como cualquier otro parlamentario.

A ese respecto, las Asambleas parlamentarias se dividen casi por igual entre dos tendencias. En el sector de los "no" figuran fundamentalmente los Parlamentos de tradición británica, en los que esa participación iría contra la regla de imparcialidad y neutralidad del *Speaker*. Son la excepción frente a esa casi unanimidad anglosajona, el *Lok Sabha* indio, la Cámara de los Lores, en donde el Lord Canciller toma la palabra como miembro del Gobierno, y la Cámara de Representantes de Estados Unidos, en la que el *Speaker*, lejos del modelo de Westminster, es el jefe de la mayoría, incluso si en la práctica sus intervenciones son poco habituales.

Es más difícil hallar una unidad entre los Parlamentos en los que se admite que el Presidente intervenga en el debate, aunque puede señalarse que lo encuentran natural las nuevas democracias de Europa Oriental y numerosos países de América Latina.

De hecho, en buen número de Parlamentos, el Presidente puede expresarse, pero siempre que abandone físicamente la presidencia y deje en su lugar a un sustituto, por lo general un vicepresidente. Ese es el sistema practicado en Alemania, Dinamarca, Egipto, Finlandia o Japón. Este sería también el método seguido en Francia, pero los Presidentes de las dos Cámaras se abstienen de intervenir en los debates. En ciertos Parlamentos se prohíbe al Presidente que vuelva a la presidencia mientras no se ha terminado el debate en el que ha intervenido. Así sucede en Bélgica, España, Kuwait, Países Bajos y Noruega.

En cualquier caso y en general, las intervenciones de los Presidentes, incluso fuertemente implicados en un partido político, como en Estados Unidos, son poco corrientes y resulta excepcional el caso de la ex República Yugoslava de Macedonia, en donde el Presidente toma parte activa en los debates igual que cualquier otro parlamentario. Se observará finalmente que esta abstención es en general propia del Presidente y que los Vicepresidentes intervienen con más facilidad, siempre que no ocupen el sillón presidencial.

(b) ¿Puede ejercer el Presidente el derecho de iniciativa?

Con la condición de que sea parlamentario, lo que no siempre es el caso, como sucede en el Senado estadounidense y también en las Asambleas que pueden elegir a su Presidente fuera de su seno, el Presidente debería lógicamente tener iguales prerrogativas que los demás miembros en lo que respecta a la iniciativa de las leyes o a la presentación de enmiendas. Sin embargo, son raras las Asambleas, como la de Colombia, en donde el Presidente puede ejercer tales derechos, sin restricción, igual que cualquier otro parlamentario. En efecto, en numerosos países el Presidente se abstiene de intervenir, sin que le esté prohibido oficialmente. Así sucede en particular en la Cámara de Representantes estadounidense, el Senado del Canadá y Hungría. También es totalmente excepcional en Bélgica, Francia o Suiza. Sucede a veces, como en la Cámara de Representantes australiana o en el *Folketing* danés, que el ejercicio de este tipo de iniciativa está reservado a propuestas de modificación del reglamento o a textos que interesan al reglamento. En términos generales, los Parlamentos de influencia británica se caracterizan por la mayor reticencia a reconocer a su *Speaker* una función en la iniciativa de las leyes o las enmiendas, pero esa disposición negativa es compartida por numerosas Asambleas del mundo. Obsérvese, que ese no es el caso de los países comunistas como China, Cuba, la República Popular de Corea o Viet Nam, y de los ex países comunistas de la Europa Oriental, con excepción de Hungría.

(c) ¿Puede intervenir el Presidente en los procedimientos de control?

La Asamblea parlamentaria tiene como característica propia y conforme a modalidades bastante variables, el control del Gobierno, poniendo a veces en juego su responsabilidad o sometiéndole a interpelación, por lo general por preguntas escritas u orales formuladas a los ministros por los parlamentarios. Es compatible el ejercicio de tales competencias con la función presidencial? En efecto, es muy poco probable que el Presidente de una Asamblea adopte la iniciativa de la presentación de una moción de censura o intervenga como Presidente en el debate para combatir o defender al Gobierno, actitudes por lo menos extrañas

respecto a la reserva mínima que corresponde a su función. Sin embargo, ésta no constituye necesariamente un obstáculo para el ejercicio de prerrogativas que son menos directamente políticas, como la participación en comisiones de investigación o la interrogación del Gobierno. Así, en Francia, el Presidente de la Asamblea Nacional ha podido presidir una comisión de investigación.

También en este caso los *Speakers* de los Parlamentos de influencia británica no tienen en general derecho a intervenir en los procedimientos de control o si esa intervención no está totalmente prohibida, se considera indeseable. Por el contrario, el Presidente de la Asamblea Popular de China participa en las actividades de control, así como su colega vietnamita.

Se destacará además que en numerosas Asambleas parlamentarias, el Presidente tiene que intervenir en los procedimientos de control en el marco de sus funciones y no como simple parlamentario. Entonces está encargado de cuidar de la aplicación satisfactoria de los procedimientos (por ejemplo, carácter admisible y notificación de las mociones) o de garantizar que las cuestiones planteadas respeten el marco fijado por el reglamento. Así sucede en particular en Alemania, Australia, Bélgica, Egipto o Francia. En ciertos Parlamentos, el Presidente está implicado muy directamente en el procedimiento. En Dinamarca se le someten las cuestiones para su aprobación, en el Japón autoriza las preguntas orales y en el *Lok Sabha* indio puede pedir explicaciones a un ministro si así lo pide la Cámara.

(d) *¿Tiene que votar el Presidente?*

Se trata de una cuestión especialmente delicada y sensible. En efecto, la votación es el acto por el cual los miembros de una Asamblea participan en la decisión y constituye así una prerrogativa esencial vinculada al mandato parlamentario. Pero por este motivo es también, en una Asamblea democrática dividida entre una mayoría y una oposición, el signo tangible de un compromiso político, que puede parecer poco compatible con el ejercicio de la función presidencial. Por ello, la situación de los Presidentes frente a este derecho en los distintos Parlamentos del mundo refleja esa ambigüedad. Son raros los países, como Finlandia, que rechazan categóricamente tal derecho.

También son raros los Parlamentos, con excepción de los regímenes de un solo partido, en donde el Presidente lo ejerce sin limitación o en donde, como en el Senado polaco, no puede abstenerse. En términos generales, el Presidente dispone del derecho de voto, por ser casi siempre parlamentario, pero de hecho rara vez lo utiliza, *afortiori* cuando preside efectivamente la sesión. Incluso en Estados Unidos, en donde el *Speaker* es un participante comprometido y actúa como auténtico jefe de la mayoría, no es habitual que intervenga en las votaciones. En conjunto, los Vicepresidentes son más libres, aunque deban renunciar al derecho a votar en numerosos Parlamentos, como el *Bundestag* alemán o el Eduskunta finlandés, si ocupan la presidencia. En ciertas Asambleas, como el Consejo de la Federación de Rusia, la Asamblea Nacional de Kuwait o el *Seimas* de Lituania, está previsto que el Presidente vote en último lugar, sin duda tanto para evitar que influya en sus colegas como para dejarle la posibilidad de adoptar la posición que considere más idónea al ejercicio de sus funciones. En los Parlamentos de influencia británica, que una vez más presentan una característica común, el *Speaker* sólo tiene que votar en último lugar, pues tiene que pronunciarse en caso de igualdad de los votos (*He vote*). Le corresponde entonces establecer la diferencia. Ahora bien, como destaca Ph. Laundy, el *Speaker*, por lo menos en Westminster, "no adopta una posición partidista y vota en función de precedentes bien establecidos relacionados con el tema examinado. Normalmente debe votar de modo que quede el debate abierto para una deliberación ulterior o, si esto no es posible, para mantener el *statu quo*".²⁵

Se observa en definitiva que en numerosos Parlamentos el Presidente no está en condiciones de ejercer todas las prerrogativas reconocidas a los parlamentarios ordinarios y que se encuentra con frecuencia en una situación ambigua e incluso incómoda, pues sus intervenciones adoptan inevitablemente una dimensión especial debido al lugar que ocupa en la Asamblea. Por ello, los países de la Commonwealth han adoptado, basándose en el modelo británico una actitud que trate de resolver esas dificultades; el *Speaker* se sitúa deliberadamente en segundo lugar con objeto de cumplir sus funciones presidenciales con la mayor imparcialidad. Esta posición homogénea de los Parlamentos

de tradición británica es tanto más notable cuanto que los *Speakers* no gozan en todos los países de la independencia y la continuidad de funciones que caracterizan a su colega inglés.

Por el contrario, en los regímenes de un solo partido, en los que además no hay separación de poderes, como en los países comunistas, el Presidente ejerce muy naturalmente, como cada miembro de la Asamblea, las prerrogativas ligadas a su mandato parlamentario y en particular participa en la votación, signo tangible de su apoyo a la política del partido.

3. Seguimiento de la ley

Después de la deliberación y de la adopción de leyes o resoluciones en sesión pública, tanto si el Presidente se ha limitado a dirigir los debates como si ha participado, le corresponde en general asegurar el "seguimiento" del procedimiento, autenticando las actas verbales de las sesiones y los textos adoptados y transmitiendo estos últimos a otra Asamblea deliberante o al poder ejecutivo para su promulgación, o incluso participando en esta última o en el control del carácter constitucional de las leyes.

(a) ¿Autentifica el Presidente las actas de los debates y los textos adoptados?

Una Asamblea democrática tiene como características propias el debate público, la redacción de un informe exhaustivo de sus debates y el establecimiento del texto oficial de sus deliberaciones. En numerosos Parlamentos, el Presidente tiene que autenticar el resultado de los trabajos de la Asamblea, aunque existe a veces una diferencia entre el acta de los debates y el establecimiento del texto adoptado. En lo que respecta al acta de los debates, la Asamblea tiene que pronunciarse a veces para adoptarlo, como sucede por ejemplo en Líbano, Suecia, o el Senado francés, para autorizar correcciones notables, como en la Cámara de los Comunes canadiense o, en caso de discusión de la versión aprobada por el Presidente, como en Estados Unidos. Asimismo, la autenticación de las actas de los debates puede confiarse a los secretarios, que comparten con frecuencia esta función con el Presidente, como sucede en Dinamarca, España, Francia e Italia. A veces esa

función incumbe a los servicios dependientes del *Clerk* o del Secretario General, como ocurre en los países de tradición británica, como Australia o Bangladesh, pero también en Colombia o en Finlandia. Otra posibilidad es que la responsabilidad esté compartida entre el Presidente, el Secretario General o el "*Clerk*", como en Bélgica, Hungría, Países Bajos o Uruguay, en donde los dos firman las actas verbales.

Por último, se indicará que en numerosos casos, como en la Asamblea Nacional francesa o en el Parlamento húngaro, esta tarea corresponde al Presidente que efectivamente ha presidido la sesión.

En lo que respecta a la autenticación del texto adoptado, es raro que el Presidente no tenga que intervenir en el procedimiento. En numerosos Parlamentos, esta función le corresponde directamente y su firma confiere valor oficial al documento. Sería poco pertinente establecer la lista de todos los Parlamentos que reconocen al Presidente esta función; en efecto, no es representativa de una tradición político-institucional dada o de la pertenencia a una región geográfica, ya que el procedimiento se encuentra ampliamente difundido. Se observará en particular que así sucede en numerosos Parlamentos de tradición británica, aunque en general otorgan al Secretario una función determinante en la materia. Así, en el Reino Unido, el *Speaker* autentifica personalmente las actas de la Cámara (*Votes and Proceedings*); en Estados Unidos, tanto el *Speaker* de la Cámara como el Presidente del Senado autentifican el texto de las leyes adoptadas, antes de presentarlas al Presidente de Estados Unidos, que puede oponer su veto. En efecto, la firma del Presidente de una Asamblea parlamentaria que autentifica un texto suele estar ligada a la transmisión de ese texto y constituye una de las modalidades.

(b) ¿Interviene el Presidente en los procedimientos de promulgación o de control del carácter constitucional?

La promulgación de las leyes es una competencia que corresponde con más frecuencia al propio Jefe del Estado, como vestigio de la época en la que el monarca sancionaba y promulgaba las leyes y podía así oponerse a su entrada en vigor. En la mayor parte de las democracias, se trata hoy en general de una competencia vinculada y el Jefe del Estado sólo tiene una función notarial. Casi sólo en los regímenes

presidenciales, al margen del existente en Estados Unidos, el Presidente conserva un derecho de veto, pues los constituyentes estadounidenses fijaron en los textos el sistema de monarquía limitada británica tal como creían conocerlo, ya que en la práctica, en 1787, el Monarca inglés había perdido ya el poder de oponerse a la promulgación de una ley.

En tal contexto, la función del Presidente de la Asamblea es natural y legítimamente limitada y con gran frecuencia no tiene ningún lugar específico en el procedimiento de promulgación de las propias leyes. En efecto, el Presidente puede estar encargado de asegurar la publicación de decisiones internas de las Cámaras, como las resoluciones, como sucede en Argentina o Bulgaria por ejemplo. En lo que respecta a las leyes *stricto sensu*, sin que sea una etapa de la promulgación, la firma por el Presidente de la Asamblea del texto adoptado constituye con gran frecuencia una etapa indispensable de su transmisión al poder ejecutivo, con vistas a su promulgación. Por medio de esta firma, el Presidente de la Asamblea indica que ha terminado el desarrollo del procedimiento legislativo. En los Parlamentos bicamerales, la transmisión corresponde lógicamente al Presidente de la última Cámara que ha examinado el texto en el procedimiento de ida y vuelta, que puede ser sistemáticamente la Cámara Baja. En la República Checa, el Presidente de la Cámara de los Diputados tiene que recoger las firmas del Presidente de la República y el Presidente del Gobierno. Se observa en Suiza la existencia de un procedimiento original, anterior a la promulgación de las leyes. El Presidente del Consejo Nacional o del Consejo de los Estados firma los textos de leyes publicados en el "Boletín federal". La publicación de esos textos abre el plazo de referéndum, esto es, el período de 90 días en el que un mínimo de 50.000 ciudadanos puede pedir la celebración de un referéndum.

En lo que respecta a la participación de los Presidentes de las Asambleas parlamentarias en la propia fase de promulgación, hecha abstracción del caso excepcional de la ex República Yugoslava de Macedonia en donde los decretos de promulgación son firmados por el Presidente de la República y el Presidente de la Asamblea, casi sólo se encuentra una hipótesis, que está lejos de ser despreciable: la de la carencia del Jefe del Estado. En efecto, en algunos países, como Camerún, Lituania, Perú, República de Corea y Senegal, si el Presidente de la República no promulga la ley en el plazo previsto por la

Constitución, el Presidente de la Asamblea (en todos los casos se trata de Parlamentos monocamerales) tiene que sustituirle y asegurar la promulgación de la ley.

Al cuidar del desarrollo satisfactorio del procedimiento legislativo y garantizar el seguimiento de la ley, el Presidente puede estar asociado, en distintas modalidades, al control del carácter constitucional. Esto supone evidentemente la existencia de una Constitución escrita, pero puede destacarse que incluso en un país en donde no existe, como Nueva Zelanda, el *Speaker* debe cuidar de que un proyecto de gasto público proceda del poder ejecutivo, pues la iniciativa parlamentaria no se admite en la materia.

Pueden diferenciarse dos tipos de control del carácter constitucional: un control interno en las Asambleas, que se desarrolla por lo general antes o en el curso del debate parlamentario, y un control externo, en el que interviene un órgano exterior (por lo general jurisdiccional), que interviene en la mayoría de los casos por detrás del procedimiento legislativo, aunque pueden observarse excepciones a estas reglas generales.

Es habitual que el Presidente esté encargado oficialmente de cuidar del respeto de los procedimientos en la deliberación legislativa, lo que le conduce a comprobar la aplicación de las prescripciones constitucionales en la materia. Pero más allá de este control de forma puede suceder que el Presidente sea competente para examinar el carácter constitucional de los proyectos sometidos a la deliberación de la Asamblea. Así tiene que efectuar un control previo del carácter admisible en Chile, Cuba o Suecia. En este último país, si el *Rikstag* discute la decisión del Presidente, la cuestión es sometida a la Comisión de la Constitución. En Egipto también desempeña una función primordial en el control del carácter constitucional de las leyes y puede al efecto consultar a la Mesa, las comisiones especializadas o los miembros de la Asamblea del Pueblo. En el curso del propio debate legislativo, el Presidente tal vez tenga que pronunciarse, como sucede en Bangladesh o Colombia, si se plantea un problema de constitucionalidad en la sesión. Asimismo, en Finlandia puede rechazar la votación de una disposición que considere inconstitucional. En la Cámara de Representantes de Filipinas, el Secretario General, en nombre del *Speaker*, verifica el carácter constitucional de las medidas propuestas con referencia a los textos y la jurisprudencia del Tribunal

Constitucional. En China, en donde el control del carácter constitucional, conforme a una tradición de numerosos Estados comunistas, pertenece a la propia Asamblea, el Presidente preside la Comisión Permanente del Congreso del Pueblo, que está encargada entre otras cosas de verificar la conformidad constitucional de las leyes. En otros Parlamentos, el Presidente sólo tiene el poder de dirigirse a otra instancia. Así, en Sudáfrica puede enviar al Tribunal Constitucional un proyecto en curso de debate. Asimismo, en Bélgica, los Presidentes de las Asambleas pueden pedir el asesoramiento motivado del Consejo de Estado sobre el carácter constitucional de un texto. En el Camerún, el Presidente puede dirigirse al Tribunal Supremo en caso de duda o de litigio sobre el carácter admisible de un proyecto de ley. En Francia, en la hipótesis muy especial de que el Gobierno plantee el carácter inadmisibles de una enmienda o de una propuesta de ley que invadiría la esfera de un reglamento o de una delegación legislativa, los Presidentes de las Asambleas, en caso de desacuerdo con el Gobierno, están capacitados para dirigirse al Tribunal Constitucional.

Después de la adopción de la ley, el Presidente puede intervenir también en ciertos Parlamentos en los procedimientos de control del carácter constitucional, por lo general dirigiéndose a un órgano exterior de carácter jurisdiccional. Así, en Francia, los Presidentes de las dos Asambleas pueden dirigirse al Tribunal Constitucional, del que además nombran cada uno tres de los nueve miembros, planteando la constitucionalidad de una ley después de su adopción y antes de su promulgación. Basándose en el modelo francés, los Presidentes de las Asambleas de Burkina Faso, Malí y Níger, por ejemplo, pueden remitir las leyes en condiciones comparables al Tribunal Constitucional o a la Cámara Constitucional del Tribunal Supremo de su país. Asimismo, el Presidente de la Asamblea de la República de Portugal y los Presidentes de las Asambleas de Rumania pueden respectivamente dirigirse al Tribunal Constitucional o a la Corte Constitucional. En Bélgica, tras la adopción de la ley, los Presidentes de las dos Asambleas pueden dirigirse al Tribunal de Arbitraje.

En Irlanda se plantea una lógica distinta. Los Presidentes de la Cámara de Representantes y del Senado son miembros *ex officio* del Consejo de Estado y el Presidente de la República puede dirigirse a este órgano antes de acudir al Tribunal Supremo.

TERCERA PARTE LUGAR DE LA PRESIDENCIA EN LAS INSTITUCIONES

En las páginas precedentes se han tratado de establecer los contornos de la presidencia describiendo las características de su estatuto y de sus funciones. Conviene ahora ir más adelante y preguntarse cuáles son las condiciones de ejercicio de la función presidencial, estableciendo además una tipología de las presidencias de las Asambleas parlamentarias.

I. Condiciones de ejercicio de la función presidencial

Para llegar a analizar pertinentemente las condiciones reales del ejercicio de la presidencia y, por consiguiente, su lugar y su función efectivos, es preciso determinar en primer lugar si este ejercicio es solitario o colegial y preguntarse después si la naturaleza de la función presidencial es la de un arbitro o la de un protagonista comprometido en la vida política, antes de examinar los aspectos sociológicos de la función.

1. Ejercicio individual o colegial de la presidencia

La cuestión del ejercicio individual o colegial de la presidencia debe en primer lugar diferenciarse de la del ejercicio de las funciones presidenciales sólo por el Presidente o por otros parlamentarios designados al efecto (por lo general Vicepresidentes), en particular durante la presidencia de la sesión pública. La totalidad de los Parlamentos han establecido Vicepresidentes o por lo menos han previsto una sustitución del Presidente. Ello no significa que colectivamente estos Vicepresidentes constituyan con el propio Presidente una presidencia colegial. Puede ocurrir además que el conjunto de estos Presidentes suplentes nunca tenga que reunirse formalmente alrededor del Presidente. Suponiendo que se produzca tal reunión, no significa que tenga ninguna consecuencia institucional. Al sustituir al Presidente en sesión, disponen a su vez en la mayoría de los casos de todas las prerrogativas reconocidas a este último, pero no se trata de poderes que ejerzan por derecho propio. Además, en todo momento el Presidente puede recuperar su lugar. Lejos de constituir un límite o incluso un

obstáculo al desarrollo de la función presidencial, los suplentes son más bien un instrumento de la presidencia, que puede descargar en ellos tareas que son repetitivas o incluso molestas. Así, en la Cámara de Representantes de Estados Unidos el *Speaker* designa a menudo para presidir a parlamentarios novicios (*júnior members*) de la Cámara y sólo preside él mismo los debates importantes. En el Reino Unido, el Presidente, el Primer Vicepresidente o el Segundo Vicepresidente de la Comisión de medios y procedimientos tienen esa función y presiden por ello la Cámara de los Comunes cuando se reúne como Comisión de la Cámara entera.

Muy distinta es evidentemente la función de un órgano colegial, aunque puede limitarse según los casos al asesoramiento y a la asistencia del Presidente o constituir una auténtica presidencia colegial. Este órgano puede naturalmente comprender los Vicepresidentes, pero estos últimos no son entonces sólo sustitutos posibles del Presidente sino que están realmente asociados de modo colectivo a la presidencia colegial o incluso forman parte integrante de la misma.

(a) La ausencia o presencia de un órgano colegial influye en el papel del Presidente en el funcionamiento de la Asamblea...

En los Parlamentos desprovistos de órgano presidencial colegial, entre los cuales es un modelo la Asamblea de Westminster, la autoridad y la dignidad de la presidencia están totalmente reunidas en la persona del *Speaker*, que está encargado de defender los derechos y privilegios de la Cámara y de encarnar sus libertades. Incluso se considera generalmente que la autoridad de la Cámara y del *Speaker* son inseparables. Además, las características exteriores de respeto y el ceremonial que le rodean son otros tantos factores que contribuyen a realzar y consolidar su prestigio, si era preciso. El ejemplo más logrado de este ejercicio solitario de la presidencia es seguramente el del *Speaker* británico, que dispone de un amplio poder de interpretación del reglamento y de los procedimientos, apoyándose en precedentes establecidos por sus predecesores. En los otros Parlamentos de la Commonwealth, el *Speaker* es también el único responsable de la dirección de la Asamblea, que no comparte con ningún órgano colegial. Sin embargo, hay que destacar que ciertas Asambleas escapan a la

tradición británica y se caracterizan por la presencia de una Mesa, pero su función y su autonomía son limitadas. En el Canadá tiene una competencia exclusivamente administrativa y financiera. En Kenya sus miembros son nombrados por el Presidente. En Ghana comprende, bajo la presidencia del *Speaker*, los líderes de la mayoría y de la oposición, un ex parlamentario, una parlamentaria y el Secretario General, pero sólo tiene una función de asesoramiento.

Por el contrario, en los Parlamentos que se caracterizan por la presencia de un órgano director colegial, el ejercicio de la función presidencial puede estar afectado de modo variable. En ciertos casos, el órgano en cuestión no es en modo alguno una presidencia colegial. Todo lo más tiene que asistir al Presidente, pero no dispone de poderes propios de dirección de la Asamblea. Este es en particular el caso en el Japón, incluso si los Presidentes de las dos Cámaras toman en cuenta las posiciones y decisiones de la Comisión de procedimiento y de administración, en Alemania, en donde pese a la función del *Præsidium* y del Consejo de los decanos, el *Bundestag* no está presidido por un órgano colegial sino por el Presidente, y en Dinamarca, en donde tanto el *Præsidium* como la Comisión del Reglamento no reducen el ejercicio por el *Speaker* de sus funciones presidenciales. Incluso en algunos casos el órgano encargado de aconsejar y asistir al Presidente sólo está formado de miembros nombrados por él mismo, lo que aumenta todavía su falta de autonomía. Así sucede como se ha indicado, con el Comité de Presidentes de la Asamblea Nacional de Kenya, o en el Parlamento de Bangladesh con el *Business Advisory Committee*, que lejos de parecerse a una presidencia colegial es de hecho una de las comisiones permanentes de la Asamblea. Así ocurre *a fortiori* cuando lo que se considera un órgano colegial está formado de funcionarios, como la secretaría del comité permanente en la República Popular Democrática de Corea.

Distinta es la situación de los Parlamentos en los que un órgano dotado de poderes propios puede constituir efectivamente una presidencia colegial. Así, en Francia, tanto en la Asamblea Nacional como en el Senado, la Mesa tiene todos los poderes necesarios para regular las deliberaciones de la Asamblea y para organizar y dirigir los servicios. Ese sistema ha sido incorporado, por ejemplo, en la Asamblea del Camerún. También en el Congreso de los Diputados español la

Mesa es una auténtica presidencia colegial, encargada de organizar el trabajo, evaluar el carácter admisible de las iniciativas parlamentarias, determinar el calendario de las sesiones pública y de comisión o preparar el presupuesto de la Cámara. En Colombia, Líbano y Rumania, para sólo citar estos ejemplos geográficamente distantes, existe también un órgano colegial dotado de poderes propios que se refieren en general al procedimiento, el reglamento y la administración de la Cámara.

En general, la Mesa, o el órgano correspondiente, abarca bajo la presidencia del Presidente de la Cámara, los Vicepresidentes de la Asamblea, y eventualmente los secretarios y cuestores cuando existen; también forman parte a veces los representantes e incluso los líderes de los grupos, así como los presidentes de las comisiones. Así pues, el número de participantes es muy variable e incluso puede no ser fijo en una Asamblea y depender, por ejemplo, del número de grupos políticos o de comisiones. De hecho, las mesas más importantes pueden comprender unos 30 miembros y las más limitadas apenas más de 4 ó 5.

La periodicidad de sus reuniones es un indicio de la importancia de su función. En la mayoría de los casos, la reunión es semanal, rara vez más frecuente, como en Lituania o Rumania, en donde es bisemanal, y a veces más espaciada, como en el Canadá o Túnez (una vez por quincena) o en la Cámara de Representantes de Bélgica y Suecia, en donde es mensual. También puede suceder que las reuniones no tengan periodicidad fija y dependan de su convocatoria, como en Burkina Faso, Francia o Italia, en cuyo caso las reuniones rara vez rebasan una periodicidad mensual.

A veces coexisten dos órganos y uno de ellos desempeña una tarea de asesoramiento mientras que la presidencia incumbe al otro. Así, el Presidium del Senado de Polonia, en el que participan el Presidente y los tres Vicepresidentes, comparte la presidencia con el Presidente, mientras que el Consejo de decanos, integrado por las mismas personalidades y por senadores que representan a los grupos parlamentarios, tiene una función de asesoramiento. Esa distinción se halla también en el *Bundestag* alemán, pero, como se ha indicado, tanto el Presidium como el Comité de decanos se encargan ante todo de asistir y asesorar al Presidente, incluso disponiendo de atribuciones propias. En Francia, en las dos Asambleas existe una Conferencia de Presidentes

que agrupa en particular no sólo a los Vicepresidentes sino a los Presidentes de los grupos y de las comisiones, cuya función consiste fundamentalmente en preparar los trabajos de la sesión pública. Sin embargo, al reunirse cada semana en sesión, con mucha más frecuencia que la Mesa, ha adquirido un lugar destacado en el funcionamiento de las Asambleas; en particular se mencionan los incidentes de la sesión y su importancia es tanto mayor cuanto que los Presidentes de los grupos políticos intervienen como tales, de modo que la Conferencia tiene una auténtica representatividad.

La función presidencial se resiente necesariamente del papel reconocido al órgano colegial, en particular cuando, como es generalmente el caso, refleja por su composición el conjunto de los matices políticos de la Cámara. Así, la autoridad de la Asamblea no está reflejada por completo en la persona de su Presidente, que además no asegura por sí sólo la representación, ya que ésta se halla contenida colectivamente en el órgano colegial, que puede participar como tal, por ejemplo, en las ceremonias públicas.

(b) ... pero no lleva por sí sola al ejercicio individual o colegial de la presidencia

Sin embargo, el órgano colegial no debería considerarse un competidor del Presidente. No se trata en efecto de una instancia paralela, que le sería extraña, sino más bien de un órgano del que asegura la presidencia, en el que en numerosos Parlamentos puede determinar la periodicidad de las reuniones y su orden del día y en cuyo seno desempeña una destacada función. Es más, las propias decisiones del Presidente pueden ser respaldadas por una posición adoptada por la Mesa, que le asegura, por su intermedio, el sostén de todos los componentes de la Asamblea.

Respecto a la presidencia de las sesiones públicas, incluso si se observa que los miembros del órgano colegial se sientan simbólicamente alrededor o no lejos del Presidente, es quien ocupa el sillón, quien debe desempeñar el cargo, y no colectivamente los miembros de este órgano.

Además, por importantes y numerosos que puedan ser los poderes de la Mesa, el Presidente dispone en general *intuitu personnae* de competencias no sólo en la Asamblea sino a veces en el propio Estado,

que ejerce solo y que contribuyen a asentar su autoridad y su prestigio. Ese es el caso en Francia y en numerosos países del África francófona, pero también en los países de Europa Septentrional o en las nuevas democracias de Europa Oriental, en donde las atribuciones del órgano colegial son de hecho a veces más limitadas. Por el contrario, debe recordarse que el *Speaker* británico, autoridad soberana en materia de procedimiento, no sólo no desempeña ninguna función en el establecimiento del orden del día sino que tampoco dispone de atribuciones respecto a otros poderes públicos y que en ese sentido su función es infinitamente más limitada que la de numerosos Presidentes "continentales". Así pues, no debe establecerse ninguna confusión entre el ejercicio solitario o colegial de la presidencia y la influencia o el peso político del Presidente dentro de las instituciones.

Por último, la duración respectiva de las funciones del Presidente y de otros miembros del órgano colegial no es un elemento secundario. El lugar efectivo del Presidente es muy distinto en función de que, como sucede en el Consejo de los Estados en Suiza, la Mesa sea elegida por cinco años y cada uno de los cinco miembros ejerza sucesivamente en cada año las diferentes funciones, entre ellas la de Presidente, o que, como en la Asamblea Nacional de Francia, el Presidente tenga constitucionalmente un mandato de igual duración que el de la legislatura, mientras que los demás miembros de la Mesa son renovables cada año.

Por el contrario, aunque no están asistidos por ningún órgano colegial ni siquiera por Vicepresidentes, algunos Presidentes no ejercen auténticamente solos la presidencia de su Asamblea. Así, en el Senado de Estados Unidos no sólo el Presidente *ex officio* deja que el Presidente *pro tempore* ocupe su lugar la mayor parte del tiempo sino que también, en la práctica "este último sólo ejerce funciones honorarias" y "de hecho, la presidencia está a cargo del líder de la mayoría, cuyas funciones son comparables a las del *Speaker*". Así, la dirección efectiva de la Cámara está a cargo "del Presidente *pro tempore*, el líder de la mayoría y el responsable de la disciplina en la mayoría (*majority whip*)".²⁶

²⁶ CE. Longuet. *Op. cit.* p. 83.

Asimismo, por decisivas que sean las funciones del *Speaker* británico y de sus colegas de la Commonwealth, no deben ocultar la función fundamental que ocupa el líder de la mayoría en el funcionamiento de la Cámara, en particular en lo que respecta al orden del día, pues es a la vez personalidad de primer plano de la Cámara de los Comunes y miembro del Gobierno.

El carácter "solitario" o compartido con un órgano colegial de la presidencia no podría reflejar por sí solo las condiciones de ejercicio de esta última y aún menos indicar la auténtica influencia del Presidente y su lugar en las instituciones. En cualquier caso debe tomarse en cuenta otra dimensión: su compromiso o su neutralidad en el combate político.

2. El carácter arbitral o comprometido de la función presidencial

Una de las dificultades e incluso de las contradicciones internas de la presidencia de las Asambleas parlamentarias reside en la necesidad de asegurar su ejercicio imparcial en un marco que, por lo menos en los Estados democráticos, es el lugar peculiar para la expresión y confrontación de las corrientes políticas y las divisiones de partidos.

Como ya se ha visto, las funciones de la presidencia requieren una gran imparcialidad, que supone que su titular sea capaz de desprenderse de sus compromisos en el seno de un partido.

La situación del Presidente es ciertamente más fácil en los Parlamentos que no tienen mayoría ni oposición, como en países comunistas tales como China, la República Popular Democrática de Corea o Viet Nam, o en los Parlamentos en donde no se hallan partidos políticos, como en Kuwait o en el Senado de Tailandia, cuyos miembros, y el Presidente elegido entre ellos, tienen la obligación de no pertenecer a un partido.

En las democracias pluralistas, el carácter arbitral o comprometido en el combate político de las funciones presidenciales carece también de objeto cuando la presidencia no es objeto de oposición entre los partidos, pero se trata de casos excepcionales. Así, en Suiza, cada partido ocupa sucesivamente, conforme a una periodicidad que refleja su importancia, la presidencia del Consejo Nacional y del Consejo de los Estados. Lo mismo sucede cuando el Presidente no es elegido por una mayoría frente a una oposición sino por el consenso del conjunto

de la Asamblea, más allá de las divisiones de partidos. El sistema alcanza la perfección cuando, como sucede en Westminster, el *Speaker* es reelegido indefinidamente mientras lo desea²⁷ y que, tanto para reconocer como para confirmar su imparcialidad, no se le opone ningún adversario en su circunscripción en el curso de la renovación de la Cámara. Su autoridad, lejos de depender de su influencia dentro de una mayoría o de un partido, depende por el contrario de su capacidad para aparecer de modo absoluto y definitivo como independiente de los partidos. Ciertamente es que este sistema sólo ha prosperado de hecho en el Reino Unido.

En la gran mayoría de los casos, comprendidos los Parlamentos de influencia británica, el Presidente debe resolver el dilema de sus vínculos al partido y de la neutralidad necesaria de sus funciones. Conforme al ejemplo británico, los Presidentes de la Cámara de los Comunes del Canadá, del *Lok Sabha* indio, del Parlamento de Lesotho y de la Cámara de Representantes de Malta se comportan estrictamente como árbitros una vez elegidos y ganan y conservan la confianza de sus colegas gracias a su imparcialidad; así tienen que renunciar a toda afiliación política, pero esta ruptura con su partido de origen no carece de problemas, pues han sido elegidos dentro de una mayoría y por ello en las elecciones legislativas siguientes deberán afrontar un adversario. En caso de cambio de la mayoría parlamentaria, no conservarán normalmente su presidencia y deberán dejar paso a un representante de la nueva mayoría, que tendrá que convertirse una vez elegido en un árbitro imparcial. En el Canadá, según destaca Ph. Laundy,²⁸ si bien los sucesivos Presidentes han tratado de mantener una tradición de imparcialidad, sólo uno de ellos consiguió desmarcarse de su partido y lograr su reelección como independiente. En la India, la función ha adquirido una robusta reputación de imparcialidad, aunque pocos Presidentes han conseguido romper sus afiliaciones políticas.

En otras Asambleas parlamentarias, el Presidente sigue siendo

²⁷ En ausencia del *Speaker* saliente, la competencia puede oponer varios candidatos. Así, como el Sr. B. Weatherill no se presentó de nuevo a las elecciones legislativas de 1992, fue elegida *Speaker* la Sra. Betty Boothroyd, laborista, frente al Sr. Peter Brooke, candidato del partido conservador, que era mayoritario. Este es un signo adicional del carácter "suprapartidario" de la función del *Speaker*.

²⁸ Ph. Laundy. Op. cit., pp. 77-78.

miembro de su partido o grupo político y continúa perteneciendo a la mayoría, mientras conserva el estricto carácter arbitral de la presidencia. Así sucede en un gran número de países, con independencia de su régimen político o de su situación geográfica. En particular se observa esa situación en Australia, en donde el *Speaker* permanece activo dentro de su partido e interviene en sus reuniones, pero actúa también como arbitro imparcial. Ese es también el caso, para citar Parlamentos muy distintos, en las Asambleas francesas, cuyos Presidentes, por imparciales que sean, permanecen como personalidades de primer plano de su partido de origen, en el Senado de Rumania, en donde el precedente Presidente era presidente honorario de un partido político, o también en la Asamblea Nacional de Malí, en donde el Presidente mantuvo una actitud imparcial y atenuó el peso de la fuerte mayoría de la que procedía.

Los ejemplos de Presidentes que son ante todo actores comprometidos de la vida parlamentaria son más raros. El *Speaker* de la Cámara de Representantes de Estados Unidos constituye naturalmente un modelo muy típico. Hay que recordar que es el auténtico jefe de la mayoría y que su objetivo es realizar el programa de su partido, incluso presidiendo equitativamente. Así, la política realizada en la Cámara en el último Congreso estaba fuertemente inspirada por el propio *Speaker*. En otras Asambleas parlamentarias hay también Presidentes comprometidos en el combate político parlamentario; este es el caso en particular en Egipto, Eslovaquia, Eslovenia y Grecia, en donde la función arbitral corresponde a la Mesa y no al Presidente. En casi todos los casos, el carácter de actor comprometido corresponde lógicamente a Presidentes que pertenecen a la mayoría, pero existen raras excepciones, como la del Ecuador, en donde el Presidente del Congreso Nacional pertenece a la oposición.

De hecho, en numerosos Parlamentos, el Presidente es a la vez un actor comprometido y un arbitro imparcial, de modo que conviene establecer una distinción entre sus actividades de Presidente y las de simple parlamentario. Así sucede en Burkina Faso, España y Hungría, en la medida en que, igual que otro parlamentario, el Presidente puede votar o intervenir en el debate. También se observa que el Presidente, sin que necesite diferenciar sus funciones, actúa como "arbitro comprometido", como sucede en la Cámara de Representantes de

Bélgica. Esa es también la situación en Camerún, Paraguay o Tailandia.

Es preciso establecer una segunda distinción entre la función del Presidente en el Parlamento, que puede ser neutra y arbitral, y su lugar en la vida política nacional. Si bien algunos Presidentes, como ya se ha indicado, abandonan toda actividad de partido una vez elegidos tanto en la Asamblea como en el país, otros desarrollan una estricta función de arbitro en la Cámara que presiden, pero conservan una actividad y funciones políticas nacionales importantes. Son buenos ejemplos Francia e Israel, en donde los Presidentes de la Asamblea Nacional y la *Knesset* fueron después Primeros Ministros. El grado de compromiso del Presidente depende también a menudo de la personalidad y el temperamento del titular del puesto. En la Cámara de los Comunes del Canadá y en el *Eduskunta* de Finlandia, el carácter de la función depende sobremedida de la voluntad de quien la ocupa y de la actividad que realiza.

En definitiva, cualesquiera sean el régimen político, las tradiciones históricas o la situación geográfica de los Parlamentos examinados, el Presidente, incluso aunque sea un actor comprometido de la acción política, nunca aparece como representante sectario y desmedido de un partido. Ello explica la autoridad moral atribuida a sus decisiones e incluso cierta presidencialización de la institución parlamentaria. En la India y en el Reino Unido, en particular, y en otras numerosas Asambleas parlamentarias, las decisiones del Presidente no son discutidas y son unánimemente respetadas; todavía más, el desconocimiento de las reglas establecidas por el Presidente o las dudas acerca de su presidencia se consideran ofensas sujetas a sanciones. Así se crean los precedentes en los cuales los Presidentes sucesivos podrán basar sus propias decisiones.

En lo que respecta al eventual fenómeno de presidencialización de la propia institución parlamentaria, debe abordarse con prudencia y circunspección. En efecto, ese concepto es *a priori* poco compatible con el carácter colegial de un órgano que delibera expresándose por votaciones que ganan la mayoría de sus miembros. Además, la imparcialidad e incluso la neutralidad de la que deben dar pruebas la gran mayoría de los Presidentes de Asamblea es apenas conciliable con un aumento desmesurado de la función. Por último, la existencia en numerosas Cámaras de órganos colegiales que asisten al Presidente o

que incluso comparten con él la dirección de la Asamblea, contribuye naturalmente a frenar toda personalización excesiva de la presidencia. Si embargo, puede observarse a veces el desarrollo de su influencia y de su función. El aumento de la potencia de la institución es a menudo la consecuencia de la personalidad de los Presidentes que se han sucedido. Así, en la India, los *Speakers* que han ocupado la presidencia desde la independencia han conseguido que llegue a ser una de las más potentes de la Commonwealth. Ese cambio puede ser también el resultado de modificaciones institucionales. Parece que la elección del *Speaker* de la Cámara de Representantes del Canadá por votación secreta ha aumentado su autoridad y su independencia. En Italia, las reformas del reglamento producidas desde 1971 han conducido a aumentar la función de la presidencia de la Cámara de los Diputados. En Francia, la elección del Presidente durante toda la legislatura ha sido una innovación que "ha contribuido más que cualquier otra a la dimensión de la función, pues la duración resulta en política un ingrediente insustituible".²⁹ Por último, en las nuevas democracias África, Asia o Europa Oriental, el desarrollo de la función y las competencias del Parlamento en las instituciones se acompaña con bastante lógica del crecimiento de la influencia de la persona que preside las deliberaciones de los representantes nacionales.

3. Algunos aspectos sociológicos de la función

En el marco de una monografía dedicada a la presidencia de las Asambleas parlamentarias, no sería factible establecer un perfil sociológico del Presidente a través de las edades y los continentes. Sin embargo, pueden deducirse algunos rasgos característicos.

El acceso a las funciones presidenciales rara vez corresponde a un principiante en la vida política y parlamentaria sino que exige con frecuencia, por el contrario, una edad elevada o por lo menos una amplia experiencia; en este sentido era excepcional la Sra. Irene Pivetti, joven Presidenta de la Cámara de los Diputados de Italia. Conforme al ejemplo del *Speaker* de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, las personalidades que ocupan la presidencia suelen haber trabajado

²⁹ Ph. Séguin, 240 dans un fauleuil. Le Seuil, 1995, p. 983.

en la Asamblea ocupando en ella responsabilidades o haber ejercido funciones ministeriales, como es muy corriente en Francia. Queda por determinar si la presidencia es una simple etapa en la "carrera hacia los honores" o puede considerarse como la coronación de una vida política. Esa pregunta no tiene naturalmente una sola respuesta y, en un mismo Parlamento, pueden encontrarse sucesivamente los dos tipos de situación y depender en particular de la edad de los interesados. Sin embargo, en ciertas Asambleas, el acceso a la presidencia es incompatible con el desarrollo de una carrera política "activa". Así, el *Speaker* británico, reelegido tanto tiempo como lo desea, llega después tradicionalmente a la Cámara de los Lores. Como destaca un observador conocedor, "la Cámara sabe que no tiene interés personal y que no está tentado por favorecer a un sector más que a otro en la perspectiva de obtener una cartera ministerial".³⁰ Igual que sucede con el *Speaker* inglés, el de la Cámara de los Comunes del Canadá tampoco tiene ningún deseo de llegar a ser primer ministro, incluso si puede después alcanzar la función honoraria de Gobernador General, como sucedió en la III República con Presidentes del Senado francés que llegaron a ser Presidentes de la República. En otros Parlamentos, la presidencia de una Asamblea parlamentaria, sin ser necesariamente un trampolín político, no impide la realización de una carrera política ni el acceso a las más altas funciones del Estado. La última palabra corresponde sin duda a un ex Presidente de la Asamblea Nacional de Francia, Edgar Faure, que respondió a un periodista que le preguntaba si la presidencia era para él un trampolín o una vía muerta: "Pero, querido amigo, es perfectamente posible instalar un trampolín sobre una vía muerta".³¹

Una de las escasas características sociológicas de la presidencia comunes a la gran mayoría de las Asambleas Parlamentarias es su ocupación por un hombre. En efecto, las Presidentas son proporcionalmente algo menos numerosas todavía que las parlamentarias. Mientras que estas últimas constituyen poco más del

³⁰ Roger Sands, Principal Clerk of Select Committee, House of Commons in "Rules of Procedure and Parliamentary Practice: The Proceedings of the International Conference on Parliamentary Rules of Procedure and Parliamentary Practice. Pultusk, 8-10 May 1994" (Varsovia, Polonia: Sejm Publishing Office 1995).

³¹ Ph. Séguin, *ibidem*, p. 13.

11,5% de los parlamentarios, la presidencia sólo es ocupada por una mujer en el 7% aproximadamente de los casos. Un interesante estudio de la Unión interparlamentaria³² pone de manifiesto que, entre los 179 países incluidos en el estudio, sólo 38 llevaron a una mujer a la presidencia del Parlamento o de una de sus Cámaras en un momento u otro de su historia parlamentaria. Si bien en 1927, en Austria, una mujer llegó a ser Presidenta del *Bundesrat*, siendo incluso reelegida en 1932, en los otros 37 países interesados hubo que llegar al final de la II Guerra Mundial, y con más frecuencia a los años 1960-1969, para que una mujer dirigiera los trabajos parlamentarios. El estudio destaca que si bien la elección de una mujer para la presidencia ha tenido a veces un carácter aislado, e incluso coyuntural, como en Argentina, Bolivia o Dinamarca, en otros países, como Alemania, Austria, Islandia o Suiza, su carácter repetitivo pondría de manifiesto cierta tradición en la materia. El 1 de enero de 1997 había 17 Presidentas de Asamblea parlamentaria, en Alemania, Australia, Finlandia, Suecia y Suiza, donde mujeres habían ocupado ya tales responsabilidades, pero también en Antigua y Barbuda (Senado y Cámara de Representantes), Croacia, El Salvador, Etiopía, Jamaica, Japón, Letonia, Malta, Noruega, Reino Unido y Sudáfrica, países en los que la presidencia femenina constituye un primer paso significativo de un cambio en las tradiciones parlamentarias. En cualquier caso parece evidente que el aumento del número de Presidentas ha de pasar primero por una mayor representación de las mujeres en las Asambleas. Ciertamente, como señala un estudio de la Unión Interparlamentaria, "también se encuentran Presidentas en Asambleas parlamentarias muy poco feminizadas"; en Etiopía, por ejemplo, el porcentaje de parlamentarias no pasa del 2%. Sin embargo, es de destacar que en los países que tienen la proporción más alta de mujeres parlamentarias, como Suecia (40,4%), Noruega (39,4%) y Finlandia (33,5%), las mujeres han llegado ya a la presidencia de su Parlamento.

³² Hombres y mujeres en política. La democracia por perfeccionar. Estudio comparativo mundial. Serie "Informes y documentos", N° 28. UIP. 1997.

³³ Análisis de los aspectos estadísticos de la encuesta. por Thanh Huyen Ballmer-Cao y Elisabetta Pagnossin - Aligisakis, p. 135.

II. Ensayo de tipología de las presidencias de las Asambleas parlamentarias

En la presente etapa del estudio de la presidencia de las Asambleas parlamentarias parece factible establecer las características generales de distintos "modelos" que ponen de manifiesto la pertenencia de países y Parlamentos a una misma comunidad histórica, política o socioeconómica o que señalan a veces la influencia del colonizador, e interrogarse sobre la unidad o variedad de las presidencias de las distintas Asambleas parlamentarias.

1. Las funciones del Speaker tienen un origen histórico común

Por distintos que resulten en la actualidad, los *Speakers* estadounidense y inglés tienen ambos su origen en el Parlamento de Westminster.

En efecto, en el siglo XVIII el *Speaker* británico no había alcanzado todavía la independencia frente a los movimientos políticos que es hoy una de sus principales características. Era un dirigente político que no negaba sus vinculaciones partidistas y que defendía frente a la Corona las posiciones de la mayoría de la Cámara. Asimismo, en Estados Unidos, el *Speaker* de la época colonial, lejos de ser sólo un árbitro de los debates, era de hecho el líder de la oposición frente a la Corona británica, pues las Asambleas se hallaban a menudo en esa época en conflicto abierto con los gobernadores que representaban al Monarca inglés.

Al llegar a la independencia, los *Speakers* estadounidenses conservaron su carácter de líder de partido comprometido, mientras que en el Reino Unido la evolución de las instituciones llevó a sus homólogos a afirmar y reivindicar su neutralidad.

En efecto, los regímenes políticos de estos dos países, que tienen como origen común la monarquía limitada del siglo XVIII, evolucionaron en direcciones opuestas. Los Padres Fundadores de los Estados Unidos fijaron en su Constitución las instituciones británicas, tal como creían conocerlas, y establecieron una separación rígida de poderes.

En el Reino Unido, a lo largo del siglo XIX, el régimen parlamentario se impuso y reforzó, pasando la realidad del poder de las manos del Monarca al Gobierno, responsable ante el Parlamento.

De modo muy natural, el líder del partido mayoritario pasó a ser Primer Ministro, mientras que en Estados Unidos, frente a un Presidente elegido que disponía de su propia legitimidad, la mayoría representada en el Capitolio llevó a su líder a la presidencia de la Cámara de Representantes.

2. El modelo británico es una tradición constante de los países de la Commonwealth

Al trasponer un gran número de instituciones políticas del Reino Unido, junto con su sistema electoral, los países de la Commonwealth han adoptado naturalmente una organización análoga de su Parlamento, por lo menos en la Cámara Baja y en su presidencia. Así, presentan entre ellos una gran homogeneidad, muy inspirada en las tradiciones de Westminster.

La designación del *Speaker* corresponde a la Cámara, que lo elige generalmente entre sus miembros, al final de un proceso que presenta en los países interesados numerosas analogías: presidencia de la sesión por el Secretario General (con la excepción notable del Canadá, del propio Reino Unido o Sudáfrica³⁴), ausencia de escrutinio cuando sólo hay un candidato, excepto en el *Lok Sabha* indio, toma de posesión oficial de la presidencia y prestación de juramento, y a veces confirmación simbólica de la elección por el Jefe del Estado. Una vez ocupada la presidencia, el *Speaker* la conserva durante toda la legislatura y si se produce una disolución, ésta apenas afecta a su función, pues el *Speaker* sigue ejerciendo sus funciones hasta que se reúne la nueva Asamblea. Al representar por sí solo, sin la asistencia de un órgano colegial, la autoridad y la permanencia de la Asamblea, el *Speaker* tiene una función esencialmente arbitral e incluso si ha sido elegido en la mayoría, abandona en general una vez elegido sus compromisos de partido. Sin embargo, como se ha indicado, sólo el *Speaker* británico tiene la seguridad de recuperar su escaño sin tener que luchar contra un adversario en su circunscripción, y conservar sus funciones incluso en caso de cambio de la mayoría.

¹⁴ En estos dos primeros países, la presidencia corresponde al decano de la Cámara, mientras que en Sudáfrica la presidencia está a cargo del *Chief Justice*.

Autoridad indiscutida en la Asamblea que preside, el *Speaker* no ocupa en general otra función en el Estado, como lo pone de manifiesto la relativa modestia de su rango protocolario; no tiene que participar en órganos exteriores al Parlamento ni designar a algunos de sus miembros. En efecto, su función está fundamentalmente e incluso exclusivamente centrada en la dirección de la Asamblea y de modo muy particular en la presidencia de la sesión. Si bien la fijación del orden del día le escapa y corresponde al "líder de la Cámara", el *Speaker* suele estar asociado a la designación de los miembros de las comisiones cuando no es él mismo quien se encarga de nombrarlos. En el curso de la sesión, hace reinar el orden y la disciplina y respetar el reglamento, que interpreta basándose en los precedentes establecidos por sus predecesores. Nadie puede tomar la palabra sin la autorización del *Speaker* y el que desea intervenir ha de "captar su mirada".

Por el contrario, renuncia a las prerrogativas de un parlamentario corriente: nunca toma la palabra en los debates, excepto en el *Lok Sabha* indio, no ejerce el derecho de iniciativa y no interviene en los procedimientos de control. Asimismo, sólo vota en caso de empate (*He vote*), procedimiento totalmente característico de los Parlamentos de la Commonwealth. Al situarse deliberadamente fuera del combate político, puede así comportarse estrictamente como árbitro imparcial.

3. ¿Existe un modelo estadounidense?

Junto a las funciones tradicionales de todo Presidente de Asamblea, vinculadas a la presidencia de la sesión pública y a la representación de la Cámara, el *Speaker* estadounidense es también el verdadero líder del partido mayoritario. Por ello desempeña una función determinante en la definición del programa legislativo de la Cámara y en su realización. Ejerce también una influencia directa o indirecta sobre la designación de los miembros de las comisiones que pertenecen a su partido y de sus Presidentes. Así, aunque no sea formalmente competente, es en gran parte responsable del establecimiento del orden del día. Dotado reglamentariamente del poder de enviar proyectos de ley a las comisiones, domina así muy ampliamente el proceso legislativo.

Sin embargo, en su función de Presidente de la sesión, debe dar pruebas de imparcialidad y garantizar la legítima expresión de la

minoría. Además se abstiene, como el *Speaker* británico, de intervenir en el debate y en general no vota. Toma del *Speaker* británico su carácter solitario, ya que, igual que él, no tiene la asistencia de ningún órgano colegial.

El Presidente del Senado ejerce esta función en tanto que Vicepresidente de Estados Unidos, con lo cual se diferencia claramente del *Speaker*, no teniendo su origen, como este último, en el Parlamento de Westminster.

En numerosos sentidos resulta una creación original de los Padres Fundadores. Su función es distinta de la del *Speaker*, aunque sólo sea por su escasa participación en la vida parlamentaria. Además, el Senado elige un Presidente *pro tempore* para sustituirle en el curso de sus frecuentes ausencias.

Cuando preside el Senado, el Vicepresidente no participa en los debates y, según lo dispuesto en la Constitución, sólo vota en caso de empate de votos. No tiene autoridad para establecer el orden del día, organizar los debates ni influir en la designación de los miembros de las comisiones. Sin embargo, y aunque rara vez participa en los trabajos de la Asamblea, el Vicepresidente ejerce en ocasiones las competencias de que dispone, por ejemplo, en lo que respecta al carácter admisible de los proyectos. Pero su función es limitada, pues el Senado reconoce con reticencia la autoridad de un miembro destacado del poder ejecutivo y no es raro que sus decisiones sean discutidas e incluso rechazadas por una votación del Senado.

¿Se ha difundido el modelo estadounidense en el mundo y en particular en América Latina?

En lo que respecta a la Segunda Cámara, se observa un innegable parentesco entre la presidencia del Senado estadounidense y la del Senado argentino, boliviano o uruguayo, que se confía también al Vicepresidente de la República, elegido al mismo tiempo que el Presidente por sufragio universal directo. Igual que el Vicepresidente estadounidense, es sustituido en la mayor parte del tiempo por un Presidente *pro tempore* elegido por el propio Senado, pero le corresponde presidir las reuniones conjuntas de las dos Cámaras, mientras que estas últimas son copresididas en Estados Unidos por el

Speaker y el Vicepresidente. El ejemplo estadounidense ha sido seguido también en la India, en donde el Vicepresidente de la Unión India es por derecho propio Presidente de la Segunda Cámara, la *Rajya Sabha*, mientras que el *Speaker* del *Lok Sabha* se parece en numerosos aspectos a su colega británico. Ahora bien, tanto el Presidente como el Vicepresidente de la Unión India no son elegidos directamente por el pueblo y su función en el Estado está mucho más difuminada que la de sus homólogos estadounidenses. Así, el Vicepresidente de la India se encarga de la presidencia efectiva del *Rajya Sabha*, a la que dedica una parte primordial de sus actividades, mientras que la Asamblea elige un Presidente adjunto para sustituirlo en caso de ausencia. El Vicepresidente dirige así los debates parlamentarios y ejerce las numerosas competencias que se le reconocen en el *Rajya Sabha*; en particular puede verse en la obligación de interpretar la Constitución o el Reglamento, y sus decisiones, a la inversa de las adoptadas por el Vicepresidente estadounidense, son definitivas y no pueden discutirse.

Otra característica propia de numerosas Asambleas americanas, igual que del resto de los Parlamentos de tipo británico, es la ausencia de Mesa. Es una particularidad de las Asambleas de Argentina, Brasil, Chile, Perú, Paraguay o Uruguay, así como de las dos Cámaras indias, pero no se trata de una regla intangible, pues los Parlamentos de Bolivia, Ecuador, México, Nicaragua y Venezuela están dotados de un órgano colegial.

En términos generales y a la imagen del *Speaker* estadounidense, el Presidente de Asamblea parlamentaria latinoamericana desempeña una función activa en la organización de la vida y del trabajo del Parlamento. Así tiene con frecuencia que participar en forma determinante en la fijación del orden del día, como sucede en Argentina, Bolivia, Brasil, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Asimismo le corresponde a veces designar a los miembros de las comisiones, como sucede en Argentina, Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua y Paraguay, a menos que, como sucede en el Perú, se limite a formular propuestas a la Asamblea. En particular no es raro que pueda tomar la palabra en los debates legislativos: ese es el caso de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela, a condición de que abandone la presidencia, aunque conviene recordar que el *Speaker* estadounidense se abstiene en general

de intervenir. En definitiva, y con algunas excepciones, como son los Presidentes de las Cámaras del Brasil, el Presidente de Asamblea latinoamericana es un actor comprometido en la vida parlamentaria más que un simple arbitro de los debates, incluso si, como sucede con el conjunto de sus homólogos, cuida naturalmente de presidir imparcialmente. Sin embargo, aunque tome algunas características del *Speaker* estadounidense, se diferencia notablemente en el sentido de que no aparece ante todo como jefe de la mayoría. Además, en los países en cuestión, el Parlamento está lejos de ocupar el lugar que tiene en las instituciones de Estados Unidos, de modo que en cualquier caso la influencia y la función política del Presidente de Asamblea parlamentaria es menos determinante.

4. La unidad de un modelo de Europa Continental

Es posible preguntarse legítimamente sobre la existencia de un modelo "continental" de la presidencia de las Asambleas parlamentarias, pues es muy cierto que difieren los sistemas políticos, en particular conforme a las condiciones más o menos recientes de acceso a la democracia pluralista occidental. Sin embargo, más allá de la diversidad de las situaciones, los países de Europa Continental, y con ellos sus Parlamentos, presentan numerosos rasgos comunes, que caracterizan también a la presidencia de sus Asambleas, distinguiéndola notablemente de los modelos británico o estadounidense del *Speaker*.

La primera característica es la existencia de un órgano colegial, e incluso de un segundo, por lo general representativo de distintos modos de los grupos o partidos políticos que componen la Asamblea, siendo la Mesa de las Asambleas francesas el modelo histórico. Su denominación - Mesa, Consejo de los decanos, Presidium, Consejo de la Presidencia, Conferencia de los Presidentes - varía de un Parlamento a otro, así como sus competencias. Pero si su función puede ser distinta, su presencia es sistemática en Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia o Suiza. En la práctica, cualesquiera que sean las competencias que se le reconozcan, este órgano no constituye en general una auténtica presidencia colegial. Naturalmente tiene que estar asociado de modo directo a la organización del trabajo de la Cámara, en particular a la determinación del orden del día, pero

la propia presidencia y la dirección de los debates son atributos exclusivos del Presidente.

Este, y ello es una segunda característica, goza en la Asamblea de una alta autoridad y ejerce con imparcialidad sus funciones, siendo el garante del ejercicio de los derechos de la oposición. Sin embargo, aun desempeñando ante todo una función arbitral, el Presidente no renuncia en general a sus vínculos de partido e incluso puede conservar a veces responsabilidades políticas. Así pertenece con más frecuencia a la mayoría, pero no está excluido que pueda hallarse en la oposición, en particular en los regímenes parlamentarios no mayoritarios o en caso de evolución de la situación respectiva de los partidos en el curso de la legislatura. Al conservar vínculos políticos con su partido de origen, el Presidente puede en la mayoría de los casos intervenir en los debates legislativos, siempre que lo haga como un simple parlamentario, abandonando momentáneamente el sillón presidencial, y puede también intervenir en las votaciones, aunque no siempre utilice esta posibilidad.

Dentro de la Asamblea, las competencias y los poderes reales del Presidente varían de un país a otro. Si bien las atribuciones vinculadas a la presidencia de la sesión pública son bastante parecidas, las relativas a la organización de los trabajos y al establecimiento del orden del día son más variables. Así, en numerosos Parlamentos de Europa Septentrional (Dinamarca, Finlandia, Islandia o Suecia), el Presidente desempeña una función primordial, mientras que en otros países esas competencias son otorgadas al órgano colegial, a la propia Cámara e incluso al Gobierno.

Fuera de la Asamblea, el Presidente goza en el Estado de un rango protocolario elevado, ocupando a menudo el segundo lugar detrás del Jefe del Estado, al que en general tiene que sustituir de modo interino, por lo menos en esas Repúblicas. También sucede que se le haya de consultar con motivo de la formación del Gobierno o de una disolución. En Suecia, el propio Presidente propone al Parlamento un candidato para ocupar el puesto de Primer Ministro.

Conviene diferenciar del modelo continental "clásico" de la presidencia el correspondiente a los Presidentes de las Asambleas de las nuevas democracias de Europa Oriental (Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, la ex República Yugoslava de Macedonia, la Federación de Rusia, Hungría, Lituania, Polonia,

República Checa, Rumania y Yugoslavia), que se inspiran con frecuencia de tal modelo, pero que presentan características propias. En la mayoría de los casos, el Presidente está también rodeado de un órgano colegial, dispone de las mismas competencias que las reconocidas a sus colegas, aunque no le corresponda fijar el orden del día, tarea que incumbe en general a la propia Asamblea, y ocupa uno de los primeros lugares del Estado. Sin embargo, y esta es una característica que merece destacarse, es revocable en la casi totalidad de los casos, posibilidad que es excepcional en los Parlamentos de Europa Occidental. Además, el Presidente de Asamblea parlamentaria de los Estados de Europa Oriental aparece con mucha más frecuencia como un actor comprometido que como un simple árbitro de la vida parlamentaria.

5. Características de la presidencia en los regímenes socialistas

La Unión Soviética, así como otros Estados de Europa Oriental, como Bulgaria, Hungría, Polonia y Rumania,³⁵ presentaban una originalidad notable antes de la desaparición de los regímenes comunistas. Junto a la propia Asamblea,³⁶ órgano supremo pero intermitente del poder estatal, que elegía su Presidente y sus Vicepresidentes, existía un órgano original procedente de la misma, que constituía el órgano supremo permanente del poder estatal. Denominado Presidium o Consejo de Estado, desempeñaba no sólo las funciones de Jefe del Estado colegial, con lo cual podía por ejemplo ejercer el derecho de gracia o acreditar y recibir embajadores, sino que también y ante todo era el órgano legislativo permanente en el intervalo de las cortas sesiones parlamentarias, ejerciendo, en particular respecto al Consejo de Ministros, las competencias del Poder legislativo. En la URSS incluso coordinaba los trabajos de las comisiones permanentes de las dos Cámaras del Soviet Supremo. Así, el Presidente del Presidium o del Consejo de Estado ejercía a la vez las atribuciones protocolarias y representativas de Jefe del Estado y la presidencia del órgano legislativo permanente. Ahora bien, su influencia real en la marcha de los asuntos

³⁵ Hasta 1974, fecha en la que se creó en Rumania una presidencia de la República.

³⁶ En la URSS, el Soviet Supremo estaba compuesto de dos Cámaras, el Soviet de la Unión y el Soviet de las Nacionalidades, cada uno de los cuales elegía su Presidente y sus cuatro Vicepresidentes.

públicos dependía en realidad de su lugar en las instancias dirigentes del partido. Cuando la misma personalidad acumulaba las funciones de Presidente del Presidium y de Secretario General del partido, ejercía entonces en el Estado una autoridad mucho más amplia de la que disponía un Presidente de rango mucho más modesto dentro de la Mesa política y de la Secretaría General del partido.

Si bien la Constitución de Cuba ha transpuesto fielmente ese modelo, la mayoría de los actuales parlamentos de Estados socialistas, como los de China, la República Democrática Popular Lao, la República Popular Democrática de Corea y Viet Nam, presenta una organización comparable pero con notables diferencias. Ciertamente es que un órgano llamado Comité Permanente se encarga de la parte fundamental de las competencias de la Asamblea plenaria en los largos períodos entre sesiones y dispone así de amplios e importantes poderes. En general puede interpretar la legislación y las leyes, adoptar leyes nuevas o revisar la legislación vigente, con la condición de la aprobación ulterior por la Asamblea plenaria.

Sin embargo, este órgano legislativo permanente no tiene función "ejecutiva" y por importantes que sean las funciones de su Presidente son independientes de las del Jefe del Estado, aunque su titular ocupa en el Estado un lugar protocolario elevado y puede sustituir provisionalmente al Presidente de la República, como sucede en China o en la República Democrática Popular Lao.

Por el contrario, tales funciones se confunden con las del Presidente de la Asamblea plenaria, el Congreso Popular Chino, institución que cuenta con cerca de 3.000 miembros y que se limita en la práctica a ratificar las decisiones adoptadas cuando no está en sesión, aunque elige un presidium especial, pero temporal, para presidir estas breves sesiones anuales. En definitiva, la influencia y la función del Presidente en el Parlamento, o incluso en el Estado, están más vinculadas a la presidencia del órgano permanente, cuyas actividades prepara y conduce, que a la presidencia más formal de la propia Asamblea.

En los Estados socialistas, la pertenencia del Presidente a la mayoría o a la oposición carece de pertinencia, pues estos conceptos no corresponden a la vida política y a la organización del Estado. Por ello, el Presidente no tiene como función primera lograr que se respete, con neutralidad e imparcialidad, un determinado equilibrio entre grupos

parlamentarios opuestos, ni favorecer la legítima expresión de la oposición en los debates. Es ante todo un actor comprometido de la vida parlamentaria y sus esfuerzos tienden a la realización legislativa de la política definida por el partido. En términos generales, dado que no está obligado, como el Presidente de una Asamblea parlamentaria occidental, sino a mantenerse fuera del juego de los partidos, por lo menos a respetar cierta reserva, el Presidente de las Asambleas de las democracias populares puede ejercer todas las competencias que se reconocen a los parlamentarios y participar plenamente en las actividades legislativas y de control. En particular tiene la posibilidad de tomar la palabra en los debates. Como contrapartida, conforme a un concepto del mandato propio de la soberanía popular, el Presidente de la Asamblea parlamentaria en un régimen socialista es en general revocable por la Asamblea que preside si pierde su confianza.

6. Particularidades de la presidencia de las Asambleas parlamentarias en los países en desarrollo

Numerosos países en desarrollo, situados principalmente en África y Asia, han experimentado la influencia del colonizador y naturalmente han adoptado y adaptado su sistema institucional. Así con frecuencia han traspuesto las reglas de organización interna de las Asambleas parlamentarias, tomando en consideración sus propias exigencias culturales y políticas. Todas las antiguas colonias británicas de África o Asia han traspuesto el modelo del *Speaker* antes descrito. Obsérvese que cierto número de estos países, quizás para deducir las consecuencias de la escasez de las élites, han previsto que el *Speaker* podía ser elegido fuera de los miembros de la Asamblea e incluso entre extranjeros, siempre que pertenecieran a la Commonwealth. Conforme al ejemplo inglés, del que toman la mayoría de las características, los *Speakers* de las antiguas colonias británicas son también los únicos garantes de los privilegios de la Cámara y mantienen por ello una gran autoridad, fundada en particular en los precedentes producidos en la aplicación del reglamento. En ese sentido, la influencia del *Speaker* de Westminster es tal que existe la posibilidad de que le consulte uno de sus colegas extranjeros, como el *Speaker* de la Asamblea Nacional de Lesotho. Igual que el *Speaker* inglés, los de estos países tienen que dar pruebas de imparcialidad y lograr que se respeten los derechos de la oposición.

Esa afirmación puede parecer curiosa en los casos de partido único. De hecho, en tal hipótesis, el *Speaker* garantiza la independencia de la Cámara frente al Poder ejecutivo y a los grupos de interés, así como la inmunidad de sus miembros en el ejercicio de sus funciones; cuida además de que puedan expresarse todos los parlamentarios, comprendidos los de menor importancia. El *Speaker* de la Asamblea Nacional de Zambia, que ocupó durante 20 años la presidencia, de 1968 a 1988, y que la ocupa de nuevo desde 1991, describía así su función en 1978: el Presidente, que no debe ser parlamentario, debe sin embargo ser miembro del *United National Independence Party*, único partido representado en la Asamblea. Participa en las reuniones del partido, pero normalmente no debe intervenir activamente en los debates. En particular no debe participar en las reuniones del comité del partido. El hecho de que presida una Asamblea compuesta únicamente por miembros del partido al que pertenece no hace desaparecer la necesidad de ser imparcial. Su imparcialidad tiene que manifestarse cuando ha de resolver un conflicto entre los distintos grupos de intereses representados en el partido o entre los diputados ordinarios y los más influyentes. Su imparcialidad se mide también por su independencia frente al Poder ejecutivo y a cualquier grupo de interés que esté dentro o fuera de la Cámara.³⁷

La presidencia de los Parlamentos de los países del África francófona se inspira en gran manera del modelo francés. El Presidente de la Asamblea, única con más frecuencia, presenta numerosas analogías en su estatuto y sus funciones con su colega del Palais Bourbon. En particular ha de ser consultado por el Jefe del Estado en determinadas circunstancias (disolución o recurso a los plenos poderes) y nombra con frecuencia miembros de los órganos de control. También está rodeado siempre de una Mesa, que comprende con frecuencia, como en París, los Vicepresidentes, los Secretarios e incluso uno o varios cuestores. Pero, igual que las instituciones de la V República se han traspuesto a veces en esos países aumentando las prerrogativas del Jefe del Estado en la Constitución, las competencias del Presidente de la Asamblea respecto a la Mesa también en ciertos casos se han reforzado.

³⁷ R.M. Nabulyato. The Speakership in Zambia. The Parliamen tarian, n° 1, 1978, p. 16.

Así, en Malí, cada miembro de la Mesa es responsable ante el Presidente de un sector relativo a la vida parlamentaria, y en Senegal, la Mesa tiene plenos poderes para organizar y dirigir todos los servicios bajo las instrucciones del Presidente.

7. ¿Presenta características propias la presidencia de las Segundas Cámaras?

En los Parlamentos contemporáneos, las Primeras Cámaras o Cámaras Bajas, en el sistema bicameral, o las Asambleas únicas, cuando el Parlamento es monocameral, presentan entre ellas una gran homogeneidad. En casi todos los casos esas Asambleas tienen una legitimidad común, derivada de la elección por sufragio universal directo y por ello tienen la vocación de representar al pueblo. A la inversa, las Segundas Cámaras o Cámaras Altas representan a veces otras legitimidades, que se manifiestan por modalidades muy diversas de designación de sus miembros. Pueden tener así por misión la representación de Estados federados o colectividades territoriales, componentes socioeconómicos del país o incluso la aristocracia. No siempre proceden del sufragio universal y todavía menos del sufragio universal directo. Conforme al valor político otorgado en el país a la realidad que representan, sus poderes difieren con más o menos amplitud de los correspondientes a la Primera Cámara. Así, con objeto de garantizar los derechos de los Estados que representan y la estructura federal de los Estados Unidos, a la que el país se siente muy vinculado, el Senado de este país dispone de poderes iguales o incluso superiores a los de la Cámara de Representantes. A la inversa, la Cámara de los Lores británica, en la que cerca de las dos terceras partes de los miembros son pares hereditarios y cuya legitimidad es ahora escasa respecto a los principios democráticos, es una institución que apenas tiene más poder que el de retardar la adopción de una ley.

Esa diversidad, que caracteriza al objeto de la representación de las Segundas Cámaras, a la designación de sus miembros y a sus competencias, debería ir acompañada de una disparidad análoga de sus presidencias. Ciertamente es que hay escasos puntos comunes entre el Lord Canciller que "preside" la Cámara de los Lores, con competencias muy reducidas, pues la Cámara Alta británica es una Asamblea "autorreglamentada", y el Vicepresidente de Estados Unidos, Presidente

ex officio del Senado, aparte de que pertenecen uno y otro a la rama ejecutiva del Estado y no han sido elegidos por la Cámara que presiden. Tampoco hay analogías de un Parlamento a otro entre Presidentes de Cámaras Altas que ejercen en el Estado funciones idénticas. Así, la presidencia del Senado sólo es para el Vicepresidente de Estados Unidos una actividad menor, mientras que la presidencia del *Rajya Sabha* representa una parte primordial de las tareas del Vicepresidente indio.

Asimismo, debido a las diferencias a veces profundas de competencias e incluso de la función en el seno del Estado entre la Cámara elegida por el pueblo y la Segunda Cámara, las misiones y funciones de sus Presidentes respectivos deberían también diferir ampliamente. Es así evidente que tanto la función del *Speaker* de Westminster como su lugar en las instituciones presentan escasos parecidos con los del Lord Canciller. Lo mismo sucede en el Capitolio con el *Speaker* de la Cámara de Representantes y el Vicepresidente de Estados Unidos, que deja con frecuencia en la práctica la presidencia a un Presidente *pro tempore*, o también, en Alemania entre el Presidente del *Bundestag* y el Ministro Presidente de un *Land*, que se encarga por rotación anual de la presidencia del *Bundesrat*.

Sin embargo, no conviene hacer hincapié en ejemplos citados con demasiada frecuencia y que pueden ocultar la realidad del estatuto y las funciones de la presidencia en numerosas Segundas Cámaras.

En primer lugar, en la mayoría de los casos, los Presidentes de las Cámaras altas son elegidos por la Asamblea que presiden dentro de sus miembros, de modo que los Presidentes nombrados o elegidos por otro cuerpo electoral no constituyen, ni de lejos, una característica general de las Segundas Cámaras.

Además ocupan en general en el Estado un lugar parecido o incluso idéntico al del Presidente de la Primera Cámara, sin que pueda definirse un orden jerárquico entre ellos, pues es apreciablemente igual la proporción de países que reconocen primacía al uno o al otro. Como máximo puede señalarse que las nuevas democracias tienden a otorgar el primer lugar al Presidente de la Cámara elegida directamente por el pueblo, mientras que en los Parlamentos más antiguos la tradición otorga con frecuencia preeminencia al Presidente de la Cámara Alta. Sin embargo, debe recordarse que este rango protocolario no prejuzga en absoluto la presidencia de las dos Cámaras reunidas.

En lo que respecta a las funciones del Presidente de la Cámara Alta en la Asamblea, dependen evidentemente de las competencias que se le reconozcan. Así, por ejemplo, el Presidente de la Primera Cámara de los Estados Generales de los Países Bajos, que pese a su nombre es de hecho una Segunda Cámara, no ejerce ninguna función en el examen del carácter admisible de las enmiendas ni en la determinación de su orden de presentación, pues esta Asamblea no tiene derecho de enmienda. Sin embargo, en conjunto, las Segundas Cámaras disponen por lo general o incluso siempre de la totalidad de las atribuciones reconocidas a una Asamblea parlamentaria y participan efectivamente en la elaboración de las leyes. Así pues, la función del Presidente es comparable a la de su homólogo de la Primera Cámara, aunque el procedimiento parlamentario sea con frecuencia poco distinto de una Cámara a otra.

Si tuviera que indicarse de modo absoluto una característica de la presidencia de la Cámara Alta, estaría relacionada con su carácter en general más arbitral y neutral que el de la presidencia de la Cámara que representa directamente al pueblo, lo que no significa que su titular renuncie a toda vinculación de partido.

8. ¿Existe un modelo típico de Presidente de Asamblea parlamentaria?

¿Puede establecerse un "retrato tipo" del Presidente de la Asamblea? Sin duda pueden deducirse características comunes, elementos constantes de las distintas presidencias y trazar el perfil de un Presidente "virtual" que, como una imagen de síntesis, estaría formado por los rasgos hallados más corrientemente.

Con ese tipo de medida, el Presidente típico es un hombre dotado ya de una sólida experiencia de la vida parlamentaria, elegido por la Asamblea que preside para toda la legislatura, que no puede ser revocado, que pertenece a la mayoría pero se comporta con imparcialidad, y que respeta y hace respetar los derechos de la oposición. Su función está ante todo centrada en la presidencia de la sesión pública, función que puede ceder temporalmente a un suplente, nombrado o elegido al efecto. En el marco de la sesión, mantiene el orden y la disciplina, hace respetar el reglamento, interpretando si es preciso sus disposiciones, concede o retira la palabra y ordena que se proceda a la

votación. Por el contrario, se prohíbe a sí mismo la intervención en el curso de los debates, renuncia a su derecho de iniciativa legislativa y sólo vota en situaciones excepcionales. En la Asamblea ocupa naturalmente el primer lugar y tiene el derecho a ejercer importantes responsabilidades en la distribución del trabajo y en la preparación de los debates, e incluso en la dirección administrativa de la Cámara, pero asistido en esta tarea por algunos de sus colegas en ciertos casos y siempre por los servicios de la Asamblea, mientras que realiza las dos primeras tareas en colaboración tanto con representantes del Gobierno como con grupos políticos. El Presidente se ocupa de la representación de la Asamblea en el exterior, tiene un lugar elevado en el Estado y puede ser llamado para sustituir a su Jefe, por lo cual sus funciones y su persona están rodeadas de un respeto general.

Ahora bien, este modelo típico e ideal de la presidencia, que no corresponde a ninguna situación especial, no podría resumir la riqueza y amplitud de las funciones presidenciales. Las características generales que acaban de deducirse no deben ocultar las numerosas peculiaridades de cada Parlamento, nacidas de tradiciones propias de las Cámaras y de usos repetidos, pero también de la construcción cotidiana de relaciones de trabajo, y de poder, en el seno de la Asamblea.

Así pues, dentro de un mismo modelo deben establecerse múltiples matices que señalen las diferencias de una presidencia a otra, reforzadas por el aspecto personal que cada titular da a sus funciones. En efecto, el lugar y la función de la presidencia en el Estado y en el interior de la Asamblea dependen en gran parte de la personalidad que la ocupa. En el marco del cuestionario que ha servido de base a la redacción del presente estudio, al interrogar a las Asambleas sobre el carácter arbitral o comprometido de la función presidencial y sobre su repercusión en la institución parlamentaria, numerosas han contestado que dependían en realidad de la propia voluntad del hombre o de la mujer designados para ocupar este alto cargo.

CONCLUSIÓN

Cualesquiera que sean su régimen político o sus tradiciones históricas, los Estados contemporáneos conceden un lugar destacado a la institución parlamentaria. Ciertamente es que en numerosas democracias occidentales es habitual destacar la decadencia del Parlamento y es exacto que este último no podría representar por sí sólo la soberanía. Pero se halla en el centro de la decisión política y garantiza, conforme a diversas modalidades, la representación nacional.

En particular, la evolución reciente de los regímenes y las instituciones en numerosos países en desarrollo o en los de la Europa Oriental se manifiesta por una democratización, de la que una de las primeras características es la organización de elecciones libres y el establecimiento de Asambleas parlamentarias efectivamente representativas. Esto significa que las instituciones formadas por representantes libremente designados son consustanciales con la democracia y con la soberanía de los pueblos.

Dentro de estas instituciones, concebidas como lugares naturales de la confrontación de ideas y de la expresión a menudo conflictiva de los partidos, que agrupan personalidades destacadas y en oposición que se precian de su investidura democrática, es indispensable que haya una autoridad que cuide de la coherencia y del desarrollo armónico de los debates, con el fin de permitir a los representantes del pueblo que cumplan sus tareas de legisladores y garanticen el control del Gobierno.

Esa es pues la función primordial del Presidente, que encarna y garantiza la propia autoridad de la Asamblea. Ese cargo es evidentemente codiciado y es natural que la mayoría trate de confiarlo a uno de los suyos, que deberá de todos modos asumir el puesto con la imparcialidad necesaria para su ejercicio. Todo ello es la especificidad y la dificultad de la función presidencial, que exige de su titular que sepa no sólo justificar la confianza de quienes le han elegido sino también asegurar el respeto unánime de los miembros de la Asamblea que preside, mostrándose imperturbable frente a los incidentes de la sesión y manifestando un destacado sentido de la conciliación dando a la vez pruebas de autoridad.

Esa autoridad debe ejercerla en una situación especial, pues los

Parlamentos no son órganos jerarquizados sino Asambleas de pares, ya que no está justificada ninguna distinción entre los representantes de la nación. El Presidente no se halla así en la situación de un Jefe de Gobierno frente a sus ministros y todavía menos de un ministro frente a su administración. Elegido en la gran mayoría de los casos por la Asamblea que preside entre sus miembros, sigue siendo un parlamentario entre sus colegas, *primus inter pares*, cualesquiera que sean el prestigio y las competencias que se atribuyan a sus funciones. La autoridad del Presidente halla su origen y su fundamento en la Asamblea que lo ha designado. Hasta tal punto que cuando no es elegido por la Cámara que preside, el Presidente no encontrará una legitimidad del mismo orden en un nombramiento exterior. Es muy lógico que en una institución colegial que tiene como características propias la discusión y el pronunciamiento por mayoría de sus miembros, la decisión final, fruto de sus deliberaciones y resultado de sus votaciones, corresponda sólo a la propia Asamblea. Aunque el Presidente sea el líder de la mayoría, como es el caso en una proporción de hecho menor de Parlamentos, no tiene que sustituir a la representación nacional. En el seno de la sociedad democrática que constituye una Asamblea parlamentaria, no puede ni debe ser más que el primero entre los suyos.

Bibliografía Seleccionada

- La Présidence des assemblées parlementaires françaises, Y. Daudet, P.U.F. 1965.
- Parlements, M. Ameller, 1966, P.U.F., 2^{ème} édition 1966.
- The Speakership in Zambia, R.M. Nabulyato, *The Parliamentarian*, Janvier 1978, n° 1, p. 16.
- The office of Speaker in the parliaments of the Commonwealth, Ph. Laundry, Quiller press, 1984.
- Les Parlements dans le monde, Union interparlementaire, Bruylant, 2^{iaa} édition, 1986-1987.
- Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale. J. Mastias et. J. Grangé (sous la direction de), *Económica*, 1987.
- Les méthodes d'élection du Président des chambres. Informations constitutionnelles et parlementaires, 1^{re} serie, n° 155-156, 3^{ime} et 4^{em} trimestres 1988.
- Les Parlements dans le monde contemporain, Ph. Laundry, Payot, 1989.
- Le Congrès des Etats-Unis, CE. Longuet, P.U.F., 1989.
- La désignation des Présidents des assemblées parlementaires. Informations constitutionnelles et parlementaires. v 39 (157) 1989, pp. 167-182.
- How Canadians govern themselves, E. Forsey, Minister of Supply and services, 1991.
- Le Budget du Parlement. Les pouvoirs du Président dans son assemblée. La composition et le rôle du Bureau du Parlement, Informations constitutionnelles et parlementaires, 1^{re} serie, n° 162, 2^{ime} semestre 1991.
- L'Administration des Parlements, *Revue française d'administration publique*, n° 68, I.I.A.P., 1993.
- Le Parlement, *Revue Pouvoirs*, n° 64, P.U.E 1993.
- The Speaker, R. Peters, *Congressional quarterly*, 1994.
- The Office of the Speaker, Shivraj. V. Patil, *The Journal of parliamentary information*, volume XL, n° 3, septembre 1994.
- Le Président des assemblées parlementaires sous la V^{ime} République, A. Martin, Th. Bordeaux I, 1994.
- 240 dans un fauteuil, Ph. Séguin, Le Seuil, 1995.
- Parliamentary culture and reform. Electing the Speaker by secret ballot, N. Reimer, *The Parliamentarian*, n° 4, 1995.

Politique comparée. Les démocraties, Y. Mény, Montchrestien, 1996, 5^{me} édition.

Presiding officers, Speakers and Presidents of legislatures. National democratic institute for international affairs. Legislative research series, Paper 1, 1996.

Hombres y mujeres en política. La democracia por perfeccionar. Estudio comparativo mundial. Serie " Informes y documentos ", n° 28. Union Interparlamentaria, 1997.