

IGNACIO TORRES MURO. *Los órganos de gobierno de las Cámaras Legislativas. Presidente, Mesa y Junta de Portavoces en el Derecho parlamentario español*. Publicaciones del Congreso de los Diputados. Serie Monografías. Madrid, 1987.

JUAN JOSÉ LAVILLA RUBIRA

1. Constituye siempre una satisfacción para quienes nos hemos sentido vocados al servicio en la función pública parlamentaria la aparición de obras que hagan de la institución a través de la que se articula de forma inmediata la representación política del pueblo soberano el objeto central de su indagación. Y, para quienes además somos aprendices del oficio de juristas, la satisfacción se acrecienta sin duda si la perspectiva desde la que la obra analiza la vida parlamentaria es propiamente la jurídica, tantas veces y tan injustamente relegada en su proyección sobre el Parlamento tanto por los estudiosos de éste como por los cultivadores de otras ramas de la ciencia del Derecho tenidas por más plenamente —o por verdaderamente— jurídicas. Pues bien, el libro objeto de esta recensión, publicado por la Secretaría General del Congreso de los Diputados en el marco de su plausible labor de divulgación de trabajos españoles en materia jurídico-constitucional y, en particular, jurídico-parlamentaria, y precedido por un brillantísimo y sugerente Prólogo de Alfonso Fernández-Miranda Campoamor, reúne ambas condiciones y es acreedor, por tanto, a una calurosa bienvenida.

2. Antes de pasar revista sistemática al contenido del libro —cuyo origen se halla en la tesis doctoral presentada por el Profesor Torres Muro en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, por la que obtuvo la máxima calificación—, conviene hacer referencia a algunos de sus caracteres generales.

a) Se trata, ante todo, y como ya se ha sugerido, de una obra jurídica, esto es, de una obra centrada en el análisis de las normas jurídicas atinentes a su objeto. Es ésta una opción metodológica conscientemente asumida por su autor (por ejemplo, pág. 20), cuyo fundamento no ha de hallarse en una suerte de posible omnipotente «imperialismo» juricista, pues late a lo largo de toda la obra el reconocimiento de la insuficiencia de la perspectiva exclusivamente jurídica para la cabal comprensión de la vida parlamentaria (así, se pone de relieve la importancia que la «personalidad» del Presidente tiene en la configuración de sus relaciones con la Mesa —pág. 324— o la imposibilidad de determinar el peso real de la Junta de Portavoces en la estructura orgánica parlamentaria sin tener en cuenta el preciso contexto político en cada momento existente —págs. 267 y 300—), sino más bien en la implícita conciencia de la peculiaridad del método jurídico y de la dificultad de su ajustado engarce en una obra homogénea con las técnicas propias de la teoría o de la sociología políticas.

La opción por la perspectiva jurídica no implica, sin embargo, que el autor incurra en los excesos propios del formalismo normativista. Como no podía ser menos en el seno de un ordenamiento en el que la costumbre y la práctica desempeñan un rol tan destacado, son constantes a lo largo de toda la obra las referencias a la forma concreta en que las previsiones contenidas en los Reglamentos son aplicadas en la práctica (intervención en los debates del Presidente y los demás miembros de la Mesa desde la tribuna de oradores —pág. 141—; acuerdos previos entre las fuerzas políticas para la elección de los miembros de la Mesa —págs. 180-181—; funcionamiento de ésta —págs. 219-223—; asistencia de representantes del Gobierno a las reuniones de la Junta de Portavoces —págs. 251-254—; funciones desempeñadas por la Junta al margen de las previsiones reglamentarias —págs. 280-282—, etc.), lo que impregna al conjunto de la obra de una saludable sensación de realidad y permite que el lector se forme una idea relativamente aproximada de los términos concretos del marco jurídico en el que *de facto* se mueven los órganos de gobierno interior de las Cámaras Legislativas en el ordenamiento español.

b) Destacan, en segundo lugar, la notable amplitud de las fuentes empleadas y la seriedad en su utilización. El autor acredita una envidiable seguridad en el manejo de las fuentes primarias, que incluyen no sólo los Reglamentos parlamentarios históricos y vigentes, que son objeto de consideración exhaustiva (por ejemplo, pág. 74, en relación con aquéllos –forma de elección de los Presidentes de las Cámaras–, y págs. 92-99, en relación con éstos –funciones del Presidente como Portavoz de la Cámara–), sino también los Diarios de Sesiones de Pleno y Comisión correspondientes al procedimiento de elaboración de los Reglamentos Provisionales de 1977 y de los definitivos de 1982 (por ejemplo, págs. 108 n. 47, 116 n. 62, 117 n. 63, 119 nn. 70 y 71, etcétera) y, sobre todo, las Actas de las sesiones de las Mesas de las Cámaras correspondientes a los años 1977 y 1978 (págs. 200 n. 15, 201 n. 17, 220 n. 2, 222 n. 5) y de las Juntas de Portavoces durante los años 1977 a 1984 (por ejemplo, págs. 252 nn. 10 a 14, 253 nn. 15 y 16, etc.). Son especialmente estas últimas las que permiten al Profesor TORRES MURO aportar los datos y las observaciones de mayor interés, haciendo que el Capítulo relativo a la Junta de Portavoces sea probablemente el más logrado de la obra. Respecto a las fuentes secundarias, han de resaltarse la extensión y la actualidad de la bibliografía extranjera mencionada por el autor, y no solamente la correspondiente a Gran Bretaña e Italia –países ambos en los que aquél ha cursado estudios–, sino también la norteamericana (así, págs. 50-52, acerca del *Speaker of the House*; pág. 203, sobre el *referral* de un *bill* a una Comisión; págs. 240-243, relativas al *Committee on Rules*, etc.), tradicionalmente más desconocida por la doctrina española, pero cuya utilidad en el ámbito jurídico-público ha comenzado ya a ponerse de relieve y, sin duda, habrá de mostrarse en mayor medida en los próximos años.

c) El trabajo considerado logra, de otra parte, conjurar tres de los riesgos que más frecuentemente acechan a las obras relativas a la parte orgánica del Derecho Constitucional.

El primer riesgo es el de que la exposición quede reducida a la mera acumulación, por yuxtaposición, de datos históricos, de Derecho Comparado y normativos, sin que el autor acierte a ar-

ticular una línea de pensamiento coherente y original respecto de la que aquellos datos operen como soporte. Este es el aspecto en el que el libro objeto de la recensión merece los mayores elogios. Quizá con la excepción de las páginas relativas a los ejemplos en el Derecho Comparado de órganos de representación de los Grupos Parlamentarios (págs. 234-236), el análisis histórico y comparado nunca se revela como mera ocasión de, más o menos fácil, erudito lucimiento, sino como presupuesto indispensable para la comprensión de la posición institucional de los órganos correspondientes en el ordenamiento español vigente y como eficaz apoyo de las tesis sostenidas por el autor, que, expresadas bajo diversas ópticas a lo largo de todo el libro, se orientan en último término hacia la idea de que la mejor manera de garantizar el carácter institucional del Presidente y la Mesa –y, por ende, de fortalecer la *auctoritas* inherente a su imparcialidad– es la de excluir a tales órganos de toda participación en funciones estrictamente políticas, que, por el contrario, deberían constituir el ámbito propio de la Junta de Portavoces.

El segundo riesgo es el del conceptualismo estéril, consistente en dedicar la exposición a la dilucidación de cuestiones puramente teóricas y carentes de toda relevancia práctica, que, de hecho y la mayor parte de las veces, encierran meras discrepancias terminológicas. Posiblemente con la salvedad de las consideraciones referidas a la cuestión de si la Junta de Portavoces es o no un órgano de la Cámara (págs. 226-230) –relativizadas, no obstante, con acierto por el autor–, el libro supera asimismo este peligro y, fundado en una correcta intelección del método jurídico por el que opta (el Derecho es, a la postre y básicamente, una técnica de resolución de conflictos), se centra fundamentalmente en cuestiones dotadas, de forma más o menos mediata, de indudable trascendencia institucional y práctica.

Existe, en fin, el riesgo, derivado en último término de la prolongada ausencia en España de una verdadera doctrina jurídico-constitucional, de que la exposición quede limitada a cuestiones excesivamente generales, grávidas ciertamente en consecuencias concretas, pero sin proceder al análisis riguroso de éstas, que son las que se plantean cotidianamente en la práctica de las ins-

tituciones y en las que se va decantando progresivamente su posición jurídico-política. En el libro analizado se consideran, ciertamente, aspectos muy específicos del régimen jurídico de los órganos de gobierno de las Cortes Generales, aunque a este respecto se incurra asimismo en omisiones de cierta importancia, de las que se dará cuenta al ir analizando cada uno de sus capítulos.

La obra considerada es, en suma, un libro «de tesis» –en sentido estricto–, que sabe huir de vacuos formalismos y en el que se consideran, aunque acaso no con la exhaustividad que sería deseable, concretos problemas de índole técnico-jurídica.

d) Por último, este trabajo realiza una importante aportación a la deseable –al menos parcialmente– unificación del esquema conceptual utilizado por las diversas ramas jurídico-públicas, pues su autor, aún con conciencia de la necesaria cautela que a este respecto ha de adoptarse, aplica con evidente eficacia al ámbito jurídico-parlamentario nociones desarrolladas básicamente por la doctrina administrativista –y que, en realidad, bien pudieran constituir acervo propio de la Teoría General del Derecho–, como la de potestades regladas y discrecionales o la de conceptos jurídicos indeterminados (pág. 57 y ss.).

3. Se estructura la obra objeto de la recensión en una Introducción y cinco Capítulos, concernientes respectivamente al Presidente, a la Mesa, a la Junta de Portavoces, a los denominados «órganos impropios de gobierno» y a las relaciones existentes entre los órganos precedentes. Se exponen a continuación las aportaciones más relevantes contenidas en aquélla y en cada uno de éstos y las consideraciones críticas que al respecto se suscitan.

a) En la breve, pero sumamente interesante, Introducción, destacan fundamentalmente tres aspectos.

– La idea de que el concepto de «función de gobierno» presenta importantes peculiaridades en el ámbito parlamentario, como consecuencia de la inexistencia en éste de una ordenación

jerárquica de las diferentes instancias en ella implicadas (pág. 22 y ss.). Para expresar tales especialidades, la doctrina anglosajona ha elaborado el concepto de *leadership*, que, aún procedente de la Teoría Política –y tal es el motivo por el que el autor lo rechaza (pág. 24)–, podría ser utilizado con provecho en el campo jurídico para expresar determinadas situaciones de supremacía no vinculadas a la existencia de una relación jerárquica *stricto sensu*, y que, en realidad, no se diferencia en exceso del concepto de «relación de dirección» acuñado por la doctrina administrativa italiana para aludir al vínculo que liga al Presidente del Consejo de Ministros con los demás miembros del Gobierno. En el ámbito parlamentario, no sería totalmente improcedente calificar como posición de liderazgo la ostentada por el Presidente en relación con los demás miembros de la Mesa o por la Junta de Portavoces respecto del Pleno de la Cámara.

– La configuración de los tipos ideales de órgano rector y de órgano de representación de los Grupos: mientras el primero no representa proporcionalmente a las fuerzas políticas, ejerce funciones aplicativas del Derecho y debe actuarlas desde una perspectiva institucional, la composición del segundo expresa aproximadamente la composición política de la Cámara, al objeto de tener en cuenta los intereses de los Grupos en el ejercicio de funciones característicamente políticas (pág. 26).

– La determinación de los fines del Derecho Parlamentario, que se mueven entre los dos contrapuestos polos de respeto al principio mayoritario –permitiendo al Gobierno hacer efectivo el programa político en el que se funda la relación fiduciaria con la mayoría– y de garantía del valor superior del pluralismo político –asegurando que las minorías puedan defender ante la opinión pública opciones alternativas a las propuestas por la mayoría y criticar la ejecución del programa político del Gobierno– (pág. 28).

b) El Capítulo I del libro analiza la figura del Presidente de la Cámara, procediendo sucesivamente al estudio de su evolución histórica general, de sus diferentes tipos –Presidente como

hombre del Ejecutivo o como hombre de la Cámara; Presidente árbitro o Presidente líder; y Presidente fuerte o Presidente débil-, de los diversos sistemas para su nombramiento, de sus competencias –englobadas bajo las rúbricas de portavoz de la Cámara, director de los trabajos, responsable de la disciplina, intérprete del Reglamento, fuente del Derecho Parlamentario y máxima autoridad de la Cámara–, de la duración de su mandato y de su participación en los debates y en las votaciones, para concluir con diversas consideraciones generales acerca de la posición del Presidente en el ordenamiento español.

Las aportaciones más relevantes contenidas en este Capítulo –además de la común a todo el libro derivada de la simple sistematización de los diversos preceptos referentes a la figura, con análisis de las diferentes opciones existentes al respecto en el Derecho histórico español y Comparado y de las exposiciones doctrinales más relevantes en cada punto– son las siguientes:

– Ante todo, el autor procede a la caracterización del «Presidente ideal» (pág. 56 y ss.), que, en un sistema político como el nuestro, se define como el «hombre del Derecho Parlamentario», esto es, no como una figura neutra o imparcial, sino esencialmente activa, pero centrada en la defensa de los intereses objetivados en las normas jurídico-parlamentarias cuya observancia ha de garantizar, y ajena, por el contrario, a la función de dirección política de los trabajos parlamentarios verificada a través de su programación (págs. 61-63).

– En segundo lugar, el Profesor Torres Muro sostiene acertadamente que, aún en el ejercicio de aquellas potestades respecto de las que el Derecho Parlamentario reconoce al Presidente un amplio margen de discrecionalidad, éste ha de respetar al menos dos límites: los derivados de su condición de «juez» de la Cámara y los precedentes parlamentarios, en aras del principio de igualdad (pág. 90).

– Especialmente sugestiva es la tesis de que la reserva de Reglamento Parlamentario establecida por el artículo 72.1 de la Constitución impone una extrema prudencia en el ejercicio por

el Presidente de su potestad de dictar Resoluciones supletorias e interpretativas del Reglamento, pues tal ejercicio sólo sería constitucionalmente legítimo cuando la reforma reglamentaria sea «absolutamente impracticable» por razón de la urgencia de la situación a la que se trata de hacer frente (pág. 120). El autor omite, sin embargo, toda referencia al problema de la posición que en el sistema de fuentes ocupan tales Resoluciones Presidenciales, cuestión ésta de extraordinario interés en la actualidad, a la vista de la Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1988, de 20 de junio («B.O.E.» de 12 de julio de 1988, n.º 166, suplemento, págs. 5-14).

– Muy preciso desde el punto de vista jurídico es el estudio de la posibilidad de exigir la responsabilidad política del Presidente de la Cámara (págs. 131-138). En este punto parece absolutamente necesaria una reforma del Reglamento que «racionalize» los términos en que dicha responsabilidad ha de exigirse –requiriendo una mayoría reforzada de dos tercios, por ejemplo, como propone el autor–, pues en la situación actual tal responsabilidad es jurídicamente inexigible –lo que se opone a los postulados esenciales del Estado de Derecho– y políticamente se haría efectiva mediante la simple aprobación por la mayoría de la Cámara de una moción reprobatoria del Presidente –con lo que éste queda a merced de tal mayoría y dificultado para la tutela de los intereses de las minorías a que su posición institucional inequívocamente le llama–. Naturalmente, tal reforma del Reglamento habría, asimismo, de precisar que el Presidente carece de potestad para oponerse a la inclusión en el orden del día de la moción de censura que eventualmente pudiera presentarse contra él.

Existen, de otra parte, algunos aspectos del régimen jurídico de la Presidencia de las Cámaras que probablemente merecerían una atención más detallada de la que se les dispensa en la obra, y que van desde el de la posición del Presidente una vez disueltas las Cámaras y mientras lo es de la Diputación Permanente –que posiblemente deba considerarse como de *prorogatio* en sentido técnico– hasta el del cambio de Grupo Parlamentario por el Presidente –que en ningún caso debería conlle-

var la exigibilidad jurídica de su dimisión—, pasando por el esencial del control jurisdiccional de sus actos, que, si es objeto de alguna consideración en el libro (págs. 88-91) y, de hecho, en alguna de sus vertientes ha sido analizado en un trabajo anterior por el propio Profesor Torres Muro («Actos internos de las Cámaras y recurso de amparo», Revista Española de Derecho Constitucional, n.º 12, septiembre-diciembre 1984, págs. 153-167), es, en la actualidad, uno de los problemas esenciales del Derecho Parlamentario concebido como técnica de libertad «frente» al Parlamento —conforme a la caracterización del Profesor Fernández-Miranda Campoamor en el Prólogo (pág. 8)— y, por tanto, acreedor a un mayor detenimiento en su análisis.

En fin, las dudas manifestadas por el autor acerca del carácter de la Presidencia en el ordenamiento español (págs. 145-147) deben resolverse —como, en gran medida, hace el propio Profesor Torres Muro en el último Capítulo— en el sentido de definirla como Presidencia fuerte. Aunque corresponde al contexto político determinar en último término la concreta posición del Presidente en el seno de la estructura institucional parlamentaria, parece claro que, al menos potencialmente, los Reglamentos parlamentarios vigentes son marcadamente «presidencialistas». El *ius prohibendi* que respecto de la inclusión de asuntos en el orden del día se reconoce al Presidente, unido a la disponibilidad por él de todas las previsiones reglamentarias relativas a «cualquier debate» (artículo 73.2 RC), hacen que domine no sólo la materia a tratar, sino también los términos del tratamiento y que, en último término y por tanto, pueda modelar en alguna medida la repercusión de éste en la opinión pública, en la que la doctrina constitucionalista cifra en la actualidad la significación política real del debate parlamentario.

c) La Mesa de la Cámara es estudiada en el Capítulo II del libro, en el que, tras exponer ciertas consideraciones generales acerca de la significación de este órgano en el Derecho Comparado y en el español, procede el autor a analizar sucesivamente su evolución histórica —tendente en nuestro país a su progresivo reforzamiento—, su composición —incluyendo la forma de designación de sus miembros—, su proceso de constitución en el tiem-

po, sus competencias –en los ámbitos de gobierno interior, disciplinario, de dirección de los trabajos y de calificación de los escritos– y su funcionamiento, concluyendo que tiene un carácter «ambivalente», pues su vocación institucional entra en conflicto con las funciones de índole política que le son atribuidas (pág. 223).

De especial interés en este Capítulo son las aportaciones siguientes:

– La tesis de que la Mesa tiene una naturaleza eminentemente institucional, lo que se manifiesta en la circunstancia de que, cuando decide en solitario, lo hace en materias o bien de índole exclusivamente administrativo-parlamentaria o bien de naturaleza político-parlamentaria pero regidas por normas que dejan un ámbito muy limitado a su discrecionalidad (págs. 190-191).

– La negativa a considerar que el juicio de la Mesa de la Cámara, conforme al artículo 101.3 RC, de que un acto pudiera ser constitutivo de delito y la correspondiente notificación al órgano judicial competente son requisitos indispensables para el comienzo de su actividad por éste (pág. 196).

– La idea según la cual los principios esenciales del Derecho sancionador, establecidos por el artículo 25 de la Constitución e interpretados por la jurisprudencia constitucional, son de aplicación al Derecho disciplinario interno de las Cámaras y deberían conducir a una más precisa tipificación de las infracciones y determinación de las sanciones correspondientes por los Reglamentos parlamentarios (págs. 196-197).

– El intento de establecer las bases de una verdadera teoría de la calificación parlamentaria (pág. 209 y ss.) y, en concreto, la decidida configuración de la potestad calificadora de la Mesa como reglada y, por ende, estrictamente sometida a normas jurídicas (pág. 216). El análisis del ejercicio de esta función en relación con las diferentes iniciativas parlamentarias (págs. 213-216) es, sin embargo, bastante menos preciso, probablemente porque su consideración detallada requeriría un estudio específico de

cada iniciativa, lo que obviamente excedería del objeto propio del libro.

– En fin, resulta especialmente acertada la crítica a los artículos 36.2 y 147.d) RS, que prevén una suerte de «recurso ante el Pleno» contra los acuerdos calificadores de la Mesa no adoptados por unanimidad, pues el Pleno es un órgano político que decidirá políticamente acerca de cuestiones eminentemente jurídicas, como las que son objeto de la función de calificación (págs. 217-218).

Debe, por último, señalarse que, aunque este Capítulo incurre en alguna inexactitud *–de facto*, y contra lo en él sugerido (pág. 205), el criterio básico determinante del órgano (Pleno o Comisión) ante el que han de tramitarse las Proposiciones no de ley es la voluntad del Grupo proponente, pues es muy frecuente, aunque sólo sea por razones de mera practicabilidad, que los Grupos Parlamentarios soliciten su tramitación en Comisión– y omisión –probablemente las más destacadas sean la de un análisis riguroso (pues las referencias de las págs. 222-223 son insuficientes) de la Mesa de la Diputación Permanente y la del estudio de los posibles efectos del cambio de Grupo Parlamentario de los miembros de la Mesa–, en conjunto proporciona una visión sumamente ajustada y realista del régimen jurídico del «órgano rector» de las Cámaras.

d) El Capítulo III tiene por objeto el análisis de la Junta de Portavoces. Se analizan sucesivamente su naturaleza jurídica, su posición institucional, los órganos funcionalmente análogos existentes en el Derecho Comparado, su evolución histórica, su composición –con especial referencia a la asistencia a sus sesiones de representantes del Gobierno y de altos cargos de la Cámara–, sus competencias –tanto las ejercidas en virtud de explícita habilitación reglamentaria en punto a la programación, la ordenación de los debates y la emisión de normas supletorias del Reglamento como las que actúa *praeter legem*– y su funcionamiento, para concluir con ciertas consideraciones atinentes a su significación política e importancia.

Especialmente relevantes en relación con la Junta de Portavoces son las siguientes ideas expuestas por el Profesor TORRES MURO:

– Ante todo, su oposición a la presencia de los Presidentes de las Comisiones en las sesiones de la Junta, en virtud de dos consideraciones básicas: la programación de las labores de la Cámara no es competencia exclusiva del órgano de representación de los Grupos Parlamentarios, sino que en ella también desempeña la Mesa un rol destacado; y la eficaz disciplina existente en el interior de los Grupos y el propio *locus standi* de las Comisiones hacen que los Presidentes de éstas carezcan de la notable autonomía de la que gozan, por ejemplo, en el sistema italiano, en el que sí se integran en la Conferencia de Presidentes (págs. 256-258).

– La tesis de que, no obstante el principio de la ponderación del voto para la adopción de decisiones existente en la Junta de Portavoces, la participación en sus debates del mismo número de personas por cada Grupo o Agrupación contribuye a reforzar la posición relativa de los grupos minoritarios (págs. 265-267).

– La descripción de las tareas desempeñadas por la Junta de Portavoces al margen del Reglamento, entre las que se mencionan la aprobación de las declaraciones institucionales a leer por el Presidente en las sesiones plenarias, la de ser lugar de encuentro entre el Presidente, la Mesa y los representantes de los Grupos para la consideración de cualesquiera problemas referentes al funcionamiento de la institución parlamentaria que se puedan suscitar, y la de permitir el planteamiento por los Portavoces de las cuestiones afectantes a los respectivos Grupos en cuya solución pueda colaborar la Presidencia (págs. 280-283).

– La defensa de la constitucionalidad de la aplicación del principio de ponderación del voto a las votaciones en la Junta, pues ni los Portavoces están jurídicamente vinculados por el criterio del Grupo al que representan –lo que excluye la existencia del mandato imperativo constitucionalmente prohibido–, ni se produce una delegación del voto de los miembros del Grupo en

favor de los Portavoces, que sería jurídicamente imposible desde el momento en que aquéllos carecen del derecho a votar en la Junta (págs. 292-293).

De otra parte, tiene especial interés desde la perspectiva general del Derecho Parlamentario la previsión contenida en el artículo 67.4 RC, conforme a la cual la Junta de Portavoces podrá, por unanimidad, «acordar la inclusión en el orden del día de un determinado asunto, aunque no hubiere cumplido todavía los trámites reglamentarios» (y que, con otra óptica, es considerada por el autor en las págs. 294-296). En efecto, en esta disposición puede hallarse una manifestación concreta del carácter dispositivo del Derecho Parlamentario, que, pese a constituir uno de sus rasgos más salientes, todavía no ha sido suficientemente destacado por la doctrina. Las normas contenidas en los Reglamentos de las Cámaras –salvo, claro está, aquéllas que también tienen carácter constitucional o en las que estén implicados intereses de terceros ajenos a la institución parlamentaria– no son imperativas para sus destinatarios, quienes, por el contrario, pueden disponer libremente de ellas, siempre que para ello exista acuerdo unánime. En contra de la existencia de este principio general no puede argumentarse que, si realmente existiera, no sería necesaria la explicitación de ninguna de sus consecuencias concretas –como la verificada por el artículo 67.4 RC–, de forma que la expresa mención de alguna de éstas sería *a contrario* indicio de la inexistencia del principio general. En efecto, la norma contenida en el artículo 67.4 RC es necesaria, no obstante existir éste, ya que establece el criterio excepcional de la derogabilidad de determinadas disposiciones reglamentarias por virtud del simple acuerdo unánime de los Portavoces de los Grupos, frente al principio general implícito en el Reglamento, pero consagrado por la práctica parlamentaria, que requiere para excluir la aplicabilidad de aquéllas el acuerdo unánime de todos los miembros de la Cámara y no sólo de los Portavoces de los Grupos.

e) El Capítulo IV verifica un breve análisis de lo que el autor califica como «órganos impropios de gobierno», expresión que incluye la Comisión de Gobierno Interior –figura ya desapareci-

da en el Congreso de los Diputados, aunque subsistente en el Senado— y el Pleno de la Cámara, al que el autor sigue considerando, en la línea tradicional, «la fuente de todo el poder parlamentario» (pág. 313).

f) En fin, el Capítulo V y último lleva por rúbrica «el reparto de la función de gobierno en los Reglamentos de 1982» y en él procede el autor a analizar las relaciones existentes entre Presidente, Mesa y Junta de Portavoces y las que ligan a todos ellos con el Pleno, para terminar con la formulación de unas conclusiones generales en las que se resumen las tesis básicas formuladas a lo largo de toda la obra.

En punto a las relaciones existentes entre los órganos de gobierno, deben resaltarse dos aspectos:

– De una parte, el autor pone de relieve la tensión dialéctica permanente existente entre el Presidente y la Mesa, originada en la concurrencia de sus respectivas competencias —pues si a aquél corresponde, en general, la función interpretativa del Reglamento, a ésta se atribuye incondicionadamente la potestad calificadora de los escritos y documentos de índole parlamentaria—, y concluye que en ningún caso puede considerarse a la Mesa como mera asesora de la Presidencia (págs. 322-323). A este respecto, debe señalarse que tal tensión —cuya apariencia pudiera resultar de la simple confrontación de las diversas previsiones reglamentarias— no ha hallado hasta el momento manifestaciones relevantes en la práctica, y que, en todo caso, el cuadro normativo debe completarse en la actualidad con la referencia a determinadas delegaciones realizadas por la Mesa en favor del Presidente —por ejemplo, con carácter permanente, para la calificación de las iniciativas urgentes y, durante los lapsos de tiempo entre períodos de sesiones, para la calificación de ciertas iniciativas especialmente importantes.

– De otra parte, el Profesor TORRES MURO destaca que el Pleno siempre posee, en último término, aunque sea por la vía de la reforma reglamentaria, la potestad de recuperar todos los poderes ejercidos por los demás órganos de gobierno, por lo que, en

sentido impropio –expresado por la utilización de comillas–, podría hablarse de una «delegación» implícita de aquél en favor de éstos (págs. 332-333). En relación con esta idea debe señalarse, de una parte, que en estricto sentido técnico-jurídico no hay, por supuesto, una delegación, sino más bien una distribución de potestades verificada por vía normativa –de modo que el Pleno no podría avocar el conocimiento de un asunto singular, como ocurriría de existir una verdadera delegación– y, en segundo lugar, que, en todo caso, esta competencia de las competencias genéricamente atribuida al Pleno se halla materialmente limitada en relación con «todos los poderes administrativos y facultades de policía» conferidos al Presidente por imperio constitucional (artículo 72.3).

Respecto de las conclusiones a las que llega el autor, destacan las siguientes (págs. 341-345): el ordenamiento español ha codificado reglamentariamente el *status* de los órganos de gobierno de las Cámaras, que en otros países queda remitido a la práctica parlamentaria; se atribuye a la Mesa una «inusitada importancia» y, dado el control que el Presidente puede ejercer sobre ella, «un Presidente que lo desee encuentra fácil convertirse en el más importante órgano de gobierno»; finalmente, es llamativa la «relativa debilidad» de la Junta de Portavoces tanto en el plano normativo, como también, al menos en comparación con sus equivalentes en el Derecho Comparado, en la realidad político-parlamentaria.

4. El libro objeto de esta recensión cubre con seriedad y acierto, como se ha ido señalando, un aspecto capital de lo que pudiera considerarse como parte orgánica del Derecho Parlamentario. Su lectura pone de relieve, sin embargo, el lamentable estado de abandono en que se hallan otras ramas de la ciencia jurídico-parlamentaria. Al Presidente de la Cámara corresponde ciertamente decidir acerca de la existencia de una alusión a efectos de conceder la palabra al aludido en los términos establecidos reglamentariamente, y tal potestad se encuadra, claro es, en su genérica función de ordenación de los debates; pero, ¿cuál ha sido de hecho la interpretación del concepto de alusión realizada por las Presidencias de las Cámaras?; ¿es posible iden-

tificar una línea aplicativa relativamente homogénea al respecto? La Mesa del Congreso califica las Proposiciones de Ley de iniciativa autonómica y popular: ¿existe algún estudio detallado de los términos concretos en que dicha competencia calificadora es actuada?; ¿cuál es la interpretación que el órgano rector ha asumido de su función de control del «cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos», atribuida por el artículo 127 RC? Cuestiones similares podrían suscitarse respecto de una gran parte de las competencias ejercidas por los órganos de gobierno de las Cámaras y las respuestas ciertamente no serían esperanzadoras. Parece imprescindible un estudio sistemático de los precedentes aplicativos de los diversos preceptos de los Reglamentos de las Cámaras –constitutivos de la «jurisprudencia» en el ámbito parlamentario– como presupuesto indispensable para que los estudios jurídico-parlamentarios «desciendan» del plano de las genéricas previsiones normativas al del Derecho efectivamente vivido y, a partir de ahí, puedan «elevarse» hacia la valoración crítica y la formulación de propuestas alternativas sólidamente ancladas en la realidad. En último término, ésta es la única vía de progreso real hacia la constitución de una verdadera ciencia del Derecho Parlamentario. Obras como la presente constituyen los primeros pasos en tal dirección.