

LA JUNTA DE PORTAVOCES EN LA REGULACIÓN DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

LUCRECIO REBOLLO DELGADO (*)

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.—I. NATURALEZA COMO ÓRGANO PARLAMENTARIO.—1. La teoría del órgano.—2. Las diversas clasificaciones doctrinales.—3. Argumentos en favor de una concepción de la Junta de Portavoces como órgano parlamentario.—II. COMPOSICIÓN.—1. Introducción.—2. Miembros de la Junta de Portavoces: Portavoces de los Grupos Parlamentarios.—3. Asistentes a la Junta de Portavoces.—4. La discutida participación de los Presidentes de las Comisiones.—III. COMPETENCIAS ATRIBUIDAS A LA JUNTA DE PORTAVOCES.—1. Sistema clasificatorio.—2. Funciones de programación.—3. Funciones de ordenación de trabajos y debates.—4. Funciones normativas.—5. Otras funciones reglamentariamente establecidas.—6. Funciones al margen del Reglamento.—IV. SISTEMAS DE ACTUACIÓN DE LA JUNTA DE PORTAVOCES.—1. Convocatoria.—2. Sistemas de adopción de acuerdos.—V. FUNCIONALIDAD POLÍTICA DE LA JUNTA DE PORTAVOCES.

(*) Licenciado en Derecho. Doctor en Derecho.

INTRODUCCIÓN

Pretende el presente trabajo acercarse desde una perspectiva eminentemente jurídica, a una institución reciente en nuestro Derecho Parlamentario, la Junta de Portavoces, pero que no por ello, deja de tener una capital importancia, tanto en la organización de las propias Cámaras, como en su actividad política.

El acercamiento a esta institución se realiza con el objetivo de ahondar de forma genérica en un ámbito concreto del Derecho Constitucional, cual es el Derecho Parlamentario, así como la intención de aproximar, en la medida de lo posible, y de forma clara, un órgano vigente en la actualidad, prácticamente en todos los Parlamentos.

Para conseguir estos objetivos se estudia a la Junta de Portavoces desde una perspectiva amplia y coherente, además de con una estructuración adecuada a este tipo de órganos parlamentarios. Para ello se inicia el estudio con una sucinta aproximación al concepto de órgano, con el objeto inequívoco de introducir en él a la Junta de Portavoces, y aportando para ello las justificaciones necesarias desde una perspectiva jurídica. Una vez logrado el encuadre adecuado, se repasan las diversas clasificaciones doctrinales. *Capitales serán las deducciones a las que se llegan en el ámbito de la composición y competencias atribuidas a la Junta de Portavoces, así como a su forma de actuar. Se culmina el trabajo con un acercamiento a la funcionalidad política de la institución, con objeto de verificar la virtualidad y participación que la misma tiene en el devenir parlamentario.*

Quisiera traer aquí, una idea de CAZORLA PRIETO (1), que entendemos como categórica, y que ha presidido en todo momento nuestro acercamiento a la Junta de Portavoces, y de forma genérica al Derecho Parlamentario, y que dada su importancia reproducimos: «un observador poco atento de la vida parlamentaria o cuya visión estuviera anclada en su entendimiento tradicional, hablaría de la simplicidad de la vida interna de los Parlamentos, lo que equivaldría a afirmar que su organización y funcionamiento es algo que, por reducido y poco significativo, carece de interés, no sólo político, sino incluso científico. Mayúscula sería su sorpresa si se adentrara con curiosidad en el mundo interno de las instituciones parlamentarias de nuestros días. Nunca se podrá decir mejor que las apariencias engañan». Verificar y demostrar de forma fehaciente estas afirmaciones, son la pretensión del presente estudio.

I. NATURALEZA COMO ÓRGANO PARLAMENTARIO

1. LA TEORÍA DEL ÓRGANO

La primera cuestión que se plantea en el acercamiento específico a la Junta de Portavoces, radica en determinar o atribuir carácter orgánico a la institución objeto de estudio, y las consecuencias que ello entraña en el ámbito jurídico-parlamentario. El primer problema a solventar, es pues, si nos encontramos ante un verdadero órgano del Parlamento, o si por contra, la Junta de Portavoces es una reunión de los representantes de los Grupos Parlamentarios, y en la cual participan, incluso mandatarios de entes ajenos al Parlamento, como pudiera ser el representante del Gobierno. El segundo, es conocer, si la actividad de la Junta de Portavoces tiene efectos en el seno de la Cámara.

La primera cuestión con que nos encontramos en esta aproximación, radica en la ausencia doctrinal de un concepto pacífico de órgano, así como la dificultad de trasladar una configuración eminentemente administrativa a ámbitos del Derecho Parlamentario (2).

(1) CAZORLA PRIETO, L. M.^a, *Problemas de la organización y el funcionamiento de los Parlamentos actuales*, en la obra coordinada por GARRONERA MORALES, *El Parlamento y sus transformaciones actuales*.

(2) Señala SANTAMARÍA PASTOR en su artículo «La Personalidad jurídica de las Cortes Generales», en *RDP*, núm. 9 de 1981, pág. 8, que se trata de una «tierra de nadie... cuyo

Aun reconociendo, que nos movemos en terreno extraparlamentario e incluso fuera del ámbito constitucional, entendemos como necesario al objetivo de este trabajo, obtener al menos algunos elementos configurativos del concepto de órgano, que nos sean válidos para poder determinar con claridad si la Junta de Portavoces merece el calificativo de órgano, o puede ser conceptuada como tal, ello a sabiendas de los riesgos que entraña tal objetivo, pero a la vez convencidos de su provecho. Para llevar a efecto tal pretensión, habremos de partir de la necesaria atribución de personalidad jurídica al Estado, desgajar de ello un concepto válido de órgano administrativo, así como aproximarnos a la mejor verificación de la existencia del órgano, que es el concepto de acto administrativo. Identificando el concepto de acto administrativo y acto parlamentario, estaremos en condiciones de establecer un concepto de órgano parlamentario. Todos estos pasos se dan en un panorama teórico, habremos para finalizar, de establecer una conclusión práctica de la teoría, en una institución concreta, la Junta de Portavoces, con objeto de verificar la existencia o no en ella de los elementos configuradores del órgano, en este caso, ya del órgano parlamentario.

MARTÍN MATEO afirma, que la teoría del órgano surge primero en el Derecho Canónico, éste permitirá que se «sustantivicen determinados cargos con independencia de sus sucesivos titulares... Los canonistas hacen abstracción de la persona y crean la figura de la Sede, susceptible de perpetuarse como elemento estable de la organización, y que puede estar vacante sin que se extinga, aunque desaparezca transitoriamente la persona que la ocupaba» (3).

El concepto de órgano aparece por primera vez, en la doctrina alemana a finales del s. XIX. Será VON GIERKE en 1883 (4), quien aflora una primera concepción. El tema será tratado con posterioridad por la doctrina alemana del Derecho Público, y de forma concreta por Jellinek, Laband y Preuss. Como afirma MARTÍN MATEO (5) «los teóricos del iusnaturalismo y del or-

abandono deriva de uno de esos acuerdos tácitos de señalamiento de fronteras entre las diversas ciencias... (así) el Derecho Constitucional, en efecto, se ha circunscrito tradicionalmente al análisis jurídico de las diversas funciones estatales, obviando los aspectos estructurales y de régimen interno de las organizaciones en que aquellas funciones encuentran su soporte».

(3) MARTÍN MATEO, R., *Manual de Derecho Administrativo*. 17.^a ed., Madrid 1995, pág. 147.

(4) Lo realiza en una reseña: *Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft*, en *Schmollers Jahrbuch*, Tomo 7, págs. 1.097 y sigs.

(5) *Obra citada*, pág. 147.

ganicismo tratan de justificar estas soluciones comparándolas con las características de la persona humana, foco y objetivo principal de sus preocupaciones. La imagen del hombre resulta ejemplificadora al observarse que la persona se sirve de sus extremidades, por ejemplo, para realizar determinadas operaciones sin que estos órganos tengan sustantividad por sí, permaneciendo integradas en la persona, formando parte de la misma. Trasladando estos planteamientos a la teoría general de la organización, ya no se necesitaba recurrir a la dualidad de sujetos (apoderado y apoderante), puesto que sin establecer relaciones de apoderamiento los agentes de la organización, al incorporarse a la misma, actúan ya, en cuanto servidores, como órganos, son sólo partes integrantes, su personalidad se diluye en el conjunto». Así, según Gierke, el servidor público, parlamentario o funcionario, no es algo ajeno o extraño a la Administración, sino una parte de ella, su instrumento, de la misma manera que la boca o las manos son órganos o instrumentos de las personas físicas por medio de los que éstas expresan su voluntad.

Pero desde su origen el concepto de órgano se encuentra marcado por la ausencia de acuerdo en su formulación, concepciones y aplicaciones, así como por una múltiple interpretación. La originaria concepción de órgano, surge como afirma SANTAMARÍA PASTOR (6), por un juicio de necesidad, el reconocimiento de la personalidad jurídica del Estado. Como el propio GIERKE manifiesta, no se trata de apreciaciones de política jurídica, sino en su concepción orgánica de la sociedad; los poderes son, naturalmente, órganos de un complejo social que se estructura en perfecta similitud con los seres vivientes.

La teoría del órgano, no ha variado en exceso, desde que SANTI ROMANO (7) afirmara que tal teoría «no ha tenido un desarrollo adecuado a su importancia: todo en ella es incierto, incluso la admisibilidad de la misma figura del órgano». Pese a ello pueden entresacarse deducciones o aseveraciones útiles a nuestro objetivo. Así, puede confirmarse, que existen dos tendencias o fórmulas de construir el concepto de órgano, una que pretende estructurar u organizar los diferentes centros funcionales que integran una organización administrativa, es decir, la delimitación o detalle de los elementos que la componen. Existe además una segunda concepción del órga-

(6) *Obra citada*, pág. 9.

(7) SANTI ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico. Voz organi*. Milán 1983, pág. 147.

no que pretende resolver el problema de la imputación. De esta forma, y siguiendo a GIANNINI (8), caben dos definiciones de órgano, una más compleja que otra, incluyendo la primera a la segunda. La primera formula, que hay que entender al órgano como unidad interna a la que han sido atribuidas determinadas funciones, y que tiene competencia para tomar acuerdos que producen efectos frente a otros sujetos de derecho. La segunda recoge la participación de diversos órganos en la formación de la voluntad de un ente. De esta forma, el punto central de la teoría del órgano se reitera, en el fenómeno de la imputación. Así, PARADA VÁZQUEZ (9) entiende que «toda Administración Pública (igualmente pasa en las organizaciones privadas) es un complejo de elementos personales y materiales ordenados en una serie de unidades en virtud del principio de división del trabajo, a las que se le asigna una parte del total de las competencias que corresponden a la organización en su conjunto ... a esas unidades en que se descompone la organización de un ente público suelen denominárseles con las expresiones órgano y oficio».

Como consecuencia del concepto de órgano, surge la teoría del acto administrativo. Se entiende por tal, la declaración de voluntad realizada por la Administración, en base a una competencia. Resume PARADA VÁZQUEZ a BENOIT al respecto del concepto de acto administrativo, manifestando que en definitiva es una manifestación de voluntad, dotada de presunción de validez y fuerza de obligar, lo que lleva a definir al acto administrativo como «aquellas resoluciones de la Administración que tienen valor por la sola voluntad de la autoridad investida de la competencia y que están sometidas al control jurisdiccional del juez administrativo» (10).

Pese a que como ha manifestado el TS (11) no todos los actos tienen acceso a la jurisdicción administrativa (son susceptibles de impugnación ante ella), ello no obstaculiza la validez esencial del concepto de acto administrativo, es decir, el que no todas las manifestaciones de voluntad realizadas

(8) GIANNINI, *Enciclopedia del Diritto*. Tomo XXI, voz *organi*, pág. 48 y sigs. Milán 1981.

(9) PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo*, Vol. II, Madrid 1995, 9.ª Ed., pág. 20.

(10) *Ibidem*, pág. 94.

(11) SSTs de 17 de noviembre de 1980, 14 de octubre de 1979 y 30 de abril de 1984 entienden que no es acto administrativo «cualquier otra declaración o manifestación, que aunque provenga de órganos administrativos, no sea por sí misma creadora o modificadora de situaciones jurídicas».

por un órgano administrativo sean susceptibles de recurso contencioso-administrativo, no obstaculiza la vigencia del principio genérico de expresión de voluntad de un órgano administrativo determinado en el ejercicio de sus competencias.

Llegados a este punto, cabe definir el acto parlamentario, por similitud con aquél, y en palabras de PÉREZ-SERRANO (12) como «la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por el Parlamento, por una de sus Cámaras o por los órganos de éstas en el ejercicio de una potestad constitucional o reglamentaria». Podemos constatar en esta definición, en esencia los mismos componentes que en la definición de acto administrativo, es decir, manifestación de la voluntad de un órgano en el ejercicio de sus competencias, y que tiene efectos frente a terceros. Pues bien, una vez definido el acto parlamentario estamos en disposición de extraer un concepto de órgano parlamentario, y que siguiendo al autor que venimos citando podríamos concretarlo en «aquél que es capaz de imputar su actividad a la Cámara, atribuyéndole los efectos jurídicos de aquélla» (13). De esta forma, resulta, que lo que define a los órganos de las Cámaras no es la pura y simple realización de actos en el ámbito parlamentario tendentes al cumplimiento de los fines de la institución, sino que es preciso, además, que dichos actos sean asumidos por el Parlamento, es decir, que el Parlamento los entienda como propios, y tengan capacidad de vincularle. De esta forma, y como entiende SÁIZ ARNÁIZ (14), «el acto de un órgano de la Cámara en el ejercicio de sus competencias reglamentarias se imputa a la Cámara y es, por tanto, un acto de ésta». Por su parte GARCÍA-ATANCE, define al órgano parlamentario como «la entidad, ya sea individual o colegiada, cuya voluntad forma parte del proceso de formación de la Cámara, siendo preciso consultarle numerosas decisiones al margen de que no sean estas vinculantes» (15).

Amparo normativo de lo manifestado puede constatarse en el contenido del art. 42 de la LOTC, el cual, y con similitud a la normación administrativa, participa de un concepto de órgano y de acto en consonancia con lo aquí manifestado, al entender que «las decisiones o actos sin valor de ley de

(12) PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N., «Hacia una teoría de los actos parlamentarios», *RDP*. UNED núm. 9 de 1981, pág. 76.

(13) *Ibidem*, pág. 77.

(14) SÁIZ ARNÁIZ, A., *Los Grupos Parlamentarios*, Madrid 1989, pág. 299.

(15) GARCÍA-ATANCE GARCÍA, M.^a V.^a, «La Junta de Portavoces», *BFD*. UNED n.º 3 de 1993, pág. 95.

las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades...». La utilización del sustantivo órganos es en este caso genérica y sin especificación alguna. Por ello cabe entender como incluidas en el ámbito del citado artículo las actuaciones de la Junta de Portavoces, entendida ésta como órgano de la Cámara, ya sea de la Cortes Generales o de las Asambleas Parlamentarias de las Comunidades Autónomas.

No parece correcto por contra, realizar una manifestación idéntica, con el contenido del art. 58.1 de LOPJ (16), en virtud del cual, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo conocerá: «1.º En única instancia de los recursos contencioso-administrativos que promuevan contra actos y disposiciones... de los órganos de gobierno del Congreso de los Diputados y del Senado...», dado que pese a que la Junta de Portavoces realiza tareas de ordenación de la actividad parlamentaria (17), la decisión o radicación última de las decisiones, no son a ella imputables. Además parece deducirse una alusión en base a la atribución competencial que realizan tanto los Reglamentos de Congreso y Senado, como los de las diversas Asambleas de las Comunidades Autónomas a Presidente y Mesa, entendidos éstos plenamente como órganos de Gobierno.

El desarrollo hasta aquí realizado, no parece contradictorio con lo manifestado por el Tribunal Constitucional, pese a que en ningún caso, el alto tribunal ha llegado a precisar un concepto de órgano de la Cámara. Por contra, sí ha manifestado y ratificado la validez de la teoría de la imputación, como fundamento de la relación orgánica, tanto en el seno de cada una de las Cámaras que integran las Cortes Generales, como en los Parlamentos Autonómicos. De esta forma, el Tribunal Constitucional imputa al Parlamento o Asamblea Autónoma actos realizados por órganos que lo integran. Ejemplo de ello lo encontramos en la STC 101/1983 de 18 de noviembre, donde en el fundamento jurídico primero referencia «un acto del Congreso» para aludir a una declaración presidencial ante el Pleno de la Cámara, que suponía, en aplicación del art. 20.2 del RC la privación de derechos y prerrogativas a dos Diputados electos que no habían adquirido la condición plena de tales. En igual sentido, la STC 122/1983 de 16 de di-

(16) En el mismo sentido, se pronuncia TOLIVAR ALAS en su artículo «Reflexiones sobre la actividad no legislativa de los órganos parlamentarios y la fiscalización de las manifestaciones administrativas», pág. 111.

(17) O que incluso algunos autores como SANTAOLALLA la sustantivizan como órgano de Gobierno, en su obra *Derecho Parlamentario Español*, pág. 137.

ciembre, menciona a una Resolución aprobada por el Pleno del Parlamento Gallego como «Resolución del Parlamento» (fundamentos jurídicos primero y segundo).

En base a lo manifestado, e independientemente de la concepción de órgano, y alejados de la polémica doctrinal respecto de la necesidad de atribuir personalidad jurídica o no al Estado, si partimos de la idea de la división del trabajo y por tanto de atribución de competencias a entes que se integran en un conjunto mayor, estaremos definiendo al órgano. Si además deducimos que la actividad que realiza ese ente inferior es como propia del conjunto mayor, estamos definiendo un concepto de órgano válido en su aplicación a una estructura parlamentaria. De esta forma se comprende al Parlamento como un todo (18), del cual y en atención a la división del trabajo y mejor cumplimiento de sus objetivos se desgajan órganos a los que se le atribuyen competencias, bien constitucional o reglamentariamente, y lo que más nos interesa, la esencia que define a estos órganos es la posibilidad de que su actividad, como manifestación de su voluntad, se identifica y forma parte del Parlamento, siempre que se realice dentro de los límites establecidos por la norma.

2. LAS DIVERSAS CLASIFICACIONES DOCTRINALES

Llegados a este punto de la aproximación a la teoría del órgano, y de forma más concreta, a la teoría del órgano en el ámbito parlamentario, cabe referenciar las distintas opciones y clasificaciones que del órgano objeto de este trabajo, realiza la doctrina. SÁIZ ARNÁIZ (19) entiende que de «acuerdo con la caracterización que hemos hecho de los órganos parlamentarios puede afirmarse que, en el Congreso de los Diputados, merecen tal calificativo el Presidente, la Mesa, la Junta de Portavoces, la Diputación Permanente, las Comisiones y el Pleno. LÓPEZ-GUERRA (20) distingue dentro de las Cortes órganos de gobierno y órganos de funcionamiento, dentro de los primeros incluye al Presidente, la Mesa y la Junta de Portavoces. Dentro de los órganos de funcionamiento encuadra al Pleno y las Comisiones. PÉREZ-SERRANO (21) entiende que «según el esquema clásico de la teoría del ór-

(18) MANZELLA lo configura como «un órgano unitario de estructura compleja». *Las Cortes en el Sistema Constitucional Español*, en la obra de PEDRIERI y GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución Española de 1978*, Madrid 1981, pág. 477.

(19) *Obra citada*, pág. 301.

(20) LÓPEZ-GUERRA, L., *Derecho Constitucional*, Vol. II, Valencia 1992, pág. 81 y sigs.

(21) *Obra citada*, pág. 77.

gano... es posible llegar a perfilar como órganos de las Cámaras a los Presidentes, las Mesas, las Juntas de Portavoces, las Diputaciones Permanentes, las Comisiones y los Plenos», continua afirmando el autor que «por exclusión, puede decirse que no son órganos parlamentarios, el resto de los agentes que, dentro o fuera de las Cámaras, actúan como representantes del Parlamento, bien sean Diputados o Senadores, o miembros de las dos Cámaras». Por su parte ÁLVAREZ CONDE (22) entiende que «se pueden distinguir entre órganos de gobierno o dirección de las Cámaras, entre los que estarían el Presidente, la Mesa y la Junta de Portavoces, órganos de representación, a los que habría que añadir la Diputación Permanente y excluir a la Junta de Portavoces; y órganos de trabajo, entre los que habría que mencionar el Pleno, las Comisiones y los Grupos Parlamentarios». La gran novedad de esta clasificación radica en incluir a los Grupos Parlamentarios como órganos de la Cámara, en contra de la opinión mayoritaria de la doctrina, pese a todo no es este el lugar de polemizar al respecto de la inclusión o no del Grupo Parlamentario, pero sí es muy significativo para los propósitos del presente trabajo, recoger las afirmaciones del autor que venimos citando al respecto de la Junta de Portavoces, cuando afirma que «más que un órgano de la Cámara es un órgano de representación de los Grupos Parlamentarios, que a veces actúa como un adecuado instrumento de negociación» (23). TORRES DEL MORAL (24) entiende que «el Parlamento de hoy no centra ya su vida exclusivamente en el Pleno de la Cámara. Diversos órganos internos, con variadas funciones, facilitan su funcionamiento. Cabe distinguir entre ellos los órganos rectores y los representativos de los Grupos Parlamentarios. Los primeros son el Presidente y la Mesa. La Junta de Portavoces pertenece a los segundos». En una tercera categoría de órganos (denominados de trabajo) recoge al Pleno, Comisiones, Ponencias y Diputación Permanente. SANTAOLALLA tampoco define a los órganos de la Cámara, pero sí afirma que tanto el «Congreso como el Senado son órganos complejos, en cuanto encierran una serie de unidades inferiores: Presidentes, Mesas, Juntas de Portavoces, Diputaciones Permanentes, Comisiones, etc.» (25). Por su parte, BISCARETTI (26) distingue entre órganos ordinarios y extraordinarios, reconociendo además una

(22) ÁLVAREZ CONDE, E., *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid 1993. Vol. II, pág. 117.

(23) *Ibidem*, pág. 121.

(24) TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*. Vol. II, 3.^a Ed., pág. 116 y sigs.

(25) SANTAOLALLA, F., *Derecho Parlamentario Español*. Madrid 1990, pág. 122.

(26) BISCARETTI DI RUFFIA, P., *Derecho Constitucional*. Madrid 1987, pág. 354 y sigs.

categoría emergente que él denomina interparlamentarios. Incluye bajo la categoría de ordinarios al Presidente, Juntas, Comisiones Permanentes Legislativas y a los Grupos Parlamentarios. Dentro de órganos extraordinarios se incluyen las Comisiones de Encuesta y las Diputaciones (27).

Quizás la configuración teórico-orgánica más desarrollada sea la que realiza Torres Muro, cuando entiende que el «Parlamento es hoy un complejo orgánico... que está compuesto de elementos organizativos internos establecidos para permitir y facilitar el desarrollo de las actividades parlamentarias» (28). Separa el autor los denominados órganos rectores, de los denominados representativos de los Grupos Parlamentarios. Entre los primeros incluye a Presidente y Mesa, de los cuales se espera «la protección de los derechos de las minorías y la estricta aplicación de las normas reglamentarias que tienden a racionalizar y someter a derecho el proceso de toma de decisiones dentro de las Cámaras» (29). Por lo que respecta a los órganos de representación de los Grupos, los caracteriza el autor como mandatarios de los mismos, además de por ser su labor esencial, la de exponer los intereses de aquéllos, de forma tal, que a través de la negociación, se pueda llegar a acuerdos que permitan un funcionamiento ordenado de la Asamblea. Muy significativas son las aportaciones del autor que venimos citando, relativas a la diferenciación entre ambos tipos de órganos, así entiende, que «a) mientras Presidente y Mesa no son una representación proporcional de las fuerzas presentes en la Cámara, salvo en algunos casos irrelevantes, en la Junta esto se consigue directamente a través del mecanismo del voto ponderado; b) mientras que la Mesa debe actuar aplicando normas reglamentarias, la Junta lo hace con un mayor margen de libertad, tomando decisiones políticas; c) mientras que los miembros de la Mesa, aunque sean parlamentarios elegidos en las listas de un partido, deben superar esa condición para poner el acento en el servicio de la Cámara en general, los de la Junta de Portavoces pertenecen a ésta precisamente para exponer los puntos de vista de su Grupo, de manera que existe entre ellos una relación de representación» (30). También SOLÉ TURA y APARICIO (31)

(27) Comisiones enviadas en representación de las Cámaras a las ceremonias públicas, únicamente se regulan en el Reglamento del Senado Italiano.

(28) TORRES MURO, I., *Los órganos de Gobierno de las Cámaras*. Madrid 1989, pág. 21.

(29) *Ibidem*, pág. 25.

(30) *Ibidem*, pág. 26.

(31) SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M. A., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*. Madrid 1984, pág. 117 y sigs.

omiten un concepto de órgano parlamentario, si bien realizan una división entre órganos de dirección y de gobierno interno en los que se incluyen Presidente, Mesa y Junta de Portavoces, así como los órganos de producción parlamentaria, entre éstos se incluyen a las Comisiones y el Pleno. Configuran a los Grupos Parlamentarios como órganos intermedios y de conexión, y relacionan también como órgano a la Diputación Permanente. A su vez, distinguen una doble naturaleza en la Junta de Portavoces como órgano de deliberación, y como órgano de adopción de acuerdos. CAPO GIOL (32) distingue entre la Junta de Portavoces como órgano (que estaría únicamente integrada por los Portavoces de los Grupos Parlamentarios) y la Junta de Portavoces como sede de deliberación (integrada por todos los miembros según la regulación reglamentaria).

Resumida la panorámica doctrinal al respecto del concepto de órgano y de órgano parlamentario, parece deducirse la existencia de unanimidad, incluso la coincidencia en la catalogación de varias instituciones como órganos de la Cámara en plenitud (Presidente, Mesa, Junta de Portavoces, Comisiones, Pleno y Diputación Permanente), más discutida es por contra, la inclusión dentro de la categoría de órgano parlamentario a los Grupos y Ponencias. No obstante, no es el objeto del presente trabajo demostrar o argumentar jurídicamente la inclusión o exclusión de estos órganos, sino plasmar los argumentos en favor de la inclusión de la Junta de Portavoces en una categoría unívoca de órgano parlamentario, estableciendo como premisa la ausencia de referencias a tal cuestión en la doctrina, la cual lo aborda de forma marginal, y como hemos visto, la mayoría de los autores se limitan a ofrecer una clasificación de los órganos o a excluir otros determinados. A los ya citados cabe incluir entre los que atribuyen a la Junta de Portavoces categoría de órgano parlamentario, a DI CIOLO (33), CIAURRO (34) y MANZELLA (35). Otros autores manifiestan dudas al respecto de la inclusión a la Junta de Portavoces como órgano parlamentario, es el caso de TOSI, que entiende a tal institución como «un órgano colegiado», aunque un órgano colegiado necesario de la Cámara, «aún conserva anomalías que pueden hacer que se le considere un órgano colegiado imper-

(32) CAPO GIOL, J., *La Institucionalización de las Cortes Generales*. Barcelona, 1983.

(33) DI CIOLO, *Diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*. Milán 1987, pág. 279.

(34) CIAURRO, *Gli organi delle Camera*, en *Il Regolamento della Camera dei Deputati*. Roma 1968.

(35) MANZELLA, A., *Il Parlamento*. Bolonia 1977, pág. 36.

fecto» (36). Entre nosotros, tal concepción ha sido seguida por ÁLVAREZ CONDE, quien como ya hemos reseñado, tras subdividir a los órganos de la Cámara como órganos de gobierno o de dirección entre los que incluye al Presidente, Mesa y Junta de Portavoces y entre órganos de representación, a los que añade la Diputación Permanente y excluye a la Junta de Portavoces. Con posterioridad, establece un último grupo de órganos, los que denomina órganos de trabajo, entre los que incluye al Pleno, las Comisiones y los Grupos Parlamentarios. Cuando analiza de forma específica a la Junta de Portavoces manifiesta que «más que un órgano de la Cámara es un órgano de representación de los Grupos Parlamentarios, que a veces actúa como un adecuado instrumento de negociación» (37).

Tras lo expuesto cabe identificar en plenitud las deducciones realizadas por TOSI y por ÁLVAREZ CONDE al respecto de la configuración como órgano parlamentario de la Junta de Portavoces, más como órgano de representación que como órgano de pleno derecho de la Cámara. También PÉREZ-SERRANO (38), establece la negación del carácter de órgano a la Junta de Portavoces del Senado, dado que su actividad «se reduce en la mayoría de las ocasiones a ser órgano consultivo y no decisor».

3. ARGUMENTOS EN FAVOR DE UNA CONCEPCIÓN DE LA JUNTA DE PORTAVOCES COMO ÓRGANO PARLAMENTARIO

El primer aspecto que hemos de referenciar, lo constituye la imposibilidad de determinar el carácter de órgano referido a la Junta de Portavoces, extraído de la regulación reglamentaria. La formulación de los artículos que configuran la Junta de Portavoces (art. 39 RC, 43 y 44 del RS) no contienen la rotundidad que emplea el art. 30.1 del RC para catalogar a la Mesa («la Mesa es el órgano rector de la Cámara»), ni el art. 35.1 del RS («La Mesa, órgano rector del Senado»). Incluso, tampoco puede deducirse el carácter de órgano en la Junta de Portavoces del Senado, donde el art. 43.2 establece que «a las reuniones de este órgano...». Tampoco cabe deducirlo de la simple ubicación de la regulación en los Reglamentos Parlamentarios, en ambas se incluye en el Título dedicado a la organización

(36) TOSI, S., *Diritto Parlamentare*. Milán, 1993, págs. 212 y 214.

(37) *Obra citada*, pág. 121.

(38) *Obra citada*, pág. 77.

respectiva de la Cámara (Título III del Reglamento del Congreso y del Senado) (39).

Puede justificarse la ausencia de un reconocimiento reglamentario de carácter orgánico de la Junta de Portavoces, en la falta de tradición de la citada institución, en la cual ha tenido mayor relevancia la Mesa y el Presidente como órganos encargados de la ordenación de la actividad parlamentaria, viendo en la Junta de Portavoces una institución con una vertiente más de deliberación y acuerdo político que instrumento ordenador. Pese a ello, la Junta de Portavoces, y como veremos en el apartado dedicado de forma específica a sus funciones, participa en la toma de importantes decisiones encaminadas a la buena conformación y desarrollo del trabajo parlamentario. La no catalogación por los Reglamentos de la Junta de Portavoces como órgano parlamentario, no es en todo caso obstáculo para entenderla como tal, ya que tampoco referencian los citados textos normativos ni al Pleno, ni a las Comisiones, ni incluso la Diputación Permanente, como órganos, se limita a establecer su composición y funciones, lo que en ningún caso impide su configuración como verdaderos órganos de la Cámara.

Vista la improcedencia de deducir el carácter de órgano de la Junta de Portavoces en base a la regulación reglamentaria hay que acudir a otros aspectos, con el objetivo de argumentar la que a nuestro entender es la visión correcta de la institución que estudiamos, es decir, como órgano de la Cámara.

Quizás, cada uno de estos argumentos que a continuación se desarrollan individualmente considerados, no tengan la suficiente entidad como para hacer uso de tal categoría, o incluso algunos de estos requisitos los cumplan personas o entes que se mueven en la órbita parlamentaria, y que en base a ellos podrían incluirse en la categoría de órgano parlamentario, pero no es ésta la perspectiva adecuada de abordar la cuestión, y sí una visión global y demostrativa de aspectos que apuntan todos en un mismo sentido, y que por tanto demuestran una concepción.

- a) Un primer aspecto fundamentador lo encontramos en la participación necesaria de la Junta de Portavoces en determinadas actividades de

(39) En el mismo sentido se pronuncia TORRES MURO, en *obra citada*, pág. 229, quien entiende que «no es posible por tanto, apoyarse en ella (la regulación parlamentaria) para sostener su carácter de órgano de la Cámara».

la Cámara (fija el orden del día, de acuerdo con el Presidente, art. 67.1 RC. El Presidente, de acuerdo con la Junta de Portavoces establecen el número de preguntas a incluir en el orden del día, art. 188.2 RC. Los miembros del Gobierno a petición propia, o por acuerdo de la Mesa de la Cámara y de la Junta de Portavoces, comparecerán ante el Pleno o cualquiera de las Comisiones, art. 203.1 RC, etc...). Se referencian sólo algunas de las actividades de la Cámara con objeto de poner de manifiesto que la incardinación de funciones de la Junta de Portavoces apunta en igual sentido que lo hacen las funciones de los demás órganos de la Cámara, pese a su no definición. En definitiva, las funciones encomendadas, tanto las que tienen un contenido organizador, como las que tienen un contenido político-deliberante, necesitan de la catalogación de la Junta de Portavoces como órgano parlamentario, incluso y pese a que pudiera deducirse que la institución se constituye en una reunión de representantes de Grupos Parlamentarios y sean éstos los únicos con derecho de voto, ya que como afirma TORRES MURO (40) el que los Portavoces sean meros mandatarios, y sus intereses respondan a intereses partidistas no es obstáculo a que los representantes (Portavoces) integren un órgano. De lo contrario, estarían operando en base parlamentaria, e imputándose a la actividad de la Cámara actuaciones de entes ajenos al Parlamento. En todo caso, parece lógico dejar determinados aspectos de organización interna de la Cámara a un órgano de la misma, y no lo sería, depositar tal actividad en manos de un ente u órgano extraparlamentario (41).

- b) El carácter público de su actividad, que se refleja en la realización de Actas de las reuniones de la Junta de Portavoces, así como las formalidades a la hora de convocatoria, toma de acuerdos, etc., que se regulan en condición igual al funcionamiento de cualquier órgano, ya sea parlamentario o de otra índole, también pone de manifiesto el carácter orgánico.
- c) Otro aspecto conducente a la catalogación de la Junta de Portavoces como órgano parlamentario lo constituye la puesta a disposi-

(40) *Obra citada*, pág. 230.

(41) Pese a que se da en el Derecho comparado, como en el caso de la Asamblea Nacional Francesa.

ción de medios materiales y personales por parte de las Cámaras, como referencia de forma genérica el art. 60.1 del RC. Ello presupone el reconocimiento de la encomienda de unas determinadas actividades que se entienden como esenciales en el funcionamiento de la Cámara. Con ello se constata la importancia de una pieza esencial para el funcionamiento de un mecanismo.

- d) Por último, analizamos la argumentación capital, basada en la ya estudiada teoría de la imputación de los actos. Hemos visto dos concepciones de órgano, una más restringida y otra más amplia, en la primera se entendía por órgano aquel que tiene la competencia de tomar acuerdos que producen efectos frente a otros sujetos de derecho, en la segunda se entiende por órgano aquellos que participan en la formación de la voluntad del ente. En base a la primera concepción, nos sería difícil incluir a la Junta de Portavoces, dado que son muy escasas, y en ocasiones poco claras las funciones que en exclusiva tiene atribuidas la institución. En base a ello PÉREZ-SERRANO niega el carácter de órgano a la Junta de Portavoces en el Senado, dado que su actividad «se reduce en la mayoría de las ocasiones a ser órgano consultivo y no decisor» (42). Pero si por contra, acogemos la definición de órgano parlamentario en un sentido más amplio, es decir, que participa en la formación de la voluntad, nos será indiferente si las funciones que los Reglamentos Parlamentarios atribuyen a la Junta de Portavoces son decisorias o no, o determinantes o no, nos bastará con constatar que la actividad de la institución (órgano) forma parte o tiene efectos sobre las decisiones que la Cámara adopta. Si deducimos que la participación de la Junta de Portavoces no que sea necesaria, sino que en alguna forma integra la voluntad, o influye en las decisiones de la Cámara, la Junta de Portavoces será órgano de pleno derecho de la Asamblea de que se trate. Para averiguar esto, no habremos de entrar a desentramar el alcance decisorio de los términos utilizados por el Reglamento y referidos a la actividad de la Junta de Portavoces (términos como *previa petición*, *mediando el parecer favorable*, *de acuerdo con*, etc.), nos será suficiente con constatar que una manifestación de voluntad, o acuerdo de la Junta de Portavoces es asumida o considerada por la Cámara como propia, y que surte efectos frente a todos. Esto último parece innecesario demostrarlo, tanto

(42) *Obra citada*, pág. 77.

los Reglamentos como la propia actividad ordinaria de las Cámaras lo corroboran.

SÁIZ ARNÁIZ (43) entiende que la Junta de Portavoces «posee la condición de órgano del Congreso, aun cuando en sus reuniones participen, con voz pero sin voto, sujetos extraños a la estructura parlamentaria». También participan de la idea de incluir a la Junta de Portavoces como órgano parlamentario en plenitud TORRES MURO (44) quien manifiesta «que si entendemos por órgano del Parlamento aquella entidad individual o colegiada cuya voluntad, desde una perspectiva jurídica, forma parte del proceso de formación de la Cámara, siendo imputable a ésta cuando actúa en el ámbito de sus competencias, habrá de concluirse que es útil y oportuno considerar a la Junta de Portavoces como uno de ellos, sin perjuicio de sus peculiaridades tanto jurídicas como políticas», por su parte GARCÍA-ATANCE (45) entiende que «al margen de su carácter meramente consultivo, no debe entenderse como justificación para negársele tal condición de órgano, por lo que aún en la Cámara Alta —en que la Junta de Portavoces no toma acuerdos formales— la Junta de Portavoces sigue mereciendo el calificativo de órgano del Parlamento».

Así pues, en ningún caso, puede excluirse a la Junta de Portavoces tanto en el Congreso y Senado, como en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas de un concepto genérico de órgano parlamentario. La ausencia de rotundidad en tal sentido, de los Reglamentos Parlamentarios, deriva a nuestro entender, de la juventud de la institución en el contexto parlamentario español, así como de una cierta desconfianza de la actividad Grupal. Pero por contra, la Junta de Portavoces tiene atribuidas funciones capitales en la ordenación del trabajo parlamentario, y se constituye como residencia de gran parte de la deliberación política, incluso en ocasiones sustrayendo al Pleno tal actividad. No puede aceptarse una concepción intermedia o aséptica de órgano parlamentario en la cual incluir a la Junta de Portavoces, ya que ello supondría desnaturalizar la concepción de la institución. En definitiva, la institución objeto de tesis entra de pleno en una concepción de órgano parlamentario, sin necesidad de forzar o extralimitar conceptos, y dado que en resumen, la actividad de la Junta de Portavoces forma parte de la voluntad de la Cámara de que se trate, independientemente

(43) *Obra citada*, pág. 302.

(44) *Obra citada*, pág. 230.

(45) *Obra citada*, pág. 95.

del grado de participación en la configuración de aquella voluntad. En este sentido, es muy significativa la afirmación de CAPO GIOL, cuando entiende que la Junta de Portavoces «es un órgano capaz de sustituir la voluntad expresa de la Cámara» (46).

II. COMPOSICIÓN

1. INTRODUCCIÓN

De una somera aproximación a la regulación reglamentaria del Congreso, y en lo referente a la composición, observamos con claridad (47) una configuración de los integrantes de la Junta de Portavoces (art. 39 RC) susceptible de ser dividida atendiendo a la distinta procedencia de los mismos. Por un lado tenemos a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, de los cuales afirma el Reglamento que «constituyen la Junta de Portavoces», los cuales se reúnen bajo la presidencia del Presidente del Congreso. Siguiendo el orden de exposición del art. 39 del RC, también puede asistir a las reuniones un representante del Gobierno. Por último, el apartado tercero del mismo artículo establece como obligatoria la asistencia a las reuniones de la Junta de Portavoces de al menos un Vicepresidente de la Cámara, uno de los Secretarios y el Secretario General.

De esta forma, pueden distinguirse tres tipos de componentes o configuradores de las reuniones de la Junta de Portavoces. Miembros que denominamos de pleno derecho, que son los Portavoces de los distintos Grupos Parlamentarios de la Cámara; otro segundo grupo queda integrado por los altos cargos de la Cámara; y un último grupo, en el que se incluye al representante del Gobierno. Al respecto de los primeros, la participación es obligatoria y capital, al respecto de los segundos es potestativa en lo referido al representante del Gobierno, y mínima («deberán asistir al menos») la referida a los altos cargos de la Cámara. Aunque incluimos al Presidente de la

(46) CAPO GIOL, J., «Consideraciones sobre los nuevos Reglamentos de las Cámaras en sus aspectos organizativos». *Anuario de Derecho Político de la Universidad de Barcelona*. Barcelona, 1983, pág. 113.

(47) En forma idéntica se expresa la regulación al respecto de la composición de la Junta de Portavoces en el Senado. La única singularidad constatable la constituye la posibilidad que el art. 43.2 establece al respecto de la asistencia de hasta dos representantes de los Grupos Territoriales de un mismo Grupo Parlamentario.

Cámara y de la Junta de Portavoces dentro de los altos cargos, su participación por contra, es necesaria, dado que la convoca y preside.

No serán objeto de estudio sólo los citados, también lo serán aquellos que no asisten o no forman parte de la Junta de Portavoces en España, y que por contra, sí asisten o forman parte en otros ordenamientos jurídicos. En concreto, nos referimos a los Presidentes de las Comisiones.

Se opta en base a lo manifestado, y a la regulación reglamentaria por establecer cuatro grandes apartados; en el primero se incluye a los miembros, es decir, los Portavoces de los Grupos Parlamentarios; en el segundo se incluyen en dos grupos a los altos cargos de la Cámara; en un tercer apartado, al representante del Gobierno. Por último, se hace referencia a los integrantes de la Junta de Portavoces que lo son en otros ordenamientos y en España no.

2. MIEMBROS DE LA JUNTA DE PORTAVOCES: PORTAVOCES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Los Portavoces son la esencia configuradora de la Junta de Portavoces, y así lo entiende el Reglamento, al utilizar el término sumamente expresivo de que «constituyen» (48) la Junta de Portavoces (art. 39 RC). La esencialidad de su función, viene refrendada en dos aspectos a cual más significativo. El primero trae causa de la configuración eminentemente grupal del Parlamento. La Asamblea se configura y estructura en base a los Grupos Parlamentarios, los cuales irradian su representatividad y proporcionalidad tanto en la actividad de la Cámara, como a la composición de los distintos órganos de ésta. Por ello entienden SOLÉ TURA y APARICIO PÉREZ que «en cualquier caso es verdad que la vida parlamentaria gira... en torno a esa nueva especie de mandato imperativo que emana de los Grupos Parlamentarios y, a través suyo, de los partidos con representación mayoritaria en las Cámaras. Dejemos sentada, por lo tanto, la afirmación de que tales Grupos son los auténticos sujetos de la actividad parlamentaria...».

(48) El Reglamento del Senado utiliza el término «integran», que con arreglo al Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, parece más acorde con su significado, dado que este concepto en su acepción primera, significa «formar parte de un todo», siendo el concepto «constituyen» más difuso en su significación, o genérico, al expresar «formar» o «componer».

Un segundo aspecto, y consecuencia del primero, reside en la utilización del voto ponderado como sistema de toma de acuerdos dentro de la Junta de Portavoces (art. 39.4 RC).

De capital importancia consideramos traer aquí, las afirmaciones de Herrero de Miñón, cuando entiende, que «en un sistema parlamentario tan rígido como el español, la posición del Presidente-Portavoz, de un Grupo Parlamentario es algo clave», a continuación resume como funciones más significativas del mismo las siguientes:

- por una parte, le corresponde la dirección y la realización de la estrategia parlamentaria del Grupo,
- impulsa y dirige los debates, participando en muchos de ellos,
- organiza y dirige los servicios del Grupo Parlamentario,
- modera los debates y propuestas de las corrientes internas,
- fomenta el consenso dentro del Grupo Parlamentario.

a) *Número de Portavoces*

Por lo que respecta al número de Portavoces, es obvio afirmar, que será uno por cada Grupo Parlamentario, de los constituidos en la Cámara, por lo que no cabe establecer un número fijo de integrantes. Pese a todo el Reglamento del Congreso, en su art. 39.3, establece la siguiente posibilidad: los Portavoces «podrán estar acompañados por un miembro de su Grupo» (49). Este segundo miembro, tiene voz, pero no voto. Su funcionalidad es múltiple. En primer lugar, por la conveniencia para el Grupo Parlamentario y para el mejor funcionamiento de la Junta de Portavoces de que otra persona además del Portavoz, esté al corriente de todos los asuntos, para casos de ausencia o enfermedad. Un segundo aspecto lo constituye el que la opinión del Grupo Parlamentario no quede reducida a una sola visión o perspectiva, la cual no necesariamente ha de ser la del Portavoz (50). Con ello el Grupo Parlamentario puede hacer llegar a la Junta de Portavoces opiniones de corrientes internas del Partido. No obstante, el problema se puede plantear a la hora de ejercitar el derecho al voto, el cual es único, y le corresponde ex-

(49) No es ni ha sido infrecuente la asistencia del Portavoz del GP acompañado de dos o más miembros de su Grupo. De ello hay numerosísimos ejemplos en todas las legislaturas. Ver Actas de la Junta de Portavoces de febrero y marzo de 1982, de los mismos meses de 1983, 16 de septiembre de 1986 entre otras.

(50) Aunque de forma genérica lo es.

clusivamente al Portavoz. No obstante, la práctica pone de manifiesto, que el sustituto del Portavoz del Grupo Parlamentario suele ser alguien de plena confianza, y que realiza una función más de apoyo que de disenso en los Grupos mayoritarios, así como representativa de opciones políticas en los Grupos minoritarios.

Aspecto a reseñar, en cuanto al número de asistentes a la Junta de Portavoces por cada Grupo Parlamentario, lo constituye la singularidad que plantea el Grupo Mixto. En este sentido, son de obligada reseña, las Resoluciones de la Presidencia de 9 de septiembre de 1986 y de 10 de febrero de 1987 (51), ambas pertenecientes a la III Legislatura, y que vinieron a solventar la problemática existente al respecto del citado Grupo Mixto. La primera Resolución en su apartado primero establece que «El Portavoz del Grupo Mixto no podrá ser miembro de ninguna de las Agrupaciones del mismo». Continúa afirmando la Resolución, en su apartado segundo, que «a las reuniones de la Junta de Portavoces podrán asistir, con voz y con voto ponderado, además del Portavoz del Grupo Mixto, los representantes de las Agrupaciones que se hayan constituido dentro del mismo». La segunda resolución citada ratifica los contenidos de la que acabamos de citar. Ello supone, elevar a la categoría de Grupo Parlamentario a las Agrupaciones que surgen en el seno del Grupo Parlamentario Mixto, pero a la vez, sin cumplir los requisitos exigidos por el Reglamento para su constitución (52). De esta forma, no se requiere la intervención del Portavoz del Grupo Mixto para validar o formalizar alguna iniciativa por parte de las Agrupaciones.

Lo que a los efectos de la Junta de Portavoces supone, es sin duda, la posibilidad del ejercicio del derecho de voto en forma múltiple por un mismo Grupo Parlamentario. Así, en la Junta de Portavoces, existirán por parte del Grupo Mixto, además del voto del Portavoz, los de tantos representantes, como Agrupaciones se den cabida dentro de aquél (53).

(51) BOC de 11 de febrero de 1987, Serie E, núm. 21.

(52) En igual sentido se manifiestan FERNÁNDEZ SEGADO en «Crónica Parlamentaria», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 1 de 1989, págs. 194 y sigs., SÁIZ ARNÁIZ y EZQUIAGA GAMUZAS, en su artículo «Lagunas reglamentarias y función supletoria del Presidente del Congreso de los Diputados», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 17 de 1987, págs. 23 a 27, y también, SÁIZ ARNÁIZ, en su artículo el «Grupo Mixto y Agrupaciones en el Congreso», *RCG*, núm. 13 de 1988, págs. 131 y sigs.

(53) Por ello, a partir del Acta de la JP de 28 de octubre de 1986, se especifica en cada una de las posteriores los asistentes y el sentido del voto, así como las opiniones de cada uno de los Portavoces de las distintas Agrupaciones.

b) *Elección de los Portavoces*

La figura del Portavoz del Grupo Parlamentario se constituye en básica de la actividad, no sólo de la Junta de Portavoces, sino también de la Cámara. Prueba de ello es, el que en el escrito de constitución del Grupo Parlamentario, se obligue, en virtud del art. 24.2 del RC a que conste el nombre del Portavoz, y de los Diputados que eventualmente pueden sustituirle. Dada su importancia, suele tratarse de políticos de primera fila dentro del Grupo Parlamentario, aunque, como constata TORRES MURO (54), esta práctica fue más frecuente en la I Legislatura, y va decayendo.

El sistema de selección del Portavoz del Grupo Parlamentario queda regulado en los Estatutos de algunos Partidos Políticos, y en otras ocasiones, en el Reglamento de Régimen Interior del propio Grupo Parlamentario. Por lo que hace referencia a los Estatutos, y aproximándonos exclusivamente a los tres partidos mayoritarios de ámbito nacional, observamos como significativos los aspectos que a continuación se detallan: El Estatuto del Partido Popular únicamente referencia al Portavoz del Grupo Parlamentario en cuanto a su función, manifestando que «coordina la actuación» del Grupo Parlamentario «así como las actividades de relación sectorial del Partido y sus Grupos con la representación de los diversos Grupos Sociales y dirigirá los trabajos de la Asesoría» (art. 40.3). En el mismo artículo y apartado, se establece que el «Presidente del Partido será Presidente de los Grupos Parlamentarios del Congreso, del Senado y del Parlamento Europeo». Por su parte, el Estatuto de Izquierda Unida, establece, que «Los Grupos Parlamentarios elegirán de entre sus miembros al Portavoz y Presidente respectivo, que serán ratificados por el Consejo Político Federal, en la primera reunión que celebre con posterioridad a la constitución del Grupo Parlamentario» (art. 22.b). El Estatuto del Partido Socialista Obrero Español, es el más inespecífico al respecto de la regulación de la figura del Portavoz del Grupo Parlamentario. El artículo 55 establece, «que los Grupos Socialistas elegirán de entre sus miembros sus correspondientes Presidentes y Secretarios Generales, así como los miembros que fijen sus respectivos Reglamentos de funcionamiento». En resumen, en los tres casos, el Estatuto delega la fórmula de elección de los Portavoces, a los respectivos Reglamentos de Régimen Interior del Grupo Parlamentario, por lo que será necesario acudir a ellos para conocer la forma de nombramiento. De esta forma observamos, como en el Grupo Parlamentario Popular, realizan elección de Portavoz

(54) *Obra citada*, pág. 263.

mediante la prestación de apoyo o no al candidato, dado que el art. 9 del citado texto establece que «el Pleno de cada Grupo Parlamentario, a propuesta del Presidente Nacional del Partido Popular, elegirá de entre sus miembros al Portavoz». Pese a ser el único ejemplo con posibilidad de constatación, se deduce, que la elección de los Portavoces, está de forma genérica orientada desde los órganos de gobierno del Partido al que pertenece el Grupo Parlamentario, no sólo por la validez del candidato, o por lo que pueda representar de unión la persona del Portavoz, sino también por la función de control que pueda ejercer dentro de la actividad parlamentaria del Grupo. Prueba de ello, es la frecuencia con que se conoce el nombre del Portavoz, sin haberse constituido el Grupo Parlamentario.

Por su parte, el Grupo Parlamentario Socialista establece en su art. 9, del Reglamento de Régimen Interior, que tanto el Presidente (55), como el Secretario General del Grupo, son elegidos de entre los Diputados en una sesión conjunta de los Grupos Parlamentarios Socialistas del Congreso, del Senado y de la Delegación Española en el Grupo del PSE, «en la que serán electores todos los Diputados, Senadores y Diputados del Parlamento Europeo». Es significativo destacar, que el mismo artículo citado, en su párrafo tercero, establece que la «Comisión Ejecutiva Federal podrá presentar candidatos para desempeñar estos cargos. Asimismo, se podrán presentar otras candidaturas avaladas al menos por cinco miembros del Grupo Parlamentario».

Se desprende de ello, y al igual que en el Reglamento de Régimen Interior de Grupo Parlamentario de Izquierda Unida (56) que en todo caso, la elección del Presidente o Portavoz del Grupo Parlamentario, viene direccionada desde los partidos políticos, consistiendo la participación del pleno del Grupo en la ratificación o denegación del apoyo al candidato. No cabe pensar en ninguno de los tres Reglamentos de Régimen Interior estudiados, la posibilidad de presentar candidatos al desempeño de la función o cargo de forma individual por sus miembros, dados que son los órganos ejecutivos a nivel nacional del partido de que se trate, quien realiza tal función. Se excepciona de ello, el apartado tercero del artículo 9 del Reglamento de Régimen Interior del Grupo Socialista, que posibilita la presentación de can-

(55) Es frecuente, como ponen de manifiesto los arts. 9 y 19 del Reglamento de Régimen Interior del Grupo Parlamentario Socialista, que se identifique, o se desempeñen de forma conjunta, las funciones de Portavoz y Presidente del Grupo.

(56) La denominación que utilizan los Estatutos de éste es en concreto de Reglamento de Funcionamiento Interno.

didaturas, siempre que estén avaladas al menos por cinco miembros del Grupo. Pese a la excepción citada, es norma común, como hemos manifestado, la presentación del candidato por el partido, no teniendo conocimiento de presentaciones alternativas en ninguno de los Grupos que pertenecen a partidos de ámbito nacional.

Por su parte, el Reglamento de Funcionamiento Interno del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, se configura en la elección del Portavoz, en idéntica forma al visto en el Grupo Socialista, si bien se añade el requisito de la ratificación de la elección de Portavoz y Presidente, por parte del Consejo Federal de Izquierda Unida.

No cabe duda, que el funcionamiento de los Grupos Parlamentarios necesita de perfeccionamientos democráticos en múltiples aspectos, y uno de ellos, muy a considerar es sin duda, la elección de los Portavoces. Pese a todo, hay que constatar, aunque como único caso conocido, la elección de un Portavoz del Grupo Parlamentario, mediante votación libre entre los miembros del mismo. Tal circunstancia se daba, el 14 de octubre de 1980, fecha en la cual se somete a votación el cargo de Portavoz del Grupo Parlamentario de UCD. Se presentan dos candidatos, HERRERO DE MIÑÓN y RODRÍGUEZ MIRANDA. De un total de 164 Diputados, votaron 150, de los cuales 103 a HERRERO DE MIÑÓN y 45 en favor de RODRÍGUEZ MIRANDA (57).

c) *Relación del Portavoz con el Grupo Parlamentario y el Partido Político*

Otro aspecto muy significativo, en el acercamiento al Portavoz del Grupo Parlamentario, lo constituye la dependencia de su actividad, de la opinión del Grupo al que pertenecen y al partido político. Su sometimiento a los mandatos de ambos, son los genéricos establecidos en los Estatutos del partido del que forman parte (58). Pero además, en función del cargo que desempeña, el Portavoz tiene un cometido añadido, cual es, el de representar en todo momento y de forma fidedigna, los intereses del partido y el

(57) Al respecto de la votación afirma HERRERO DE MIÑÓN, en su obra ya citada, págs. 217 y 218, que «desde 1977 hasta la fecha (1993), ésta ha sido la única elección verdaderamente libre y contestada en el seno de un partido político».

(58) Ejemplos del sometimiento del Diputado a las directrices del partido político los encontramos en: Art. 40,2 del Estatuto del Partido Popular, y art. 49 del Estatuto del Partido Socialista Obrero Español.

Grupo. Como afirma CARRO MARTÍNEZ (59) «los Portavoces son quienes instrumentalizan toda la actividad parlamentaria». Se le requiere un mayor ajuste, una mayor capacidad de síntesis y de aplicación en los dictámenes del Grupo y partido. De esta forma, el Portavoz es conecedor de los fines, de los objetivos más puntuales, pero a la vez se mueve en un margen de maniobra predeterminado. Si bien no cabe hablar de una relación de mandato, los Estatutos de los Partidos son contundentes en los casos de indisciplina o discrepancia pública (60), pero aún lo son más con la actividad de los Portavoces. Quizas por ello, en ocasiones el Portavoz se encuentra con dificultades en su actividad cotidiana, le surgen dudas al respecto de qué opinión manifestar o de qué aptitud tomar en un asunto concreto. En estos casos, y como recoge TORRES MURO (61) «el Portavoz ha solicitado tiempo antes de dar su acuerdo a una determinada medida para poder hacer así las consultas oportunas». También es frecuente, que actuando el suplente del Portavoz, solicite tiempo antes de las votaciones, o en plena reunión, y busque al Portavoz, con objeto de que éste le indique la actuación debida. Dada la mecánica parlamentaria, no es infrecuente como apuntan SOLÉ TURA y APARICIO PÉREZ, el que «los Diputados se pueden ver obligados a respaldar acuerdos tomados por su Portavoz en los que su opinión no ha sido consultada o ha sido consultada *a posteriori*, pues no siempre es posible consultar con el Grupo las cuestiones más difíciles antes de que éstas se planteen en la Junta de Portavoces» (62).

En todo caso, el Portavoz no realiza únicamente una función representativa del Grupo Parlamentario, tanto *ad intra*, como *ad extra*, sino que también realiza una considerable función coordinadora de la actividad de los miembros del Grupo. Ésta se pone de manifiesto en múltiples circunstancias. Da las consignas a los miembros de las correspondientes Comisiones, tiene conocimiento de las preguntas que van a realizarse por los Diputados de su Grupo (63), pone al corriente a los miembros del Grupo

(59) CARRO MARTÍNEZ, A., «Los Grupos Parlamentarios». RCG, núm. 17 de 1989, pág. 30.

(60) Recoge a este respecto MARTÍNEZ ELIPE, L., en su trabajo *Las fuentes del Derecho Parlamentario*, de la obra VVAA, *Las Cortes Generales*, Vol. III, pág. 1.607, que en ocasiones «se ha acudido a exigir la previa carta de dimisión o renuncia al cargo parlamentario con fecha en blanco, como instrumento coactivo ante una posible indisciplina».

(61) *Obra citada*, pág. 264.

(62) *Obra citada*, pág. 157.

(63) Al respecto de las preguntas o interpelaciones recoge MARTÍNEZ ELIPE, en su obra *Fuentes del Derecho Parlamentario*, pág. 1.607, que «los responsables directivos del

de las actuaciones parlamentarias realizadas o a desarrollar, así como de la marcha de los asuntos de su interés, establece las consignas de voto y se encarga y procura de la asistencia del mayor número de Diputados posibles en las votaciones más significativas o de mayor importancia política. Así mismo, está al corriente y sirve de intermediario entre el Gobierno y su Grupo, si pertenecen al mismo partido. Por último, reseñar, que es el encargado de establecer las tácticas político-parlamentarias del Grupo y Partido, junto con los líderes de este último.

En definitiva, y configurado el Parlamento Español en base al Grupo Parlamentario, la actividad del Portavoz se establece como capital, alcanzando sus funciones a todos los ámbitos de la actividad parlamentaria, por ello, es común dentro de los partidos políticos de ámbito nacional, y dentro de ellos, en los Grupos Parlamentarios numerosos, o en los partidos formados por coaliciones, en que se dan corrientes de opinión internas, es común decimos, la elección de un Portavoz, que además de tener cierto peso político dentro de la estructura del partido, tenga una postura de consenso y representatividad de las diversas tendencias existentes. Caracteriza a los Portavoces un talante abierto y dialogante, más que beligerante, sin estar ausente de su actividad dotes y tácticas diplomáticas. En definitiva ha de ser un hombre que conscite el acuerdo dentro del partido y del Grupo. No ha de ser necesariamente un brillante parlamentario, y sí fundamentalmente un catalizador de voluntades y precursor de acuerdos, tanto respecto de su Grupo Parlamentario, como en la propia actividad de la Junta de Portavoces, donde una actividad prepotente, únicamente es válida en el Portavoz del Grupo que tiene la mayoría absoluta, en el resto de los casos, se procura el acuerdo y el consenso. Aunque a pesar del voto ponderado, no suele ser la simple imposición la táctica de los Grupos mayoritarios, incluso, pese a que dispongan de mayoría absoluta.

Grupo pueden imponer modificaciones a los textos o invitar a que renuncien a su presentación. En el mismo sentido se pronuncia también PORRAS NADALES, A., en su artículo «Las preguntas escritas». *REP*, núm. 19 de 1981, págs. 112 y sigs. Por contra, PORTERO MOLINA, en «Actividad rogatoria en el Congreso», *REP* (NE), núm. 24 de 1981, pág. 100, entiende que aquel control de los Grupos, sea por simples motivos de información, sea porque motivos políticos, de fondo o de oportunidad, exigen su ejercicio, la práctica evidencia, a mi juicio, un alto grado de libertad de acción en los parlamentarios de todos los Grupos, con la excepción del Grupo de la mayoría gubernamental». Pese a todo, y como recoge CARRO MARTÍNEZ, en *obra citada*, pág. 31, «lo cierto es que la Mesa de la Cámara no admite ninguna de estas iniciativas (preguntas o interpelaciones) si no se hallan avaladas por el Portavoz del Grupo, y ello incluso para las preguntas escritas».

3. ASISTENTES A LA JUNTA DE PORTAVOCES

3.1. *El Presidente de la Cámara*

En virtud del art. 39.1, el Presidente de la Cámara asiste a la Junta de Portavoces, y la preside. Además de ello, también tiene la posibilidad de convocarla.

La presencia de esta figura deviene como lógica y necesaria dado el carácter organizativo que las funciones del Presidente de la Cámara tiene atribuidas. A excepción de la *Rules Committee* norteamericana, donde la citada Comisión nombra su propio Presidente, en la inmensa mayoría de los ordenamientos donde existe una institución similar a la Junta de Portavoces o Conferencia de Presidentes, la preside el Presidente de la Cámara. En definitiva, su presencia obedece a razones de coordinación, pero no sólo. No cabe olvidar, que el Presidente de la Cámara es portavoz de la misma, que dirige los trabajos parlamentarios, vela por la observancia del Reglamento, es fuente de derecho, es el responsable de la disciplina del Parlamento, en definitiva, es la máxima autoridad de la Cámara. Pero fundamentalmente se justifica su presencia en la Junta de Portavoces, en base a que es el director de los debates.

También hemos de analizar la evolución histórica, el propio surgimiento de la Junta de Portavoces en el ámbito europeo. No hay que olvidar, que surge o se desgaja de las funciones propias del Presidente. En su origen era un consejo asesor de aquél, el cual se descargaba con la delegación de asuntos polémicos desde la perspectiva de la ordenación parlamentaria, a la vez que hacía partícipes de sus decisiones a los Diputados más significados. Con ello se pretendía cierto consenso, y se reafirma el principio de que la Cámara era dueña de su propio orden del día. Con todo, hoy y como hemos afirmado, la asistencia del Presidente de la Cámara parece lógica en una racionalización y coordinación adecuada de la actividad parlamentaria.

3.2. *Vicepresidente/s y Secretario/s*

La asistencia de altos cargos de la Cámara, viene establecida por el Reglamento, en su art. 39.3. Éste especifica el número mínimo, estableciendo por ello, la posibilidad de que asista «al menos un Vicepresidente, uno de los Secretarios de la Cámara y el Secretario General».

Las funciones del Vicepresidente en la Junta de Portavoces se corresponden con las genéricas que le encomienda el Reglamento, es decir, sustituir al Presidente de la Cámara, en caso de vacante, ausencia o imposibilidad, además de las funciones que le sean establecidas tanto por el Presidente, como por la Mesa (art. 33 RC). Y así ocurre en la Junta de Portavoces también, ya que es el Vicepresidente, en orden correlativo, quien sustituye al Presidente.

Por lo que respecta a los Secretarios, el Reglamento referencia su actividad de forma concreta al respecto de la Junta de Portavoces, al manifestar, que «supervisan y autorizan, con el visto bueno del Presidente, las Actas de las sesiones plenarias, de la Mesa y de la Junta de Portavoces» (art. 34 RC).

Pese a todo, la asistencia de altos cargos de la Cámara a la Junta de Portavoces, no ha sido un tema siempre pacífico. Como hemos apuntado en el estudio de la presencia del Presidente de la Cámara, desde una perspectiva histórica, las funciones de la Junta de Portavoces se desgajan de las encomendadas al mismo. En nuestra más reciente historia parlamentaria, y en concreto a finales de 1977, se abre una polémica en el seno de la Junta, al respecto de la asistencia o no de miembros de la Mesa. De forma tal, que puede entenderse por Junta de Portavoces una especie de «mesa alargada» (64). Así, los miembros de la Mesa participan en la Junta de Portavoces a título meramente informativo y como asistentes del Presidente, a la vez que sin voz y sin voto (65). Pero en todo caso, la participación de los miembros de la Mesa, no era del agrado de todos los Portavoces, de tal forma que en una reunión se solicitó que abandonasen la misma (66). Se fundamentaba tal opinión en el cumplimiento estricto del contenido del art. 27 del Reglamento Provisional del Congreso de 1977, que no establecía la posibilidad, como el mismo texto normativo de 1982, de que asistiesen el Vicepresidente, Secretario de la Cámara y Secretario General. Transcurrido este incidente, que surge fundamentalmente por la actuación no meramente de apoyo al Presidente o informativa de los miembros de la Mesa, con lo que ello entraña de desequilibrio en las opiniones y actuaciones de la Junta de Portavo-

(64) *Bureau élargi* es el término empleado por TORRES MURO para referirse a la Conferencia de Presidentes en el Parlamento Europeo, y aplicable aquí, en *obra citada*, pág. 243.

(65) Acta de la Junta de Portavoces del Congreso de 24 de octubre de 1977.

(66) La solicitud fue realizada por el Portavoz PÉREZ LLORCA. Ver Acta de la Junta de Portavoces del Congreso de 19 de diciembre de 1977.

ces, se vuelve a la normalidad, que no es otra, que la participación regular en las reuniones de la Junta de un Presidente de la Cámara, que asiste al Presidente, y un Secretario, y el Secretario General, que se encargan de redactar Actas y de asuntos puramente formales. Prueba de la continuidad en el uso de esta costumbre, es la reiterada asistencia a las reuniones de los miembros citados, si bien, con algunas limitaciones. Una ya conocida, su asistencia obedece a requisitos técnicos. Sus intervenciones serán con objeto de dilucidar o informar al respecto de cuestiones formales de la actividad parlamentaria. Pero además, se añade una segunda limitación (67), que sus intervenciones tendrán lugar única y exclusivamente cuando sean solicitadas por el Presidente de la Cámara. Pese a todo, y como recoge TORRES MURO (68) «no ha sido infrecuente que, sobre todo en Grupos pequeños, y ante la ausencia de Portavoz habitual, algún miembro de la Mesa haya intervenido en representación del partido al que pertenece».

No cabe duda, que con la asistencia de miembros de la Mesa, y del Presidente de la Cámara se está pretendiendo «potenciar el aspecto coordinador de la propia Junta» (69). Con ello, la institución representativa de los Grupos Parlamentarios se hace partícipe de los órganos rectores de la Cámara (70). Pero no cabe descuidar un aspecto muy significativo con respecto a la asistencia de miembros de la Mesa a las reuniones de la Junta de Portavoces, que lo constituye la capacidad de influencia que este órgano puede tener respecto a los otros rectores. De forma tal, que en ocasiones se establecen una especie de acuerdos tácitos entre ambos. La Mesa participa del debate y negociación política, y la Junta infunde líneas de ordenación concretas. Además de ello, ha de tenerse en cuenta, la pertenencia política tanto de unos como de otros, ya que pese a que la norma ha sido la imparcialidad de los miembros de la Mesa y Presidente, tal actitud no se ha llevado siempre a cabo.

En todo caso, la participación de los altos cargos de la Cámara obedece sin duda, al objetivo de tener presentes en las reuniones de la Cámara, el interés general, el interés concreto y específico de la Cámara por encima de los específicos de los Grupos Parlamentarios, sin olvidar que quien tiene atribuido el derecho de voto, son en todo caso los Portavoces de los

(67) Acta de la Junta de Portavoces del Congreso de 10 de enero de 1978.

(68) *Obra citada*, pág. 261.

(69) OLLER SALA, *obra citada*, pág. 134.

(70) Ésta es también, la opinión de TORRES MURO, en *obra citada*, pág. 261.

Grupos Parlamentarios. No hay que olvidar tampoco la conveniencia de la coordinación de la actividad organizativa con dos vertientes, una puramente ordenadora, que corresponde a Mesa y Presidente, como órganos rectores, y otra netamente política, residenciada en la actividad de los Portavoces. De la conjunción de ambas surge la virtualidad de la Junta de Portavoces y la efectividad en la ordenación del quehacer parlamentario. (71)

También se desprende de la conjunción de actividades e intereses en la participación de Mesa y Presidente en las reuniones de la Junta, una considerable descarga de trabajo y de reuniones. De forma tal, que es constatable, como en ocasiones, la Mesa llega a tomar acuerdos relativos a su propia actividad, en el mismo seno de la Junta de Portavoces, ahorrándose con ello una reunión posterior (72). Incluso, algunos Reglamentos de Asambleas Autonómicas, como es el caso del art. 169.2 del Reglamento Parlamentario, de la Asamblea de Murcia establecen que «la Mesa de la Comisión y de la Asamblea, reunidas con la Junta de Portavoces, decidirán en cada caso el procedimiento que los plazos de actuación de sus respectivos órganos». En definitiva esta interacción competencial tiene mayor vigor, si reflexionamos sobre las afirmaciones de ARCE JENARIZ (73) «cuando entiende, que la capitalidad de la Mesa en la organización de las Cámaras ha venido favorecida principalmente por dos causas. En primer término, el empleo de la fórmula del voto limitado... En segundo lugar, las reglas de distribución de competencias entre los órganos de la Cámara han dotado a la Mesa de un amplio radio de acción, y ello tanto en razón de las técnicas formales de reparto, de entre las que destaca la adición a una detallada tabla de competencias de

(71) En contra de esta opinión, parece manifestarse el contenido del art. 38.3 del Reglamento de la Asamblea de Murcia, que establece que «a las reuniones de la Junta de Portavoces asistirá un miembro de la Mesa cuando el Presidente lo considere oportuno».

(72) Así se refleja, por ejemplo, en las Actas de la Junta de Portavoces del Congreso de 7 de marzo de 1984 y de 13 de junio del mismo año. En la línea de estos ejemplos, es de destacar el contenido del Acta de la JP del día 14 de diciembre de 1982, cuya parte más interesante transcribo: «El Sr. Presidente aclara que lo que está planteando en los escritos antes aludidos es la comparecencia de determinados Ministros en las Comisiones; por otra parte, el escrito de Diputados del GP Popular solicitando sesión informativa con el Ministro de Asuntos Exteriores no lo ha visto la Mesa en la mañana de hoy, sin embargo, hallándose presentes cinco miembros de la misma, se acuerda en este acto la remisión a la Comisión de Asuntos Exteriores a los efectos procedentes».

(73) ARCE JENARIZ, A., «Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios», *REDC*, núm. 29 de 1990, págs. 16 y 17.

una cláusula residual que permite a la Mesa avocarse las competencias que no están atribuidas a otro órgano».

3.3. *Secretario General*

La asistencia de este miembro, también tiene un respaldo reglamentario (art. 39.3 RC). Cabe entender sus funciones y la justificación de su presencia en base al contenido del art. 35.1 del RC, en virtud del cual, asesora a la Mesa, y redacta el Acta de la sesión, además de que cuidará, bajo la dirección del Presidente, de la ejecución de los acuerdos. Es quizás el miembro, que tiene un cometido más puramente técnico y formal. La práctica parlamentaria nos muestra, que es muy frecuente su asistencia auxiliado por un segundo letrado, y del Director de Asistencia Técnico-Parlamentaria.

3.4. *El Representante del Gobierno*

3.4.1. Justificación de su asistencia

Tanto el Reglamento Provisional del Congreso de 1977, como el de 1982, han optado, como recoge GARCÍA-ATANCE (74) por una fórmula intermedia entre la regulación de instituciones similares en Europa. El vigente Reglamento alemán del *Bundestag*, en la composición del *Altstenrat* (art. 6.1), excluye de su formación al representante del Gobierno. Por contra, el Reglamento de la Asamblea Nacional Francesa (art. 48) acoge como miembros de la *Cónference des Présidents* a los Presidentes de las Comisiones, teniendo el representante del Ejecutivo una importancia capital con respecto a los representantes de los Grupos Parlamentarios.

Tanto en 1977, como en 1982, el legislador español ha optado por seguir la línea de la Cámara de Diputados italiana, donde se recoge la presencia de un representante del Gobierno, y se excluye la de los Presidentes de Comisiones. De este aspecto nos ocupamos en el último punto de este apartado, de la asistencia de aquél, lo hacemos a continuación.

(74) GARCÍA-ATANCE GARCÍA, M.^a V., «La Junta de Portavoces». *BFD*. UNED, núm. 3 de 1993, pág. 71.

Un aspecto muy significativo de la regulación española, lo constituyen los términos en que se manifiesta el art. 39.2 del RC, ya que no se establece como obligatoria la participación del representante del ejecutivo en la Junta de Portavoces, al concretar el artículo citado, que «de las reuniones de la Junta se dará cuenta al Gobierno para que envíe, si lo estima oportuno, un representante» (75). En el mismo sentido, y deducido de la letra de la norma, no parece lógico pensar, que en ningún caso pueda ser exigible la presencia en la Junta de Portavoces del representante del Gobierno (76), aspecto que no cabe afirmar al respecto de ningún otro integrante o miembro de la citada institución.

Varias son las justificaciones, que se deducen de la opción del Reglamento de la Cámara de Diputados al respecto de la participación del representante del Gobierno en las sesiones de la Junta de Portavoces.

- a) Un primer aspecto, lo configura la amplitud con que se establece la reserva de ley formal, así como la abundante encomienda legislativa que nuestro ordenamiento jurídico hace recaer sobre el Gobierno. Con objeto de no obstruir la labor y facilitar el cometido, se hace partícipe al Gobierno de la Junta de Portavoces, a través de un representante. Además, ello se hace con cierto equilibrio. No se opta por una ausencia del Gobierno en la Junta, porque ello supondría descoordinación y lentitud. Pero tampoco se opta por sustraer algo tan consustancial a la Cámara, como es su propia ordenación del trabajo (circunstancia que sí se da en el caso francés, con el orden del día prioritario).
- b) Un segundo aspecto lo constituye el que en un sistema parlamentario, en el que la Cámara se elige por un sistema proporcional, las relaciones entre Gobierno y Grupo Parlamentario se manifiestan de forma genérica complejas. Ambos son los detentadores de los poderes en sus respectivos ámbitos de competencias, conjugar sus intereses es más positivo que buscar el enfrentamiento dialéctico constante, o el simple obstruccionismo parlamentario. La participación de un representante del Gobierno en la Junta de Portavoces ayuda de forma muy significativa a superar el conflicto originario Gobierno-Grupo Parlamentario.

(75) La regulación del Senado, en el art. 43.2 de su Reglamento es menos explícita, al manifestar que «podrá asistir un representante del Gobierno».

(76) En el mismo sentido, TORRES MURO, *obra citada*, pág. 252.

- c) Un último aspecto lo constituye, la necesaria colaboración entre Legislativo y Ejecutivo en el cumplimiento de sus respectivas funciones. Si como señala OLLER SALA existe en un primer momento cierta desconfianza al respecto de una participación activa del Gobierno en la ordenación de la actividad de la Cámara, por ser una clara ingerencia en su actividad, atentatoria contra la independencia y autonomía de la misma, con posterioridad se deduce, que la participación del Gobierno, «lo que hace es reforzar la actividad programadora del Parlamento, al posibilitar a la institución parlamentaria una *colaboración dialéctica* con el Gobierno y, en definitiva, una incidencia en la propia esfera de actuación del programa e *indirizzo político* del Ejecutivo, todo lo cual habrá de redundar en el correcto funcionamiento del sistema» (77).

En definitiva, excluir al representante del Gobierno de la actividad de la Junta de Portavoces en base a la idea de la plena autonomía de la Cámara supondría descoordinación y una deficiente organización de la actividad programadora y organizadora del Parlamento.

Cabe pensar en la improcedencia de considerar como asistente a la Junta de Portavoces, al representante del Gobierno, por ser acordes los intereses de éste con los del Grupo que en virtud del mecanismo de investidura elevaron al ejercicio de facultades ejecutivas al Gobierno en cada caso concreto. Pero tal razonamiento hay que acogerlo con cierta cautela, dado que no siempre los intereses de uno y otro son plenamente coincidentes, fundamentalmente porque el partido político y el Grupo Parlamentario actúan en un ámbito de intencionalidades común, pero en una concreción práctica distinta. Además de ello, con la posibilidad que le ofrece el Reglamento al Gobierno, éste se evita tener que acudir a sistemas indirectos de impulso de la actividad más beneficiosa para él, dentro del Parlamento.

3.4.2. Rango del Representante

Del contenido del Reglamento del Congreso (78), no se deduce que el representante del Gobierno haya de tener un determinado rango o jerarquía. El Reglamento posibilita al Gobierno a nombrar cualquier persona, esté o

(77) OLLER SALA, *obra citada*, pág. 143.

(78) Lo mismo puede manifestarse al respecto del Senado.

no ligada al Ejecutivo o pertenezca o no a la Cámara. En España, al igual que nos refrenda la práctica parlamentaria en el Derecho Comparado, la jerarquía del representante del Gobierno es muy variada. No obstante, se constata la asistencia de forma asidua del encargado de relacionar al Gobierno con el Parlamento (79). Ha desempeñado tal función en el Parlamento Español desde un Vicepresidente (80), pasando por Ministros (81), hasta Directores Generales. La variada jerarquía de responsabilidades de los representantes del Gobierno, denota en definitiva la importancia de los temas a dilucidar en la Junta, de forma tal, que en los asuntos de considerable importancia política, o con mucha trascendencia social, el rango del representante del Gobierno es considerablemente elevado (ministros). En la medida que desciende la importancia de los temas a llevar al orden del día del Pleno, se minora la jerarquía del representante. Pese a ello es frecuente la asistencia de Ministros en las primeras legislaturas (82) y más infrecuente con posterioridad, cuando desaparece la figura del Ministro de Relaciones con las Cortes, y esta actividad la realiza un miembro del Ejecutivo con menor rango.

Otro aspecto a significar, lo constituye el que siendo habitual la asistencia de una determinada persona como representante del Gobierno a las reuniones, éste suele ser sustituido cuando el contenido de los acuerdos a adoptar por la Junta son de especial relevancia. En estos casos, se constata la presencia de representantes del Gobierno de rango elevado, no siendo infrecuente la asistencia de Ministros a las mismas. Así por ejemplo, constatamos la presencia del Ministro del Interior en 1979, a instancia de la propia Junta de Portavoces, en una época en que los atentados terroristas alcanzaron gravedad considerable (83).

Por otra parte, no deja de ser singular lo que se refleja en el Acta del día 3 de septiembre de 1981, en el cual, asisten 3 personas como representantes del Gobierno, de los cuales dos son Ministros. Ello fue merecedor de que se exigiese el cumplimiento del art. 27 del Reglamento por parte de algún Portavoz, lo que originó cierta polémica entre el Presidente y el Portavoz. Se

(79) En su momento existió incluso un Ministro para las Relaciones con las Cortes, el cual, entre otros de sus cometidos, era la asistencia a las reuniones de la Junta de Portavoces.

(80) Así lo hizo en algunas ocasiones ABRIL MARTORELL. Se tiene constancia de que asistió a la reunión de la Junta de Portavoces de 26 de septiembre de 1977 en el Congreso.

(81) Acta de la Junta de Portavoces del Congreso de 30 de marzo de 1979.

(82) Ejemplo de ello lo encontramos en Actos de la J. de P., como las de septiembre de 1977 (días 12, 13, 20 y 26), 29 de enero de 1980, 8 de septiembre de 1981.

(83) Acta de la Junta de Portavoces del Congreso de 30 de marzo de 1979.

manifiesta por parte del Presidente, que el cumplimiento del art. 27 ha sido flexible y que ello contribuye mejor a la propia ilustración de los Portavoces, como a los trabajos de la Junta de Portavoces. Esta circunstancia no es en absoluto aislada, dado que se repite en 1983, 1984 (84) y 1986 (85).

3.4.3. Funciones del representante del Gobierno

La función genérica que corresponde al mandatario del ejecutivo, se centra en la representación en la Junta de Portavoces de los intereses y objetivos de su mandante. Exponer los puntos de vista de la perentoriedad o no de que un asunto determinado se formalice por uno u otro procedimiento. Hacer hincapié y tratar de convencer fundamentalmente a los Portavoces de las ventajas o conveniencia del contenido de un Proyecto de Ley, etc. También acude en muchas ocasiones con objeto de ilustrar sobre determinados asuntos a los miembros y asistentes a la Junta. En definitiva, el representante del Gobierno ha de velar por el interés de éste, y porque aquéllos tengan un reflejo en la actividad de la Cámara a través de la Junta de Portavoces. Para ello, hace uso de comunicaciones, informes y de iniciativas parlamentarias.

Además de lo manifestado, el Reglamento hace reseña de facultades concretas del representante del Gobierno, así el art. 67, en sus apartados 3 y 4 le otorga determinadas facultades relativas al establecimiento del orden del día. «El Gobierno podrá pedir que en una sesión concreta se incluya un asunto con carácter prioritario...» (art. 67.3 RC). También el art. 67.4 y referido de forma más concreta a la Junta de Portavoces establece que «a iniciativa de un Grupo Parlamentario o del Gobierno, la Junta de Portavoces podrá acordar, por razones de urgencia y unanimidad, la inclusión en el orden del día de un determinado asunto...» (86). Pese a estas facultades reglamentarias, no consta, que el Gobierno haya hecho uso de las mismas con asiduidad. Ello se debe fundamentalmente, a que cuando el Ejecutivo ha pretendido ejercitar los derechos reseñados, tal intención ha sido asumida por el Grupo Parlamentario mayoritario (87), que es en todo caso el que lo respalda.

(84) Acta J. de P. de 13 septiembre 1983 y 15-22 febrero 1984.

(85) Acta de 16 de septiembre de 1986.

(86) La atribución de facultades del representante del Gobierno en el sentido que estudiamos, es más taxativa en el Senado, donde el art. 71.1 de su Reglamento establece la posibilidad de que el mandatario del Ejecutivo incluya un asunto en el orden del día con carácter prioritario.

(87) TORRES MURO nos muestra dos casos de tal circunstancia. El primero «cuando se trataba de discutir la solicitud española de ingreso en la OTAN, momento en el que se habló

4. LA DISCUTIDA PARTICIPACIÓN DE LOS PRESIDENTES DE LAS COMISIONES

Se configura la inclusión o exclusión de los Presidentes de Comisiones de la Junta de Portavoces como un tema no pacífico en la doctrina (88). En el Derecho Comparado, salvo en la Asamblea Nacional Francesa, donde son miembros de pleno derecho, su asistencia no está recogida reglamentariamente (89).

En España, tanto el Reglamento Provisional de 1977, como el vigente han optado por una exclusión de los Presidentes de las Comisiones de la Junta de Portavoces y ello parece acertado, a la vista de los siguientes razonamientos:

- a) El órgano encargado de establecer la programación a largo plazo dentro del Congreso, es en virtud del art. 31.1.6.º la Mesa (programa las líneas generales de actuación de la Cámara, fija el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones y coordina los trabajos de los distintos órganos). En la realización de estos cometidos la Mesa, requiere «previa audiencia de la Junta de Portavoces». Ello significa en definitiva, el alejamiento de la Junta de Portavoces de facultades directivas sobre las Comisiones. Máximo, cuando el art. 67.2 determina la fijación del orden del día de las mismas, «por su respectiva Mesa, de acuerdo con el Presidente de la Cámara, teniendo en cuenta el calendario fijado por la Mesa del Congreso». La práctica con el Reglamento de 1977, es la fijación del orden del día de las Comisiones por parte de la JP pero ésta desaparece con el Reglamento de 1982. Pese a ello, la J. de P.

de aplicar el art. 54.3 del RPC de 1977, que reservaba la mitad de la semana para los Proyectos de Ley y comunicaciones del Gobierno (Acta de 6 de octubre de 1981). La segunda cuando se debatía la tramitación del Proyecto de Ley de reforma de la Función Pública (Acta de 16 de mayo de 1984)».

(88) Aparte de las referencias doctrinales en España, a las que con posterioridad haremos mención, donde más se ha profundizado en este aspecto ha sido en Italia, prueba de ello son las siguientes obras: TERZI, E., «Presidente D'Assemblea, Governo e Gruppi Politici nella organizzazione del lavoro parlamentare». *SPPC*, núm. 1 de 1968, pág. 56. TOSST, S., *Diritto Parlamentare*, 1.ª Ed., pág. 213. MANZELLA, A., *La programmazione dei lavori*, en *Democrazia e Diritto*. pág. 59. CUCCODORO, *La presidenza d'Assemblea politica*. Florencia 1980, pág. 154.

(89) El Reglamento de la Cámara de Diputados Italiana recoge en su art. 13.2 la posibilidad de que sean invitados a tomar parte de las reuniones.

tiene conocimiento en todo momento de la actividad de las comisiones, siendo normalmente el segundo punto del orden del día de las sesiones de la misma. Así pues, no cabe deducir de la regulación reglamentaria del Congreso, competencia alguna de la Junta de Portavoces sobre la ordenación del trabajo de las distintas Comisiones. De ello se extrae en buena lógica su justificada no asistencia a las reuniones de la misma. En base a lo manifestado, apunta acertadamente TORRES MURO (90) que «la presencia de los Presidentes de las Comisiones sea defendible, en todo caso, en la Mesa». En sentido contrario se manifiesta VIVER PI SUNYER (91) al entender que la ausencia de los Presidentes de Comisiones de la Junta de Portavoces «podría influir de forma negativa en los cometidos de programación del trabajo parlamentario encomendado a la Junta de Portavoces, y en general, a toda la programación de la actividad parlamentaria», debido ello, a que «el policentrismo de los actuales Parlamentos, la creciente importancia de las Comisiones... obliga a realizar una programación que no se refiera en exclusiva al trabajo del Pleno, sino que abarque al conjunto de los órganos del Parlamento... La Junta de Portavoces (junto con la Mesa) debería ser, entre otras cosas, el lugar de coordinación de todos estos órganos. Y la mejor manera de conseguirlo consiste, sin duda, en otorgar a los Presidentes de las Comisiones la categoría de miembros de pleno derecho de la Junta». Cabe argüir en contra de estas manifestaciones, el contenido eminentemente político y de negociación de la Junta de Portavoces, y la encomienda técnica de la ordenación del trabajo del Parlamento a la Mesa, así como también puede manifestarse, que no está en la disposición de la Junta programar a largo plazo, sino fundamentalmente a corto plazo. Por último, la virtualidad de la institución que aborda este trabajo no pasa, como hemos visto más que por tener una funcionalidad política, y despreocupada del farragoso trabajo de las Comisiones.

- b) Otro aspecto también significativo es, la subordinación de la actividad de las Comisiones al Pleno. Nuestro Parlamento, al contrario

(90) *Obra citada*, pág. 256.

(91) VIVER PI SUNYER, C., «Naturaleza jurídica, organització i funcionament del Parlament de Catalunya», *Rev. Administració Pública*, núm. 4 de 1981, págs. 117 y sigs. El comentario reseñado lo hace referido al Parlamento de Cataluña, pero extensible al Congreso. El RPCat. recoge la posibilidad de la asistencia a la Junta de Portavoces de Presidentes de Comisiones.

que el estadounidense, donde las Comisiones tienen un considerable peso específico, incluso por encima del Pleno, no otorga significativa relevancia a éstas (92). Prueba de ello es, que salvo en determinadas Comisiones, la estrategia de los Grupos no pasa por colocar a sus «primeros espadas» en las mismas, así como tampoco se hace de las Comisiones lugar de batalla política (93). Todo ello, pese a que no cabe desposeerlas en plenitud de funcionalidad.

- c) Otro argumento en favor de la no inclusión de los Presidentes de Comisiones en la Junta, lo constituye su modo de elección. Si el sistema de selección reglamentariamente establecido fuese el que recoge el Reglamento del *Bundestag*, de reparto entre los diversos partidos que componen la Cámara, quizás sería menor inconveniente. Pero hay que manifestar que en España, los Presidentes de Comisiones pertenecen de forma masiva al partido mayoritario, lo que supondría, de tener éstos voz y voto, introducir en la Junta de Portavoces un considerable desequilibrio (94). Aunque cabe la posibilidad de su participación con voz y sin voto, también supondría un desequilibrio de opiniones, por la lógica alineación de los Presidentes de Comisiones con el Portavoz del Grupo Parlamentario al que pertenecen.

Pese a todo lo manifestado, no cabe olvidar, la conveniencia de cierta coordinación en la actividad parlamentaria entre Junta de Portavoces y Comisiones. Quizas por ello, y al margen del Reglamento, la práctica parlamentaria ha buscado vías de acercamiento entre ambos órganos. Incluso, se constata la circunstancia de la asistencia de Presidentes de Comisiones a la Junta, a requerimiento de ésta (95).

En todo caso y sin descartar la posibilidad ocasional parece lógico, que en lo tocante a organización y aspectos técnicos, las reuniones deban cele-

(92) Desde una perspectiva organizativa, no así en cuanto al trabajo que desarrollan.

(93) Salvo en casos específicos, como puede ser la actividad de algunas Comisiones de Investigación.

(94) En contra de esta postura se manifiesta OLLER SALA, *obra citada*, pág. 143 y en favor lo hace TORRES MURO, *obra citada*, pág. 258.

(95) Así se constata en el Acta 13 de febrero de 1978 y 2 de mayo del mismo año y 10 de mayo de 1984. También algunos Reglamentos de Asambleas Autonómicas establecen tal posibilidad. Es el caso del art. 23.1 del Reglamento Parlamentario de Cataluña y del art. 56.2 del Reglamento Parlamentario de Murcia.

brarse entre Presidentes de Comisiones y Presidente de la Cámara o entre aquéllos y la Mesa de la Cámara. Y éstos como asistentes a la Junta de Portavoces pueden manifestar en ella las intenciones, preferencias y necesidades de las distintas Comisiones (96).

III. COMPETENCIAS ATRIBUIDAS A LA JUNTA DE PORTAVOCES

1. SISTEMA CLASIFICATORIO

Al igual que ocurre en otros aspectos del Derecho Constitucional, abordar las funciones de una institución, plantea la problemática del esquema de análisis a utilizar, de él depende en gran medida, que el acercamiento científico obtenga mejores o peores resultados.

En lo que a la Junta de Portavoces respecta, se puede optar por un estudio de las funciones atendiendo a si la actividad de la citada institución es vinculante o no, o en todo caso, si es preceptiva. En virtud de esta clasificación se averigua que, ante un asunto determinado, el Reglamento atribuye a la institución distintos grados de competencia para resolverlo. También puede optarse, por una segunda alternativa, constituida en base a la delimitación de actividades que el propio Reglamento del Congreso (97) establece. Esta actividad incluye tres ámbitos concretos: la planificación; la ordenación de los trabajos y debates; y el ejercicio de la potestad normativa. A ellos puede añadirse un último apartado de funciones que la Junta de Portavoces realiza, pero que no tienen un reconocimiento reglamentario. Este sistema clasificatorio encuadra perfectamente los campos en que interviene la Junta, pero desconoce el grado de actuación o competencia (plena, parcial, etc.), que sobre un cometido concreto, se atribuye a la Junta de Portavoces (98).

(96) Por esta opción y de forma concreta utilizando como transmisor de los requerimientos al Presidente de la Cámara, se decanta TORRES MURO, en *obra citada*, pág. 259.

(97) El art. 44 del Reglamento del Senado establece de forma concreta estos cometidos. En el Congreso, los mismos se encuentran dispersos a lo largo del Reglamento.

(98) Ninguno de los autores que abordan un estudio específico de las competencias de la Junta de Portavoces del Congreso y del Senado, opta por el primero de los sistemas apuntados, si bien CANO BUESO lo utiliza en el análisis que de esta institución realiza en los Parlamentos de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía, en su obra *Funciones y potestades de la Mesa y la Junta de Portavoces en el Derecho Parlamentario de las Comunidades Autóno-*

En base a lo manifestado, parece deducirse como más idóneo, acometer el estudio de las funciones de la Junta de Portavoces incardinando en uno solo los dos esquemas de análisis apuntados. Ello se efectúa haciendo una primera subdivisión en áreas de trabajo, y una segunda, dentro de aquella, que ponga de manifiesto el grado de intervención o la intensidad en la participación de la Junta de Portavoces en la tarea de que se trate. De esta forma surgen tres materias o actividades en las que interviene la Junta de Portavoces: Programación, ordenación de los trabajos y debates y actividad normativa. Dentro de ellas se realiza una clasificación que podríamos calificar como relativa a la intensidad con que realiza esa labor, es decir, conocer si es preceptiva su actuación, si es vinculante o no, si la iniciativa la tiene o no atribuida la Junta y las interrelaciones entre estas cuatro posibilidades.

Otro aspecto que se revela como previo al análisis de funciones de una institución como la Junta de Portavoces, lo constituye, el que el Reglamento (la norma como tal) no puede ni debe ser el único punto de referencia en el análisis de funciones. Habrá de acudirse a la práctica concreta y en ocasiones a las incipientes costumbres. La conjunción del estudio de la norma y de la práctica, nos dará una visión completa y real del funcionamiento de la Junta de Portavoces. Ello ha de ser así porque en un rápido acercamiento vemos, como del contenido reglamentario surge a la luz pública una Junta débil, sometida a los dictados de la Mesa y el Presidente de la Cámara, y de la práctica surge una visión omnipotente y omnipresente de la Junta de Portavoces como representante de los Grupos Parlamentarios, auténticos sujetos de la actividad de la Cámara. Otro aspecto significativo que nos induce a realizar un acercamiento desde una perspectiva amplia de la Junta, lo constituye la innegable fuerza y virtualidad política que tiene la Junta de

mas, en Seminario sobre Derecho Parlamentario en las Comunidades Autónomas. Marzo 1990. TORRES MURO, en la obra que venimos citando, pág. 270 y sigs., realiza el estudio de las competencias primero sometiéndose a un esquema por el grado de participación, y con posterioridad acoge el segundo, es decir, por materias, pero no incardina ambos. GARCÍA-ATANCE, en obra citada, pág. 87 y sigs., sigue el modelo clasificatorio de materias. Por último OLLER SALA, en obra citada, pág. 144 y sigs., incardina los dos sistemas de análisis de funciones, lo que a nuestro entender parece más correcto, así como ofrece una visión conjunta y más compacta de los cometidos atribuidos a la Junta de Portavoces en el ordenamiento español. Pero esta autora, en la clasificación por materias establece únicamente tres áreas, programación, ordenación de trabajos y debates y designación de personas y formación de otros órganos parlamentarios. Nuestra clasificación acoge un apartado de participación normativa y otro genérico o residual, además de ampliar el grado de participación en dos apartados, las actuaciones que realiza la Junta de Portavoces bajo su propia iniciativa o propuesta, y otro de los asuntos de los cuales se da cuenta a la Junta de Portavoces con ello, se completa y cierra el panorama de funciones atribuidas a la Junta.

Portavoces, la cual puede ensombrear, o limitar en muchos casos todo el quehacer parlamentario, habida cuenta que la norma en el ámbito de las Cámaras es el vehículo de lo político y no, el objeto de sometimiento. Por esto, se crea un último apartado que bajo el título de otras funciones al margen del Reglamento, en el cual se analizan las funciones que acomete la Junta de Portavoces y que no tienen un reconocimiento reglamentario, lo que no es obstáculo para su relevancia.

También es un elemento decantador hacia un esquema de estudio doble, el que el ordenamiento jurídico español, no distingue, como lo hace el ordenamiento alemán por ejemplo, entre los cometidos o acuerdos que el *Altestenrat* realiza con o sin sometimiento posterior al Pleno.

Los cometidos que el Reglamento del Congreso y Senado atribuyen a la Junta de Portavoces pueden resumirse en definitiva en ocho ámbitos.

1. Existen acuerdos en los que el acepto de la Junta de Portavoces es condición indispensable para que la actuación tenga plena validez. Si el órgano encargado de requerir el acuerdo de la Junta de Portavoces actúa sin él, el acto será invalidado en todos sus efectos jurídicos, son los acuerdos vinculantes.
2. Competencias en que la Junta de Portavoces aporta única y exclusivamente su opinión, sin que ella, sea vinculante para aquel que realiza la consulta (Presidente o Mesa), de tal forma que puede adoptar una decisión contraria a la voluntad manifestada por la Junta de Portavoces.
3. La Junta de Portavoces tiene atribuida la iniciativa o la facultad de proponer la forma de solventar determinadas cuestiones. Esta actividad puede desarrollarse de forma conjunta o separada de otros órganos de la Cámara.
4. En otras ocasiones, a la Junta se le da cuenta de la realización de determinadas actuaciones o circunstancias.
5. Competencias de programación de la actividad parlamentaria.
6. Ordenación de los trabajos y debates.
7. Ejercicio de la potestad normativa.

8. Otras funciones al margen del Reglamento (99.)

Al análisis conjunto y entrelazado de cada una de estas funciones nos dedicamos a continuación.

2. FUNCIONES DE PROGRAMACIÓN

A este respecto afirma TORRES MURO (100) que «no cabe duda de que éste es el terreno en donde los poderes de la Junta son más importantes. De todas las tareas que le atribuyen los Reglamentos son las que a él se refieren... las de mayor trascendencia».

La programación en el Congreso y Senado tiene dos ámbitos plenamente definidos. Uno a corto plazo que se resume en el denominado orden del día, en el cual, la participación de la Junta de Portavoces es más determinante que en la programación a largo plazo o «calendario parlamentario». En el primero, y dada la inmediatez, la participación de la Junta es más efectiva, en el segundo, las diversas circunstancias parlamentarias aconsejan que se trace a grandes rasgos y con pocas especificaciones. Se constituye más en una relación de temas pendientes, que en un verdadero calendario de asuntos y fechas (101).

La importancia del orden del día, deviene fundamentalmente de su virtualidad política, es en esencia un instrumento de impulso y orientación política con importantes repercusiones en todos los ámbitos de la actividad de las Cámaras.

2.1. *Participación vinculante*

En lo que respecta a las sesiones, es norma común, el que vengan establecidas en el Reglamento. De esta forma, el Congreso en su artículo 62.1 establece como días de sesiones los «comprendidos entre el martes y el

(99) Este esquema tiene su plasmación concreta en el gráfico de la pág. 169.

(100) *Obra citada*, págs. 274 y 275.

(101) De carácter orientativo se califica al calendario parlamentario en el Acta de la Junta de Portavoces del Congreso 15 de febrero de 1984.

viernes, ambos inclusive, de cada semana» (102). Pero cabe la posibilidad de celebrar las sesiones en días diferentes a los señalados por «acuerdo de la Mesa del Congreso, aceptado por la Junta de Portavoces» (art. 62.2.2.º). Cabe considerar aquí, el distinto tratamiento que ofrecen el Reglamento del Congreso y del Senado sobre este punto. En el primero, la participación de la Junta de Portavoces es preceptiva, en el segundo, la celebración de sesiones fuera del calendario establecido se realiza a propuesta del Presidente de la Cámara o de la Junta de Portavoces.

En lo que hace referencia al establecimiento del orden del día, el art. 67.1 del Reglamento del Congreso es bastante taxativo, y no deja margen a otra interpretación que no pase por la consideración de que en este cometido, la Junta de Portavoces realiza una actividad muy considerable. Establece el art. 67.1 «que el orden del día del Pleno será fijado por el Presidente, de acuerdo con la Junta de Portavoces». Se deduce pues, que la participación de la Junta es requisito *sine qua non* para el establecimiento del mismo. Aquí es también, y como con reiteración hemos apuntado, donde reside la mayor virtualidad política y organizativa de la institución. Su competencia para planificar los debates, no sólo desde una perspectiva política, sino fundamentalmente práctica, ordenadora.

Pese a lo hasta aquí visto en la programación, hay que reseñar otra función de la Junta de Portavoces que se revela asimismo como capital. El art. 67 en su apartado cuarto, le otorga a la Junta, la posibilidad de «acordar, por razones de urgencia y unanimidad, la inclusión en el orden del día de un determinado asunto». El gran contenido y requisitos de este artículo lo pormenorizamos a continuación: El primer aspecto a destacar es que el Reglamento no le otorga a la Junta la iniciativa, ésta viene atribuida a un Grupo Parlamentario o bien al Gobierno. Así la Junta únicamente tiene la posibilidad de tomar el acuerdo una vez que ha sido instada a ello. También se establecen como requisitos a la Junta de Portavoces, el que el acuerdo sea adoptado por unanimidad de aquellos que tienen derecho de voto, es decir, los Portavoces de los distintos Grupos Parlamentarios. Se requiere asimismo la urgencia, es decir, la imperiosidad del tema que ha de ser llevado al orden del día. Este requisito habrá de ser apreciado en todo caso por aquellos que tienen atribuida la competencia de instarlo (Grupo Parlamentario y Gobierno), así como también la Junta de Portavoces que es quien en

(102) El art. 76 del Reglamento del Senado, establece como días de sesiones de martes a jueves.

último caso acuerda su inclusión. Por último, no se requiere que el asunto haya cumplido los trámites reglamentarios para su inclusión en el orden del día, lo que deviene lógico, dada la urgencia del mismo. En el Senado, el art. 71.1, únicamente posibilita al representante del Gobierno a incluir un asunto con carácter prioritario.

2.2. *Participación no vinculante*

En lo que hace referencia a la actividad programadora de la Junta, desde una participación no vinculante, se observa una menor participación de la institución en el Congreso, y una mayor en el Senado.

El Reglamento del Congreso recoge de forma clara la competencia en la actividad programadora. De esta forma, el art. 31.1.6.º establece que corresponde a la Mesa «programar las líneas generales de actuación de la Cámara, fijar el calendario de actividades del Pleno y las Comisiones para cada período de sesiones y coordinar los trabajos de los distintos órganos, todo ello previa audiencia de la Junta de Portavoces». Así pues, la participación de la institución objeto de estudio no es determinante. El aspecto positivo que cabe destacar del contenido del artículo, es sin duda, el que la Junta de Portavoces está en todo momento al corriente de la planificación a largo plazo de la actividad de la Cámara (Pleno y Comisiones).

En el Senado, el art. 36.1.b) no hace partícipe a la Junta de Portavoces de la programación, estando atribuida en exclusiva a la Mesa.

En resumen, y por lo que respecta a la programación, pueden afirmarse, que la virtualidad de la Junta de Portavoces no es considerable, y su participación es relativamente tenida en cuenta por el Reglamento del Congreso, y considerablemente menor por el del Senado. Con ello se corrobora la idea de que la Junta de Portavoces no es un órgano clave y sí lo son Presidente y Mesa en el establecimiento de las líneas generales de actuación de la Cámara para cada período de sesiones.

2.3. *A iniciativa de la Junta de Portavoces*

No existe en el Congreso, a nuestro entender, función alguna en la cual tenga atribuida la Junta de Portavoces iniciativa dentro del ámbito de la pla-

nificación. No ocurre lo mismo con el Senado, donde el art. 76 establece que las sesiones se celebran de «martes a jueves, salvo que la misma Cámara, a propuesta de su Presidente, de la Junta de Portavoces o de cincuenta Senadores, acuerde que se celebren en otros días de la semana».

3. FUNCIONES DE ORDENACIÓN DE TRABAJOS Y DEBATES

En este apartado, es donde se observa de forma clara, el gran potencial de funciones atribuido a la Junta de Portavoces. Pese a ello, hay que constatar, el carácter no vinculante de la inmensa mayoría de funciones a ella atribuida, lo que en cierta medida le resta carácter operativo pleno, pero por contra hay que destacar, que se hace partícipe a la Junta de Portavoces de la mayoría de las actuaciones de la Cámara en este tipo de decisiones.

3.1. *Participación vinculante*

Únicamente cabe incluir en este apartado, el contenido del art. 188.2 del Reglamento del Congreso (103). De esta forma, el Presidente de la Cámara, requiere la participación de forma necesaria, así como la aceptación de la Junta de Portavoces para «señalar el número de preguntas a incluir en el orden del día de cada sesión plenaria y el criterio de distribución entre Diputados correspondientes a cada Grupo Parlamentario».

Ello deviene necesario, dada la significación y participación del Grupo Parlamentario en toda la actividad de la Cámara, y como no, en la rogatoria. A este mismo respecto, el Reglamento del Senado señala esta competencia respecto de la Junta de Portavoces como no vinculante, al establecer el art. 163.2 «El Presidente, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces, señalará el número de preguntas a incluir en el orden del día de cada Pleno y el criterio de distribución entre Senadores pertenecientes a cada Grupo».

(103) TORRES MUÑOZ, en *obra citada*, pág. 277, incluye el contenido de este artículo dentro de la programación. Nótese que existe un error tipográfico en la obra de referencia, al citarse el art. 118.2 por el contenido del art. 188.2, del Reglamento del Congreso. Por contra OLLER SALA, en *obra citada*, pág. 147, la incluye dentro del apartado de la ordenación.

3.2. *Participación no vinculante de la Junta de Portavoces*

En las Resoluciones motivadas dictadas por la Mesa para resolver al respecto de las discrepancias sobre la calificación de escritos o documentos, o su tramitación, aquélla ha de oír a la Junta de Portavoces. Aquí, la participación de la institución objeto de estudio es meramente formal. Incluso, le cabe la posibilidad a la Junta de ofrecer su parecer, pero la Mesa, no se ve vinculada por el mismo, pudiendo ser el contenido de la Resolución contrario al parecer de la Junta (art. 31.2 RC).

Ha de ser oída la Junta de Portavoces para el establecimiento del número de integrantes que de cada Grupo Parlamentario forman las distintas Comisiones, siempre teniendo en cuenta la importancia numérica de aquellos en la Cámara (art. 40.1 RC).

También ha de ser oída la Junta de Portavoces, cuando a propuesta de la Mesa, el Pleno apruebe o acuerde la creación de Comisiones además de las establecidas reglamentariamente, y que tengan carácter permanente (art. 50.1 RC). También ha de ser oída para la creación de Comisiones no Permanentes (art. 53 RC).

Ha de ser oída la Junta de Portavoces cuando el Presidente del Congreso ordene el debate surgido tras las conclusiones de una Comisión de Investigación. Ha de ser oída no sólo para ordenar el debate, sino también, para conceder la palabra y fijar los tiempos de las intervenciones (art. 52.4 RC).

El Presidente ordena el debate y las votaciones, asimismo le cabe la potestad de ampliar o reducir el tiempo y el número de las intervenciones de los Grupos y materias. En todo caso para realizar tal actividad ha de escuchar de forma previa a su deliberación, a la Junta de Portavoces (art. 73.2 RC).

El art. 118, en su apartado segundo, es sin duda la materia troncal en lo que a ordenación del trabajo se refiere.

Le compete al Presidente, oídas la Mesa y la Junta de Portavoces:

- 1.º «Ordenar los debates y las votaciones por artículos, o bien por materias...».
- 2.º «Fijar de antemano el tiempo máximo de debate de un Proyecto, distribuyéndolo, en consecuencia, entre las intervenciones previstas...».

3.º «...admitir enmiendas que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales...».

Ha de ser oída la Junta de Portavoces por la Mesa, en la actividad calificadora de un Proyecto o Proposición como de Ley Orgánica por ésta (art. 130.1 RC).

En la delegación de competencia legislativa plena en las Comisiones, y antes de que se inicie el debate en Comisión, el Pleno puede avocar la aprobación final, a propuesta de la Mesa, y oída la Junta de Portavoces (art. 149.1 RC).

Ha de ser oída la Junta de Portavoces cuando el Pleno de la Cámara, y a propuesta de la Mesa, acuerde la tramitación de un Proyecto de Ley en lectura única (art. 150.1).

En el caso de que se hubiesen presentado varias mociones de censura, el Presidente de la Cámara, oída la Junta de Portavoces podrá acordar el debate conjunto, de todas las incluidas en el orden del día (art. 177.3 RC).

La Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá declarar no admisibles a trámite aquellas preguntas o interpelaciones cuyo texto incurra en palabras o conceptos ofensivos al decoro de la Cámara o de sus miembros, de las Instituciones del Estado o de cualquiera otra persona o entidad (art. 192.2 RC).

En las comparecencias e informaciones del Gobierno, el Presidente podrá, de acuerdo con la Mesa, y oída la Junta de Portavoces, abrir un turno para que los Diputados puedan escuetamente formular preguntas o pedir aclaraciones sobre la información facilitada (art. 203.3 RC).

3.3. *A iniciativa de la Junta de Portavoces*

En el Congreso, el art. 203.1 posibilita a la Junta de Portavoces, a que por acuerdo suyo, comparezcan ante el Pleno o cualquiera de las Comisiones, miembros del Gobierno, para informar sobre un asunto determinado. Es significativa esta función, porque es la única, al respecto de la cual el Reglamento del Congreso le otorga propia iniciativa a la Junta de Portavoces.

3.4. *Se da cuenta a la Junta de Portavoces*

Por último, se reseña en este apartado el contenido del artículo 174.2 del RC (104). Manifiesta éste, que «admitido el escrito a trámite (el escrito de solicitud de cuestión de confianza) por la Mesa, el Presidente dará cuenta del mismo a la Junta de Portavoces».

4. FUNCIONES NORMATIVAS

4.1. *Participación vinculante*

Por lo que respecta al Congreso, únicamente cabe referenciar una función dentro de este epígrafe. Es la contenida en el art. 32.2. Éste establece como competencia propia del Presidente de la Cámara «cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión. Cuando en el ejercicio de esta función supletoria se propusiera dictar una Resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces». A este respecto parece lógico deducir que los términos «parecer favorable» se refieren al contenido de la Resolución y no sólo a la oportunidad o no de la misma.

4.2. *Participación no vinculante*

No consideramos ningún contenido del Reglamento del Congreso susceptible de ser incluido en este apartado.

Por último, se omite el apartado en el que se da cuenta a la Junta de Portavoces, ya que en el Congreso, no existe artículo alguno, que dentro de la actividad normativa requiera la intervención de la Junta de Portavoces.

5. *Otras funciones reglamentariamente establecidas*

El Reglamento del Congreso recoge en el art. 206 la participación no vinculante de la Junta en el caso de elección de personas sin que se exija

(104) Acorde con el contenido del art. 112 de la CE el Reglamento del Senado no lo referencia.

una mayoría cualificada. La participación de la Junta, no es relativa a la elección propiamente dicha, sino a la forma de elección.

6. FUNCIONES AL MARGEN DEL REGLAMENTO

Las tareas de la Junta de Portavoces han sido, como referencia GARCÍA-ATANCE (105), más significativas cuando no ha existido reconocimiento reglamentario de las mismas, que con posterioridad. En su primera etapa, y como referencia OLLER SALA (106), en el Congreso, la Junta «tuvo actuaciones importantes en orden al surgimiento de la actividad gubernamental..., en el ámbito del control, referido a la Presidencia de la Cámara, la Junta de Portavoces del Congreso asumió funciones, que como señala CAPO, podríamos calificar de insólitas en un órgano de este tipo si nos atenemos al Derecho Comparado: la censura de la actividad presidencial por la falta de neutralidad en su actuación...». También asume en la Legislatura Constituyente y en la I Legislatura considerables funciones interpretativas, junto con el Presidente del Reglamento. Ello obedece sin duda, como reconoce TORRES MURO (107) «a lo escasamente perfilado que estaba el reparto de poderes entre los diversos órganos». Así es demostrativo, el que el orden del día estuviese perfilado en exclusiva por el Portavoz del Grupo mayoritario, que la Junta realizase actividades ordenadoras que corresponden con posterioridad al Presidente, resuelva sobre asuntos de personal de Cortes, o que incluso ordenara la actividad de las Comisiones. A ello hay que añadir la intencionalidad expansiva en el ámbito y desarrollo de sus competencias que posee todo órgano. De esta forma se constata en la actividad ordenadora o configuradora de algunos órganos, de competencias que estrictamente no le corresponden, pero en las que intervienen. Ello ocurre de forma significativa en los órganos representativos como lo es la Junta de Portavoces y tanto en los orígenes de su vigencia, como en la actualidad.

Otro aspecto significativo a reseñar, y que nos pone de manifiesto la práctica parlamentaria, lo constituye, el que al ser lugar de reuniones de órganos con gran cúmulo de responsabilidades, y de un determinado peso específico en la Cámara, es frecuente que la Junta de Portavoces se convierta en lugar en que se vierten opiniones y pareceres de cuestiones al

(105) *Obra citada*, pág. 93.

(106) *Obra citada*, pág. 152.

(107) *Obra citada*, pág. 281.

margen del Reglamento. De esta forma, es frecuente que el Presidente de la Cámara comente a los Portavoces de los distintos Grupos, circunstancias que entiende deben corregirse, como son la persistente ausencia de Diputados al Pleno (108), las actitudes de Diputados en determinadas votaciones, la excesiva longitud de algunos discursos, etc.

También es frecuente, abordar temas relativos a las retransmisiones de los debates por televisión, o de los resúmenes que de los mismos se hacen, poniendo en duda su objetividad. Por otra parte, en ocasiones los Portavoces ponen de manifiesto al Presidente de la Cámara quejas al respecto de la aplicación del Reglamento, o la necesidad de acelerar determinadas actividades de la Cámara, etc.

Un aspecto muy significativo al margen del establecimiento de funciones por el Reglamento, lo constituyen las declaraciones institucionales de las Cámaras que no requieren debate, y por lo tanto, que se realizan o acuerdan en el seno de la Junta de Portavoces (109). Normalmente se ha llegado a consensuar un texto dentro de la propia Junta, válido para las perspectivas de todos los Grupos Parlamentarios y que sea ratificado por todos los miembros del Pleno.

(108) Acta de la Junta de Portavoces del Congreso de 23 de octubre de 1979.

(109) A este respecto TORRES MURO, en *obra citada*, pág. 281, recoge como ejemplos las declaraciones al respecto de un Acuerdo del Comité de Liberación de la OUA sobre Canarias (Acta de la Junta de Portavoces del Congreso de 25 de febrero de 1978). Sobre la situación en Chile (Acta de la Junta de Portavoces del Congreso de 12 de julio de 1983), y sobre el asesinato del Senador Enrique Casas (Acta de la Junta de Portavoces del Congreso de 22 de febrero de 1984).

FIGURA I.1

ACTIVIDADES QUE REALIZA LA JUNTA DE PORTAVOCES

GRADO DE PARTICIPACIÓN DE LA J. P.	CONGRESO (110)	Programación	Ordenación de Trabajos y Debates	Normativa	Otras
	Vinculante	62.2.2° 67.1 67.4	188.2	32.2	
	No Vinculante	31.1.6°	31.2 40.1 50.1 52.4 53 73.2 118.2.1° 118.2.2° 118.2.3° 130.1 149.1 150.1 177.3 192.2 199.2 203.3		206
	A iniciativa o a propuesta de la Junta de Portavoces		203.1		
	Se da cuenta a la Junta de Portavoces		174.2		

IV. SISTEMAS DE ACTUACIÓN DE LA JUNTA DE PORTAVOCES

Aunque de menor extensión que los apartados anteriores, el dedicado al funcionamiento, no es menos significativo. Ello se debe en esencia, a que la falta de una regulación específica, deja en manos de la propia Junta, muchos aspectos que son fundamentales en este sentido. El Reglamento del

(110) Entendemos como ilustrativo y a modo de resumen de las funciones de la Junta de Portavoces, en el Congreso, el gráfico que a continuación se expone. La numeración corresponde a los artículos.

Congreso únicamente establece como norma de funcionamiento, además de lo referido a la convocatoria, el que «las decisiones de la Junta de Portavoces se adoptarán siempre en función del criterio del voto ponderado» (art. 39.4) (111). Ello supone, una gran amplitud en la propia conformación de la actividad de la Junta. De esta forma, la Junta puede convertirse en un lugar de toma de decisiones, un lugar de deliberación política, o punto de encuentro entre los diversos órganos de la Cámara. Como hemos visto y veremos, la Junta en el ordenamiento jurídico español participa de todas ellas, así como de su interrelación.

También hay que destacar al respecto del funcionamiento de la Junta, que su eficacia reside en muchas ocasiones en la inmediatez e informalidad de sus reuniones. A pesar de la costumbre de su reunión semanal (112), no son infrecuentes las reuniones ocasionales o informales (113). Ello lo corrobora la celeridad de algunas reuniones sobre todo atendiendo a su duración, que llegan incluso a ser de 3 minutos (114).

Tanto el Reglamento del Congreso como el del Senado, no han optado por el establecimiento de reuniones prefijadas (115), ello obedece, como acertadamente reconoce GÓMEZ LLORENTE (116) a que «fijar en el Reglamento la periodicidad y mucho más, concretar cuál es, resulta inoportuno, puesto que las funciones que tiene que realizar la Junta de Portavoces

(111) El Reglamento del Senado no manifiesta nada al respecto, si bien la práctica pone de manifiesto el uso del mismo.

(112) Suele ser ésta en el Congreso, los martes por la mañana.

(113) Referencia RUBIO LLORENTE en la *Memoria de la Legislatura de 1977-79*, en pág. 12, que la Junta de Portavoces «ha celebrado ochenta y tres reuniones formales, amén de un número, no fácil de precisar de reuniones informales, convocadas frecuentemente en el curso de una sesión plenaria, y celebradas durante una interrupción de la misma para atender algún problema surgido en el debate».

(114) La reunión del 20 de junio de 1978 se abre a las 16,45 hrs. y se levanta a las 17,00 hrs. La del 15 de julio de 1983 se abre a las 19,17 hrs. y se levanta a las 19,20 hrs.

(115) Si lo han hecho algunos Reglamentos de Parlamentos Autonómicos, como por ejemplo el art. 38.3 del RP de la Asamblea de Madrid, el cual establece que la Junta de Portavoces se reunirá «una vez, al menos, cada quince días durante los períodos de sesiones». El art. 23.3 del RP de Cataluña establece que la Junta deberá reunirse como mínimo quincenalmente. En idéntico sentido se pronuncian los arts. 37.1 del RP de Andalucía, el art. 52.6 del RP de Asturias y el art. 36.1 del mismo texto normativo de Extremadura. Por último, el art. 38.1 del RP de las Cortes de Castilla y León, establecen la periodicidad «al menos mensualmente».

(116) Diario de Sesiones de la Comisión de Reglamento, Congreso de los Diputados 1977, págs. 321 y 322.

en los distintos períodos del Parlamento tendrá que tener periodicidad diferente».

Así pues, el funcionamiento de la Junta de Portavoces podríamos decir, que reglamentariamente se encuentra regulado en tres aspectos significativos, dos se deducen del contenido de la norma, y el tercero del propio funcionamiento como órgano de la Cámara. Entre los primeros se incluyen la convocatoria y el uso del voto ponderado. En el tercero, la inclusión en la convocatoria de un orden de asuntos a tratar, la redacción de un Acta (117), así como la necesidad de *quórum* en su constitución (118).

Otro ámbito significativo del funcionamiento de la Junta de Portavoces lo constituye la publicidad de sus reuniones. A este respecto cabe repasar idénticos contenidos en otros órganos en los que hay referencia reglamentaria.

Por lo que respecta al Pleno, el art. 80 de la Constitución después de reconocer que «las sesiones plenarias de las Cámaras serán públicas» establece que tal publicidad no será obligatoria cuando haya «acuerdo en contrario de cada Cámara, adoptado por mayoría absoluta o con arreglo al Reglamento».

Por lo que respecta a las Comisiones (119), el art. 64.1 del RC establece como principio genérico que «las sesiones de las Comisiones no serán públicas», si bien con posterioridad matiza esta postura. Por su parte, el art. 75 del Reglamento del Senado, es menos confuso, estableciendo de forma genérica que «a las sesiones de las Comisiones podrán asistir representantes acreditados de los medios de comunicación social». Pese a todo, y como

(117) La realización de Acta no viene establecida en la regulación del art. 39 del RC y sí se deduce del contenido del art. 34 del mismo texto normativo, dado que se establecen en él como cometidos de los Secretarios, supervisar y autorizar, con el visto bueno del Presidente, las Actas de las sesiones plenarias de la Mesa y de la Junta de Portavoces. Al respecto de su aprobación cabe entender, por similitud con los arts. 65.1 y 2 del Reglamento del Congreso (Actas del Pleno y Comisiones), que se entienden aprobadas siempre que no existan reclamaciones de su contenido en los diez días siguientes a la celebración de la sesión, pese a que la práctica corrobora en ocasiones, la aprobación tácita, del Acta de la sesión anterior. Por este criterio se han decantado algunos Reglamentos de Parlamentos Autonómicos, como son los casos del art. 37.5 del RP de Cantabria y el art. 29.5 del RP de la Rioja.

(118) Este aspecto será tratado con posterioridad, y dentro del apartado y desarrollo de la convocatoria.

(119) Ver a este respecto el artículo de PANIAGUA SOTO, J. L., «El sistema de Comisiones en el Parlamento Español», *RFDUC*, núm. 10 de 1986, págs. 141 y sigs.

manifiesta DE VEGA (120), estas «contradicciones e incoherencias de las normas sobre la publicidad y el secreto no presenta mayor interés... ya que a fin de cuentas, son realmente excepcionales los supuestos de deliberaciones en Comisión que, siendo políticamente importantes, no tengan reflejo en las publicaciones oficiales del Parlamento».

Al respecto de la Junta de Portavoces, nada aporta el Reglamento, que al contrario de los casos citados (Pleno y Comisiones) no se decanta ni por una ni por otra opción, únicamente omite tal circunstancia. La regla genérica, y, no alcanzamos en este aspecto a conocer excepción alguna (121), es que del contenido de las reuniones de la Junta, no trascienda publicidad alguna. Si bien de las reuniones formales se extiende Acta, la misma no es de acceso público, ni tampoco cabe conocer aspectos de la citada en ninguna publicación parlamentaria. De esta forma, las únicas opciones de deducir lo acordado en la Junta, se concretan en lo que pueda tener reflejo en el Pleno, en algunas votaciones, o en el establecimiento del orden del día en algunas ocasiones, y, de ninguna otra forma, a no ser por boca de los propios Portavoces, puede conocerse lo acordado o las deliberaciones de la Junta. Más aún, cabe afirmar al respecto de las reuniones informales, de las cuales no se realiza Acta.

1. CONVOCATORIA

Un aspecto muy significativo dentro de la actividad y el funcionamiento de cualquier órgano y en este caso, parlamentario, es el de su convocatoria. Dentro de él, destacan aspectos como quién tiene atribuida la misma, el *quórum* necesario para su constitución, el contenido y objeto de las reuniones, etc. Todos ellos son aspectos que desarrollamos a continuación.

Por lo que respecta a la misma convocatoria se le atribuye en principio al Presidente de la Cámara. El art. 39.1 del RC establece que la Junta de Portavoces, se reúne a convocatoria del Presidente, bien «a iniciativa propia o a petición de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara». De ello se deduce que la facultad de convocatoria únicamente reside en el Presidente de la Cámara, y que la misma no puede ser

(120) DE VEGA GARCÍA, P., «El principio de publicidad parlamentaria», *RE Políticos*, núm. 43 de 1985, pág. 59 y sigs.

(121) Salvo las reuniones de la Junta de Portavoces del Parlamento de Andalucía, las cuales se realizan a «puerta abierta».

ejercitada por ningún otro agente, si bien pueden instar la reunión de la Junta, los ya reseñados dos Grupos Parlamentarios o la quinta parte de los miembros de la Cámara.

El contenido del artículo citado tiene su raíz, y con escasas variaciones, en el Reglamento Provisional de la Cámara de 1977.

Del análisis de las dos regulaciones se extrae un incremento de los agentes que pueden instar la reunión de la Junta en el Congreso, y el mantenimiento de la negación a instar la convocatoria en el Senado, por otro órgano que no sea el propio Presidente de la Cámara. Parece poco acorde a la realidad funcional de la Junta en ambas Cámaras, que siendo ésta una reunión de Grupos Parlamentarios, no puedan éstos instar su reunión, como es el caso del Senado. Sí parece más acorde a la lógica, que se formalice la convocatoria por parte del Presidente, dado que la posibilidad de realizar ésta, atribuida alegremente a los Grupos, podría crear graves dificultades de funcionamiento, o que de la misma se hiciera un uso interesado por alguno de los Portavoces. En todo caso, en la actualidad, cabe esta posibilidad en el Senado, ya que nada contradice el reconocimiento de la facultad de entender la convocatoria como una actividad discrecional del Presidente de la Cámara (122), que supone una grave restricción en la independencia funcional de la misma. Este aspecto se corrige en el Congreso, donde, como hemos visto, la posibilidad de instar la reunión no reside únicamente en el Presidente.

No establece consideración alguna el Reglamento del Congreso al respecto de en qué plazo ha de convocar el Presidente de la Cámara a la Junta, una vez instada la solicitud de reunión por los Grupos o por la quinta parte de los miembros de la Cámara. Lo normal, deducido de la práctica parlamentaria, es que se realice la convocatoria con inmediatez a su solicitud. Algunos Reglamentos Parlamentarios de Comunidades Autónomas solventan este problema. Es el caso del art. 52.1 del RP de Asturias, el cual establece que «...el Presidente deberá convocarla para que se reúna en un plazo no superior a cuatro días, desde que se formule la petición, incluyendo el orden del día». Por su parte, el art. 29.1 del Reglamento Parlamentario de la Rioja, se expresa en igual sentido, pero estableciendo el plazo en «... ocho

(122) En contra de esta opinión se manifiesta TORRES MURO, en obra citada, pág. 286. A favor de la discrecionalidad se manifiesta Capo Giol, en *Consideraciones sobre los nuevos Reglamentos de las Cámaras*, pág. 115, y también García-Atance, en obra citada, pág. 79.

días desde que se formule la petición...». Pese a la omisión reglamentaria, no se tiene conocimiento del incumplimiento del deber de convocatoria una vez instada la misma.

En lo relativo al *quórum* en las reuniones de la Junta de Portavoces, tampoco establecen nada ambos Reglamentos. En este sentido, se han dado situaciones curiosas, como la recogida en el Acta de la Junta de Portavoces del Senado de 8 de noviembre de 1978, en virtud de la cual los asistentes a la Junta de Portavoces fueron el Presidente, el Secretario tercero, un letrado y dos Portavoces y dos suplentes de éstos.

No se han planteado hasta la fecha, problemas en cuanto al *quórum* de la propia Junta, pero para evitarlo, algunos Reglamentos autonómicos han establecido normas al respecto. Así, el art. 29.1 del Reglamento del Parlamento Vasco, establece que se entenderá válidamente constituida la Junta de Portavoces cuando «concurran la mitad más uno de los Grupos reglamentariamente constituidos y representen, a su vez, la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara». En idéntico sentido, prácticamente con igual letra, se pronuncia el art. 52.4 del Reglamento Parlamentario de Asturias. Pese a todo, lo normal es la asistencia bien del Portavoz, o bien de su suplente, dado que como recoge GARCÍA-ATANCE (123) «la práctica parlamentaria refleja una tendencia generalizada de asistencia por parte de todos los Grupos Parlamentarios, por el propio interés de los Grupos de estar presentes en una función de relieve excepcional como es el determinar el orden del día». Pese a todo, no cabe olvidar el contenido del art. 16 del RC, el cual establece el deber de los parlamentarios de adecuar su actividad al Reglamento, como reflejo del mandato general del art. 9.1 de la Constitución Española. En este sentido referencia CÁMARA PUIG (124) el concepto de Fraile Crivillés de «*quórum de presencia*», según el cual en la Cámara actúan siempre aquellos que se sienten afectados por el tema de que se trate, similar al principio económico de determinación del precio en el mercado libre, ya que, por definición, los intereses afectados estarían presentes.

En lo relativo al contenido y objeto de la reunión, es norma común, al igual que otro cualquier órgano, ya sea parlamentario o no, el establecimiento de un orden del día, o un contenido específico de la reunión, al cual

(123) *Obra citada*, pág. 80.

(124) CÁMARA PUIG, M., «Concepto de *quórum* o ley de presencia en el art. 79 de la Constitución Española de 1978», en *RFDUC*, núm. 82 de 1994, pág. 262.

ha de sujetarse la misma. No obstante, hay que constatar, que en muchas ocasiones, las reuniones de la Junta, son informales y apresuradas (125). En estas ocasiones, se omiten formalidades referidas a la convocatoria, al orden del día, e incluso al respecto de la elaboración del Acta, y se toman acuerdos puntuales y concretos.

Como resumen del tema, podemos afirmar, que durante la I Legislatura fueron ochenta y tres las reuniones (126), en la II (127) Legislatura la Junta de Portavoces celebró un total de 131 reuniones formales. Durante la III (128) Legislatura las reuniones fueron 109, de ellas 14 extraordinarias, con una duración total de 128 horas. Por último, durante la IV (129) Legislatura, la Junta de Portavoces se reunió en total en 111 ocasiones, de ellas 3 extraordinarias, con una duración de 189 horas y 44 minutos.

En todas ellas observamos un conjunto de características comunes y correlativas. De esta forma la apertura y cierre de la sesión o reunión se realiza por el Presidente, el cual comenta alguna incidencia si la hubiera. Con posterioridad se aprueba el Acta de la reunión anterior. Finalmente se pasa al desarrollo del orden del día con el siguiente orden: Primero se establece el orden del día del Pleno, en segundo lugar se especifica el tiempo que cada Grupo hará uso de la palabra, para terminar con el orden de los temas.

2. SISTEMAS DE ADOPCIÓN DE ACUERDOS

Como hemos manifestado a la largo del presente estudio, el desarrollo de la Junta de Portavoces, nos pone de relieve, que sus cometidos pasan esencialmente por ser un lugar de encuentro entre órganos rectores de la Cámara, Gobierno y Grupos Parlamentarios. A su vez también es lugar de deliberación eminentemente política, y por último, puede calificarse a la Junta de centro de toma de decisiones. La Mesa y la Presidencia centran principalmente su actividad en tareas técnico-administrativas. Aquí, la toma de decisiones y acuerdos tiene un marcado carácter formal. En la Jun-

(125) Suelen celebrarse éstas con anterioridad a un debate plenario, o incluso a lo largo de su mismo desarrollo en un receso.

(126) Memoria de la I Legislatura, *Congreso de los Diputados*, pág. 12.

(127) Memoria de la II Legislatura, *Congreso de los Diputados*, pág. 46.

(128) Memoria de la III Legislatura, *Congreso de los Diputados*, pág. 68.

(129) Memoria de la IV Legislatura, *Congreso de los Diputados*, pág. 62.

ta de Portavoces por contra se tiende más al consenso, y como más adelante pondremos de manifiesto, son pocos los casos en que se hace uso del contenido reglamentario (130) para la toma de decisiones. Y ello en esencia, porque la Junta decide sobre asuntos previamente acordados o bien por la Mesa, o bien por el Presidente.

Hay que traer aquí, una posible interpretación reglamentaria, en base a la cual, los Presidentes de la Cámaras, entienden, que una de sus funciones dentro de la Junta, consiste en escuchar la opinión de todos los Grupos al respecto del asunto que se trata. Ello produce generalmente, que las deliberaciones y debates de la Junta se prolongen considerablemente. También cabe justificar esto, en la propia actividad deliberante. Son muchas las cuestiones que se manejan en una Cámara a lo largo de una legislatura, o durante un período de sesiones, y muchos los contenidos a negociar o pactar políticamente, la entremezcla de todos ellos, además de lugar de enfrentamiento ideológico, hacen de la Junta un lugar de constante debate y deliberación política.

En todo caso, y pese a que como hemos manifestado, las situaciones en que se requiere la votación para toma de acuerdos es singular (131) el Reglamento del Congreso prevé, en su art. 39.4 que «las decisiones de la Junta de Portavoces se adoptarán siempre en función del criterio del voto ponderado». El Reglamento del Senado omite toda referencia al sistema de votación.

Desde una perspectiva del Derecho Comparado, la regulación española, es minoritaria en cuanto al establecimiento del sistema de votación, ya que salvo la Conferencia de Presidentes Francesa, el resto de ordenamientos parlamentarios optan por otro sistema de toma de acuerdos. Incluso, algunos órganos similares a la Junta, no tienen la potestad de tomar acuerdos. Es el caso del *Altstenrat* del *Bundestag*, el cual, y como nos recuerda Schaffer (132) «no es un órgano decisorio y sí un órgano asesor» en este caso del Pleno, y es éste quien tiene atribuida la competencia de decidir. El *Altstenrat*, no celebra votaciones. En el caso de la Cámara de Diputados italiana,

(130) Sólo en el caso del art. 67.4 del RC (la inclusión en el orden del día de un asunto, que no ha cumplido los trámites reglamentarios), el Reglamento apostilla una formalidad, que el acuerdo se tome por unanimidad.

(131) Afirma TORRES MURO, en obra citada, pág. 288, que «son relativamente raras las votaciones excepto en los casos de verdadera tensión política.

(132) SCHAFFER, *Der Bundestag*. Bonn 1975, pág. 98.

las diversas reformas del Reglamento Parlamentario, se han declinado por la toma de decisiones por unanimidad en aquellas competencias en que su actuación es más significativa, como es la elaboración del orden del día. Por último, reflejar, que existe otro modelo de tomar acuerdos, y que hay que extraerlo del actuar de la *Rules Committee* norteamericana, la cual adopta sus decisiones por el sistema de mayoría de sus miembros.

Por lo que respecta al ordenamiento jurídico español, dos son las opciones por las que se decanta el Reglamento. Una ya citada, la contenida en el art. 39.4 del RC y con un contenido genérico. Además el Reglamento recoge, un caso concreto en que la Junta habrá de decidir por unanimidad, el art. 67.4 del RC. Al análisis de estos dos aspectos dedicamos las páginas que siguen.

2.1. *La unanimidad*

Como manifestara la experiencia italiana antes de la reforma de 1981, y en algunos aspectos de la actual, la exigencia de unanimidad en los acuerdos y decisiones de órganos tipo Junta de Portavoces, supone un eminente respeto a la actividad y representatividad de los Grupos minoritarios. Pero no cabe duda, que ello tiene virtualidad en aspectos poco concretos o a largo plazo. Así esta exigencia no se muestra como negativa para la actividad de la Junta en cuestiones como la programación, manifiestos de la Cámara, etc. Pero por contra, en aspectos puntuales y concretos, se puede constituir en un elemento que bloquea la actividad del órgano, o que lo hace inoperante. Piénsese por ejemplo, en la dificultad de poner de acuerdo de forma unánime a todos los Grupos en la elaboración del orden del día.

El Reglamento provisional del Congreso de 1977, no recogía el sistema de voto ponderado (133), pero sí, la necesidad de que cuando se exceptuara una norma del procedimiento parlamentario, se hiciese con el voto afirmativo de todos los Grupos. Prueba de su aplicación práctica la encontramos en la actividad del Congreso (134). En la actualidad, el Reglamento establece en el art. 67.4, incluido dentro del Capítulo dedicado al orden del

(133) No se recoge en el art. 27 dedicado a la Junta de Portavoces, y como forma de tomar acuerdos el órgano, pero sí en el art. 54.1 relativo al establecimiento del orden del día.

(134) Actas de la Junta de Portavoces del Congreso de los días 14 de febrero de 1980 y 28 de abril de 1981.

día, que «a iniciativa de un Grupo Parlamentario o del Gobierno, la Junta de Portavoces podrá acordar, por razones de urgencia y unanimidad, la inclusión en el orden del día de un determinado asunto aunque no hubiere cumplido todavía los trámites reglamentarios».

La utilización que el Reglamento actual hace de la unanimidad cabe entenderla como equilibrada. Aquélla puede constituirse como un auténtico veto de las minorías, y de forma genérica, y como hemos apuntado, como un elemento obstruccionista o de descoordinación. Únicamente ha de tener virtualidad la unanimidad, allí donde la significación del asunto es máxima. La justificación del uso restringido de la exigencia de unanimidad tiene una apoyatura lógica, el sistema parlamentario es el juego de las mayorías que respetan a las minorías, el primer postulado se irradia a toda la actividad y organización de la Cámara, tanto desde el punto de vista de la norma, como de la práctica parlamentaria, y su interpretación es extensiva. El segundo postulado encuentra reflejo normativo de forma excepcional, y su interpretación suele ser restrictiva. En todo caso, y como pone de manifiesto CÁMARA PUIG (135) «la regla legal según la cual en el cuerpo político se considera válida la deliberación que goza del consenso de los demás, es sólo una regla de procedimiento, ya que se limita a describir cómo debe deliberarse. Además, el principio de la mayoría descansa sobre la presunción de que aquéllo que le gusta a la mayoría corresponde al interés colectivo, mejor que lo que le gusta a los menos». Pero el art. 67.4, y dentro del ámbito del funcionamiento de la Junta de Portavoces se incluye en esa singularidad. TORRES MURO (136) aporta algunas razones justificativas del poco sentido que tendría un uso extenso del requisito de la unanimidad: «la primera de índole funcional, dado el riesgo, acaso insuperable, de reducir a la inoperancia a un órgano colegiado cuyos acuerdos han de ser tomados de esta manera, la segunda de índole política, ya que comporta una inadmisiblemente agresión a la mayoría».

En definitiva, parece claro, que el uso excesivo del requisito que venimos estudiando, no es en absoluto conveniente para una actividad y coordinación fluida de las Cámaras. Tampoco parece adecuado desproporcionar el juego de las mayorías con tal tipo de norma. Así pues, parece sumamente acertada la posición del legislador español de recoger de for-

(135) DE LA CÁMARA PUIG, M., «Concepto de *quórum* o ley de presencia en el art. 79 de la Constitución de 1978» en *RFUC*, núm. 82 de 1994, pág. 261.

(136) En *obra citada*, pág. 296.

ma muy limitada tal ejercicio, así como también parece acertada la opción por requerir la unanimidad, allí donde se excepciona el cumplimiento reglamentario.

Pese a lo manifestado, algún autor, como es el caso de TOSI (137), entiende como justificado el uso de la unanimidad, en el respeto a las minorías, pero, como acertadamente manifiesta MANZELLA (138), ello haría entrar en crisis la correspondencia entre programa de Gobierno/orden de los trabajos de la Cámara, que parece ha de estar unida al bloque Gobierno/mayoría.

En España, SOLÉ TURA y APARICIO PÉREZ (139), también se muestran partidarios de una mayor extensión del requisito de la unanimidad, dado que ella, «refuerza el sistema consensual al hallarse presentes en la toma de decisión los representantes de las distintas facciones políticas que componen la Cámara».

2.2. *El voto ponderado*

El uso del sistema del voto ponderado, no es ajeno a la actividad política, y de forma más concreta, no lo era en el nivel interestatal. Como recoge BLANCO GASPAR (140) el más antiguo antecedente se conoce en la denominada Liga de Licia (141), compuesta por veintitrés ciudades, las cuales «se reunían en una Asamblea en la que cada uno tenía derecho a hablar y votar, pero en la que los ciudadanos de cada ciudad votaban conjuntamente». De esta forma, las ciudades grandes tenían tres votos cada una, las pequeñas dos y el resto uno. Un segundo ejemplo del uso de este sistema de voto, lo encontramos también en el Consejo Anfictiónico (142). En el ámbito de una Asamblea parlamentaria, el voto ponderado se utiliza por vez primera en la Asamblea Nacional Francesa en la IV República. Este consiste, en presuponer el acuerdo de los Diputados con la opinión manifestada por el Portavoz o representante de un grupo de Diputados, en el órgano colegiado

(137) TOSI, S., *Diritto Parlamentare*, págs. 210 y sigs.

(138) MANZELLA, A., *II Parlamento*, pág. 104.

(139) *Obra citada*, pág. 137.

(140) BLANCO GASPAR, V., *El voto ponderado*, Madrid 1981, pág. 17.

(141) Su vigencia va desde el año 168 a.C. hasta el 50 d.C.

(142) Del año 31 a.C. hasta el 14 d.C.

al que acude aquél (143). Con ello se pretendían dos finalidades. Por una parte, reforzar el binomio Gobierno-mayoría, por otra, fortalecer la virtualidad de la Conferencia de Presidentes, que en numerosas ocasiones veía como sus acuerdos eran rechazados por el Pleno. De esta forma, cada Grupo Parlamentario sólo tiene un representante en el órgano colegiado, y representan fielmente la composición de fuerzas existentes en la Cámara (144). En el ordenamiento jurídico español, como veremos, la regulación parlamentaria desde 1977 aunque no recoge la regulación, si es frecuente su uso en la práctica, para pasar a una regulación expresa en 1982 (art. 39.4), no así en el Senado.

En definitiva, el art. 39.4 recoge la práctica del período constituyente, y sobre todo, la reafirmación y reconocimiento normativo de la primacía política y funcional de los Grupos mayoritarios. Un ejemplo de ello, encontramos en el Acta de la J. de P. del día 6 de septiembre de 1977 donde se establece que «la aprobación del establecimiento del orden del día del Pleno próximo, se acuerde en primer lugar por consenso unánime, y de no haberlo, por voto ponderado. Su aplicación en ningún momento ha sido problemática. Lo que sí se observa es un mayor o menor uso del mismo, dependiendo de la conformación de la Cámara. De esta forma, cuando han existido mayorías absolutas, prácticamente no se ha hecho uso del mismo, por contra, en aquellos períodos en que no han existido las citadas mayorías (Legislatura Constituyente y I Legislatura) se ha realizado un mayor uso.

Como pone de manifiesto TORRES MURO (145) «se suele reservar este mecanismo para los temas especialmente conflictivos», como la creación de Comisiones de Investigación, elección de Consejeros de RTVE, investiduras, adhesión a la OTAN, etc. En definitiva, son temas en los cuales se produce un choque frontal entre mayoría y minoría. Ello en definitiva pone de manifiesto, que el contenido del art. 39.4 del RC es un sistema de resolver en favor de la mayoría la confrontación entre ésta y el resto de integrantes de la Cámara. De la excepcionalidad del uso del voto ponderado nos da muestra la práctica parlamentaria, que busca soluciones concretas a los conflictos puntuales. Ejemplo de ello lo encontramos en el Acta del día 5 de

(143) COLLIARD, J. C., *Les Regimes Parlementaires Contemporaines*, Paris, 1978, pág. 215.

(144) Esto produjo algunas situaciones singulares, tales como que el voto del representante del Gobierno valiera por tantos como Diputados eran ministros.

(145) *Obra citada*, pág. 291.

febrero de 1987, donde el Sr. Presidente recuerda el criterio seguido hasta la fecha: inclusión de las proposiciones de Ley por acuerdo de la mayoría de la Junta, y a falta de acuerdo, por orden cronológico».

Por ello, no ha dejado de ser discutida la rotundidad del sistema de voto ponderado. No cabe duda, que la operatividad y funcionalidad de la Junta es mayor cuando no existen mayorías absolutas, es aquí cuando la institución, como afirma SOLÉ TURA y APARICIO PÉREZ (146) «se convierte... en el órgano privilegiado de organización y compromiso, incluso para la formación de mayorías parlamentarias o para la interpretación de unos mecanismos reglamentarios en sentido favorable a una mayoría o a otra». La discrepancia hacia el voto ponderado ha tenido en ocasiones formulación escrita. Así, la proposición de reforma del Reglamento del Congreso presentada por el Grupo Mixto (147) pretende la desaparición del voto ponderado argumentado para ello el «garantizar los derechos de las minorías que son compatibles con los derechos que incumben a la mayoría, y cuyo respeto debe convertirse en clave de bóveda de todo régimen parlamentario...», también establece la citada proposición, que la eliminación del voto ponderado evitaría el monopolio de la formación del orden del día por un solo Grupo Parlamentario. Pese a ello, posteriores intentos de reforma reglamentaria, han mantenido el uso del voto ponderado (148).

Pese a todo, hay que clarificar, que el uso del voto ponderado suele dejarse como última solución, después de haber promovido el acuerdo o toma de decisión mediante consenso. Aunque en otras ocasiones, muy frecuentes éstas, lo que se hace es un uso tácito del voto ponderado (149).

(146) SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M. A., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, págs. 157 y 158.

(147) BOCG, *Congreso de los Diputados*, núm. 54-1, serie B de 28 de febrero de 1987.

(148) Ver en este sentido, BOCG del Congreso serie B: III Legislatura, núm. 159-1 de 17 de julio de 1989, art. 42.4 y en la IV Legislatura, núm. 140-7 y 140-9, de 9 de febrero y 7 de abril de 1993, respectivamente, en su art. 43.4.

(149) SÁNCHEZ NAVARRO, en su obra *Las minorías en la estructura parlamentaria*. Madrid, 1995, pág. 239, recoge algunos ejemplos significativos de utilización del voto ponderado recientes, de una forma tácita. Así el diario *El Mundo* de 18 de septiembre de 1991, recoge el acuerdo por el que se rechazó en la Junta de Portavoces dos solicitudes del Grupo Parlamentario Popular, que requerían la comparecencia del Presidente del Gobierno ante el Pleno de la Cámara. El rechazo, fue también valorado negativamente por el Portavoz de Izquierda Unida. También el diario *ABC* de 23 de marzo de 1992 recoge la negativa a la comparecencia del Presidente del Gobierno en relación con el problema de la droga, dado que el

Nos queda por analizar, para finalizar con el voto ponderado, un aspecto considerablemente significativo. Se trata de contrastar la vigencia del art. 79.3 de la Constitución, con el art. 39.4 del RC. Quien primero pone de manifiesto una posible incompatibilidad es MANZELLA (150), quien entiende, «que parece poco conciliable con el principio constitucional de la personalidad y de la indelegabilidad del voto de Diputados y Senadores, el criterio reglamentario del voto ponderado». Por su parte TORRES DEL MORAL (151) es más rotundo, manifestando que el contenido del art. 39.4 del RC «es inconstitucional porque viola el art. 79.3 de nuestra norma suprema, el cual ordena el voto personal de Diputados y Senadores y prohíbe su delegación, mientras que, el precepto estatutario citado, el Portavoz vota por todos los miembros de su Grupo». También PANIAGUA (152) se manifiesta contrario al uso del voto ponderado ya que «el Portavoz que suma al suyo, el voto de cada uno de sus colegas de Grupo, está votando, cualquiera que sea el supuesto por delegación no otorgada». Por su parte, CAPO I GIOL (153), entiende que «el voto ponderado implica un cierto grado de contradicción con la disposición constitucional del art. 79.3».

Frente a estas opiniones que ponen de relieve una contradicción entre el art. 39.4 del RC y el art. 79.3 de la CE, o su inconstitucionalidad, TORRES MURO (154) entiende que no pueden realizarse tales aseveraciones, ampliando su negativa de inconstitucionalidad incluso al contenido del art. 67.2 de la Constitución. Al respecto de este artículo afirma, que «el mandato imperativo podría existir en el caso de que el Portavoz tuviese una relación de este tipo con su Grupo, y ya se vió que ésto no sucede». Respecto de la delegación, el autor que venimos citando, argumenta que «no puede deducirse del artificio según el cual el Portavoz de un Grupo tiene tantos (votos) como miembros de éste, puesto que el parlamentario de base no delega —en senti-

Portavoz del Grupo mayoritario bloqueaba las iniciativas, con el pretexto de que «no hay mayoría».

(150) MANZELLA, A., *Las Cortes en el sistema constitucional español*, en la obra de GARCÍA DE ENTERRÍA y PEDRIERI, *La Constitución Española de 1978*, Madrid 1981, pág. 484.

(151) TORRES DEL MURO, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*. Vol. II, pág. 119.

(152) PANIAGUA, J. L., *La personalidad e indelegabilidad del voto de los parlamentarios*, en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid 1985, pág. 349 y sigs.

(153) CAPO I GIOL, J., «Consideraciones sobre los nuevos Reglamentos de las Cámaras», en *Anuario de Derecho Político de la Universidad de Barcelona*, pág. 124.

(154) *Obra citada*, pág. 293.

do estricto— en ningún caso sus facultades en aquél, si la ficción no llega más allá de las reuniones de la Junta, puesto que no tiene derecho al voto de la misma».

El problema de la constitucionalidad o no del art. 39.4 del RC radica en esencia, en la concepción de voto ponderado que usemos. Si entendemos que el Portavoz de un Grupo vota en la Junta de Portavoces por tantos parlamentarios como tiene el Grupo, se podrían plantear problemas de delegabilidad del voto del parlamentario. Si por contra, utilizamos un concepto de voto ponderado, en virtud del cual, el voto del Portavoz vale tanto como los miembros que tiene su Grupo Parlamentario, no pueden plantearse problemas de inconstitucionalidad, dado que el Portavoz hace uso de su voto y nada más, y sin más implicaciones, únicamente que su voto se computa de una forma determinada y distinta a la de otro Portavoz. Y ésta, a nuestro entender, ha de ser la interpretación que ha de darse al art. 39.4 del RC y que a su vez se deduce y corrobora a lo largo de las referencias que el citado texto normativo realiza de la actividad del Portavoz y del funcionamiento de la Junta de Portavoces, es decir, la proporcionalidad. De lo contrario, romperíamos el juego representativo y proporcional de la Cámara, y se distorsionaría su funcionalidad.

El Portavoz de la mayoría representa a ésta, y es a ella a la que el ordenamiento jurídico otorga el ejercicio de la mayor parte de las funciones y de la actividad direccional y organizativa, y ello no debe olvidarse en ningún caso, y menos en la aproximación al voto ponderado. La Junta de Portavoces ha de reproducir en la forma más fidedigna posible la composición del Pleno, y que ello se refleje en todas las actividades que la Junta realice, ya que de lo contrario, esta institución no tendría virtualidad alguna.

En todo caso, y se participe de una u otra solución, el contenido del art. 39.4 es sumamente beneficioso para el correcto funcionamiento de un órgano encargado de elaborar y coordinar la actividad política de la Cámara. Por lo que al debate e intercambio de pareceres respecta, no cabe duda, que los Portavoces, en las reuniones de la Junta, se encuentran en igualdad numérica, en contra de lo que ocurre en el Pleno.

Por último, nos queda hacer referencia a una cuestión que puede constituirse como problemática dentro del voto ponderado, y al respecto de la cual el Reglamento no establece solución alguna, y que por contra, ha sido la práctica parlamentaria quien le ha puesto solución. Nos referimos al ejer-

cicio de la votación por el Portavoz o Portavoces (155) del Grupo Mixto. A este respecto, puede plantearse el problema de que el Portavoz pueda ejercer su derecho al voto en contra de la opinión de aquéllos, o de parte de aquellos que integran el citado Grupo. Ello se ha solventado en la práctica con la abstención del Portavoz, cuando su voto afirmativo podía ser contrario a los intereses del resto o de algunos integrantes del Grupo. Pese a ello, hay casos en que la opinión del Portavoz del Grupo Mixto, y la de un representante de alguna de las fracciones que surgen en su seno, han sido contradictorios (156).

En definitiva, la utilización del voto ponderado se constituye en un reflejo proporcional en la Junta de Portavoces de lo existente en el Pleno. Lo acordado en la Junta suele coincidir, o ser acorde con el parecer del Pleno. Todo ello, opera en consecuencia en un ordenado funcionamiento político de la Cámara, que no es otra cosa, que el reflejo de la intencionalidad política de la mayoría.

V. FUNCIONALIDAD POLÍTICA DE LA JUNTA DE PORTAVOCES

Se puede afirmar, que la virtualidad de la Junta de Portavoces ha dependido y depende, en esencia de su funcionalidad política. En las fases o períodos en que la negociación política ha sido la base de la actuación parlamentaria (Legislatura Constituyente y I Legislatura), la importancia de la Junta de Portavoces ha sido grande. Por contra en los períodos políticos en que han existido mayorías absolutas, su funcionalidad ha sido escasa. En este sentido manifiestan SOLÉ TURA y APARICIO PÉREZ (157) que «la experiencia demuestra que el papel de la Junta de Portavoces es especialmente importante cuando no existe ningún Grupo Parlamentario que cuente con mayoría absoluta en el Congreso. La Junta de Portavoces se convierte entonces en el órgano privilegiado de negociación y compromiso, incluso

(155) Hay que tener presente a este respecto, el Texto Refundido de 10 de febrero de 1987, en virtud del cual los representantes de las Agrupaciones incluidas en el Grupo Mixto, pueden asistir a la Junta de Portavoces con voz y voto ponderado, a la vez que existe la fórmula del «Portavoz habilitado».

(156) Ver en tal sentido, el contenido de la reunión de la Junta de Portavoces del Congreso de 4 de noviembre de 1980.

(157) SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M. A., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid 1984, pág. 157.

para la formación de mayorías parlamentarias o para la interpretación de los mecanismos reglamentarios en sentido favorable a una mayoría o a otra».

De esta forma tenemos un primer período, en lo que la actividad de la Junta de Portavoces se refiere, sumamente rico y fructífero. De esta fase pueden extraerse afirmaciones como estas: «es el centro de todo el sistema parlamentario» (158), «que había llegado a ser determinante en la organización de los trabajos de la Cámara y que, en algunas ocasiones, eclipsó la propia función de la presidencia» (159), «la realidad parlamentaria del período de transición se ha caracterizado por el predominio direccional de la Junta de Portavoces de los Grupos Parlamentarios» (160). Ya a partir de 1979, como nos recuerda TORRES MURO (161) «empezaron a producirse señales de reforzamiento del Presidente y de la Mesa». Ello en definitiva va a suponer un rápido vacío de competencias de la Junta en beneficio de los dos órganos de la Cámara señalados. Con la entrada en vigor del Reglamento de 1982, esta situación se acentúa, dado que el contenido de éste, deja a la Junta con un ámbito competencial escaso, lo que repercutirá en su funcionalidad. También, son menores, a partir de 1982, las lagunas reglamentarias y los vacíos y omisiones, los cuales eran completados, o interpretados en gran medida por la Junta de Portavoces. En todo caso, y pese a que la Junta, no está jerárquicamente supraordenada ni infraordenada tanto al Presidente como a la Mesa de la Cámara, su potencial en el ámbito de la funcionalidad se ve considerablemente mermado respecto de aquéllos.

Pese a todo, y como afirma SERRANO ALBERCA (162) «en el parlamentarismo actual tiene mucha importancia llegar a pactos entre las fuerzas políticas, más importancia que tratar de convencer al adversario». En esta función, es donde la Junta de Portavoces no ha perdido su virtualidad. Aún hoy, sigue siendo un lugar de encuentro entre los distintos Grupos Parlamentarios, independientemente de su respaldo electoral, sigue siendo un lugar de debate político, de negociación y acuerdo político-parlamentario. En prueba de ello manifestará, el que fue durante mucho tiempo Ministro de

(158) En la obra de VV.AA., *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*. Barcelona 1985, pág. 3.

(159) HERRERO DE MIÑÓN, M., *Memorias de estío*, Madrid 1993, pág. 224.

(160) MANZELLA, A., *Las Cortes en el sistema constitucional español*, en la obra de PEDRIERI y GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución Española de 1978*, pág. 484.

(161) *Obra citada*, pág. 299.

(162) SERRANO ALBERCA, J. M., «Las relaciones entre las Cámaras», *RDP*, núm. 103 de 1986, pág. 306.

Relaciones con las Cortes, VIRGILIO ZAPATERO (163) que «entre los cometidos de la J. de P. está el de alcanzar fórmulas mediante el diálogo para el desarrollo de la actividad parlamentaria». A ello hay que añadir además, la presencia de un miembro del Gobierno, lo que en todo caso, pone en relación no sólo a Gobierno y mayoría, sino también a Gobierno y otras fuerzas políticas con representación parlamentaria. En este sentido, se manifiesta OLLER SALA (164), quien entiende, que la Junta de Portavoces no es un organismo meramente técnico para el mejor desarrollo de los trabajos parlamentarios. Cumple esta función, que duda cabe, «pero su característica fundamental es la de ser mecanismo esencialmente político, cuya potencialidad de actuación en la vida parlamentaria se halla determinada por las relaciones existentes entre los distintos partidos presentes en la realidad política de que se trate».

En definitiva, no puede afirmarse que el Reglamento de 1982, cierre por completo las perspectivas de una nueva época de vigor de la Junta de Portavoces, ya que ello dependerá fundamentalmente, de la composición parlamentaria, y de la no existencia de mayorías. Por contra, en aquellas circunstancias, que pueden ser venideras, en que el partido político mayoritario necesite el apoyo de otros, la Junta de Portavoces volverá a renacer como órgano de considerable relevancia, no sólo desde la perspectiva político-negociadora, sino también en su vertiente competencial. Dado que el policentrismo de la actividad parlamentaria (165) requiere de órganos coordinadores en esencia, esta actividad la realizan el Presidente y la Mesa desde una perspectiva técnico-administrativa, y desde una perspectiva política la Junta de Portavoces. Por ello, pese a fases de menor virtualidad o funcionalidad, la complejidad del funcionamiento parlamentario, y la obligada negociación política, requiere de un órgano, que como la Junta de Portavoces, realice una función coordinadora y sea a la vez, centro de negociación política. Además de ello, «la Junta de Portavoces es una institución idónea para agilizar y mejorar el trabajo parlamentario» (166). En definitiva, la

(163) Acta de la J. de P. de 30 de septiembre de 1986.

(164) OLLER SALA, M.^o D., «La Junta de Portavoces, instrumento político de negociación. Una aproximación al caso español», *ADPUB*, Barcelona 1983, pág. 132.

(165) Este es el término utilizado por CAZORLA PRIETO, en su obra *Problemas de la organización y el funcionamiento de los Parlamentos actuales*, en la obra coordinada por GARRORENA MORALES, *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid 1990, pág. 340.

(166) TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, Madrid 1992, pág. 120.

Junta de Portavoces está dotada de las condiciones necesarias para ser el órgano que aporte una labor de superación del parlamentarismo conflictual.

Otra circunstancia que puede actuar de forma negativa o positiva, respecto de la funcionalidad de la Junta de Portavoces lo constituye la relación entre Grupo Parlamentario y partido político. Depende en todo caso, de la mayor o menor influencia o del centro de radicación de las directrices políticas. Si el partido político realiza una actuación supraordenada al Grupo Parlamentario, el Portavoz se constituye en un mero transmisor de órdenes y consignas parlamentarias, que proceden de las sedes centrales de los diversos partidos. Aquí, la funcionalidad de la Junta de Portavoces es sumamente escasa. Se escucha a las minorías y en virtud del voto ponderado y la disciplina de voto, se plasman en la actividad parlamentaria de forma fidedigna las intenciones del partido político mayoritario. Es en parte la situación, o mejor dicho, la relación entre Grupo Parlamentario y partido político en España. Pero no podemos desconocer otras realidades, u otras formas de actuar. Así, también existe la posibilidad de una mayor independencia, o de un menor sometimiento del Grupo Parlamentario al partido político. En esta circunstancia, los Portavoces, son auténticos representantes de los parlamentarios de su Grupo, el cual se mueve con mayor libertad y disponibilidad política e ideológica. En estos casos, la Junta de Portavoces adquiere un relieve muy significativo, así como una virtualidad político-parlamentaria considerable. Como afirma CARRO MARTÍNEZ (167) «son los Grupos quienes acaparan las funciones parlamentarias más trascendentes e importantes, y sus Portavoces son quienes instrumentalizan toda la actividad parlamentaria». A ello habría que añadir, que se realiza con la intención inequívoca de complacer las pretensiones del partido político. En todo caso, y pese a que como recoge PETTA (168) «hay autores que consideran a los Grupos Parlamentarios como verdaderos órganos de los partidos», entendemos que debe existir una autonomía funcional entre ambos, la cual en todo caso redundaría en una mejor y más independiente actividad del Diputado y del Senador, pero también de la función parlamentaria.

Para terminar, cabe reflexionar al respecto de la distinta virtualidad que surge por una parte de la regulación reglamentaria, y por otra de las posibilidades que la práctica ofrece a la Junta de Portavoces. Su importancia fu-

(167) CARRO MARTÍNEZ, A., «Los Grupos Parlamentarios», *RCG*, núm. 17 de 1989, pág. 30.

(168) PETTA, P., «Gruppi parlamentare e partiti politici», en *Rivista Italiana per la Science Giuridiche de 1970*, pág. 244.

tura sólo puede tener una leve apoyatura reglamentaria «mayor en el Congreso y menor en el Senado», pero por contra, son muchas las posibilidades políticas que se abren a la Junta de Portavoces. Cuando esa circunstancia sea requerida por la actividad parlamentaria en forma completa, no cabe duda que la institución, cuyo estudio ahora concluye, tiene dispuestas todos los mecanismos necesarios para convertirse en un órgano de gran funcionalidad política.