

## LA JUNTA DE PORTAVOCES

MARÍA VICTORIA GARCÍA-ÁTANCE \*

SUMARIO: *Introducción.*— I. *Estado de partidos y Parlamento grupal.*— I.1. *Consecuencias de la institucionalización del Estado de partidos.*— I.1.a. *Superación del Parlamento individualizado.*— I.1.b. *Regulación jurídica de los Grupos Parlamentarios.*— I.1.c. *Exigencia de la disciplina interna de los Grupos Parlamentarios.*— I.2. *La figura del Portavoz.*— II. *La Junta de Portavoces en el Derecho comparado.*— II.1. *La Junta de Portavoces en Alemania.*— II.2. *La Junta de Portavoces en Italia.*— III. *La Junta de Portavoces en el Ordenamiento jurídico español.*— III.1. *Introducción.*— III.2. *Antecedentes históricos de la regulación de la Junta de Portavoces en España.*— III.3. *Composición de la Junta de Portavoces.*— III.3.a. *Criterios de clasificación.*— III.3.b. *Asistencia de los Altos Cargos de la Cámara.*— III.3.c. *Miembros de pleno derecho: los Portavoces de los Grupos Parlamentarios.*— III.4. *Funcionamiento de la Junta de Portavoces y competencias.*— III.4.a. *Convocatoria de la Junta de Portavoces.*— III.4.b. *Toma de decisiones de la Junta de Portavoces.*— III.4.c. *El carácter bipolar de la Junta de Portavoces.*— III.4.d. *Ámbito competencial no regulado reglamentariamente.*— III.5. *Naturaleza jurídica de la Junta de Portavoces. El carácter poliédrico de la institución en la doctrina.*— III.6. *Conclusión: Relevancia de la Junta de Portavoces en la actualidad.*

### INTRODUCCIÓN

En la generalidad de los países democráticos, los Parlamentos han perdido protagonismo en favor de los partidos, como afirma Lucas Verdú<sup>1</sup>, y en cuanto instancia representativa, han tenido que registrar los cambios de los sistemas electorales, de los sistemas de partidos y de la transformación del concepto de representación política. En este contexto es difícil abordar un estudio sobre la Junta de Portavoces sin hacer referencia, como presupuesto previo e indispensable, a la existencia de los grupos parlamentarios, ya que, como afirma Oller Sala<sup>2</sup>, «la aparición de las conferencias de Presidentes o

---

\* Profesora Titular de Derecho Constitucional de la UNED.

<sup>1</sup> LUCAS VERDÚ, P., *Curso de Derecho Político*, vol. IV, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 612 y 614.

<sup>2</sup> OLLER SALA, M.<sup>a</sup> Dolores, «La Junta de Portavoces, instrumento político de negociación. Una aproximación al caso español», en *Anuario de Derecho Político*, Universidad de Barcelona, 1983, pp. 40 y 43.

Juntas de Portavoces, está en estrecha relación con la penetración de los partidos políticos en la vida de las Cámaras, lo cual se efectúa a través de los grupos parlamentarios».

Esto, puede asimismo predicarse en el sentido inverso, esto es, al que se refería Manzella<sup>3</sup> al hablar de la «parlamentarización de los partidos», atendiendo a la «constante relación que mantienen los grupos parlamentarios con el partido, sobre el modo de armonizar la función de *indirizzo* político en torno a la línea política general del partido.

Por ello procederemos a referirnos en primer lugar al estado de partidos y la consiguiente configuración de un Parlamento grupal, como es reconocido por un sector de la doctrina representado por Torres del Moral<sup>4</sup>.

## I. ESTADO DE PARTIDOS Y PARLAMENTO GRUPAL

Por grupo parlamentario Rescigno<sup>5</sup> entiende la unión de miembros de la Cámara que pertenecen a un mismo partido y actúan con una organización y disciplina estables, evidenciándose así una *estrecha vinculación entre partidos y grupos parlamentarios* que asume en el Parlamento un relieve singular.

*Esta mutua interacción entre partidos y grupos parlamentarios* ha experimentado a lo largo de su *evolución histórica tres fases*, como ha señalado Duverger<sup>6</sup>, que se proyecta en un primer momento del predominio de los grupos parlamentarios sobre los partidos; de hecho, muchos partidos —afirma Álvarez Conde<sup>7</sup>— tienen su origen parlamentario precisamente en estos grupos o Comités, lo que explica el dominio de estos grupos sobre aquellos partidos.

Una segunda fase de dominio del partido sobre el grupo, coincidente con la aparición de los primeros partidos de masas necesitados de una organización; y una última fase determinada por la *interrelación entre el grupo parlamentario y los órganos directivos del partido*.

---

<sup>3</sup> MANZELLA, A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1977, pp. 40 y 43.

<sup>4</sup> TORRES DEL MORAL, A., «Sistemas Electorales y sistemas de Partidos», inédito, de próxima publicación en la *Revista de Derecho Político*, n.º 32, UNED. p. 32. Mi agradecimiento al Prof. Torres del Moral por su uso.

<sup>5</sup> RESCIGNO, G. U., «Gruppi Parlamentari», en *Enciclopedia del Diritto*, T. XIX, 1970, p. 779.

<sup>6</sup> DUVERGER, M., *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957, p. 211.

<sup>7</sup> ÁLVAREZ CONDE, E., *El Régimen Político Español*, Tecnos, Madrid, 1983, p. 149.

Es precisamente en esta última órbita en la que cabe situarse nuestro sistema *constitucional actual*, como afirma Álvarez Conde<sup>8</sup>, al producirse una simbiosis entre las ejecutivas de los partidos políticos y los órganos de dirección de los grupos parlamentarios.

Al llegar a este punto de comunicación entre la organización central del partido y el grupo parlamentario, se produce en los *Estados demoliberales* el fenómeno reconocido por un sector de la doctrina —Torres del Moral<sup>9</sup>— como una especie de mandato imperativo proyectado por los partidos políticos sobre «sus» parlamentarios organizados en grupos parlamentarios, lo que se produce, en todo caso, orillando las normas constitucionales, configurando un «Parlamento Grupal» o «Grupocracia»<sup>10</sup>, como lo define Boccacini, *cuya relevancia* se medirá, como certeramente señala Manzella<sup>11</sup>, «no tanto con el parámetro de las competencias parlamentarias en sí mismas consideradas, como por el grado de coordinación y condicionamiento recíproco que los poderes y procedimientos parlamentarios presentan respecto a procedimientos y poderes exteriores al Parlamento».

En definitiva, el *Parlamento grupal* no hace sino *evidenciar el peso que los partidos tienen en la vida política y en los Parlamentos contemporáneos* —como ha señalado Rubio Llorente<sup>12</sup>—, siendo ello el resultado de una serie de factores tales como la democratización del sufragio, la división de la sociedad en grupos de todo género y del pago de una sociedad individualista a una sociedad de grupos.

La institucionalización del Estado de Partidos producirá una serie de consecuencias, ¿Cuáles son?

## ***I.1. Consecuencias de la institucionalización del Estado de partidos***

### **I.1.a. Superación del Parlamento individualizado**

Las *democracias modernas* fundadas en una pluralidad de partidos organizados y disciplinados son muy distintas —como pone de manifiesto Duverger<sup>13</sup>— a los regímenes individualistas del siglo XIX, que descansaban en el juego personal de los parlamentarios muy independizados unos de otros. Es-

<sup>8</sup> ÁLVAREZ CONDE, E., *El Régimen Político Español*, *op. cit.*, Tecnos, Madrid, 1983, p. 150.

<sup>9</sup> TORRES DEL MORAL, A., «Sistemas electorales y sistemas de Partidos», *op. cit.*, p. 32.

<sup>10</sup> BOCCACCINI, *Sistema político e regolamenti parlamentari*, Milán, 1980, p. 253.

<sup>11</sup> MANZELLA, A., «Las Cortes y la Constitución. La Constitución española 1978», en estudio sistemático dirigido por Predieri, A., y García de Enterría, E., Madrid, 1980, p. 518.

<sup>12</sup> Rubio Llorente, F., «El parlamento y la representación política», en I Jornadas de Derecho Parlamentario, Madrid, 1985, p. 331.

<sup>13</sup> Duverger, M., *Los partidos políticos*, *op. cit.*, México, 1981, 8.ª reimpresión, p. 377.

tos Parlamentos orientados sobre los individuos hacían del legislador singular la base de la función legislativa, que se proyectaba —siguiendo a Di Palma<sup>14</sup>— en la atribución de amplios poderes de iniciativa y enmienda al legislador individual, reconociendo, por el contrario, poderes muy limitados de dirección y control a organismos ajenos al Parlamento, como el Gobierno, o los grupos parlamentarios, en la medida en que éstos son la expresión de partidos organizados externamente, siendo una característica propia del Parlamento individualizado, aunque no necesaria ni exclusiva, la tendencia a exigir unanimidad o mayorías cualificadas en sus decisiones.

Sin embargo, con la institucionalización del Estado de partidos a través de una democracia de partidos, como ha puesto de manifiesto Torres del Moral<sup>15</sup>, los propios ordenamientos jurídicos han tenido que organizar todo el aparato estatal sobre los partidos, lo que se traduce en el ámbito parlamentario en: los grupos parlamentarios, configurando así un *Parlamento grupal*, de cuya aceptación en nuestro ordenamiento dan claras muestras los Reglamentos parlamentarios, «de forma que apenas hay un aspecto de la vida parlamentaria —como señala el mencionado autor— que escape de esa “grupalización”».

Este proceso de superación del Parlamento individual por un Parlamento grupal ha sido, en nuestra opinión, impulsado especialmente por los nuevos Reglamentos o estatutos parlamentarios, que *potencian*, como señala Virga<sup>16</sup>, la actividad grupal del Parlamento frente a la individualizada, pero además ello comporta necesariamente *una consecuencia de especial importancia: la institucionalización de la Junta de Portavoces*, como sostiene Di Ciolo<sup>17</sup>.

Desde esta perspectiva, es especialmente significativa una de las definiciones del grupo parlamentario señaladas por Di Ciolo<sup>18</sup>, por la que el *grupo parlamentario es la proyección parlamentaria del Partido* («proiezione parlamentare del partito»), ejerciendo así una labor híbrida en el ámbito parlamentario, *parlamentaria y partidista*, asumiendo una condición bipolar entre ambas instancias, pues, como afirma Manzella<sup>19</sup>, por una parte en el ordenamiento parlamentario introducen continuamente *pretensiones políticas* y partidistas, pero a la vez introducen en el partido las *exigencias institucionales de la dialéctica parlamentaria*, no quedando en ningún momento relegados a una sola de las dos organizaciones: parlamentaria o partidista.

<sup>14</sup> DI PALMA, G., *Sopravvivere senza governare. I partiti nel Parlamento italiano*, Bologna, 1978, p. 252.

<sup>15</sup> TORRES DEL MORAL, A., «Sistemas electorales y sistemas de partidos», *op. cit.*, p. 377.

<sup>16</sup> VIRGA, P., *Diritto costituzionale*, 9.ª edición, Milán, 1979, p. 281.

<sup>17</sup> DI CIOLO, V., *Il Diritto Parlamentare nella teoria e nella pratica. Aspetti generali e profili strutturali*, Milán, 1980, p. 281.

<sup>18</sup> DI CIOLO, V., *Il Diritto Parlamentare nella teoria e nella pratica. Aspetti generali e profili strutturali*, Giuffrè edit., 1980, p. 278.

<sup>19</sup> MANZELLA, A., *Il Parlamento. op. cit.*, p. 45.

### I.1.b. Regulación jurídica de los Grupos Parlamentarios

La consecuencia de la superación del Parlamento individualizado por el Parlamento grupal habría de reflejarse necesariamente en un proceso de institucionalización jurídica de los grupos parlamentarios que atravesó por una línea bastante homogénea en los diferentes ordenamientos europeos hasta su reconocimiento jurídico formal, como pone de manifiesto Torres del Moral<sup>20</sup>: su práctica de hecho, su existencia previa a los partidos, etc.

Francia lo hizo formalmente en el Reglamento de la Cámara en 1914 y en el del Senado en 1921; en Italia su institucionalización hay que vincularla con el establecimiento del sistema electoral proporcional en 1919; mientras que por su parte el *sistema parlamentario anglosajón* no refleja un modelo comparable al Parlamento grupal al que venimos refiriéndonos, ya que en su práctica parlamentaria de partidos parlamentarios —que es la denominación que asumen— es la figura del *Whip* como miembro activo del partido parlamentario quien coadyuva con el *speaker* a formar la lista de diputados para el uso de la palabra, etc.

En nuestro ordenamiento jurídico, sin perjuicio de que en el *período Isabelino* los Reglamentos parlamentarios aludieran a «diversas fracciones» de posturas contrapuestas en el seno de las Cortes, y no de manera individualizada, lo cual a su vez se repetirá en los sucesivos Reglamentos de 1837 (art. 79), 1845 (art. 73), 1867 (art. 74) y 1873 (art. 57), *la regulación constitucional de los grupos parlamentarios en España no se efectuaría hasta la II República*, como afirma Torres del Moral<sup>21</sup>, al referirse el artículo 62 a la Diputación permanente de las Cortes, en el que se hace referencia a la composición de ésta por un máximo de 21 representantes de las *distintas fracciones políticas en proporción a su fuerza numérica*, con lo que se reconocía su existencia y se aplicaba ya el criterio de proporcionalidad, *sin perjuicio asimismo de su amplia regulación tanto en el Reglamento provisional de las Cortes de 1931 como en el definitivo de 1934*.

Las Cortes orgánicas distinguirían a su vez agrupaciones a tenor de su procedencia, grupos sindicales, del movimiento, etc.

Con la Ley para la Reforma Política y tras las elecciones de 1977, *las Cortes establecieron sus Reglamentos provisionales*, en los que aparecen regulados los grupos parlamentarios de forma explícita. Por su parte, los Reglamentos del Congreso y del Senado de 1982 regulan profusamente y en sendos títulos II, Los Grupos parlamentarios.

---

<sup>20</sup> TORRES DEL MORAL, A., «Los grupos parlamentarios», en *Revista de Derecho Político* n.º 9, 1981, UNED, pp. 23 y siguientes, *op. cit.*

<sup>21</sup> TORRES DEL MORAL, A., «Los grupos parlamentarios», en *Revista de Derecho Político* n.º 9, 1981, *op. cit.*, p. 28.

### I.1.c. Exigencia de la disciplina interna de los grupos parlamentarios

*En el modelo parlamentario grupal*, los grupos parlamentarios y sus portavoces o representantes asumen un especial papel en las diferentes fases del proceso legislativo: *cualquier iniciativa parlamentaria o de enmienda* es objeto, como afirma Di Palma<sup>22</sup>, de una *rígida disciplina de grupo*, al que se supedita el legislador individual; *los debates* asimismo se subordinan a una rígida planificación.

Esta *exigencia de disciplina* interna del grupo hay que *relacionarla con la evolución* que ha experimentado el *principio de representación política* al que se refiere Duverger, en virtud de la cual a nuestro parecer la concepción individual de la representación ha «mutado» hacia una representación comunitaria en la que el elector no se identifica ya con el representante aislado, sino con el partido en el que se engloba.

Las democracias modernas, invocando valores de eficacia y agilidad parlamentaria, no han dudado en aplicar por vía del autoritarismo la disciplina de grupo que —como señala Duverger<sup>23</sup>—, se revela como la fuerza principal no sólo del ejército, sino también del partido. La homogeneidad del grupo que dirige todos sus votos en la dirección señalada por el jefe del partido si es rígido, *constituía una gran ventaja frente a la dispersión individual*. Sin embargo, por muy bondadosos que sean los valores de eficacia y operatividad invocados por los *partidos rígidos* que imponen una fuerte disciplina de voto a sus parlamentarios, *frente a lo que sucede con los elásticos*, postura a la que nos adherimos, no deja de tener algún inconveniente, a saber: la paradoja que se produce en el constitucionalismo actual, que tiende de manera genérica —como lo pone de manifiesto el art. 67 de la Constitución italiana o el 66 y 67 de la Constitución española— *al principio de representación nacional prohibiendo el mandato operativo*, y sin embargo admite, si no de derecho, sí de hecho, la vinculación de los representantes a las instrucciones de partidos políticos y grupos parlamentarios, quedando éstos como *mera correa de transmisión del partido político en la Cámara*, con claro desprecio de la titularidad individual del escaño, y en consecuencia el uso de su libre autonomía<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> DI PALMA, G., *Sopravvivere senza governare...*, *op. cit.*, p. 252.

<sup>23</sup> DUVERGER, M., *Los partidos políticos*, México, 1981, 8.<sup>a</sup> reimpresión, p. 201.

<sup>24</sup> TORRES DEL MORAL, A., «Los grupos parlamentarios...», *op. cit.*, p. 56.

## 1.2. *La figura del Portavoz*

Desde estas consideraciones precedentes que diseñan un modelo de *Parlamento grupal con una disciplina de voto de los grupos fuertemente arraigada. cobra especial relieve la institución del portavoz o representante de éstos, desplazando la figura del parlamentario individual.*

Esta institución es —como señala Jordi Capó<sup>25</sup>— el resultado de una parte de la progresiva incorporación de los partidos políticos a la vida parlamentaria, y, de otra, de la pertenencia de diputados y senadores a grupos parlamentarios, cohesionados por la disciplina de voto, que otorga a los portavoces el peso que corresponde a sus respectivos grupos. Merced a la disciplina de voto de los grupos parlamentarios, se puede conocer anticipadamente el resultado, como señala Colliard<sup>26</sup>, ya que es suficiente añadir el número de mandatos de cada grupo para conocer el resultado final, por lo que no ha faltado quien —como Jordi Capó<sup>27</sup>— vea en la Junta de Portavoces un *órgano capaz de sustituir la voluntad expresada de la Cámara*, entendiendo que no hay contradicción entre este órgano y el Pleno; entre los Portavoces y el conjunto de diputados y senadores.

De esta forma, la Junta de Portavoces se configura como *pieza clave en el juego parlamentario, toda vez que se traduce en la reunión de los representantes de los grupos parlamentarios en un régimen parlamentario de grupocracia.*

## II. LA JUNTA DE PORTAVOCES EN EL DERECHO COMPARADO

Al ser un órgano formalmente inexistente en el parlamentarismo decimonónico, de marcado carácter individualista, es normal que tal institución se proyecte en el Derecho comparado del continente Europeo con *una cierta uniformidad cronológica coincidente con la superación del Parlamento individualizado* y su sustitución por un Parlamento grupal en el que los grupos son los protagonistas del funcionamiento de las Cámaras, como sostiene Di Ciolo<sup>28</sup>. En términos generales esta institución tuvo su formalización jurídica a primeros del presente siglo.

---

<sup>25</sup> CAPO, J., «Consideraciones de los nuevos Reglamentos de las Cámaras en sus aspectos organizativos», *Anuario de Derecho Político*, 1983, Cátedra de Derecho Político, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1984, p. 113.

<sup>26</sup> COLLIARD, J. C., *Les régimes parlementaires contemporains*, 1978, p. 215

<sup>27</sup> CAPO, J., «Consideraciones sobre los nuevos Reglamentos de las Cámaras en sus aspectos organizativos...», *op. cit.*, p. 113.

<sup>28</sup> DI CIOLO, V., *Il Diritto parlamentare...*, *op. cit.*, p. 281.

## II.1. La Junta de Portavoces en Alemania

Frente a lo que frecuentemente ha manifestado la doctrina<sup>29</sup>, la Junta de Portavoces no tiene su origen en Francia durante la III República, sino que su origen hay que situarlo, como señala Barthelemy<sup>30</sup>, en el Seniore Konvent —más tarde Altestenrat— del Reichstag alemán, que, como afirma Torres Muro<sup>31</sup>, ya existía en la Cámara de Diputados prusiana en 1860, siendo una de sus principales causas que en el Parlamento alemán se produjera el fenómeno grupal con más premura que en el resto de los ordenamientos europeos, hasta que se reflejó finalmente la institución en 1922 en el Reglamento del Reichstag.

Esta institución conseguiría ya entonces reflejar una praxis al más puro estilo parlamentario actual, ya que, como señala el mencionado autor, *consiglió substituir* al Parlamento en la fijación del orden del día, y, de igual modo, regular el examen de los asuntos, produciéndose, asimismo, frecuentes choques con el Gobierno por causa de la prioridad de sus proyectos legislativos.

Finalizada la II Guerra Mundial, el Reglamento del Parlamento Federal alemán, publicado en 1950<sup>32</sup>, recogería la figura del Altestenrat, en su artículo 6.º, también reconocido por Consejo Mayor, que se compone por el Presidente y los Vicepresidentes de las Cámaras, así como un conjunto de 23 miembros elegidos a tenor de lo que prescribe el artículo 12, que alude al criterio de proporcionalidad y al número de miembros de cada grupo parlamentario.

Su *convocatoria* corresponde al Presidente, quien lo hará cuando así lo pida un grupo parlamentario.

Sus *funciones* son únicamente consultivas y no decisorias, ya que no está facultado —art. 6.2, *in fine*— para adoptar decisiones, pudiendo asesorar al Presidente en la toma de decisiones que a éste (Presidente) competen, y en todo caso se refieren a tareas de organización interna. También cabe señalar su función como lugar de encuentro entre los grupos parlamentarios y el Gobierno al «procurar lograr» un acuerdo sobre el plan de trabajo del Parlamento federal.

<sup>29</sup> DI CIOLO, V., *Il Diritto parlamentare...*, op. cit., p. 279; TOSI, E., *Diritto parlamentare*, op. cit., p. 210; PIERRE, E., *Traité de Droit Politique Electoral et Parlementaire*, Suplemento, 4.ª edición, completamente revisado, París, 919, p. 1158.

<sup>30</sup> BARTHELEMY, J., *Essai sur le travail parlementaire et le systéme des Commissions*, París, 1934, p. 169.

<sup>31</sup> TORRES MURO, I., Los órganos de Gobierno de las Cámaras, Publicaciones del Congreso de los Diputados, op. cit., p. 235.

<sup>32</sup> *Boletín de Legislación Extranjera* (BLE), «Reglamentos Parlamentarios, Estados Miembros de la CEE (cámaras bajas) y Parlamento Europeo», 54-57 Cortes Generales, 1986, p. 92.

## II.2. *La Junta de Portavoces en Italia*

La constitución de la Conferenza dei Capigruppo fue inicialmente introducida en el derecho parlamentario italiano en 1950, con la incorporación en el viejo Reglamento de la Cámara de 1900 de un artículo (13 bis) por el que el Presidente de la Asamblea convocaría, «ogni qual volta lo ritenesse utile» al oficio de la Presidencia, a los presidentes de las Comisiones permanentes y a los Presidentes de los Grupos Parlamentarios para examinar el orden de los trabajos de la Asamblea. Mientras que el Reglamento del Senado no contenía disposición alguna acerca de la Conferencia, lo que se tradujo en que en esta Cámara dicha institución se aplicara por vía de praxis, como afirma Di Ciolo<sup>33</sup>.

Con los nuevos Reglamentos aprobados en 1971, la Conferencia de Presidentes ha recibido una regulación detallada que responde básicamente a los dos objetivos siguientes: posibilitar que la Cámara proceda según la programación de los trabajos a medio y breve plazo, y corresponsabilizar a los Grupos Parlamentarios en la actividad de la programación de los trabajos parlamentarios.

Básicamente el Presidente de la Cámara dispone de un proyecto de programa en el que se han tenido en cuenta los requerimientos de los Grupos, y los contactos oportunos con el Presidente del Senado, con el representante del Gobierno y los presidentes de las Comisiones permanentes. Este proyecto de programa, válido por tres meses, es sometido a la aprobación de la Conferencia de Presidentes de Grupo. La adopción del programa por *unanimitad* de la Conferencia (art. 23.3 RC)<sup>34</sup> la convierte en definitivo, comunicándolo a la Asamblea. Pero si en el momento de su comunicación a la Cámara un diputado lo discute, la Asamblea misma deberá decidir con la intervención de un solo orador por grupo y no más de 5 minutos.

Es especialmente interesante esta disposición que, como afirma Di Ciolo<sup>35</sup>, permite a la Asamblea o al Pleno permanecer siempre «padrona» (dueña) de su orden del día, no pudiéndose en consecuencia afirmar que la Conferencia de Presidentes haya expropiado de sus poderes a la Asamblea.

Por esta razón, y por no haber conseguido disminuir las competencias del Presidente de la Cámara, hay quien ha visto una cierta debilidad en la

<sup>33</sup> DI CIULO, V., *Il Diritto Parlamentare nella teoria e nella Pratica*, Giuffrè Editore, 1980, p. 279, *op. cit.*

<sup>34</sup> Artículo 23.3 del Reglamento de la Cámara de Diputados de Italia, *Boletín de Legislación Extranjera* (BLE): «Il programma predisposto all'unanimità di viene impegnativo dopo la comunicazione all'Assemblea», p. 427.

<sup>35</sup> DI CIULO, V., *Il Diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, *op. cit.* p. 280.

Conferenza dei Capigruppo, a pesar de reunirse ésta a menudo, como ha puestro de relieve Cianno<sup>36</sup>.

Esta debilidad se acentuaría con la «Reformette» del Reglamento de la Cámara de 1981, que potenciaría, como han señalado Capotosti y Franceschi<sup>37</sup>, la figura del Presidente como instrumento mediador, capaz de superar el *impasse* que la búsqueda de acuerdos unánimes entre los grupos puede provocar en el desarrollo de la programación del trabajo parlamentario. Desde esta óptica, el Presidente se revela, como señala Cuccodoro<sup>38</sup>, como garantía de la óptima funcionalidad de la Asamblea, eclipsando así en parte el papel de la Conferencia.

En cuanto al requisito de adopción de acuerdos por unanimidad, cabe hacer las siguientes observaciones:

1. La exigencia del acuerdo unánime por un lado favorece y garantiza la expresión<sup>39</sup> de los grupos minoritarios frente al más numeroso, pero asume el riesgo de posiciones encontradas que pueden provocar la paralización de las decisiones.
2. En los supuestos en los que no se alcance la unanimidad se recurre a otros mecanismos, en los que el Presidente formula la propuesta al Pleno, lo que se traduce en un reforzamiento de la Presidencia, como afirma Manzella<sup>40</sup> y De Liso<sup>41</sup>.
3. Tal exigencia de la *unanimidad* en los acuerdos de la Conferencia resulta coherente con la configuración paritaria de los grupos parlamentarios, frente a lo que sucede en nuestro Parlamento, en el que la Junta de Portavoces responde a una configuración paritaria de los grupos parlamentarios, que en la realidad se diluye con la introducción del sistema de voto ponderado.

Por último, cabe señalar una práctica italiana sin correspondencia en nuestro Parlamento, en virtud de la cual el Presidente del Parlamento convoca la reunión de los Presidentes de grupo de las dos Cámaras, y que, por su composición, habrá de entenderse, como afirma Manzella<sup>42</sup>, órgano distinto de las Conferencias de Presidentes de cada Cámara.

---

<sup>36</sup> CIANNO, G. F., *Gli organi della Camera en el Regolamento della Camera dei Diputati, Storia, Istituti, procedure*, Roma, 1968, p. 240.

<sup>37</sup> CAPOTOSTI, P. A., y FRANCESCHI, P., «Modello Parlamentare e programmazione dei lavori», en *Quaderni Costituzionali*, II, n.º 1, abril 1982, p. 208.

<sup>38</sup> CUCCODORO, «In tema di programmazione dei lavori parlamentari», en *Il Parlamento*, n.º 5, 6 y 7, 1980, pp. 38-39.

<sup>39</sup> CARDIA, C., «La Programmazione dei lavori di Aula e di Commissione», en *Il Parlamento*, p. 40; «Analisi e Proposte di riforma», *Quaderni di Democrazia e Diritto*, n.º 2, Roma 1978.

<sup>40</sup> MANZELLA, A., *Il Parlamento*, op. cit., p. 428.

<sup>41</sup> DE LISO, R., *Le recenti modifiche del regolamento della Camera*, Dem dir., 1982, p. 124.

<sup>42</sup> MANZELLA, A., *Il Parlamento*, op. cit., p. 72

### III. LA JUNTA DE PORTAVOCES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

#### III.1. Introducción

A pesar de no haber sido previsto constitucionalmente este órgano de representación de la Cámara, se revela con carácter primordial en la vida parlamentaria, básicamente por dos razones:

1. Porque su actividad es determinante en el aspecto funcional del Parlamento, implicando la entrada en escena de los grupos parlamentarios a través de sus portavoces, tanto en las funciones de distribución como ordenación de los trabajos parlamentarios, como señala Solé Tura y Aparicio<sup>43</sup>.
2. Porque coadyuva con los demás órganos de gobierno del Parlamento en la función de «impulso político» —como señala el Profesor Molas<sup>44</sup>— o *indirizzo*, que se manifiesta esencialmente en la determinación del orden del día y programación de los trabajos parlamentarios.

De lo señalado hasta ahora cabe deducirse el *carácter político* que asume esta institución en la vida parlamentaria y el relieve singular de la misma como lugar de encuentro para la negociación y compromiso entre sectores contrapuestos, por lo que convenimos con Capo Giol<sup>45</sup> en que este órgano puede ser un instrumento eficaz en orden a la superación de un parlamentarismo de tipo conflictual. Como una manifestación práctica del relevante papel que juega esta institución en el acercamiento de sectores contrapuestos es que en la Diputación Permanente —como señala la profesora Mellado Prado<sup>46</sup>— funciona de hecho una Junta de Portavoces que no ha sido regulada ni en la constitución ni en los propios Reglamentos.

Ahora bien, la total proyección política de esta institución y su juego parlamentario, no puede ser deducida del simple análisis de su régimen jurídico reglamentario, sino también de la práctica parlamentaria.

---

<sup>43</sup> SOLÉ TURA, J., y APARICIO PÉREZ, M. A., *Las Cortes Generales en el Sistema Constitucional*, op. cit., p. 136.

<sup>44</sup> MOLAS BATLLORI, I., y PITARCH, I., *Las Cortes Generales en el Sistema Parlamentario de Gobierno*, op. cit. pp. 33-34.

<sup>45</sup> CAPO GIOL, J., «Consideraciones sobre los Nuevos Reglamentos de las Cámaras en sus aspectos organizativos», en *Anuari de Dret Politic*, Cátedra de Derecho Político, 1983. Universidad de Barcelona, p. 115.

<sup>46</sup> MELLADO PRADO, P., «El problema de la continuidad del Parlamento», en *RDP*, n.º 27-28, UNED, 1988, p. 67.

En consecuencia, procederemos a continuación a analizar la institucionalización de la Junta de Portavoces en el ordenamiento jurídico español históricamente, y su regulación jurídica tanto en las Normas provisionales dictadas por la Presidencia, previas a su regulación en los Reglamentos provisionales, así como a su regulación en los Reglamentos provisionales de las Cámaras, como en los definitivos de 1982, y su regulación reglamentaria autonómica, así como en su práctica parlamentaria, sin perjuicio del aspecto referencial en el Derecho Comparado.

### ***III.2. Antecedentes históricos de la regulación de la Junta de Portavoces en España***

No deja de llamar la atención, en primer lugar, el hecho de que una Constitución como la de 1931, que constitucionalizó en su artículo 62 los grupos parlamentarios —aunque no los partidos políticos—, no haya procedido con posterioridad a una regulación reglamentaria formal de la Junta de Portavoces como órgano en que cristalizan las decisiones que toman estos grupos.

Cabe referirse a un precedente, si bien de carácter sumamente débil, en el Reglamento definitivo de 1934, cuyo artículo 12.2 establecía el nombramiento de un representante de los grupos cerca de la Mesa: «Las fracciones o grupos nombrarán un representante cerca de la Mesa a los efectos parlamentarios», aunque es más bien la institucionalización del Portavoz y no de la Junta.

Sin embargo, las previsiones prometedoras de Vicente Herrero<sup>47</sup>, quien veía en esta prescripción reglamentaria un principio embrionario de lo que podría convertirse en una institución parlamentaria formal, al más puro estilo de la Conferencia de Presidentes francesa, o del Seniorekonvent Alemán, no se convertirían en realidad. El potencial juego parlamentario que pudo haber dado esta norma del artículo 12.2 del Reglamento de 1934 no prosperó, debiéndose esperar a la transición política en 1977, en que aparece con mayor entidad en esta ocasión, esta figura en las Disposiciones dictadas por la Presidencia de las Cortes —y que influirían en la posterior regulación Reglamentaria provisional—, en cuyo artículo 21 estableció: «Los Presidentes de cada Cámara podrán reunir siempre que lo estimen conveniente a los representantes o portavoces de los grupos constituidos en el seno de la misma, y además los convocarán junto con un representante del Gobierno, para deliberar sobre el orden del día de la Cámara, y en general sobre la ordenación de los debates».

---

<sup>47</sup> HERRERO, V., «Sobre el Nuevo Reglamento de las Cortes», en *Revista de Derecho Público*, 1935, n.º 40, p. 113.

En esta norma dictada por la Presidencia se encuentra el precedente más inmediato de la Institución de la Junta de Portavoces hasta su ya diáfana regulación en los Reglamentos provisionales de las Cámaras, pudiéndose vislumbrar en aquella norma dos aspectos, como afirma Oller Sala<sup>48</sup>, que tendrán en parte su reflejo en la elaboración de los Reglamentos Provisionales de 13 y 18 de octubre de 1977: «El carácter meramente facultativo de sus reuniones y el carácter, en ocasiones, no vinculante de sus decisiones».

Por otra parte, y a diferencia de lo que sucede en la regulación de los Estatutos, en los que aparece regulada la institución de la Junta de Portavoces<sup>49</sup>, nuestra Constitución no alude a ésta, apareciendo únicamente en su regulación reglamentaria.

Una vez hecha esta aproximación histórica a los precedentes más inmediatos en nuestro ordenamiento, pasamos a analizar la regulación de la institución atendiendo a su funcionamiento, composición y competencias.

### ***III.3. Composición de la Junta de Portavoces***

#### **III.3.a. Criterios de clasificación**

Equidistante del modelo del Consejo Mayor alemán (art. 6.1 Reglamento del Parlamento Federal Alemán), que no prevé la asistencia de un representante del Gobierno a la Junta, y del modelo de la Conferencia de Presidentes francesa, que prevé (art. 48 Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia) la intervención de los presidentes de las Comisiones, nuestras normas provisionales dictadas por la Presidencia se situaron más en consonancia con el modelo italiano de la Conferenza dei Capigruppi, que no introduce en ella a los Presidentes de las Comisiones y sí que admite, sin embargo, la asistencia a la misma de un representante del Gobierno (art. 23.2 Reglamento de la Cámara de Diputados de Italia)<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> OLLER SALA, D., *La Junta de Portavoces. Instrumento político de negociación. Una aproximación al caso español*, p. 137.

<sup>49</sup> *Boletín de Legislación de las Comunidades Autónomas*, n.º 0, 1980-82, Cortes Generales; artículo 32.3, Estatuto de Cataluña; artículo 12.4, Estatuto de Galicia; artículo 27, Estatuto Andaluz; pp. 152, 287 y 333, respectivamente.

<sup>50</sup> *Boletín de Legislación Extranjera*. B.L.E. Reglamentos Parlamentarios..., *op. cit.*, pp. 92, 190 y 427.

La regulación provisional reglamentaria del Senado (art. 17, 1 y 3, R.p.S.) no varía en nada las normas de la Presidencia, previendo su composición por parte de los portavoces de los Grupos Parlamentarios y el representante facultativo del Gobierno.

La regulación al respecto por el Reglamento provisional del Congreso prevé similar composición a las normas provisionales de la Presidencia, así como provisional del Senado, pero admitiendo la posibilidad de la sustitución de los portavoces y la ampliación de la asistencia a un miembro de cada Grupo Parlamentario sin derecho a voto (art. 27 R.p.C.).

La actual regulación reglamentaria contempla la clasificación siguiente de miembros que componen la Junta de Portavoces:

- a) Los asistentes sin derecho a voto: Presidente, Vicepresidente, Secretario de la Cámara y Secretario General, más los representantes de los Grupos Territoriales en el Senado, más el representante del Gobierno.
- b) Los miembros de pleno derecho: los portavoces, que son los que realmente participan en la toma de decisiones.

### **III.3.b. Asistencia de los Altos Cargos de la Cámara**

- 1) Presidente: la asistencia del Presidente es característica y absolutamente necesaria en el órgano, al ser él quien la convoca y dirige el debate.
- 2) Respecto a los Vicepresidentes y Secretarios, es en el caso del Congreso, por imperativo del propio artículo 39.3 RC, que se hace precisa: «Deberá asistir al menos un Vicepresidente, un Secretario y el Secretario General». Por su parte, el Reglamento del Senado no contiene ninguna disposición determinante, pero la praxis parlamentaria de la Cámara Alta hizo de tal asistencia costumbre habitual, como se puso de relieve al asistir a la Junta de Portavoces del Senado<sup>51</sup> el Sr. Carvajal, a la sazón Secretario de la Mesa, sin ser miembro de pleno derecho.

---

<sup>51</sup> Acta de Junta de Portavoces de fecha 20 de diciembre de 1977, Senado.

La razón de que frente a lo que sucede en el Senado, el Reglamento del Congreso haya definido específicamente la intervención de los miembros de la Mesa, cabe justificarla, como afirma Torres Muro<sup>52</sup>, por los acontecimientos sucedidos con anterioridad a la regulación reglamentaria definitiva, en que a pesar de que la Presidencia había definido que la intervención de los miembros de la Mesa lo sería a título meramente informativo y de asistencia al Presidente<sup>53</sup>, pero sin voz ni voto, después de que un Vicepresidente, el Sr. Gómez Llorente, hablara, el Sr. Pérez Llorca pidió que abandonaran la Junta los Miembros de la Mesa<sup>54</sup>.

Desde entonces, los Miembros de la Mesa han vuelto a asistir —aparte de que ya está regulada reglamentariamente su asistencia—, pero limitando sus intervenciones a meras funciones de apoyo al Presidente.

En cuanto a la figura del Secretario General, es quien ejerce la función de asesoramiento y asistencia de la Mesa (arts. 35.1 RC y 35.2 RS), aunque su asistencia a la Junta de Portavoces sólo está recogida en el Reglamento del Congreso, la praxis la ha hecho extensiva a la Junta de Portavoces del Senado asimismo.

- 3) En relación al Senado, el artículo 43.2 de su Reglamento prevé la asistencia de dos representantes de los Grupos Territoriales de un mismo Grupo Parlamentario designado por su Portavoz. La Cámara Alta manifiesta así su especial sensibilidad a los temas autonómicos al configurarse como la Cámara de representación territorial.
- 4) Representante del Gobierno.—Tanto en el Derecho Comparado —Francia e Italia— como en la regulación reglamentaria provisional de ambas Cámaras se prevé la posible asistencia de un representante del Gobierno, así como en la regulación reglamentaria autonómica.

Como se dijo anteriormente, una de las características propias de la Junta de Portavoces es un marcado carácter político al intervenir en la programación de los trabajos parlamentarios, configurando ésta un instrumento político en el ámbito parlamentario. La participación del Gobierno en la Junta de Portavoces —como ha señalado Oller Sala<sup>55</sup>—, fue vista al principio con cierta desconfianza por miedo a posibles injerencias atentatorias contra la independencia de las Cámaras, sin embargo, otro sector doctrinal ha visto en esta facultad gubernamental una posible potenciación de la actividad programadora del Parlamento, ya que permite una colaboración «dialéctica» entre

---

<sup>52</sup> TORRES MURO, I., Los órganos de Gobierno de la Cámara, *op. cit.* p. 260.

<sup>53</sup> Acta de la Junta de Portavoces de fecha 24 octubre de 1977.

<sup>54</sup> Acta de la Junta de Portavoces de fecha 19 de diciembre 1977.

<sup>55</sup> OLLER SALA, P., *La Junta de Portavoces, instrumento político de negociación*, p. 143.

el propio Gobierno y el Parlamento, que ha de redundar necesariamente en un mejor funcionamiento del sistema.

La función del representante gubernamental en la Junta de Portavoces se hace efectiva, no limitándose al simple carácter de asistencia, sino que —como señala Torres Muro<sup>56</sup>— ejercerá las facultades que le son previstas en el RS, artículo 71.1: «El representante del Gobierno podrá incluir un solo asunto (en el orden del día del Pleno) con carácter prioritario»; así como por el R. Congreso, artículo 67.4: «A iniciativa 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 los trámites reglamentarios».

La intervención efectiva del representante del Gobierno (en base a la previsión reglamentaria anteriormente mencionada) hace que nos planteemos la equiparación de esta categoría de miembro asistente sin derecho a voto, sobre todo en el caso del Senado, a la de miembro de pleno derecho, esto es, como cualquier portavoz, y en el caso del Senado más que un portavoz.

Es de destacar, en todo caso, que la intervención del representante del Gobierno es dispar entre el Congreso y el Senado, pues mientras en aquél el representante del Gobierno se limita (art. 67.4 RC) a «solicitar»: «A iniciativa... o del Gobierno, la Junta de Portavoces podrá acordar... la inclusión en el orden del día de un determinado asunto», en el Senado, el Gobierno puede imponer: «Podrá incluir con carácter prioritario» (art. 71.1 RS).

Una vez más es la práctica parlamentaria quien da la auténtica dimensión del papel que juega el representante del Gobierno en la Junta de Portavoces, como se deduce de la variada intervención de la que hace gala en tal órgano, ya sea emitiendo comunicaciones<sup>57</sup>, informes<sup>58</sup>, iniciativas parlamentarias<sup>59</sup>, incluso su ausencia es considerada, hasta tal punto que el asunto debatido en la Junta de Portavoces se retira del orden del día<sup>60</sup> al no estar presente y no poder pronunciarse el representante de Gobierno sobre aspectos sumamente ajenos a los previstos en los artículos 67.4 RC y 71.1 RS

En relación a la no presencia de los Presidentes de las Comisiones, al contrario de lo que sucede en Ponencia (que reglamentariamente se impone su asistencia) (art. 48, 1 y 2, Reglamento de la Asamblea Nacional), o de la

---

<sup>56</sup> TORRES MURO, I., *Los Órganos de Gobierno de las Cámaras*, op. cit., p. 252.

<sup>57</sup> Acta de 10 de abril de 1978: «Se acordó que se formara una comisión para debatir una comunicación del Gobierno».

<sup>58</sup> Acta de 20 de febrero de 1978.

<sup>59</sup> Acta de 24 de abril de 1978, en que Arias-Salgado, representante del Gobierno, se pronuncia en torno a la introducción en el Reglamento de algo que, según él, falta: los debates generales, de manera que las interpelaciones ocuparían de ese modo el lugar que les corresponde.

<sup>60</sup> Acta de la Junta de Portavoces de fecha 5 de junio de 1978.

regulación alemana (que prevé su posible invitación al Consejo Mayor por el Presidente: art. 60 Reglamento del Parlamento Federal Alemán), o de la regulación italiana (que contempla asimismo la posible invitación de los Presidentes de las Comisiones: art. 25 Reglamento de la Cámara de Diputados de Italia), e incluso al contrario de como ha sido asimismo regulado reglamentariamente en algún Parlamento autonómico como el de Cataluña (art. 23.1), en el que puede ser requerida la asistencia de los Presidentes de las Comisiones, nuestros Reglamentos no contemplan tal posibilidad.

No ha faltado quien haya visto en esta omisión en la Junta de Portavoces de los Presidentes de las Comisiones una falta de relieve político de estos órganos, quedando más garantizados los intereses políticos por los miembros de la Mesa que asisten a las Juntas, como señala Torres Muro<sup>61</sup>.

Sin embargo, a nuestro parecer la creciente importancia de las Comisiones, que incluso están facultadas a aprobar leyes, como ha puesto de relieve Viver<sup>62</sup>, hace aconsejable una programación de los trabajos parlamentarios de carácter global —y no exclusivamente del Pleno— para facilitar el grado de coordinación de todos los órganos. Para conseguirlo, lo ideal sería que los Presidentes de las Comisiones formaran parte de la Junta de Portavoces, ejemplo de lo cual da muestras el Derecho comparado y algún caso de regulación reglamentaria autonómica visto con anterioridad.

De la necesaria coordinación de los órganos y la deseable intervención, por tanto, de los Presidentes de las Comisiones en las Juntas de Portavoces se da cuenta en frecuentes reuniones de Junta de Portavoces, en que se «recomienda por parte de la Junta de Portavoces» o «se recuerda por parte de la Junta de Portavoces» recomendar a la Mesa la inclusión en el Orden del Día de determinadas Comisiones<sup>63</sup> o temas concretos.

### **III.3.c. Miembros de pleno derecho: los portavoces de los Grupos Parlamentarios**

Son la figura clave no sólo de la Junta de Portavoces, por ser los únicos que tienen derecho al voto en la misma, sino también, extensivamente, en el funcionamiento de la Cámara.

---

<sup>61</sup> TORRES MURO, I., *Los órganos de Gobierno de las Cámaras*, op. cit., p. 257.

<sup>62</sup> VIVER PI-SUNYER, C., «Naturalesa jurídica, organització i funcionament del Parlament de Catalunya», en *Administració Pública*, n.º 4, junio-julio 1981, p. 117.

<sup>63</sup> Acta de la Junta de Portavoces de fecha 28 de noviembre de 1977.

Hay que señalar tres aspectos de interés en lo concerniente a esta figura de los Portavoces: de una parte, como ha afirmado Torres Muro<sup>64</sup>, los portavoces representan los intereses de los partidos políticos organizados en las Cámaras.

Por otra parte, entre el Grupo y su Portavoz no existe<sup>65</sup> una relación jurídica del mandato, de manera que, en principio, el portavoz debería decidir de manera autónoma sobre los asuntos que se dilucidan en la Junta. Sin embargo, inevitablemente pesa sobre ellos la inquietud de las posibles represalias si traicionan los intereses de sus representados<sup>66</sup>, activando la disciplina de grupo, con su cese inmediato.

Por último, es interesante destacar que, al igual que en Italia y en Francia, la composición de la Junta, en lo que afecta a los Portavoces de los Grupos, quiebra el principio de proporcionalidad numérica, como ha afirmado Torres Muro<sup>67</sup>, tanto frente al sistema de composición de las Comisiones como de la Diputación Permanente, y frente al supuesto alemán, cuyo *Altestenrat* está integrado por 23 miembros «en proporción» al número de miembros de cada Grupo Parlamentario.

Sin embargo, a nuestro parecer resulta irrelevante que el principio de proporcionalidad no se contemple en lo que atañe a la composición de la Junta, ya que éste *sí se refleja* a efectos prácticos, a través del sistema de voto ponderado.

Por último, hay que señalar que en esta categoría de miembros que componen la Junta de Portavoces hay que incluir asimismo a los representantes de las Agrupaciones constituidas en el seno del Grupo Mixto, a quienes se les reconoce los mismos derechos —voz y voto— que a los portavoces, según Resolución de la Presidencia<sup>68</sup>.

#### **III.4. Funcionamiento de la Junta de Portavoces y competencias**

Dada la ausencia de tradición histórica por parte de la institución de la Junta de Portavoces en España, recurriremos en el análisis de la misma, a su

---

<sup>64</sup> TORRES MURO, I., *Los órganos de Gobierno de las Cámaras*, p. 263.

<sup>65</sup> TORRES MURO, I., *Los órganos de Gobierno...*, p. 264.

<sup>66</sup> A tal efecto, sería de interés conocer cómo se aplica la disciplina interna en el ámbito de cada grupo parlamentario, que seguramente queda reflejada en los Reglamentos de los distintos grupos parlamentarios, pero el acceso a éstos es extremadamente difícil. De igual modo, se recoge en ellos la elección del Portavoz del Grupo.

<sup>67</sup> TORRES MURO, I., *Los órganos de Gobierno...*, *op. cit.* p. 265.

<sup>68</sup> Resoluciones de la Presidencia sobre Organización y Funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto de 9 de septiembre de 1986 y 10 de febrero de 1987 («B.O.C.» de 11 de septiembre de 1986 y 11 de febrero de 1987).

regulación en el Derecho comparado, procediendo asimismo al estudio de su regulación reglamentaria: provisional, definitiva y autonómica.

Antes de introducirnos en el estudio de la convocatoria de este órgano, conviene hacer una puntualización en torno a su funcionamiento y que no cabe insertarla en ningún apartado relativo a su convocatoria, ni toma de acuerdos de la Junta de Portavoces. Nos referimos a una cuestión formal previa y que deriva de todo órgano que asume la elaboración de un Acta: lo que concierne a la aprobación del Acta de la Junta de Portavoces. Como acto derivado de un Órgano Parlamentario —la Junta de Portavoces—, no existe previsión específica al respecto que afecte a la aprobación del Acta de la reunión de tal órgano, sin embargo, y la práctica<sup>69</sup> así lo confirma, no es precisa la aprobación explícita del Acta anterior, por lo que parece aplicarse analógicamente el sistema de aprobación de Actas del Pleno y de las Comisiones (art. 65, 1 y 2, RC), en virtud del cual se consideran aprobadas siempre que no se produzcan reclamaciones sobre su contenido en los diez días siguientes a la celebración de la sesión. Sin embargo, tampoco es éste un criterio uniforme, ya que también es frecuente la práctica de venir aprobada de manera explícita el Acta anterior.

En el ámbito del funcionamiento de la Junta de Portavoces hay que precisar tres aspectos: la convocatoria, la toma de decisiones y el carácter vinculante o no de su parecer en su ámbito competencial.

### III.4.a. Convocatoria de la Junta de Portavoces

Si bien en el Derecho Comparado se constata en términos generales la atribución de convocatoria de la Junta de Presidentes al Presidente de la Cámara, no por ello es exactamente homologable el grado de discrecionalidad con el que tal actividad es ejercitada por el Presidente. Así, frente a la mayor autonomía para convocar la Junta que goza el Presidente de la Asamblea en Francia<sup>70</sup>, en el supuesto italiano<sup>71</sup> esta facultad de disposición queda condicionada a que el Presidente de la Asamblea contacte previamente con el Presidente del Senado y los Presidentes de las Comisiones permanentes, lo que en el caso Alemán<sup>72</sup> se limita más aún al condicionar la facultad de Convocatoria del Presidente a que sea solicitada por un grupo parlamentario.

---

<sup>69</sup> Acta de la Junta de Portavoces de fecha 3 de agosto de 1977: Aprobación del acta anterior de forma implícita; y como ejemplo de aprobación expresa: Acta de la Junta de Portavoces de fecha 12 de diciembre de 1977.

<sup>70</sup> Artículo 48.1 del Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia, en *Boletín de Legislación Extranjera* (BLE). Reglamentos Parlamentarios. Estados Miembros de la CEE y Parlamento Europeo, 54-57, marzo-junio 1986.

<sup>71</sup> Artículo 23.2 del Reglamento de la Cámara de Diputados de Italia, Cortes Generales, p. 190, B.L.E. p. 426.

<sup>72</sup> Artículo 6 del Reglamento del Parlamento Federal Alemán. B.L.E., p. 92.

No es extraño que, dada la ausencia de tradición jurídica de nuestra Junta de Portavoces, el modelo diseñado por las disposiciones dictadas por la Presidencia<sup>73</sup> haya recibido una clara influencia del Derecho comparado en la regulación de dicha institución. En aquéllas, la convocatoria se hace recaer, al igual que en los ejemplos tratados del continente europeo, en el Presidente, y se acentúa la autonomía presidencial —aproximándose al caso francés— al no quedar condicionada por nada: «Los Presidentes de cada Cámara podrán reunir, siempre que lo estimen conveniente...»

Por su parte, en el Reglamento provisional del Senado, la convocatoria de la Junta de Portavoces (art. 17.1 R.p.S.) seguía muy estrechamente la regulación de la misma, prevista por las normas provisionales de la Presidencia, reservando al Presidente la facultad de convocar la Junta. Sin embargo, esta autonomía de convocatoria exclusiva del Presidente quedaba, a fin de cuentas, más mitigada que en las normas provisionales dictadas por la presidencia, ya que en el Reglamento provisional del Senado —como señala Santaolalla<sup>74</sup>— se hacía imperativa para el Presidente en los supuestos previstos por el artículo 18 R.p.S.<sup>75</sup>

La convocatoria de la Junta de Portavoces en el Reglamento provisional del Congreso no se hacía depender exclusivamente del Presidente, sino que la iniciativa para convocar la Junta de Portavoces se compartía con los grupos parlamentarios (art. 27 R.p.C.) siempre que concurriera la voluntad de la mitad más uno de los Grupos Parlamentarios.

La misma tendencia integradora de la facultad de Convocatoria de la Junta de Portavoces, nuclearizada exclusivamente en el Presidente, manifiesta el Reglamento del Senado (art. 43.1), aunque haciéndola imperativa también, como sucedía en el Reglamento provisional del Senado, en determinados supuestos, siguiendo fielmente la redacción del Reglamento provisional del Senado, al respecto.

Sin embargo, el Reglamento del Congreso (art. 39.1 RC) señala que el Presidente convoca: a iniciativa propia, o a petición de 2 grupos parlamentarios, o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, lo que evidencia que en el Congreso la convocatoria queda más independizada de la voluntad exclusiva del Presidente. Esta pérdida de autonomía presidencial se refleja

---

<sup>73</sup> Normas provisionales para la Constitución del Congreso de los Diputados y del Senado, de fecha 8 de julio de 1977. Constitución Española, trabajos parlamentarios. Vol I. Cortes Generales, Madrid, 1980, p. XXXIII.

<sup>74</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, Madrid, 1984, p. 136.

<sup>75</sup> Artículo 18 R.p.S: «La Junta de Portavoces será oída para fijar: a) Las fechas en que hayan de comenzar y terminar los períodos de sesiones de la Cámara. b) El orden del día de las Sesiones del Senado. c) Los criterios que contribuyan a ordenar y facilitar los debates y tareas de la Cámara.

asimismo en la desaparición de la «regularidad» (art. 27 R.p.C.) de tal convocatoria, como han puesto de relieve Solé Tura y Aparicio Pérez<sup>76</sup>.

La regulación reglamentaria autonómica contempla, de manera genérica, la convocatoria por parte del Presidente, haciéndola extensiva a petición de dos Grupos parlamentarios, y en algunos supuestos<sup>77</sup> se amplía el número de participantes.

De todo lo expuesto se constata una mayor independencia en la convocatoria de la Junta de Portavoces en el Congreso frente al Senado —como pone de relieve Jordi Capo<sup>78</sup>—, que la nucleariza en torno a la discrecionalidad del Presidente. Ello pone de relieve, a mi juicio, la intención que se tuvo de realzar el protagonismo de los Grupos parlamentarios en el ámbito del Congreso, frente al relieve que asume, por el contrario, la institución presidencial en el Senado, claramente dominante en este aspecto.

### *III.4.a.1. Frecuencia periódica de la convocatoria de la Junta de Portavoces*

Es éste un aspecto que no ha sido contemplado reglamentariamente ni en los Reglamentos provisionales, ni definitivos, renunciándose a ello expresa y deliberadamente, como se desprende de las explicaciones de Gómez Llorente en la Comisión de Reglamento del Congreso<sup>79</sup>, con lo que en este aspecto concreto se aproxima más al ejemplo alemán —que no determina frecuencia alguna periódica— frente a lo que sucede con la Conferencia de Presidentes francesa, que en principio es convocada semanalmente. Por otra parte, la práctica parlamentaria se ha ocupado de refutar los argumentos

---

<sup>76</sup> SOLÉ TURA, J., y APARICIO PÉREZ, M. A., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, op. cit., p. 139.

<sup>77</sup> Véase Reglamento del Parlamento de Galicia, artículo 38, en el que la convocatoria se amplía si así lo solicita la quinta parte de los miembros de la Cámara o en el Reglamento del Parlamento de Andalucía, artículo 37, ampliándose la convocatoria a petición de la décima parte de los miembros de la Cámara; o en la Asamblea Regional de Cantabria, artículo 37, en que se amplía asimismo la iniciativa de la Convocatoria a la quinta parte de los miembros de la Asamblea; en *Boletín de Legislación de las Comunidades Autónomas* (BCA), n.º 0, 1980/82, Cortes Generales.

<sup>78</sup> CAPO GIOL, J., «Consideraciones sobre los nuevos Reglamentos de las Cámaras, en sus aspectos organizativos», op. cit., p. 115.

<sup>79</sup> Diario de Sesiones de la Comisión de Reglamento, Congreso 1977, pp. 321-322: «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 en los distintos períodos del Parlamento tendrá que tener una periodicidad diferente».

aducidos para no regular la periodicidad de la convocatoria, al reunirse semanalmente los martes, práctica esta que seguramente se ha reflejado en los Reglamentos autonómicos al regular algunos de ellos la periodicidad de las reuniones de la Junta de Portavoces<sup>80</sup>, pues, como señala Torres Muro<sup>81</sup>, «la Junta de portavoces se ha consolidado como un órgano imprescindible para el buen funcionamiento de las Cámaras», haciendo, en consecuencia, a mi modo de ver claramente recomendable, su reunión periódica, aunque sea por vía de práctica parlamentaria.

#### III.4.a.2. *Quórum de la Junta de Portavoces*

Callan asimismo los Reglamentos de las Cámaras en lo referente a cuál deba ser la concurrencia numérica de la Junta de Portavoces para entenderse válidamente constituida, de igual modo que sucede con los modelos del Derecho Comparado a los que venimos refiriéndonos.

No así en lo que afecta a la regulación reglamentaria autonómica, que en algún Reglamento<sup>82</sup> se pronuncia expresamente en relación a las condiciones de constitución válida de la Junta de Portavoces. De cualquier modo, 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. Aun así, las Actas de las Juntas de Portavoces han dejado constancia de algunas ausencias de Portavoces de Grupos parlamentarios<sup>83</sup>.

#### III.4.b. **Toma de decisiones de la Junta de Portavoces**

De la dispersión que hace gala el Derecho comparado<sup>84</sup> en lo referente a la toma de decisiones de la Junta de Portavoces, hay disposiciones para to-

---

<sup>80</sup> Artículo 18.5 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias; artículo 23.3 Reglamento del Parlamento de Cataluña.

<sup>81</sup> Torres Muro, I., *Los órganos de Gobierno de las Cámaras*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. 285.

<sup>82</sup> Reglamento del Parlamento Vasco, artículo 29.1: «Se entenderá válidamente constituida cuando concurran la mitad más uno de los Grupos constituidos y representen la mayoría absoluta de la Cámara».

<sup>83</sup> Acta de la Junta de Portavoces de 21 de noviembre de 1977, en que no asistió el representante de la Minoría Vasca; Acta de 5 de diciembre de 1977, que reflejó la ausencia del representante de Minoría Catalana; Acta de 10 de abril de 1978: el representante del Grupo Comunista, el de Minoría Catalana y el del Grupo Vasco.

<sup>84</sup> Véase *Boletín de Legislación extranjera* (BLE), Reglamentos Parlamentarios, *op. cit.* Reglamento del Parlamento Federal Alemán, artículo 6.2; Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia, artículo 48.5; Reglamento de la Cámara de Diputados de Italia, artículo 23.3.

dos los gustos: desde la no atribución de facultad alguna para tomar decisiones, en el caso del Consejo Mayor Alemán (art. 6.2), reduciéndolo a un mero órgano asesor del Presidente y lugar de encuentro entre los Grupos y el Gobierno, pasando por el ejemplo francés (art. 48.5), en que la Conferencia de Presidentes está facultada para tomar acuerdos por voto ponderado, contando los Presidentes de Grupo con tantos votos como miembros tenga el Grupo, una vez deducidos los miembros que forman parte de la Conferencia, proyectando a su vez un tipo distinto el modelo italiano (art. 23.3), en cuya Conferenza dei Capi Gruppi sí que se toman acuerdos, pero exigiéndose para ello la unanimidad, y en caso de no haberla, asumiendo el Presidente individualmente —a la vista de las orientaciones y propuestas— la preparación del programa por un período de 2 meses, sometiéndolo al Pleno de la Cámara, y pronunciándose éste por votación nominal secreta.

En nuestro ordenamiento, de la lectura del artículo 21.1 de las Disposiciones dictadas por la Presidencia<sup>85</sup>, no parece que pueda considerarse a la Junta de Portavoces en aquel momento más que con simple carácter deliberante, al estilo del Consejo Mayor alemán, lo que no ha de extrañar si se considera que los órganos de representación de los Grupos no suelen tomar acuerdos formales en sentido jurídico, como ha señalado Torres Muro<sup>86</sup>.

No deja de ser significativo que, al igual que sucedía en las Normas Provisionales de la Presidencia, tampoco el Reglamento Provisional del Senado (art. 17) se pronuncie respecto a las votaciones, como tampoco lo hacía el Reglamento provisional del Congreso (art. 27), no contemplando referencia alguna en las votaciones en el seno de la Junta de Portavoces.

Estas reuniones son calificadas con los términos reglamentarios de «para tratar», omitiendo referencia alguna en torno a votación.

En la misma línea se manifiesta el Reglamento del Senado (art. 43).

Del carácter informal de los acuerdos adoptados por las Juntas de Portavoces dan claras muestras los términos frecuentemente utilizados en las Actas de las Juntas de Portavoces<sup>87</sup>, durante la vigencia del Reglamento provisional del Congreso (ya que en el Reglamento definitivo del Congreso sí que se formalizan los acuerdos), en las que aparecen expresiones como: «Se llegó al acuerdo», «se deliberó», «no se llegó a acuerdo», «adoptándose el acuerdo», etc.

<sup>85</sup> *Normas para la Constitución del Congreso de los Diputados y del Senado*, de 8 de julio de 1977, *op. cit.*, p. XXXIII.

<sup>86</sup> TORRES MURO, I., *Los órganos de Gobierno de las Cámaras*, *op. cit.*, p. 287.

<sup>87</sup> Acta de la Junta de Portavoces de 30 y 31 de agosto de 1977.

A pesar de la inexistencia de previsión alguna en torno al sistema de votación como medio de tomar acuerdos en la regulación hasta ahora expuesta, es especialmente interesante señalar aquí cómo la práctica parlamentaria ha diseñado una orientación política, como se refleja en algún Acta de la Junta de Portavoces<sup>88</sup> en que se deliberaba acerca de los incidentes en Santander con el Diputado Jaime Blanco.

En este Acta, el Portavoz de UCD, Sr. Pérez-Llorca, planteó cómo se deberían tomar los acuerdos de la Junta de Portavoces en lo sucesivo, estimándose que tendrían que adoptarse por «consenso unánime», y, de no conseguirlo, por voto ponderado.

Más significativo aún en la problemática sobre el modo de tomar acuerdos por la Junta de Portavoces en esta etapa en que no existía referencia reglamentaria específica, fue el hecho en que con motivo de la ordenación del debate en el Pleno<sup>89</sup>, al no haber acuerdo unánime el Sr. Pérez-Llorca solicitó que se decidiese la cuestión por «voto ponderado», lo cual se hizo.

Haciéndose constar en Acta, a petición del portavoz del Grupo Socialista, Sr. Guerra, «haberse adoptado el acuerdo en la forma de practicar la votación por medio del voto ponderado, como criterio a seguir en lo sucesivo».

Es de igual modo interesante la práctica parlamentaria sin precedente que sería aplicada también en esta etapa —que no había sido previsto aún el sistema de toma de acuerdos por voto ponderado, y que no se reflejaría hasta su regulación reglamentaria de 1982 en el Congreso—, en virtud de la cual se procedió a la aprobación de una propuesta<sup>90</sup> presentada por el Sr. Roca, que obtendría un respaldo mixto: siendo parte de la propuesta aprobada por unanimidad de todos los Grupos asistentes, y otra parte por voto ponderado, contando en este caso con la oposición del Grupo de UCD.

La regulación reglamentaria actual en el Congreso, así como la regulación reglamentaria autonómica<sup>91</sup>, prevén el carácter deliberante de la Junta mediante sistema de voto ponderado, a pesar de la contestación<sup>92</sup> que ha tenido este sistema de votación por un sector de la doctrina representado por

<sup>88</sup> Acta de la Junta de Portavoces de 6 de septiembre de 1977.

<sup>89</sup> Acta de la Junta de Portavoces de 6 de septiembre de 1977.

<sup>90</sup> Acta de la Junta de Portavoces de 26 de septiembre de 1977.

<sup>91</sup> *Boletín de Legislación Autonómica*, n.º 0, 1980-82, citado.

<sup>92</sup> Pues contradice el artículo 67.2 C.E.: «Los miembros de las Cortes no estarán ligados por mandato imperativo»; artículo 79.3 CE: «El voto de Senadores y Diputados es personal e indelegable». En este sentido se manifiestan: TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, 2; 2.ª edición, Madrid, 1988, p. 123; RECODER DE CASSO, E., «Comentarios al artículo 79.3», en *Comentarios a la Constitución*, dirigido por F. Garrido Falla, Edit. Civitas, S. A., Madrid, 1980; asimismo, RIPOLLÉS SERRANO, R., «El principio Constitucional de indelegación del voto ponderado y su alcance», en *Comentarios a las leyes políticas*, dirigido por O. Alzaga; Constitución Española de 1978, Tomo VI, Edersa; Editoriales de Derecho Reunidas, enero 1989.

Torres de Moral, Recoder de Casso, Ripollés Serrano, aunque otro sector representado por Torres Muro<sup>93</sup> no ve en esta práctica una vulneración constitucional, siguiendo en todo caso el precedente de la Conferencia de Presidentes francesa.

Por otra parte, el criterio de voto ponderado ha suscitado el desacuerdo frontal por parte de los grupos parlamentarios de la oposición, que consideran que el criterio del voto ponderado refleja miméticamente en la Junta de Portavoces el juego de la mayoría en el órgano plenario, *con el consiguiente beneficio para el Gobierno* (cuando éste cuenta con el respaldo mayoritario) en la fijación del orden del día, función básica de la Junta de Portavoces. Desde esta valoración, la Junta de Portavoces alcanza su máxima proyección, a mi juicio, adquiriendo una eficacia real cuando no existe ningún grupo parlamentario que cuente con la mayoría absoluta en las Cámaras. Es entonces cuando la Junta de Portavoces —como afirma Solé Tura y Aparicio Pérez<sup>94</sup>— se convierte en el órgano de negociación y compromiso, incluso para la interpretación de los mecanismos reglamentarios favorables a unas u otras mayorías.

En esta línea de discrepancia frontal por parte de la oposición, resulta muy elocuente la proposición de la Ley de Reforma del Reglamento del Congreso<sup>95</sup> presentada por el Grupo Parlamentario Mixto (Agrupación PDP), por la que se pretendía la desaparición del voto ponderado del artículo 39.4 RC, argumentando en su exposición de motivos: «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... Evitar que se confunda la legítima mayoría que adopta un acuerdo con la malentendida mayoría que impide un debate... Evitar el monopolio de la formación del orden del día por un solo grupo parlamentario, son las razones que han movido a esta agrupación de Diputados a presentar esta proposición de ley».

Sin embargo, hay que señalar que, a pesar de la previsión reglamentaria del voto ponderado, éste ha quedado reducido, en la práctica, como *último recurso para alcanzar un acuerdo*, una vez agotada la inclinación previa de lograr el consenso unánime, y sólo cuando éste no se haya alcanzado, y en casos de especial tensión<sup>96</sup> política, reflejándose así claramente el papel clave que asume la Junta en la superación de un parlamentarismo de tipo

<sup>93</sup> TORRES MURO, I., Los órganos de Gobierno de las Cámaras, *op. cit.* p. 293; no vé en esta práctica un mandato imperativo en el Portavoz, quien puede actuar en la Junta libremente. Pudiendo asimismo ser modificados los acuerdos de la Junta por el Pleno: artículo 68 RC.

<sup>94</sup> SOLÉ TURA, J., y APARICIO PÉREZ, M. A., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, *op. cit.*, p. 157.

<sup>95</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, BOCG, Congreso de los Diputados, n.º 54-1, serie B, Proposiciones de Ley, fecha 28 de febrero de 1987.

<sup>96</sup> Como en los casos siguientes: con ocasión de la sesión de investidura de Calvo Sotelo, Acta de la Junta de Portavoces de fecha 24 de marzo de 1981; con ocasión de fijar la fecha del

conflictual al que nos referíamos antes, según afirmación de Capo Giol<sup>97</sup>. Por esta razón nos parece acertada la afirmación de Solé Tura y Aparicio Pérez<sup>98</sup> cuando señalan: «El criterio de unanimidad refuerza el sistema consensual al hallarse presentes en la toma de decisión los representantes de las distintas facciones políticas que componen la Cámara. Por esa razón hubo un clima de gran consenso en la etapa constituyente».

Por todo lo cual se puede concluir, en primer lugar que a pesar de la previsión reglamentaria del sistema de voto ponderado para la toma de acuerdos de la Junta, no por ello se ha renunciado a la práctica de hecho de conseguir el consenso unánime de los grupos parlamentarios a través de sus portavoces, y en segundo lugar que la adopción de acuerdos no requiere, en consecuencia, ir precedida necesariamente de votación, configurando esto una manifestación del carácter de la Junta de Portavoces como lugar de encuentro, como afirmaba Capo Giol<sup>99</sup>.

Ahora bien, cabe plantearse qué sucedería en los supuestos en los que la Junta de Portavoces *no adoptara* acuerdos que fueran precisos para la ordenación de los trabajos parlamentarios sobre determinados asuntos respecto de los cuales no existiera previsión reglamentaria. ¿Podría entenderse que el Presidente asuma la competencia que se había atribuido a la Junta —aunque no necesariamente por el Reglamento— en función de lo dispuesto en el artículo 32.2, *in fine*, RC?<sup>100</sup> A mi parecer, cabe entenderse que se produce una absorción por parte del Presidente de una función o competencia que sería propia de la Junta de Portavoces por inhibición del órgano que no se pronunció sobre el asunto y por no haber previsión reglamentaria alguna al respecto, como quedó reflejado en la práctica parlamentaria<sup>101</sup> una vez más.

Como otra manifestación más del decisivo papel que asumió la práctica parlamentaria en las lagunas reglamentarias en lo concerniente a la forma de

---

Pleno de la Colza, Acta de la Junta de Portavoces de fecha 8 de septiembre de 1981; con motivo de dar prioridad en la ordenación de los trabajos parlamentarios al tema de adhesión a la OTAN o al de la Colza, entre otros.

<sup>97</sup> Vid. nota 3.

<sup>98</sup> SOLÉ TURA, J., y APARICIO PÉREZ, M. A., *Las Cortes Generales en el sistema Constitucional*, op. cit., p. 137.

<sup>99</sup> CAPO GIOL, Y., *Consideraciones sobre los nuevos Reglamentos de las Cámaras*, op. cit., p. 115.

<sup>100</sup> Artículo 32-2 R.C.: «Cuando en el ejercicio de esta función supletoria (el Presidente) se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la mesa y Junta de Portavoces».

<sup>101</sup> Acta de la Junta de Portavoces de fecha 26 de septiembre de 1977: «Si en el plazo de una semana los Grupos parlamentarios no presentan acuerdo sobre la distribución de escaños, se adoptará por la presidencia la correspondiente decisión». No deja de sorprender en todo caso la ausencia de previsión reglamentaria de las Cámaras al respecto en materia de distribución de escaños, frente a lo que sucede en la regulación reglamentaria autonómica, que sí lo contempla: Reglamento del Parlamento de Andalucía, artículo 38-4.

acuerdos, es de señalar la «forma de votación». Ni en la regulación reglamentaria provisional ni en la definitiva se define un criterio específico al respecto, reivindicando para sí la propia Junta la forma de proceder en cada caso, como quedó demostrado en la práctica<sup>102</sup>.

Una última observación cabe señalar en orden al sistema de forma de acuerdos es la excepción al criterio del voto ponderado reglamentariamente prevista, configurada por el requisito de la unanimidad exigido, a título excepcional, por el artículo 67.4 RC: «La Junta de Portavoces, por razones de urgencia y unanimidad, podrá acordar la inclusión en el orden del día de un determinado asunto, aunque no hubiera cumplido todavía los trámites parlamentarios», precepto éste que ha tenido ya aplicación práctica con carácter general, en relación con la Resolución de la Presidencia para el desarrollo de los artículos 180 a 184 del RC, en materia de presentación de interpelaciones<sup>103</sup>.

#### III.4.c. El carácter bipolar de la Junta de Portavoces en su ámbito competencial reglamentario

La naturaleza de la actuación de la Junta de Portavoces es variable, como afirma Santaolalla<sup>104</sup>, actuando en algunos casos como órgano decisorio y en otros como meramente consultivo.

En el ámbito del Derecho comparado queda patente esta naturaleza bipolar de la Junta, como se aprecia en los diferentes modelos de Junta de Portavoces. Así, en el *Altstenrat* o Consejo Mayor alemán (art. 6, 2 y 3, del Reglamento del Parlamento Federal alemán) se establece: «El Consejo Mayor secunda al Presidente en sus tareas de dirección de los negocios parlamentarios», lo que evidencia una función puramente asesora. La Conferencia de Presidentes francesa ha perdido el papel decisivo que otrora disfrutó en sus propuestas de orden del día, quedando éste condicionado por el Gobierno en aplicación del artículo 48 de la Constitución francesa, y en su caso por el Pleno de la Asamblea (art. 48.7 del Reglamento de la Asamblea), debiendo ésta resolver sobre el conjunto del orden del día propuesto, sin que quepan enmiendas. En el caso italiano, el programa presentado por la Conferenza dei Presidenti di Gruppo (art. 23.3 del Reglamento de la Cámara) cobra fuerza vinculante una vez comunicado a la Cámara en Pleno.

<sup>102</sup> Acta de la Junta de Portavoces de 13 de septiembre de 1977: «Defendiéndose por el Sr. Peces-Barba la forma de votación nominal y secreta, en base a un precedente anterior y al artículo 59 del Reglamento de 1971», y haciéndose constar en Acta, a petición del Sr. Pérez-Llorca «el derecho subjetivo de todos los grupos parlamentarios de invocar el Reglamento de 1971».

<sup>103</sup> Reunión de la Junta de Portavoces de fecha 12 de julio de 1983.

<sup>104</sup> SANTAOLALLA LOPEZ, F., *Derecho Parlamentario Español, op. cit.*, p. 136.

En nuestro ordenamiento no hay un pronunciamiento expreso en torno a si sus acuerdos son o no vinculantes, ya que a veces la consulta aparece como preceptiva pero no vinculante, y en otros, además de preceptiva, figura como vinculante, por lo que, como afirma Oller Sala<sup>105</sup>, «para apreciar la diferencia entre una y otra situación hay que acudir a la literalidad de los preceptos».

Desde esta posición, las normas provisionales dictadas por la Presidencia no conferían carácter vinculante a ninguna de las dos previsiones para las que debía ser convocada la Junta de Portavoces (art. 21.1): «para deliberar sobre el orden del día y sobre la ordenación de los debates».

Tampoco el Reglamento provisional del Senado dotó de fuerza vinculante a este órgano, como se deduce del artículo 18 R.p.S: «La Junta de Portavoces será oída para fijar:

- a) Las fechas en que hayan de comenzar y finalizar los períodos de sesiones de la Cámara.
- b) El orden del día de las sesiones del Senado.
- c) Los criterios que contribuyen a ordenar y facilitar los debates y tareas de la Cámara.

Quedando así relegada la Junta de Portavoces a un mero órgano de consulta o asesoramiento, frente a la potenciación que experimenta a tal fin la Mesa del Senado (art. 61.2 R.p.S): «El orden del día del Pleno y Comisiones será fijado por el Presidente del Senado de acuerdo con la mesa y oídos el Gobierno y la Junta de Portavoces», lo cual ha hecho dudar a algún sector de la doctrina, representado por Pérez-Serrano Jauregui<sup>106</sup>, sobre su naturaleza de órgano interno en la Cámara del Senado.

Sin embargo, el R.p.C. atribuía a la Junta de Portavoces carácter vinculante en determinados supuestos, tanto en la fijación de sesiones del Pleno del Congreso, al margen de las previstas ordinariamente (art. 50.a R.p.C.)<sup>107</sup>, como asimismo en la fijación del orden del día (art. 54 R.p.C)<sup>108</sup>.

---

<sup>105</sup> Oller Sala, D., *La Junta de Portavoces. Instrumento Político de negociación...*, op. cit., p. 145.

<sup>106</sup> PÉREZ SERRANO JÁUREGUI, N., «Hacia una teoría de los actos parlamentarios», en *Revista de Derecho Político*, n.º 9, UNED, 1981, p. 77.

<sup>107</sup> Artículo 50.a R.p.C.: «Podrán celebrarse sesiones en días diferentes a los señalados... por decisión del Presidente aceptada por los Portavoces de los grupos parlamentarios».

<sup>108</sup> Artículo 54 R.p.C: «El orden del día del Pleno y de las Comisiones será fijado por el Presidente del Congreso de acuerdo con la Junta de Portavoces».

Del carácter vinculante o no vinculante que asume la institución en los Reglamentos actuales de las Cámaras cabe señalarse tres ámbitos competenciales en que la Junta de Portavoces despliega su actividad:

- A. En cuanto a la *Programación de los trabajos Parlamentarios*.
- B. En cuanto a la *Organización de los trabajos Parlamentarios*.
- C. En cuanto a la *Creación de otros órganos Parlamentarios y designación de personas*.
- A. Programación de los trabajos Parlamentarios: Mientras que el Reglamento del Congreso prevé *vinculante* el acuerdo de la Junta sobre la fijación del orden del día del Pleno (art. 67.1 RC)<sup>109</sup>, por el contrario la fijación del orden del día en el Senado corresponde al Presidente de acuerdo con la Mesa, una vez oída la Junta de Portavoces (arts. 44.b RSJ y 71.1 RS)<sup>110</sup>, *no siendo vinculante* su parecer.

Por otra parte, la fijación del calendario de las actividades del Pleno y de las Comisiones en el Congreso, corresponde a la Mesa, si bien la Junta de Portavoces deberá ser oída previamente<sup>111</sup> (art. 31.6 RC), de lo que se desprende su carácter de acuerdo no vinculante, guardando silencio el Reglamento del Senado, por lo que podemos afirmar con Oller Sala<sup>112</sup> que la Junta de Portavoces no tiene una intervención directa ni decisiva en la programación del trabajo del Pleno ni de las Comisiones, en lo que atañe a la fijación del calendario de actividades.

- B. En cuanto a la organización de los trabajos parlamentarios, el Reglamento del Congreso considera vinculante el parecer favorable de la Junta de Portavoces en el ejercicio de la función supletoria del Reglamento que asume el Presidente (art. 32.2 RC)<sup>113</sup>, mientras que el Congreso guarda silencio al respecto.

---

<sup>109</sup> Artículo 67.1 RC: «El orden del día del Plan será fijado por el Presidente de acuerdo con la Junta de Portavoces».

<sup>110</sup> Artículo 44.b RS: «La Junta de Portavoces será oída para fijar el orden del día de las sesiones del Senado».

Artículo 71.1 RS: «El orden del día del Pleno será fijado pro el Presidente del Senado, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces».

<sup>111</sup> Artículo 31.6 RC: «Corresponde a la Mesa... fijar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones para cada período de sesiones... previa audiencia de la Junta».

<sup>112</sup> OLLER SALA, D., *La Junta de Portavoces...*, *op. cit.* p. 141.

<sup>113</sup> Artículo 32.2 RC: «Cuando en el ejercicio de esta función supletoria (el Presidente) se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar parecer favorable de la Junta de Portavoces».

Por otra parte, *resulta vinculante* el criterio de urgencia que puede adoptar la Junta de Portavoces en el Senado, en la presentación de interpelaciones (art. 172 RS)<sup>114</sup>, mientras que el Congreso guarda silencio al respecto.

Resulta asimismo *vinculante* ha propuesta de la Junta de Portavoces en los supuestos de modificación de las fechas de celebración de las Sesiones del Pleno, respecto a lo establecido, tanto del Congreso (art. 62.2 RC)<sup>115</sup> como del Senado (art. 76 RS)<sup>116</sup>.

Del mismo modo resulta vinculante en el Congreso el acuerdo de la Junta de Portavoces para determinar el número de preguntas a incluir en el orden del día de cada sesión plenaria y el criterio de distribución entre los Diputados (art. 188.2 RC)<sup>117</sup>, mientras que el Reglamento del Senado no atribuye carácter vinculante a esta función (art. 163.2 RS)<sup>118</sup>, como tampoco le confiere carácter vinculante para el supuesto de preguntas reiterativas (art. 166.2 RS)<sup>119</sup>.

No se requiere el acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces, sino tan sólo su parecer en lo referente a la ordenación del debate, concesión de la palabra y fijación del tiempo de intervención de las Comisiones en el Congreso (art. 52.4 RC)<sup>120</sup>, así como en lo relativo a la fijación de las fechas en que hayan de comenzar y finalizar los períodos de sesiones del Senado y la ordenación de los debates del Senado (art. 44, a y c, RS)<sup>121</sup>. Tampoco se precisa el acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces para los supuestos de ordenación de debates y votaciones en el Congreso (arts. 73.2 y 118.2

---

<sup>114</sup> Artículo 172 R.S: «Todo ello con independencia del criterio de urgencia que por el tema objeto de interpelación, pueda adoptar la Mesa y la Junta de Portavoces».

<sup>115</sup> Artículo 62.2 RC: «Podrán (las sesiones) celebrarse en días diferentes a los señalados, por acuerdo de la Mesa del Congreso aceptada por la Junta de Portavoces».

<sup>116</sup> Artículo 76 RS: «El Pleno del Senado celebrará sus sesiones de martes a jueves salvo que la misma Cámara... a propuesta de la Junta de Portavoces... acuerde que se celebren en otros días de la semana».

<sup>117</sup> Artículo 188.2 RC: «Sin perjuicio de este criterio, el Presidente de acuerdo con la Junta de Portavoces señalará 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».

<sup>118</sup> Artículo 163.2 RS: «Sin perjuicio de este criterio, 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 del Pleno y la distribución entre Senadores pertenecientes a cada Grupo Parlamentario».

<sup>119</sup> Artículo 166.2 RS: «La Mesa, oída la Junta de Portavoces podrá declarar no admisible a trámite aquellas preguntas que pudieran ser reiterativas...».

<sup>120</sup> Artículo 52.4 RC: «El Presidente, oída la Junta de Portavoces está facultado para ordenar el debate, conceder la palabra, y fijar los tiempos de las intervenciones».

<sup>121</sup> Artículo 44.a RS: «La Junta de Portavoces será oída para fijar las fechas de comienzo y fin de los períodos de Sesiones de la Cámara».

Artículo 44.b RS: «La Junta de Portavoces será oída para fijar los criterios que contribuyan a ordenar y facilitar los debates y tareas del Senado».

RC)<sup>122</sup> ni tampoco para los debates y votaciones de mociones de censura (art. 177.3 RC)<sup>123</sup>.

Tampoco resulta vinculante la intervención de la Junta de Portavoces en los supuestos de tramitación de informes que se someten al Senado (art. 183 RS) y requerimiento de informes al Tribunal de Cuentas (art. 203.3 RC) sobre apertura de un turno especial para intervención de Diputados.

Del mismo modo, tampoco resulta vinculante el criterio de la Junta de Portavoces en lo concerniente a plazos y duración de turnos de palabra en la revisión constitucional, tanto en el Pleno (art. 153 RS) como en Comisión y en la Ponencia (art. 154.2 RS), en el Senado, mientras que el Congreso guarda silencio al respecto.

En todos estos casos, es de señalar que se hace precisa reglamentariamente en todo caso *la voluntad concurrente del Presidente de la Cámara*.

Para los supuestos siguientes tampoco resulta vinculante el parecer de la Junta de Portavoces, pero se requiere *la voluntad concurrente de la Mesa*, tal es el caso de las discrepancias presentadas por un Diputado o grupo respecto a las decisiones adoptadas por ella (art. 31.2 RC), ni en el supuesto de la composición numérica de las Comisiones (art. 40.1 RC), ni en el supuesto de calificación de los proyectos o proposiciones de Ley (art. 130.1 RC), guardando silencio por su parte el Senado en todos estos supuestos. Tampoco será vinculante el parecer de la Junta de Portavoces en el Senado en lo que concierne a reducir el plazo para exponer las interpelaciones en el Senado (art. 171.2 RS), mientras que el Reglamento del Congreso, por el contrario, hace recaer todo el peso del acuerdo —que deberá *excepcionalmente ser adoptado por unanimidad de la Junta de Portavoces*— para el supuesto de inclusión de algún asunto en el orden del día, por razones de urgencia<sup>124</sup>.

Tampoco resulta vinculante el parecer de la Junta de Portavoces en el Senado para la fijación de fecha en que el Gobierno efectúe una declaración derivada de una moción (art. 179.1 RS), ni para determinar la sesión y procedimiento en que deban debatirse esas mociones (art. 182.2 RS), guardando silencio el Reglamento del Congreso en ambos casos.

<sup>122</sup> Artículo 73.2 RC: «Lo establecido en el Reglamento se entiende sin perjuicio de las facultades del Presidente para ordenar el debate... oída la Junta de Portavoces...»

Artículo 118.2 RC: «La Presidencia, oídas la Mesa y la Junta de Portavoces podrá ordenar los debates y votaciones...»

<sup>123</sup> Artículo 177.3 RC: «Si se hubiera presentado más de una moción de censura, el Presidente de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar...»

<sup>124</sup> Resolución de la Presidencia para desarrollo de los artículos 180-184 en relación con el artículo 67.4 del Reglamento del Congreso. Abriéndose la posibilidad de incluir las interpelaciones en el orden del día del Pleno, por razones de urgencia. *BOCG* Congreso Diputados n.º 1, serie E, de 17 de septiembre de 1983.

En otros supuestos, como los que a continuación se refieren, tampoco resulta vinculante el parecer de la Junta de Portavoces, requiriéndose solamente la *voluntad concurrente del Pleno de la Cámara*. Tal es el caso de la tramitación de un proyecto de Ley en lectura única (art. 150.1 RC), o el caso de aprobación de proyectos o proposiciones de Ley por la Comisión legislativa correspondiente (art. 130.1 RS), o en materia de avocación por el Pleno del Congreso sobre la aprobación final de proyectos y proposiciones de Ley (art. 149.1 RC), o en lo referente a la publicación en el *BOCG* de las propuestas de leyes de armonización en el que no resulta vinculante el parecer de la Junta en la Cámara del Senado (art. 141.3 RS), guardando silencio el Congreso.

Por último, cabe señalar un supuesto en que se hace vinculante el acuerdo de la Junta de Portavoces, a la vez que se requiere asimismo la voluntad concurrente de la Mesa de la Cámara, para los supuestos de comparecencia del Gobierno (art. 203.1 RC)<sup>125</sup>.

- C. En cuanto a la creación de otros órganos parlamentarios y designación de personas, cabe señalar que la opinión de la Junta de Portavoces se hace preceptiva únicamente en el Congreso —no así en el Senado, que guarda silencio al respecto— y sin tener carácter vinculante, como queda reflejado en los siguientes casos: para determinar la composición de las Comisiones (arts. 40.1 y 50.1 RC)<sup>126</sup>, o para decidir la creación de comisiones no permanentes (art. 53 RC)<sup>127</sup>, o para el supuesto de elección de personas a propuesta de la Mesa y aceptada por el Pleno (art. 206 RC)<sup>128</sup>.

En la regulación reglamentaria autonómica, se sigue muy estrechamente la línea general de vinculación o no vinculación de acuerdos de la Junta de Portavoces del Reglamento del Congreso, sin embargo hay que destacar algunos supuestos de la regulación reglamentaria autonómica que no se contemplan en la regulación reglamentaria de las Cortes Generales, y en los que específicamente se requiere el acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces para:

---

<sup>125</sup> Artículo 203.1 RC: «Los miembros del Gobierno comparecerán ante el Pleno por acuerdo de la Mesa y de la Junta de Portavoces...»

<sup>126</sup> Artículo 40.1 RC: «Las Comisiones... estarán formadas... en número que indique la Mesa, oída la Junta de Portavoces».

Artículo 50.1 RC: «El Pleno a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces podrá acordar la creación de otras Comisiones...»

<sup>127</sup> Artículo 53 RC: «La creación de comisiones no permanentes... podrá acordarse por la Mesa del Congreso... previa audiencia de la Junta de Portavoces».

<sup>128</sup> Artículo 206 RC: «En el caso de que hubieran de elegirse otras personas... la elección se realizará en la forma que proponga la Mesa, oída la Junta de Portavoces».

- El reparto de escaños entre los Parlamentarios<sup>129</sup>.
- Fijar el número de Senadores que corresponden proporcionalmente a cada Grupo Parlamentario<sup>130</sup>.
- Determinar la prórroga o reducción de plazos establecidos en el Reglamento<sup>131</sup>.

De lo hasta ahora referido se puede extraer alguna conclusión:

En primer lugar, que el Reglamento provisional del Senado no atribuía a la Junta de Portavoces carácter vinculante a sus intervenciones, reduciendo su actividad a un simple carácter pasivo de: ser oída, sin que su opinión tuviera que obligar a la Mesa o al Presidente.

En segundo lugar, que, en la escasa regulación en el Reglamento provisional del Congreso de que fue objeto la Junta de Portavoces, su intervención tenía siempre carácter vinculante, quedando en consecuencia la Presidencia o la Mesa condicionadas por el parecer de la Junta de Portavoces.

En tercer lugar, que en la actual regulación reglamentaria de la Junta de Portavoces tanto del Congreso como del Senado se reflejan, además de intervenciones de carácter meramente pasivo del instituto, en las que se limita a «ser escuchada», otras de sus intervenciones cobran carácter vinculante, condicionando así a la Mesa y/o a la Presidencia. Por ello se comprende que fuera calificada por Manzella<sup>132</sup> la Junta de Portavoces como «l'organo della programmazione parlamentare», aunque, como bien afirma Oller Sala<sup>133</sup>, en el caso español la Junta de Portavoces no adquiere el protagonismo de la Conferenza dei Presidenti italiana, en la que la actividad de la Junta es en exclusiva, y no «de acuerdo» con la Presidencia o la Mesa.

Por ello, a mi parecer, el peso real de los acuerdos vinculantes de la Junta de Portavoces habrá que analizarlo en razón a la preponderancia o relevancia que tal institución adquiriera en las diferentes legislaturas respecto a los demás órganos de Gobierno de la Cámara.

Por último, que las disposiciones reglamentarias autonómicas en cuanto al grado de vinculación de los acuerdos de las Juntas de Portavoces, siguen

---

<sup>129</sup> Artículo 48.1 del Reglamento del Parlamento Vasco y artículo 50.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña.

<sup>130</sup> Artículo 132.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña; artículo 166.2 del Reglamento del Parlamento Andaluz.

<sup>131</sup> Artículo 96 del Reglamento del Parlamento de Galicia.

<sup>132</sup> MANZELLA, A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bolonia, 1977, p. 102.

<sup>133</sup> OLLER SALA, D., *La Junta de Portavoces, instrumento político de negociación...*, op. cit., p. 146.

básicamente la línea marcada por el Reglamento del Congreso atendiendo al triple perm aludido con anterioridad, si bien se atribuyen «*además*» algunas prerrogativas que no han sido asignadas a la Junta de Portavoces del Congreso.

Cabe aludir a un aspecto del funcionamiento del órgano de la Junta de Portavoces que hace referencia a la regularidad en que la Junta se reúne, respecto a la que tanto el Reglamento del Congreso como el del Senado no se pronuncian, lo que, paradójicamente, choca con la regulación reglamentaria de que es objeto en el Parlamento de Cataluña (art. 23.3) y en el de Andalucía (art. 37.1), que se prevé la reunión quincenal de la Junta de Portavoces como mínimo. Sin embargo, la praxis parlamentaria ha venido a llenar esta laguna reglamentaria haciéndola habitual antes de los Plenos de las Cámaras, como lo pone de manifiesto la revisión de las Actas de la Junta de Portavoces<sup>134</sup>.

De igual modo, no existe previsión reglamentaria específica en torno a la explicación de voto por parte de los miembros de la Junta de Portavoces. En este sentido es especialmente significativa la creación del precedente que, con motivo de la proposición de Ley de Amnistía, sentó la Junta de Portavoces en el Acta de la Junta de Portavoces de fecha 14 de octubre 1977, permitiéndosele la explicación de voto al Sr. Letamendía y al Sr. Gómez de las Rocas.

#### III.4.d. **Ámbito competencial no regulado reglamentariamente**

Si bien el ámbito competencial de la Junta de Portavoces ha sido contemplado reglamentariamente con una gran asistematicidad, lo que dificulta la pretensión de establecer criterios clasificatorios al respecto, lo cierto es que las competencias atribuidas a la Junta de Portavoces han quedado desde 1982 reflejadas en el articulado de los Reglamentos de forma tasada. Sin embargo, la doctrina es acorde<sup>135</sup> en considerar que la justa delimitación de tales competencias la proporciona la propia práctica parlamentaria, e incluso que las actuaciones más significativas e interesantes de la Junta se extraen de la práctica parlamentaria, sin que estén expresamente previstas en norma jurídica alguna.

---

<sup>134</sup> Acta de la Junta de Portavoces de fecha 20 de febrero de 1978, deliberante del orden del día del Pleno a celebrar el 1 de marzo de 1978; Acta de la Junta de Portavoces de fecha 10 de abril de 1978, para el Pleno del día 12 de abril de 1978.

<sup>135</sup> OLLER SALA, D., *La Junta de Portavoces...*, *op. cit.*, p. 151; en el mismo sentido, TORRES MURO, I., *Los órganos de gobierno de las Cámaras...*, *op. cit.*, p. 280.

Por ello, se hace preciso recurrir a la práctica parlamentaria, superando el análisis meramente jurídico de la actuación de la Junta de Portavoces para conocer el alcance real de su actividad tanto en la etapa constituyente, como posteriormente, una vez que la actividad de la Junta de Portavoces fue regulada reglamentariamente, aunque en la etapa constituyente la actividad de la Junta de Portavoces es donde alcanza un relieve más significativo.

Así, en esta primera etapa la Junta de Portavoces, como señala Oller Sala<sup>136</sup>, tuvo una función determinante en lo relativo al seguimiento de la actividad gubernamental, al tomar el acuerdo de que la Comisión de Interior mantuviera reuniones periódicas con representantes del Ministerio del Interior<sup>137</sup>, desplegando una función de control. Ésta se proyectaría asimismo a otros órganos, como el caso de censurar a la presidencia reprochándole falta de neutralidad o rigor en el cumplimiento de los acuerdos adoptados por la propia Junta de Portavoces<sup>138</sup>. Asimismo asumió funciones de adopción de acuerdos extraoficiales, al margen de la sesión formalmente convocada<sup>139</sup>.

Por último —y no menos importante—, pueden señalarse como funciones que asimismo han sido practicadas por la Junta de Portavoces al margen de no estar previstas reglamentariamente, sino por práctica parlamentaria tan sólo, las que derivan de la relevancia política que asumen los miembros de la Junta de Portavoces, que, como afirma Torres Muro<sup>140</sup>, al ostentar responsabilidades de cierta importancia, proyectan ampliamente sus competencias, haciendo valer su condición de lugar de encuentro entre los grupos parlamentarios, o de éstos y los órganos de dirección de la Cámara: por ejemplo, en el supuesto de declaraciones institucionales que pueden ser aprobadas sin debate —como es usual en los casos de terrorismo<sup>141</sup>—, siendo en la Junta el foro en el que se propone el texto para su aprobación o no.

Asimismo resulta deducible de la práctica parlamentaria la condición asumida por las Juntas de Portavoces, como una prolongación de ésta, en

<sup>136</sup> OLLER SALA, D., *La Junta de Portavoces...*, *op. cit.*, p. 152.

<sup>137</sup> *D. S. Congreso*, n.º 12.

<sup>138</sup> *Diario de Sesiones del Senado*, n.º 9, de 26 de julio de 1977: El Sr. Villar Arregui reprocha al Presidente Interino que no está aplicando el acuerdo al que llegó la Junta de Portavoces en materia de votaciones secretas. De igual modo la reconvención a la Presidencia en el Acta de Junta de Portavoces de fecha 25 de abril de 1978, en que el Sr. Ramos Fernández-Torrecilla manifiesta la protesta de su grupo por no haberse oído a la Junta de Portavoces para la fijación del orden del día de la Comisión de Suplicatorios.

<sup>139</sup> Acta de la Junta de Portavoces de 20 de septiembre de 1978, en relación al acuerdo de posponer el Pleno en el que se discutirá el Dictamen de la Constitución elaborado por el Senado, manifestando el Presidente que han mediado conversaciones entre él y otros portavoces de grupos.

<sup>140</sup> TORRES MURO, I., *Los órganos de Gobierno de las Cámaras...*, *op. cit.*, p. 281.

<sup>141</sup> Acta de la Junta de Portavoces de fecha 22 de febrero de 1984 sobre el asesinato del Senador Enrique Casas.

materia competencial no reglada, pero en la que se activan las relaciones entre Presidente, Mesa y Grupos, al ser utilizadas tales Juntas como foro idóneo para comentar ciertas actitudes de los parlamentarios, inasistencia de gran número de diputados<sup>142</sup>, exhortos<sup>143</sup> de la Presidencia ante la Junta, para intentar evitar discursos excesivamente largos, etc.

### **III..5. Naturaleza jurídica de la Junta de Portavoces. El carácter poliédrico de la institución en la doctrina**

Aunque la regulación reglamentaria no se manifiesta uniforme en torno a la consideración de órgano de la institución de la Junta de Portavoces, al menos no de manera tan diáfana como en el supuesto de la Mesa (art. 35.1 RS y 30.1 RC), no por ello se renuncia de manera categórica a atribuirle tal condición, como se desprende del artículo 43.2 RS: «A las reuniones de este órgano, además de los portavoces de los Grupos Parlamentarios...», aunque el Congreso silencie tal designación.

Al abordar el tema, la doctrina del Derecho Parlamentario proyecta la problemática en una variada valoración:

1. Desde abrigar dudas sobre la condición de órgano de la Junta de Portavoces<sup>144</sup>, por no configurar un órgano colegiado perfecto: «La Conferenza dei Presidenti seppure divenuta ormai organo collegiale necessario, conserva ancora anomalie da farla riterene un collegio imperfecto».
2. A integrarlo como un órgano más entre los demás órganos de la Cámara, sin mayores complicaciones<sup>145</sup> en la determinación de su naturaleza jurídica.
3. O bien enfatizando especialmente su condición de órgano<sup>146</sup> por los poderes que en la propia Cámara tienen, tanto por Reglamento como por praxis, para marcar más la diferencia con respecto a los grupos parlamentarios que carecen de tal condición<sup>147</sup>.

---

<sup>142</sup> Acta de la Junta de Portavoces de 23 de octubre de 1979.

<sup>143</sup> Acta de la Junta de Portavoces de 26 de abril de 1983.

<sup>144</sup> TOSI, D., *Diritto Parlamentare*, Milán, 1974, p. 214.

<sup>145</sup> DI CIOLO, *Il Diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milán, 1980, p. 279.

<sup>146</sup> MANZELLA, A., *Il Parlamento*, Bolonia, 1977, Il Mulino, p. 136.

<sup>147</sup> TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, op. cit., p. 136.

4. O bien la posición doctrinal asumida por Torres del Mora<sup>148</sup>, que, sin negar su condición de órgano, en términos generales, matiza distinguiendo entre órganos rectores (que acentuarían en sus decisiones la neutralidad de la aplicación del Reglamento) y los órganos representativos de los Grupos Parlamentarios (cuyas decisiones, al estar más condicionadas por la opinión de éstos, responden a criterios de confrontación política).
5. Aún cabe otra valoración como la aportada por Pérez-Serrano Jáuregui<sup>149</sup>, que aun reconociendo como órgano «aquel que es capaz de imputar su actividad a la Cámara...», sin embargo no considera que esta prerrogativa sea aplicable a la Junta de Portavoces en el Senado igual que en el Congreso, por el papel que asume la Junta de Portavoces en la Cámara Alta, de órgano consultivo y no decisorio.

En todo caso, convenimos con Torres Muro<sup>150</sup> en la valoración que efectúa sobre la consideración de órgano de la Junta de Portavoces, al margen de que su carácter, en ocasiones meramente consultivo, no debe entenderse como justificación para negársele tal condición de órgano, por lo que aun 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, entendiendo éste 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 éstas vinculantes.*

Por todo ello concluimos en el reconocimiento en la Junta de Portavoces de la condición de órgano de la Cámara al margen del carácter no vinculante que en ocasiones puedan tener sus opiniones.

### **III.6. Conclusión: Relevancia de la Junta de Portavoces en la actualidad**

La escasa regulación sobre los órganos de Gobierno de la Cámara de la que se había hecho gala en los Reglamentos provisionales de las Cámaras,

---

<sup>148</sup> TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, op. cit., p. 121.

<sup>149</sup> PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N., «Los Actos Parlamentarios», *Revista Derecho Político*, UNED, n.º 9, 1981, p. 77.

<sup>150</sup> TORRES MURO, I., *Los órganos de Gobierno de las Cámaras*, op. cit., p. 229.

como afirma Oller Sala<sup>151</sup>, y más aún antes de éstos, posibilita un margen amplio de actuación y decisión a la Junta de Portavoces, gozando en esta etapa de una gran importancia, al punto de llegar a convertirse, como afirma López Garrido<sup>152</sup>, en el «centro de todo el sistema parlamentario» y verdadero órgano decisorio en casos de importancia política.

Sin embargo, la dotación de poder de la que se ha hecho objeto a la Presidencia y a la Mesa de la Cámara a través de la regulación reglamentaria de 1982 se ha traducido en una reducción del amplio campo de acción que gozaba en la etapa constituyente, e incluso hasta 1979, en que, como afirma Torres Muro<sup>153</sup>, se refuerza la figura del Presidente, a costa de recortar poderes a la Junta de Portavoces.

Convenimos con Torres Muro en que el dominio hegemónico del Grupo Socialista en las Cámaras y la aplicación plena de la regulación reglamentaria definitiva han condicionado y limitado la importancia de la Junta en los últimos tiempos, reflejándose de forma más clara en el Congreso, puesto que en el Senado la importancia de este órgano siempre fue inferior, al limitarse a tener un simple carácter consultivo.

Como explicación última a la búsqueda de las causas que explican la pérdida de protagonismo de la Junta de Portavoces, en la actualidad acordamos con Oller Sala<sup>154</sup> en atribuirles a:

1. A que la función de suplencia de la carencia normativa existente, por la Junta de Portavoces, no puede tener hoy la misma intensidad, al haber mediado una regulación reglamentaria completa, y siendo difícil encontrar vacíos legales en los que la Junta de Portavoces pueda actuar.
2. Porque nuestra etapa política actual no es comparable con aquella en la que se perfiló todo el sistema político-constitucional, siendo decisivo el protagonismo de la Junta de Portavoces, al ser sede idónea de negociación en la relación gobierno y Parlamento.
3. La mayoría absoluta de un solo partido, que limita ostensiblemente las posibilidades de maniobra y negociación de las minorías,

---

<sup>151</sup> OLLER SALA, D., *La Junta de Portavoces...*, op. cit., p. 151.

<sup>152</sup> LÓPEZ GARRIDO, D., *Gobierno y Parlamento: Las relaciones internas*, I Jornadas de Estudios Constitucionales, Barcelona, 1984, p. 3.

<sup>153</sup> TORRES MURO, I., *Los órganos de Gobierno...*, p. 299.

<sup>154</sup> OLLER SALA, D., *La Junta de Portavoces...*, op. cit., p. 154.

pues, como afirma Oller Sala<sup>155</sup>: «El compromiso entre mayoría y minoría es parte esencial a la democracia, y las posibilidades de expresión de la minoría en la voluntad mayoritaria no deben ser ahogadas, sino potenciadas».

En consecuencia, la importancia real que pueda adquirir la Junta de Portavoces en lo sucesivo dependerá, a mi modo de ver, más que de las competencias reglamentariamente atribuidas a este órgano, del propio peso político que pueda adoptar a través de su intervención en competencias o ámbito no regulado reglamentariamente.

---

<sup>155</sup> OLLER SALA, D., *La Junta de Portavoces...*, op. cit., p. 155.