

DR 29 580

Ahora en Radio 1 FM, UNED, Radio Educativa. Hola, buenas noches y bienvenido un día más a la programación educativa de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, que estará con todos ustedes hasta las 11 de la noche. Los viernes son protagonistas de este tiempo de radio las materias jurídicas con el espacio revista de derecho, la información universitaria que nos trae el informativo semanal de la UNED y el curso de acceso que se ocupará esta noche de la física.

Si nuestra programación les interesa, les invitamos a escuchar el primero de nuestros espacios, Revista de Derecho. Esta noche nos ocuparemos en Revista de Derecho de las materias de primer curso y con ello iniciamos la programación correspondiente a la segunda parte del curso. Estos son los títulos de los temas preparados por los profesores.

La primera parte del programa, hasta las 9 de la noche, estará centrado en el estudio del Parlamento. La profesora doña Yolanda Gómez contará con el catedrático de Derecho Constitucional, don Antonio Torres del Moral y con el profesor don Manuel Gonzalo González para explicar el Parlamento. Y la profesora doña Pilar Mellado contará también con doña María Victoria García Atance para señalar las características y funciones de la Junta de Portavoces y don Pedro Tenorio lo hará de los grupos parlamentarios.

A partir de las 9 y 5, el catedrático de Derecho Romano don Manuel García Garrido y el profesor don Manuel Amaya Calero comentarán un caso práctico de obligaciones titulado el juicio noxal de un esclavo. Del origen del derecho territorial castellano, juicio de Albedrío y Fazañas, hablará el titular de Historia del Derecho Español, don Javier Alvarado Planas. Y finalizaremos con una exposición del catedrático emérito de Derecho Natural, don Antonio Fernández Galeano, sobre los aspectos básicos de los derechos humanos.

Vamos a iniciar la revista de Derecho con un tema importante de la Asignatura de Derecho Político I. Hasta las 9 de la noche van a intervenir diferentes profesores de la disciplina para ofrecer una visión general del Parlamento. Por un lado, doña Pilar Mellado, responsable de uno de los programas de la asignatura, contará con la presencia de doña María Victoria García Atance y de don Pedro Tenorio, profesores del departamento para explicar la Junta de Portavoces y los grupos parlamentarios. Y por otro lado, doña Yolanda Gómez, responsable también de otro programa, tendrá como invitados a don Antonio Torres del Moral, catedrático de la UNED de Derecho Constitucional, y a don Manuel Gonzalo González, letrado de las Cortes y experto en Derecho Parlamentario.

Vamos a empezar con estos últimos. Buenas noches, profesor don Antonio Torres del Moral. Buenas noches.

También a don Manuel Gonzalo González. Buenas noches. Buenas noches.

Y buenas noches, profesor Yolanda Gómez. Buenas noches. Para empezar, una primera

pregunta a nuestro catedrático de Derecho Constitucional, profesor Torres del Moral.

¿Cómo se estructura el Parlamento? Esa es la pregunta básica para empezar a estudiar Derecho Parlamentario. Intentaré ser muy breve porque la representación... y tienen que hablar más compañeros. Es muy larga la polémica acerca de si el Parlamento debe tener una Cámara o bicameralismo.

Y se suele citar unas palabras de Cieliez, hace ya dos siglos, que no están en cierto modo superadas, no le están, porque plantea un dilema difícilmente contestable. Dice que si la Asamblea Nacional representa al pueblo la voluntad general, entonces un Senado, una segunda Cámara, sobra, porque o bien coincide con la Asamblea Nacional, es inútil, o bien no coincide, sino que la contradice, en cuyo caso no representa a la voluntad. Es un dilema muy hábilmente planteado y difícilmente contestable, y en esa polémica se ha debatido el Derecho Parlamentario.

Se han hecho muchos ensayos de bicameralismo, incorporando Cámaras corporativas, pero sin embargo hay una cierta adiercencia, un cierto consenso, en que el bicameralismo está bien... esto es en aquellos en los que el poder está... o de los autonomos, porque en estos casos una Cámara puede... y otra representar... es una, digamos, una cierta constancia de la historia del bicameralismo, sin embargo hay alguna excepción, siendo como era un integral, pero en fin, aunque también es discutible, sin embargo, parece que es bastante... en ese sentido, cuando nuestros constituyentes... sin embargo, en los apartados siguientes, sino que se eligen en provincias. Eso ha hecho que el Senado haya llevado una trayectoria de 13 años bastante lánguida, más que de segunda Cámara, de Cámara secundaria, aunque algún autor muy calificado, como es el profesor Chueca, de la Universidad de Zaragoza, estima que desde luego no es una representación territorial propiamente dicha, pero sí forma una Cámara o un bicameralismo de tipo procedimental o funcional, esto es, que sirve para completar el trabajo del Congreso de los Diputados y, en todo caso, para aplazar problemas que en el Congreso de los Diputados no terminan resolviéndose, se tiene una segunda instancia, se aplazan los problemas para conseguir que las fuerzas políticas consensúen la solución de los mismos. Puede entenderse que es funcional.

De todas maneras, ya desde el 39 y toda la regulación del Senado, es la que más críticas ha suscitado en la doctrina y más propuestas. Vista brevemente la estructura del Parlamento y la del Parlamento español, pasamos a otra pregunta para conocer más el Parlamento y es cómo es por dentro el Parlamento. Esta pregunta no la puede responder de las Cortes y experto en Derecho en Parlamentario de Manuel González.

Pues sí, la verdad es que el conocimiento del Parlamento desde fuera proporciona una impresión muy distinta que he visto desde dentro y, con frecuencia, son los especialistas de Derecho en Parlamentario aquellos que trabajan dentro de la Cámara. De manera que la literatura sobre Derecho en Parlamentario generalmente nace y se desarrolla desde el cumplimiento de misiones generalmente técnicas como funcionario del Parlamento. Lo que

llega a la opinión pública generalmente son decisiones políticas.

Las decisiones políticas o tienen que ver con la actividad legislativa o tienen que ver con la actividad de control del Gobierno, que son las dos grandes actividades parlamentarias. Y eso lo hacen los órganos que son conocidos por la opinión pública. Esto es el Pleno o la Cámara en su conjunto y las comisiones, porque muchas veces las comisiones tienen incluso potestad legislativa delegada por el Pleno.

De manera que cuando resuelven, resuelven como se resolviera la Cámara desde la introducción de esta técnica por la Constitución italiana Vicente de 1947. Pero junto a estos órganos la organización del Parlamento se complica y existen los llamados órganos rectores u órganos de gobierno u órganos, por decirlo así, administrativos, en el sentido tanto subordinado como en el sentido también importante de permanencia de la actuación del Parlamento. Estos órganos de gobierno, rectores o administrativos son sustancialmente más.

En primer lugar, la Mesa. A veces en algunos regímenes no existe Mesa, propiamente dicho. Por ejemplo, en el modelo británico donde el presidente desempeña él solo en principio esta función.

Y junto a la Presidencia o la Mesa, la Mesa comprendiendo al presidente, hay otro órgano que es de reciente Constitución, porque procede de la formación en el interior de la Cámara de los grupos parlamentarios, que es en cierto modo, pero habría que hacer muchos motivos, muchas salvedades, la representación de los partidos políticos o al menos de las formaciones electorales que han tomado parte en la competición electoral, las que constituyen ese órgano. Ese órgano se llama o Junta de Portavoces, como es en nuestro caso, o Conferencia de Presidentes, porque en algunos sistemas no solo participan los portavoces de los grupos parlamentarios, participan también los presidentes de las distintas comisiones. También se llama Oficio de la Presidencia en Italia, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, y las competencias se reparten de manera diversa, porque la Mesa tiene, en principio, una competencia de carácter general, que es de gobierno interior, sometido a la ley.

Sus actos son actos unas veces relacionados con el personal, convocatoria, por ejemplo, de oposiciones, dotación de medios personales y materiales a cada una de las actividades y de las acciones de la Casa, a cada uno de los órganos parlamentarios, propiamente dicho, de los que antes he hablado, o bien tienen que ver con la actividad parlamentaria típica, pero no para resolver políticamente sobre el fondo de la cuestión. Es decir, no para resolver una cuestión legislativa, una medida legislativa, ni para resolver una acción destinada a controlar la actividad del gobierno, sino una actividad preparatoria de esta actividad política, propiamente dicha. Esta actividad preparatoria consiste sustancialmente en la calificación de las iniciativas parlamentarias.

Naturalmente, las iniciativas parlamentarias tienen que reunir una serie de requisitos, tienen que cumplir una serie de condiciones para ser admitidas a trámite, condiciones que unas veces establece la propia Constitución, otras veces el reglamento. Por ejemplo, en la Constitución

Española vigente, en el artículo 88, se requiere que el gobierno, cuando haga uso de su potestad para presentar iniciativas legislativas, que se llaman proyectos de ley, tiene que acompañar los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre la iniciativa, y además una exposición de motivos. Es decir, tiene que explicar las razones por las cuales ha decidido ejercer su potestad de iniciativa.

Y esto lo tiene que hacer de una manera clara, paladina, de manera que presente, en definitiva, tanto los puntos fuertes en los cuales cree apoyarse como también los flancos susceptibles de crítica por la oposición en el debate parlamentario. Esta calificación de si hay una exposición de motivos o de si no la hay como requisito, que ya digo que se establece no reglamentariamente, sino por la propia Constitución, es algo que compete a la Mesa a hacer. ¿Cómo compete a la Mesa? Resolver los recursos sobre si esos actos de calificación que hacen en su ámbito las Mesas de las comisiones son correctos o no.

Incluso a veces como recursos que podría llamarse, por asimilación del procedimiento administrativo, recursos de reposición contra un acto que la propia Mesa ha establecido. Eso sucede también respecto de la admisión a trámite de enmiendas. Las enmiendas no son admisibles simplemente, aun cuando se refiera a la misma materia que es objeto de una regulación legal de un proyecto legislativo, sino que pueden referirse a cuestiones ajenas al proyecto de ley mismo.

Y ahí es la Mesa quien decide si se puede ejercer esa facultad a través de una enmienda o debería hacerse por medio de una iniciativa independiente. Por consiguiente, la Mesa tiene esa facultad, pero también tiene la facultad administrativa general, a la que me refería antes de organización de medios personales y materiales para que puedan funcionar los distintos órganos políticos. En cambio, la Junta de Portavoces su competencia esencial es la determinación del orden del día y, de acuerdo con los distintos sistemas, este orden del día puede ser sobre cualquier asunto político o legislativo, se trate por cualquier órgano de la Cámara, esto es, por el Pleno o por las comisiones.

Entre nosotros, en cambio, la tradición es que únicamente fija el orden del día de los plenos, de las sesiones plenarias. Esa competencia, que parece que es una competencia puramente procedimental, apenas sin importancia, sin embargo, resulta decisiva, porque el criterio de oportunidad, que es el criterio político propiamente dicho, es quien lo ejerce la Junta de Portavoces, diciendo qué es lo que se puede discutir o lo que no se puede discutir. Y, finalmente, están los parlamentarios mismos, que no hay que olvidar, hay que tener también sus competencias.

Sí, esta es precisamente ya la última pregunta para la profesora Yolanda Gómez. ¿Alguna garantía de la función de los parlamentarios nos podía contar? Sí, bueno, principalmente entre las llamadas garantías o prerrogativas de los parlamentarios, pues hay que mencionar la inviolabilidad, la inmunidad y el fuero especial. Estas tres, además, son las mencionadas en la Constitución española de 1978.

Yo, muy brevemente, me voy a referir a las dos primeras, a la inviolabilidad y a la inmunidad. La inviolabilidad protege al parlamentario por las opiniones y por los votos que emitan el desenvolvimiento de su función parlamentaria. Por lo tanto, en este sentido, es limitada, porque esta protección alcanza al parlamentario solamente cuando efectivamente desarrolla esta función parlamentaria y no fuera de ella.

Es una prerrogativa de carácter penal absolutamente necesaria en el desenvolvimiento, me parece a mí, de la función parlamentaria. Otorga al parlamentario un plus de libertad de expresión, de tal manera que le permite decir, si me permiten un lenguaje coloquial, le permite decir al parlamentario sin pruebas lo que un ciudadano normal no podría decir sin aportar las pruebas correspondientes. El problema, como después indicaré también respecto de ambas, de inviolabilidad y de inmunidad, es cómo se interpretan dentro del Parlamento actual, del Estado de partidos actual.

En cuanto a la inmunidad, es una prerrogativa, es una garantía de la función parlamentaria que prohíbe la detención del parlamentario, salvo en caso de flagrante delito y el procesamiento del mismo también, si no media una autorización previa de la Cámara a la que pertenezca el parlamentario. Lo que se trata con esta inmunidad es que el parlamentario no sea separado arbitrariamente de su función parlamentaria, no sea separado de la Cámara a la que pertenece, impidiendo, por lo tanto, que cumpla con sus deberes, pero también con sus derechos como tal parlamentario. Es también, como dije hace un momento, una garantía que me parece necesaria en el desenvolvimiento de la función de los parlamentarios, pero que presenta el mismo problema que también antes indiqué, es decir, cómo se interpreta, cuál es el alcance que debe tener en el Parlamento actual.

En mi opinión, ambas deben de ser hoy interpretadas con un carácter si no restrictivo, si cauteloso, para permitir, por un lado, que efectivamente los parlamentarios puedan desarrollar libremente su función, pero que estas excepciones que son del principio de igualdad no se conviertan en discriminaciones incluso respecto a la situación que tienen los demás ciudadanos dentro del Estado actual. Y nada más. Pues muchísimas gracias a todos, al profesor Torres del Moral, al profesor Gonzalo González y a la profesora Yolanda Gómez por su intervención esta noche en Revista Derecho.

Gracias. Muchas gracias. Y ahora pasamos a dar la palabra a doña Pilar Mellado para que nos presente a sus invitados.

Buenas noches. Hola, buenas noches. Hoy vamos a hablar de un tema importantísimo en el Parlamento, en el funcionamiento del Parlamento, de un órgano de gobierno de las Cámaras, que es la Junta de Portavoces.

Para hablar de este tema, yo he querido que viniera una compañera mía del departamento, la profesora María Victoria García Trance, que es una experta en esta materia y que nadie mejor que ella, para hablarnos de la dimensión jurídica de la Junta de Portavoces, del modelo que existe para tomar acuerdos, etcétera. Yo le cedo la palabra porque ella nos va a ilustrar mucho

mejor que yo. Muchas gracias.

Muchas gracias, Pilar. Buenas noches. Efectivamente, coincido plenamente contigo en que la dimensión jurídica de la Junta de Portavoces es especialmente clave en el estudio de esta institución.

En el ámbito parlamentario tiene un relieve especial esta figura de la Junta de Portavoces, ya que su actividad es decisiva en el aspecto funcional de las Cámaras al intervenir en la determinación de la programación de los trabajos parlamentarios y orden del día. Muy básicamente, podríamos sintetizar sus características más relevantes en los siguientes criterios. En primer lugar, reconociendo a la Junta de Portavoces una naturaleza jurídica de órgano, asumiendo en este sentido la línea marcada por la doctrina italiana, que se ha pronunciado ampliamente al respecto.

Así, Mancela, Tossi, Di Ciollo, no dudan en reconocer de tal condición, acentuando más así su diferencia con los grupos parlamentarios que carecen de tal naturaleza. Como argumento que comparte esta tesis, se puede mencionar asimismo la opinión mantenida al respecto por Pérez Serrano Jauregui, al reconocer como órgano aquel que es capaz de imputar su actividad a la Cámara. En segundo lugar, cabe identificar la Junta de Portavoces como órgano representativo, subrayando con ello el carácter de confrontación política que asumen sus decisiones, como ha señalado el profesor Torres del Moral, frente a la condición de otros órganos rectores que acentúan por su parte la neutralidad en la aplicación del reglamento.

En tercer lugar, debo referirme a su marcado carácter político, ya que posibilita el marco ideal, el marco más idóneo, como ha señalado Capollol, del lugar de encuentro entre sectores contrapuestos, posibilitando la superación de un parlamentarismo de tipo conflictual. Esta institución de la Junta de Portavoces aparece en el continente europeo coincidiendo con el proceso de superación de un parlamentarismo de marcada impronta individualizada y su sustitución por una configuración parlamentaria de signo grupal. Su origen más remoto hay que situarlo en la figura del seigneur de convent alemán, más tarde al testenrat o consejo de edad, como se recoge en el reglamento del Parlamento Federal Alemán de 1952, asumiendo en este caso tal institución una función de carácter puramente consultivo en línea similar, por otra parte, con la conferencia de presidentes que contempla en su artículo 48 del reglamento de la Cámara en Francia y en virtud del cual esta institución se convierte en lugar de encuentro asimismo entre el Gobierno y Parlamento y, en definitiva, en un órgano de carácter meramente consultivo y perdiendo, además, en último término, la relevancia que disfrutó durante la Tercera y Cuarta República desde el momento en que el Gobierno puede establecer preferentemente en el orden del día, en virtud o por vía del artículo 48 de la Constitución, sus proyectos de ley en dicho orden del día y en la programación de los trabajos parlamentarios.

¿Cuál es el modelo para tomar acuerdos en la Junta de Portavoces o hay un único modelo? ¿Cómo funciona? Es especialmente interesante este aspecto, ya que frente al sistema de adopción de acuerdos de la Junta de Portavoces a través del voto ponderado, que es seguido

en Francia o en nuestro ordenamiento, tal y como se defiende el artículo 39.4 del reglamento del Congreso, el sistema de adopción de acuerdos en la conferencia de Capigrupo, prevista en el artículo 23 del reglamento de la Cámara en Italia, es el de unanimidad. Sistema este que, a nuestro modo de ver, tiene la virtud de reflejar de forma paritaria la representación de los grupos parlamentarios. Así, de esta manera, se garantizan los derechos de los grupos parlamentarios minoritarios frente a lo que sucede a través de la adopción de acuerdos mediante el sistema de voto ponderado, por cuanto este sistema último tiende a reflejar en la propia configuración de la Junta de Portavoces el juego de la mayoría en el órgano plenario, con el consiguiente beneficio a su vez para el Gobierno, cuando éste cuenta con la mayoría absoluta.

Desde esta perspectiva, podemos afirmar con soletura y apaicio, López, que sólo cuando no existe ningún grupo que verdaderamente cuente con la mayoría absoluta, es cuando la Junta de Portavoces, a través del sistema ponderado de adopción de acuerdos, despliega su eficacia real de órgano de negociación y compromiso de las minorías, pues permitiría, en este supuesto, la participación real de todos los grupos parlamentarios en la determinación del orden del día y programación de los trabajos parlamentarios, que constituye, en definitiva, la función por excelencia de la Junta de Portavoces. Muchísimas gracias. Desgraciadamente, no tenemos más tiempo para poder seguir hablando de la Junta de Portavoces, pero mi agradecimiento a la profesora García Tánche por haber estado aquí esta noche con nosotros.

Muchas gracias. También está aquí con nosotros otro profesor del Departamento, el profesor Pedro Tenorio, que nos va a hablar de algo relacionado también con el funcionamiento del Parlamento, que son los grupos parlamentarios y que, además, es muy importante para entender perfectamente la Junta de Portavoces de lo que hemos hablado antes. Buenas noches.

Muchas gracias. Los grupos parlamentarios son tendencialmente la organización que constituye la proyección de los partidos políticos en el seno de las cámaras legislativas. Tendencialmente digo porque ello no nos debe inducir a pensar que sean órgano del partido.

Quiero decir con ello que hay grupos que no se vinculan a partidos o compuestos por más de un partido, de miembros de un partido, y viceversa, hay partidos que no logran constituir un grupo. Esto sentado hay que observar que cuanto vamos a decir se refiere a determinados sistemas parlamentarios, al español, al alemán, al italiano o al francés, ya que tanto Gran Bretaña como Estados Unidos, por motivos muy distintos, tienen un funcionamiento considerablemente distinto. ¿Cuándo aparecen estos grupos? Los grupos parlamentarios son anteriores incluso a los partidos políticos.

Constituyen precisamente el antecedente de los mismos. Si bien el reconocimiento jurídico de los mismos va acompañado del incremento de la actividad legislativa que supone el dar entrada en el procedimiento legislativo a las comisiones. Esto ocurre al menos claramente en Italia y en Francia y probablemente también en España a la altura de los años 30 del siglo

pasado.

En la actualidad en el régimen vigente español están regulados por los reglamentos de 1982 que siguen una línea semejante a los reglamentos provisionales de 1977. Tanto de hecho como de derecho, tanto en la práctica como en la lectura de los reglamentos, se desprende que no hay casi ningún aspecto en la organización y el funcionamiento de las cámaras en que no tenga gran relevancia los grupos parlamentarios. Ahora bien, ello no debe inducirnos a pensar como afirma la gran mayoría de la doctrina, que sean órganos del Estado y de las cámaras.

Hay un sector de la doctrina que antes al contrario afirma, y en esta línea se encuentra el profesor Torres del Moral, que se trata de asociaciones de derecho privado que ejercen determinadas funciones públicas. Y lo fundamenta, por un lado, en que no hay necesidad de reforzar esa relevancia de hecho, otorgándoles un régimen jurídico de derecho público, y por otro lado, en el hecho de que se constituyen de manera voluntaria. Los miembros de los grupos parlamentarios lo son por su propio consentimiento.

Muchísimas gracias, profesor Tenorio, y buenas noches a todos. Y con Derecho Político 1 hemos llegado al final de la primera parte de la revista. Volveremos después de las noticias que nos traen los servicios informativos de Radio Nacional de España.

Les esperamos.