

La Junta de Portavoces como órgano parlamentario¹

Sumario: RESUMEN. ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN. LA JUNTA DE PORTAVOCES EN EL DERECHO PARLAMENTARIO ACTUAL.—II. LA JUNTA DE PORTAVOCES EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL.—III. LAS FUNCIONES DE LA JUNTA DE PORTAVOCES.—IV. ALGÚN ASPECTO SUSTANCIAL DEL FUNCIONAMIENTO DE LA JUNTA DE PORTAVOCES: EN ESPECIAL EL VOTO PONDERADO.

RESUMEN

La Junta de Portavoces es un órgano parlamentario cuya naturaleza como tal órgano parlamentario está hoy fuera de toda discusión. A pesar de que no está reconocido en el texto constitucional español, la Junta de Portavoces es un órgano generalizado en los Reglamentos parlamentarios españoles del Congreso de los Diputados, del Senado y de los Parlamentos autonómicos. En este sentido, es un órgano regulado en todos los Reglamentos Parlamentarios de los Estados europeos continentales, mientras que en los países anglosajones los desconocen. En España, su participación suele ser vital para regular varias cuestiones muy importantes en la organización de la Cámara, como la fijación del orden del día y la aprobación de Resoluciones interpretativas. Además, hay una gran cantidad de asuntos que requieren la audiencia de la Junta e incluso que precisan de su consentimiento. Finalmente, se analizan varias cuestiones relativas al funcionamiento de la Junta de Portavoces, sobre todo el uso del voto ponderado para la adopción de decisiones.

* Letrado del Parlamento de Cantabria. Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad de Cantabria.

¹ Este trabajo es la ampliación y actualización de parte de otro, publicado por la propia Asamblea de Madrid, y titulado “Los Grupos Parlamentarios en la organización y en el funcionamiento de los Parlamentos”, en *Los Grupos Parlamentarios*, Madrid, Asamblea, 2007, pp. 243-282.

ABSTRACT

Junta de Portavoces is a real parliamentary organ and, today, nobody is unaware this thesis. Spanish 1978 Constitution does not rule Junta de Portavoces, but it is ruled in every Spanish Standing Order: Congress, Senate and all Autonomic Parliaments. In this respect, Junta de Portavoces is an organ regulated in all continental European Standing Orders, but no Anglo-Saxon Standing Orders. In Spain, the statute of Junta de Portavoces is really important for the all significant parliamentary subjects, as order of the day and approbation of Interpretative Resolutions. Too, there are more subjects than must be passed by this organ. Finally, the author analyzes the method used for weighing the votes of Junta de Portavoces.

I. INTRODUCCIÓN. LA JUNTA DE PORTAVOCES EN EL DERECHO PARLAMENTARIO ACTUAL

Siendo la Junta de Portavoces uno de los órganos característicos del Parlamento actual, podría pensarse que la importancia de aquél va a dar la medida y el significado del resto de órganos. Incluso podría pensarse en que un estudio de la Junta de Portavoces podría dar cuenta del peso y de la importancia de la misma Institución representativa. No cabe dudar por ello de que se puede estudiar la modernidad o no de un Parlamento, en tanto que formal y materialmente la Junta de Portavoces sea el órgano que predomina sobre el resto, en especial sobre la Mesa. Inicialmente, es característica del *Derecho parlamentario español* el claro predominio de la Junta, con un aumento de las materias sobre las que, como mínimo, ha de tomar conocimiento. Debe tenerse en cuenta, además, que la Junta es uno de los foros parlamentarios en donde aparecen, de un modo más abierto los principales asuntos (parlamentarios o no) que afectan a la vida de la Institución. Sus reuniones, generalmente semanales, son de las que imprimen carácter al Parlamento.

En efecto, el binomio Mesa-Junta de Portavoces se resuelve a favor de esta última, de modo que es muy raro que los conflictos jurídico-políticos planteados, sean resueltos en sede parlamentaria de un modo distinto al criterio manifestado (aunque no sea jurídicamente vinculante) por la Junta. Es cierto que no parece demasiado eficaz esta duplicidad orgánica, que es característica en nuestro país y también en el ámbito del Derecho parlamentario comparado. Pero existe la duplicidad y debe tenerse en cuenta que no se ha producido en casi ningún sistema la unificación orgánica Mesa-Junta que podría ser esperable, en aras a una simplificación procedimental y orgánica, que suele estar tan de moda. Pero seguramente pesa en el mantenimiento de los dos órganos no sólo la inercia ante el mantenimiento de una situación histórica que ha funcionado, mal que bien, hasta la fecha. En efecto, también ha sido importante para mantener dos órganos la separación de dos funciones separables, al menos conceptualmente. Una primera, vendría a ser la función jurídico-formal del Parlamento que se centraría de forma importante (pero no exclusiva) en la calificación de todo documento de índole parlamentaria (o no). Como se sabe, esta función recae en la Mesa, en tanto que “cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el fun-

cionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente, como tal foro de debate y participación en la cosa pública” (SSTC 208/2003, 204/2003, 107/2001, 203/2001, 177/2002, 38/1999, 124/1995, 41/1995 y 95/1994).

Además de esta función, habría una segunda función que se centraría en la adopción de decisiones (o, cuando menos, en la adopción de criterios políticos), desde un punto de vista preferentemente (aunque no exclusivamente) político. Esta segunda función sería ejercida por la Junta de Portavoces en el parlamentarismo español, sin que falte, no obstante, algún caso en el que se produce la inversión orgánica en la que la Junta de Portavoces es órgano decisor.

Es muy importante y seguramente sea cierta, la idea de que la Junta de Portavoces adopta decisiones de tipo político y que, de alguna forma, anticipa cuál va a ser el sentido de las decisiones de los órganos que expresan la voluntad de la Cámara, Pleno y Comisiones (y no la Mesa, como ha señalado STC 161/1998). En este ámbito, y en este entorno, hay que entender algunas técnicas como la del voto ponderado, que asegura la imputación de voluntades a los parlamentarios ausentes en el momento de adoptar acuerdos. Y es que seguramente sea el voto ponderado un medio (sin perjuicio de lo que se diga posteriormente) de muy difícil anclaje en la idea de un parlamentarismo liberal e individual. No se olvide que esta idea del parlamentario individual, no sometido a mandato imperativo, es la que ilumina el artículo 68 de la Constitución y la famosa jurisprudencia del Tribunal Constitucional del año 1983, que impedía la pérdida del escaño (o del cargo de concejal) por dejar de pertenecer al partido por el que se fue elegido. De lo que no cabe dudar es de la modernidad del grupo, y del Parlamento democrático, y de que la técnica del voto ponderado da una idea exacta de la fuerza tan enorme que posee la disciplina de partido, en el marco del Grupo y del propio partido político. Puede adelantarse ya, hoy es completamente normal el uso de la técnica del voto ponderado, y su generalización en el funcionamiento del Parlamento. Y ello es causa de la misma existencia de un órgano como la Junta de Portavoces que no hace sino avanzar una gran parte del trabajo parlamentario. En torno a estos principios regirá la regulación de la Junta de Portavoces en nuestro Derecho parlamentario, y sobre estas ideas se van a desarrollar las siguientes páginas.

A. Manzella², de modo gráfico dice que la Junta de Portavoces es “el colegio-clave” para la organización del trabajo en el Parlamento. Entre nosotros, A. Arce Janáriz³ ha señalado que la Junta de Portavoces es el “quicio de la Cámara”. Como premisa inicial, puede afirmarse que la Junta de Portavoces es el órgano que designan los Reglamentos para juridificar la voluntad de los Grupos parlamentarios, sirviendo además de enlace del Parlamento con el Gobierno, lo cual se antoja fundamental en un sistema parlamentario⁴. Así, puede

² A. MANZELLA, *El Parlamento*, Bolonia, 1997, p. 115.

³ A. ARCE JANÁRIZ, *Teoría y Práctica de la Junta General del Principado de Asturias*, Granada, Madú, 2003, p. 70, que añade que “el número limitado de funciones asignadas a la Junta de Portavoces no debe llevar a infravalorarla”.

⁴ Algunos autores, sin embargo mediatizan la importancia de la Junta de Portavoces en función de que haya o no mayoría absoluta. Cfr. a este respecto, L. AGUILÓ I LÚCIA, en *Las Cortes valencianas. Introducción del Derecho Parlamentario*, Valencia, Tirant Lo Blanc, 2000, pp. 57 y ss.

afirmarse que el funcionamiento de la Junta de Portavoces verifica la importancia formal de los Grupos parlamentarios en el desarrollo del Parlamento. Pero, además y como se ha indicado, es el órgano⁵ que asegura la participación formal del Gobierno en la actividad parlamentaria, expresando su opinión junto con la de los Grupos parlamentarios en la formación de asuntos y decisiones tan importantes como el calendario o el orden del día⁶. Y es que materialmente no hay decisión ni acto del Parlamento que escape al control de los Grupos⁷, aunque ello no siempre se ejecute formalmente mediante un acuerdo de la Junta. Ni más ni menos significa que la naturaleza grupocrática del Parlamento y del Estado entero se impone a otras concepciones diferentes o más individuales⁸. En definitiva, en todos los Parlamentos modernos (salvo la muy llamativa excepción del Parlamento británico) hay un órgano que reúne los portavoces de los Grupos parlamentarios, y suele reunirse bajo la Presidencia del Presidente del Parlamento⁹, aunque lo normal sea que no se trate en este caso de un miembro de la Junta de Portavoces.

La regulación de la Junta de Portavoces en los Reglamentos de los Parlamentos de nuestro entorno es similar a la nuestra, con una proximidad nota-

⁵ En relación con la existencia de órganos unipersonales y colegiados en el Derecho parlamentario, P. GARCÍA-ESCUADERO MÁQUEZ/B. PENDÁS GARCÍA, en “Artículo 72.2. Autogobierno de las Cámaras. Sesiones conjuntas”, en O. Alzaga Villaamil (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, Edersa, 1998, pp. 435 y 436 han señalado que “una primera aproximación a la configuración de los órganos parlamentarios de gobierno, desde el punto de vista estructural, permite establecer una distinción aparentemente nítida entre órganos unipersonales y colegiados, que se corresponden, a grandes rasgos, con los modelos angloamericano y continental europeo. Sin embargo, este criterio formal es sólo aceptable en parte, puesto que atiende menos a la esencia que a la apariencia; allí donde se establece una Presidencia colegiada la figura del Presidente destaca en el seno del órgano colectivo que la dirige; y, a la inversa en los Parlamentos dotados de un órgano monocrático de gobierno están previstas las sustituciones y existen otros cargos que colaboran en la ordenación de los trabajos.”

⁶ En nuestra doctrina, se ha resaltado el papel preeminente de la Junta de Portavoces en la “organización política de las Cámaras”. Cfr. X. A. SARMIENTO MÉNDEZ, *Derecho Parlamentario de Galicia*, Vigo, Xerais, 2001, pp. 84 y ss.

⁷ A. TORRES DEL MORAL, “Sistemas electorales y sistemas de partidos”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 32, UNED, pp. 32 y ss. Ha señalado este autor, que apenas hay algún aspecto que escape a la “grupalización” acaecida en el Parlamento, desde la institucionalización del Estado de partidos a través de una democracia de partidos.

⁸ Suele citarse la célebre Resolución Ferry de la Asamblea Nacional Francesa, en 1911, como precedente de la regulación de la Conferencia de Presidentes en el Derecho parlamentario y que venía a recoger la práctica consistente en la reunión del Presidente de la Cámara con los Presidentes de las Comisiones, y los Presidentes de los Grupos parlamentarios, quienes semanalmente trataban del ordenación del trabajo parlamentario. Visto desde esta perspectiva, se trataría de una institución de origen francés en el Derecho parlamentario continental.

⁹ A. ARCE JANÁRIZ, *Teoría y Práctica ...*, op. cit., p. 70 lo explica de la siguiente forma: “La Mesa y la Junta de Portavoces son proyección de técnica de la colegialidad en la esfera de la dirección parlamentaria, dirección originariamente monocrática y concentrada en el Presidente de la Cámara. La colegialidad es para Cámaras que se ocupan de numerosos asuntos, a menudo complejos, una medida de racionalización organizativa. Pero, además y sobre todo, instrumento para adaptar la estructura del poder de dirección a Cámaras política y socialmente heterogéneas, evitando su concentración con un mismo y único órgano unipersonal, el presidente de la Cámara. Es significativo que ese sentido que el Presidente, aunque conserva su condición específica, pase a integrarse también en la Mesa y en la Junta de Portavoces, cuyos acuerdos debe ejecutar”.

ble, impropia de otras materias. Así, el artículo 13 del Reglamento de la Cámara de Diputados italiana determina la composición¹⁰ de la Conferencia de Presidentes, de la que estarían excluidos los cuestores, siendo siempre informado el Gobierno “por el Presidente del día y hora de la reunión para que pueda intervenir un representante” del propio poder ejecutivo. En cuanto a sus funciones, la Conferencia de Presidentes será convocada para “examinar” el desarrollo de los trabajos del Pleno y de las Comisiones. Por su parte, muy parecida es la regulación del Reglamento del Senado italiano, cuyo artículo 53.3 dispone la convocatoria de la Conferencia de Presidentes, también acompañados de los Vicepresidentes y del “representante” del Gobierno, para aprobar el calendario bimensual de reuniones de la Cámara.

Por su lado, en el Bundestag, el *Ältestenrat* cumpliría la función análoga a nuestra Junta de Portavoces al incorporar a veintitrés miembros de los Grupos parlamentarios, además del *Präsidium* (o Mesa). Sus funciones, según el artículo 6.2, se centran en el asesoramiento y consulta en relación con los principales asuntos, si bien sus decisiones raramente se contradicen por el resto de órganos parlamentarios. No obstante, es el Bundestag un órgano en el que el Presidente de la Cámara tiene un peso específico notable, logrando predominar sobre el entramado orgánico de una forma más o menos evidente. No hay duda de que al centralizar las principales funciones del Parlamento, el Presidente del Bundestag ensombrece la Junta de Portavoces. Buen ejemplo de ello es que el Presidente del Bundestag debe sólo “consultar” al *Ältestenrat* la determinación del plan de trabajo de la Cámara, el calendario o la propuesta al Pleno del orden del día de cada sesión.

Por su parte, en el Reglamento de la Asamblea Nacional francesa, se regula la Conferencia de Presidentes, en el artículo 48. Se configura aquí un órgano compuesto por los presidentes de los Grupos parlamentarios, por los Vicepresidentes, los Presidentes de las Comisiones permanentes, y el ponente general de la Comisión de “Presupuestos, Economía General y del Plan”. También forma parte de la Conferencia, el Presidente de la Delegación de la Asamblea Nacional para la Unión Europea. Las reuniones de la Conferencia serán convocadas cada semana y de sus reuniones será informado el Gobierno, que podrá delegar un “representante”, que no tendrá que ser miembro del propio Gobierno. Pero las instituciones parlamentarias son, en la Quinta República¹¹,

¹⁰ El artículo 13.2 del Reglamento de la Cámara de Diputados italiana determina que podrán ser invitados a la Conferencia de Presidentes, los Vicepresidentes de la Cámara y los Presidentes de las Comisiones parlamentarias. El Presidente podrá asimismo, cuando lo exija la extraordinaria importancia de la cuestión, invitar a participar a un representante de cada uno de los componentes políticos del Grupo Mixto a los que pertenezcan como mínimo diez diputados, así como a un representante del componente formado por los diputados pertenecientes a las minorías lingüísticas a que se refiere el apartado 5 del artículo 14. Para los acuerdos sobre organización de los trabajos a que se refieren los artículos 23 y 24, sólo se tendrá en cuenta la posición expresada en nombre del Grupo Mixto por su Presidente.

¹¹ Para el estudio de este órgano en el Derecho francés, es muy interesante la consulta de P. AVRIL/J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, París, Montchrestien. También de J. GICQUEL, “Nuevas tendencias del derecho parlamentario francés y europeo”, en *Reflexiones jurídicas*, núm. 4, 2002.

subsidiarias de lo gubernamental, y la Conferencia formulará “cualesquiera propuestas referentes a la aprobación del orden del día a título de complemento a las discusiones señaladas como prioritarias por el Gobierno”. Por lo demás, la Conferencia de Presidentes acuerda el orden del día y varias de las principales cuestiones relativas a la ordenación parlamentaria de la vida de la Cámara. Por su parte, el Reglamento del Senado francés delimita una Conferencia de Presidentes muy similar a la de la Asamblea Nacional (arts. 29 y 29a), con funciones también en la fijación del orden del día.

El caso del Parlamento británico es muy significativo pues, como ya se sabe, no existe allí un órgano similar a la Junta de Portavoces. En cualquier caso, predomina el interés gubernamental en la fijación del orden del día (*Standing Order* 14.1¹²), a través de la intervención de Mrs. Speaker. Además, todo ello se ve muy mediatizado por la concienzuda y detallista regulación del trabajo parlamentario que efectúan las *Standing Orders*: llena de reglas, de excepciones y de excepciones de excepciones, en donde predomina la pragmatísima visión que del Derecho (y de la vida) posee el ordenamiento anglosajón. Igual sucede en la Cámara de los Lores, en donde los asuntos del Gobierno y los que remita la Cámara de los Lores tienen preferencia, sobre los asuntos que tengan su origen en la misma Cámara nobiliaria (*Standing Order* 41 y 42).

El Senado de los Estados Unidos, fiel a las “peculiaridades” del sistema, no cuenta con la participación de un órgano similar a la Junta de Portavoces. Como es sobradamente conocido, la inexistencia en el Senado norteamericano de Grupos parlamentarios tal y como son conocidos en Europa impediría la previsión normativa de la Junta. Pero además, la fuerza de las Comisiones por una parte y, por otra, la previsión muy detallada en las *Standing Rules* (*Rule* VII.1)¹³, en relación con la configuración del calendario y los órdenes del día, garantizan la presencia de las preferencias del ejecutivo en la configuración del orden del día del Parlamento. Por su parte y aunque sean un órgano comparable con nuestra Junta de Portavoces, en la Cámara de Representantes, el *Committee on Rules* juega un peculiar papel¹⁴ en la información de reglas espe-

¹² La *Standing Order* 14.2 de la Cámara de los Comunes reserva veinte días en cada período de sesiones, para incluir asuntos a iniciativa de la oposición, diecisiete de los cuales están reservados a la iniciativa del Líder de la oposición y tres a iniciativa del líder de la segunda fuerza parlamentaria de la oposición. La *Standing Order* 14 completa la detallista regulación, indicando una serie de conversiones a efectos del mencionado cómputo: así por ejemplo, dos sesiones celebradas en viernes equivalen a una sesión, pudiendo el Líder de la oposición dividir cada día en medias jornadas de cuatro horas de sesión parlamentaria.

¹³ Cada día en el que se celebran sesiones, se remite por el (poderoso) Gabinete de la Presidencia del Senado de los Estados Unidos al resto de oficinas del Senado, el calendario, que se lee en la apertura de cada sesión. La prelación de asuntos es la siguiente: mensajes del Presidente; informes y comunicaciones de las Jefaturas de cada Departamento gubernamental; otras comunicaciones dirigidas al Senado, como proyectos, resoluciones o mensajes de la Cámara de Representantes. Sólo después de estos asuntos se debaten: presentación de peticiones y memoriales; informes de Comisiones y defensa de proyectos y presentación de “otras resoluciones”.

¹⁴ Aunque ya tenga algunos años, todavía es valioso B. I. OPPENHEIMER, “The Rules Committee: New Arm of Leadership in a Decentralized House”, en Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer, (eds.), en *Congress Reconsidered*, 1ª ed., 1977. Por otra parte, son muy interesantes las

ciales relativas a los términos de los debates, las enmiendas y los tipos de enmienda que son admisibles en la tramitación de cada proyecto legislativo y sobre los procedimientos que se tramitan en la Cámara; sin embargo, su papel es algo menor en la organización de la vida interna de la propia Cámara de Representantes.

En resumen, hoy¹⁵ la naturaleza parlamentaria de la Junta de Portavoces viene impuesta no sólo por su generalización reglamentaria, sino sobre todo por ser punto de encuentro entre los Grupos parlamentarios y el Gobierno, y por su intervención en asuntos vitales, de esos que imprimen carácter a la Cámara, tales como la fijación del calendario o la determinación del orden del día de las sesiones plenarias. En nada afecta a esta naturaleza, el hecho de que esté la Junta compuesta por los portavoces de los grupos parlamentarios y que éstos no sean (en casi ningún Parlamento español) órganos parlamentarios. Y tampoco afecta a su naturaleza parlamentaria el hecho de que asista a sus reuniones un miembro de la Administración dirigida por el Gobierno. No es sólo que todos los Reglamentos parlamentarios incluyan el régimen principal de la Junta de Portavoces en el capítulo correspondiente a la organización de la Cámara. La razón primordial de su naturaleza como órgano parlamentario es su participación decisiva en la organización y en el funcionamiento de la Cámara. En efecto, y como tendrá ocasión de desarrollarse más adelante, puede apuntarse ahora que hay muy pocas funciones parlamentarias que escapen a la intervención de la Junta de Portavoces¹⁶.

Rules of the Committee on Rules U.S. House of Representative 110th Congress, de julio de 2007, que introducen una regulación interna complementaria de carácter parlamentaria y administrativa, del funcionamiento de esta Comisión. Es una Comisión que adquiere cierta relevancia en el maremágnum de Comisiones y Subcomisiones (más de 200) que domina la vida de la Cámara. Esta Comisión está formada por trece miembros y tiene dos Subcomisiones, la *Legislative and Budget Process Subcommittee*, y la *Rules and Organization of the House Subcommittee*.

¹⁵ Aunque nuestra Constitución de 1931, igual que luego sucedió con la Constitución de 1978, ignoraba a los Grupos parlamentarios, el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1934 estableció (cierto que de un modo muy parco) que los grupos podrían nombrar un representante “cerca de la Mesa” a los efectos parlamentarios. Estos representantes bien podrían haber constituido una Junta de Portavoces o una Conferencia de Portavoces parlamentarios.

¹⁶ La mayor parte de la doctrina que ha estudiado el tema, concluye su naturaleza de órgano parlamentario y hoy no es objeto de polémica. Cfr. I. TORRES MUÑOZ, *Los órganos de gobierno de las Cámaras legislativas: Presidente, Mesa y Junta de Portavoces en el Derecho parlamentario español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, pp. 230 y ss. Este autor señaló, hace algunos años, que “sin embargo, en el caso del Senado subsisten los problemas, porque la Junta «es oída» casi siempre, no pasando del status de «consejo asesor», de manera que hay serias dudas de que pueda ser calificada de órgano en el sentido jurídico del término”. Por otra parte, fue contundente en el sentido de afirmar la naturaleza orgánica parlamentaria de la Junta de Portavoces, L. REBOLLO DELGADO, *La Junta de Portavoces*, Madrid, UNED, 1998, pp. 184 y ss. En esta obra el autor argumentó, en su momento, la naturaleza de órgano parlamentario de la Junta de Portavoces, basándose su fundamento en la participación necesaria del órgano en varias funciones del Parlamento, en el carácter público de su actividad, en la puesta a disposición por la Cámara de medios personales y materiales y en lo que se denomina por el autor “teoría de imputación de los actos”. Del mismo autor y en idéntico sentido, “La Junta de Portavoces en la regulación del Congreso de los Diputados”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 42, 1997, pp. 120 y ss.

II. LA JUNTA DE PORTAVOCES EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

Como se sabe y es normal en el constitucionalismo comparado, la Constitución española de 1978 ignora a la Junta de Portavoces¹⁷. El Tribunal Constitucional ha querido extraer algunas consecuencias de la falta de regulación y previsión constitucional en materia parlamentaria y, aplicado a este ámbito, puede mantenerse que el Parlamento vendría a contar con una libertad completa para la regulación reglamentaria de la Junta de Portavoces. Podría llegarse incluso a mantener la viabilidad de la supresión de la Junta; a diferencia de lo que sucede con la Mesa y el Presidente, cuya previsión constitucional supone que no pueda suprimirse por el Reglamento del Congreso de los Diputados, del Senado y el de las Cortes Generales. En efecto, en STC 141/1990, de 20 de septiembre se ha señalado que “la falta de una regulación constitucional o estatutaria ha de entenderse más bien en el sentido de que los Reglamentos parlamentarios tienen una amplia disponibilidad para regularla, como norma- ción originaria no predeterminada en principio por normas constitucionales o estatutarias, quedando a su discreción el disponer la continuidad hasta el agotamiento de la legislatura de los miembros de la Mesa del Parlamento o la posibilidad de remoción de sus miembros, al no existir ninguna regla ni principio constitucional decisivo al respecto”.

Por su lado, y como es conocido, la referencia del artículo 99.1 CE a los “representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria” y la del artículo 75 CE a “los Grupos parlamentarios” no son menciones a este concreto órgano. Además, la Junta de Portavoces tampoco suele ser objeto de una regulación muy extensa en los Estatutos de Autonomía. Por ejemplo, ignoran este órgano los Estatutos de Autonomía de Aragón, Comunidad Valenciana, Castilla y León, País Vasco y La Rioja. No obstante, hay algunos Estatutos que sí se refieren a la Junta de Portavoces, alejándose por tanto del modelo constitucional. Por ejemplo, se refiere a la Junta el artículo 103.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía para determinar que las “funciones de la Junta de Portavoces”, es uno de los contenidos necesarios del Reglamento parlamentario (en los mismos términos regulan el art. 45.6 EAI-BAL, art. 59.2 EACAT, art. 12.6 EACANT, art. 26 EAEX, art. 12.4 EAGAL, art. 12.2.d EAMAD). Pero la homogeneidad cesa ahí y alguno de estos Estatutos de Autonomía dispone una regulación, incluso, más exhaustiva de la Junta de Portavoces, como el artículo 13.2 del Estatuto de Autonomía de Madrid,

¹⁷ A pesar de la normalidad de esta omisión normativa, algún autor se sorprende de que la Junta de Portavoces no esté ni prevista, ni regulada en los textos constitucionales, cfr. J. CORONA FERRERO, “Los órganos de dirección en el Reglamento parlamentario”, en VV. AA., *El Reglamento parlamentario: propuestas de reforma*, Santander, Parlamento de Cantabria, 2000, p. 140. Para este autor “no deja de ser un contrasentido que el órgano que ostenta realmente la primacía política en el Parlamento, resulte un completo desconocido para las normas básicas. Parece razonable suponer que la Constitución española de 1978, que de forma generosa dedica una tercera parte de sus artículos a la materia parlamentaria, debiera haber prestado un mayor interés por los órganos de dirección del Parlamento.” No obstante, en p. 168 se añade que “La Junta de Portavoces es el órgano de dirección perfilado de manera más débil en nuestro derecho parlamentario”.

que establece que “Los Diputados de la Asamblea se constituirán en Grupos Parlamentarios, cuyos portavoces integrarán la Junta de Portavoces, que se reunirá bajo la presidencia del Presidente de la Asamblea”. Por su parte, puede ser interesante la cita del artículo 29.2 LORAFNA, que si bien no menciona a la Junta de Portavoces como órgano parlamentario, se refiere a la previa consulta por el Presidente del Parlamento con los “portavoces designados por los partidos o grupos políticos con representación parlamentaria”.

Vista su naturaleza como órgano parlamentario y la casi completa libertad del Reglamento Parlamentario para regularlo, puede resaltarse que todos los Reglamentos han coincidido en introducir este vínculo de relación entre el Parlamento y el Gobierno. Hoy no cabe duda de que la Junta de Portavoces es un buen ejemplo de “parlamentarismo gubernamentalizado”, pues no otra razón es la que motiva que sea convocado a sus sesiones un miembro del Gobierno. En este sentido, suele ser pacífico reconocer que el representante del ejecutivo que asiste a las sesiones de la Junta de Portavoces no es miembro de este órgano, igual que tampoco lo son los miembros de la Mesa que asisten a las mismas. En verdad, los miembros de la Junta vendrían a ser sólo los que participan en la adopción de las decisiones, o en la manifestación de criterios sobre los asuntos que deben ser tratados por este órgano. El resto de personas que asiste a las sesiones de la Junta de Portavoces participaría en las mismas para permitir su celebración, sin que fuesen miembros estrictos de la Junta de Portavoces. El artículo 46 del Reglamento de las Cortes de Aragón (vid. por todos, art. 46 RJGAS) es muy claro al respecto, al disponer que “Los portavoces de los Grupos parlamentarios constituyen la Junta de Portavoces”..., “bajo la Presidencia del Presidente de las Cortes...”, dirigiendo los debates y “velando por el adecuado equilibrio de las intervenciones” (también art. 37.6 RPCAN).

Pero en nuestro sistema parlamentario no hay reglas sin su excepción. Así, es muy relevante (por lo excepcional) la regulación del Reglamento del Senado (art. 43.2 RS) en el que se dispone que la Junta de Portavoces “estará integrada” por el Presidente de la Cámara, que la convoca y preside. No obstante, por el sistema de adopción de decisiones de la Junta de Portavoces, sería muy improbable que el Presidente pudiese tomar parte en las votaciones de la misma. Por su lado y para completar la regulación de la Junta de Portavoces en la Cámara Alta, en el artículo 43.2 RS se dispone que puedan asistir a las sesiones de la Junta de Portavoces “hasta dos representantes de los Grupos territoriales de un mismo Grupo parlamentario, designados por su portavoz.”¹⁸

Como ya se ha dicho, el Reglamento del Congreso de los Diputados, en su artículo 39.2 RCD, dispone la comunicación de las reuniones de la Junta al Gobierno para que “envíe”, “si lo estima oportuno, un representante”. También el Reglamento del Senado prevé, en su artículo 43.2 RS, que podrá asis-

¹⁸ Además, el artículo 43.2 del Reglamento del Senado añade: “cuando se trate de deliberar sobre alguna materia que afecte especialmente a una Comunidad Autónoma, el Presidente lo comunicará a los Portavoces de los Grupos parlamentarios en los que existieran Grupos territoriales, a efectos de que también puedan asistir los representantes de estos últimos”.

tir un “representante” del Gobierno. Éste podrá estar acompañado, en su caso, por “persona” que le asista. De la lectura de este precepto parece derivarse que el asistente “enviado” por el Gobierno de la Nación no debe ser necesariamente miembro del mismo, y, además, parece que la persona que le asista no debe ser tampoco alto cargo de la Administración (lo que sí parece es que sólo debería ser “una” persona). No obstante parece lógico pensar que lo normal será que sea un Alto cargo quien asista a las reuniones de este órgano parlamentario.

Vista esta regulación, no es raro que algún Reglamento autonómico exija que quien deba asistir a las sesiones de la Junta debe tener la condición de miembro del Gobierno (art. 65.1 RPNA; art. 63 RAEX), con lo que deberá ser un Consejero, quien asista a sus sesiones. No obstante, algunos Reglamentos admiten la delegación en un Alto cargo (art. 38.2 RPAND; art. 37.2 RPCAN —en un Viceconsejero—; art. 63 RAEX). Además y de igual forma a como sucede en el Reglamento del Congreso de los Diputados, varios Reglamentos parlamentarios autonómicos determinan que pueda asistir a las reuniones de la Junta un “representante” (fórmula menos rigurosa que la de “miembro”) del Gobierno (art. 43.1 RCCLM; art. 37 RCCYL; art. 39.3 RPCANT; art. 27 RPCAT; art. 38 RPGAL; art. 38.2 RPIB; art. 34.2 RPLARI; art. 58.4 RAM). Además, y una vez más igual que en el RCD, en varios Parlamentos el representante del Gobierno puede ser acompañado por cualquier persona (art. 38.2 RPAND; art. 37.2 RPCANA; art. 39.3 RPCANT; art. 43.1 RCCLM; art. 37.2 RCCL; art. 39.2 RCCV; art. 63 RAEX; art. 38.2 RPG; art. 34.2 RPRI; art. 58.4 RAMA; art. 53.2 RAMU; art. 43.3 RPNA). No obstante, nunca hay homogeneidad en nuestro Derecho parlamentario, pues algún Reglamento prevé que quien “asista” al miembro del Gobierno en la Junta de Portavoces sea alto cargo y no cualquier persona, como en artículo 54.2 RJGPA.

Sin duda, puede ser problemático en algún supuesto el significado del concepto de “representante”, que utiliza buena parte de nuestros Reglamentos Parlamentarios para referirse al “enviado” del Gobierno. De forma evidente, se incluiría dentro de este concepto al miembro del Gobierno que sea Ministro o Consejero en una Comunidad Autónoma, o el que sea en cualquiera de las otras fórmulas permitidas por la Constitución, los Estatutos de Autonomía, o por la Ley. Además, aunque no fuese miembro del Gobierno¹⁹, sería representante del mismo el Alto Cargo que recibiese tal apoderamiento mediante un acuerdo expreso del ejecutivo. A falta de acuerdo, el asistente a la Junta sólo sería representante del Gobierno si una norma reglamentaria le permitiese ac-

¹⁹ Hace algún tiempo, alguna autora se extrañó del peso que había adquirido el Gobierno, mediante su participación en la Junta de Portavoces. Cfr. M. V. GARCÍA-ATANCE, “Incidencia del Gobierno en la función legislativa a través de la Junta de Portavoces”, en VV. AA., *El procedimiento legislativo. Jornadas de Derecho parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998, p. 671. Señala que: “si bien por vía reglamentaria, se potencia la intervención del Gobierno en la ordenación y programación de los trabajos parlamentarios, resulta a mi modo de ver, esta intervención injustificadamente amplia por vía de praxis parlamentaria, en lo que concierne a su actividad en el seno de la Junta de Portavoces; pues se dota así al Gobierno de enormes posibilidades de maniobra en la determinación del orden del día, lo que resulta paradójico con la circunstancia de no contar —aparentemente al menos— con voto en la Junta de Portavoces.” También, de la misma autora, “La Junta de Portavoces”, en *Boletín de la Facultad de Derecho*, núm. 3, 1993, pp. 59 a 97.

tuar ante el Parlamento²⁰. También es interesante, y es excepcional en nuestro sistema, el caso de las Cortes de Aragón, pues el artículo 46.7 prevé la asistencia de un Consejero “cuando, a juicio del Presidente de las Cortes existan en el orden del día de una sesión de la Junta de Portavoces asuntos que afecten o sean de interés para la Diputación General”.

Al modo de la regulación del Reglamento del Congreso de los Diputados la regulación habitual en los Reglamentos Parlamentarios autonómicos, también suele prever la asistencia de los miembros de la Mesa (art. 54.3 RJGPA; art. 65.1 RPNA o art. 62.1 RAEX), ejerciendo cada uno de ellos las funciones propias del cargo que ocupan en la Mesa (es decir, de sus sesiones se levantará acta, redactada por el Letrado mayor, autorizada por un Secretario y con el visto bueno de la Presidencia)²¹. Finalmente, algunos Reglamentos parlamentarios permiten que sea convocado a las sesiones de la Junta de Portavoces el “presidente de cada una de las Comisiones parlamentarias” (art. 39.2 RPCANT; art. 27.1 RPCAT; art. 64.2 RAEX, que añade la posibilidad de que se pueda convocar a cualquier Diputado).

Además, los portavoces podrán estar acompañados por “un miembro de su grupo que no tendrá derecho a voto” y que, por tanto, tendrá derecho a voz y, por supuesto no computará a efectos de votación (art. 39.3 RCD; art. 38.3 RPAND, art. 46.3 RCAR²²; art. 54.3 RJGAS; art. 37.3 RPCAN; art. 39.3 RPCANT; art. 43.2 RCCLM; art. 37.3 RCCL; art. 39.3 RCCV; art. 38.3 RPG; art. 34.3 RPRI; art. 38.2 RPIB; art. 53.3 RAMU; art. 29.4 RPPV). Finalmente,

²⁰ Pueden destacarse algunas regulaciones autonómicas que prevén la asistencia de un representante del Gobierno ante la Junta de Portavoces, como el artículo 35.2 de la Ley de las Islas Baleares 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de las Illes Balears, que determina que “el despacho ordinario de asuntos entre el Gobierno y el Parlamento debe canalizarse a través del Secretario del Consejo de Gobierno y del representante del Gobierno ante la Junta de Portavoces”. No van mucho más allá las relaciones de las Leyes autonómicas y, por ejemplo, la Ley de la Rioja 8/2003, de 28 octubre, reguladora del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, determina en su artículo 48 que “la relación ordinaria entre el Gobierno y el Parlamento de La Rioja se canalizará a través del titular de la Consejería que tenga atribuidas competencias en materia de Relaciones Institucionales”. Pero la mayor parte de las veces son normas con rango reglamentario las que exigen el Consejero que tendrá la potestad de representar al respectivo Gobierno. Como simple ejemplo, puede citarse el artículo 2 del Decreto del Presidente de la Región de Murcia 26/2008, de 25 septiembre, de reorganización de la Administración regional, que atribuye la representación del Gobierno murciano ante la Junta de Portavoces al Consejero de Presidencia y Administraciones públicas. También puede citarse el Decreto de la Generalidad de Cataluña de 5 de marzo de 1998, que determina que el “Director General de Asuntos Interdepartamentales y de Relaciones con el Parlamento suplirá al Secretario del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento en la asistencia a las reuniones de la Junta de Portavoces en caso de ausencia, enfermedad o vacante de éste y también por imposibilidad derivada del ejercicio de las funciones propias del cargo de Secretario del Gobierno”.

²¹ El Reglamento de la Asamblea de Extremadura incluye un régimen de las sesiones de la Junta que no tiene equivalente en el Derecho parlamentario español. Se determina en el artículo 66.2, 3 y 4 RAEX que las actas de la Junta de Portavoces, que tendrán carácter público, serán leídas y aprobadas en la siguiente sesión. Además los acuerdos de la Junta serán inmediatamente ejecutivos, “sin necesidad de que antes el Acta haya sido aprobada”. A pesar de que el artículo 66.2 señala que las actas tendrán un carácter público se señala en el apartado 4 que “las sesiones de la Junta de Portavoces serán siempre grabadas y sólo transcritas cuando se requiera previamente por alguno de sus miembros. El texto transcrito estará exclusivamente a disposición de la Junta de Portavoces”.

²² El artículo 46.3 del Reglamento de las Cortes de Aragón prevé que “Cuando los suplentes asistan sustituyendo al Portavoz, actuarán con los mismos derechos, deberes y prerrogativas que éste, y podrán hacerse acompañar por otro miembro de su Grupo, que no tendrá derecho a voz ni voto”.

hay que mencionar el siempre problemático caso de la representación del Grupo mixto en la Junta de Portavoces, el cual no suele ser regulado por el propio Reglamento, salvo algún llamativo caso²³ (como el de los Reglamentos de los Parlamentos de Canarias, Murcia y Navarra) y que suele ser resuelto por la Mesa mediante acuerdo, o mediante una resolución interpretativa de la Presidencia.

En resumen, los miembros de la Junta de Portavoces son sólo los portavoces de los Grupos parlamentarios, sin que se puedan considerarse como tales el resto de personas que asisten a sus reuniones. Dada su naturaleza representativa, todas las decisiones de la Junta de Portavoces, cuando se adoptan, se realizan mediante el sistema de voto ponderado (art. 39 RCD), al que luego se aludirá. No obstante, hay algunas omisiones muy significativas, porque precisamente el Reglamento del Senado²⁴ no alude al voto ponderado como fórmula para adoptar acuerdos. Si bien la propia fuerza del órgano y la necesidad de que su funcionamiento se produzca mediante mecanismos fiables, sugieren el acierto en la utilización de la técnica del voto ponderado, como fórmula para adoptar decisiones. Sin embargo y en general, no son habituales normas reguladoras del funcionamiento de la Junta de Portavoces, aunque casi todos los Reglamentos parlamentarios coinciden en utilizar la técnica de la ponderación para juridificar esta representación parlamentaria. Pero como ya se ha advertido, sobre este asunto se volverá, pues ahora parece más adecuado referirse a las funciones de la Junta de Portavoces.

III. LAS FUNCIONES DE LA JUNTA DE PORTAVOCES

Como podrá esperarse, siendo diecinueve los Reglamentos, el significado de la Junta de Portavoces no es siempre el mismo en todos los Parlamentos. Así, para ver la posición y la naturaleza de las Juntas de Portavoces en nuestro

²³ Es muy significativo el caso del artículo 37.4 del Reglamento del Parlamento canario que dispone que “el portavoz del Grupo Mixto será designado por decisión unánime de sus miembros, que habrá de ser comunicada por escrito a la Mesa de la Cámara. La duración del mandato conferido no podrá ser inferior a un periodo de sesiones. La propuesta deberá ser ratificada o modificada cada vez que se altere el número de diputados que integren el Grupo Mixto. A falta de propuesta unánime, se estará a lo dispuesto en el Reglamento del Grupo Mixto sobre el particular. En su defecto, será la Mesa quien dicte las normas necesarias para resolver la cuestión”. También el Reglamento de la Asamblea de Murcia prevé en su artículo 53.3 que en el caso del Grupo mixto podrá asistir “un representante de cada fuerza política con respaldo electoral.” Aclarando el último inciso de este artículo que “ninguno de tales asistentes tendrá derecho a voto.” Finalmente, el artículo 43.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra determina que el portavoz del Grupo mixto “será designado por los miembros del mismo en la forma y duración del mandato que libremente y por unanimidad establezcan en escrito dirigido a la Mesa de la Cámara. La propuesta deberá ser ratificada o modificada cada vez que se altere el número de Parlamentarios que lo formen”. No obstante, a falta de propuesta “unánime” de los miembros del Grupo mixto decidirá la Mesa, previo acuerdo de la Junta de Portavoces, “excluido el que lo fuera del Grupo Mixto”. Además, dispone el artículo 43.5 del RPNA que “el Portavoz del Grupo Mixto contará con tantos votos como miembros del Grupo le hayan otorgado la representación que deberá acreditar por escrito”.

²⁴ La única mención que hace el Reglamento del Senado al sistema del voto ponderado es en el artículo 185.2 RS, en relación con la adopción de decisiones en el seno de la Comisión de Nombres, la cual, por cierto, está “presidida por el Presidente del Senado”, e integrada por los Portavoces de los Grupos Parlamentarios.

Derecho no sólo son importantes varios criterios vistos, como la asistencia del miembro del Gobierno, o la utilización del criterio del voto ponderado. Desde luego, el estudio de las funciones parlamentarias de la Junta de Portavoces es el aspecto que adquiere una mayor importancia a estos efectos. Con ello, se comprueba que es la Junta de Portavoces un órgano predominantemente consultivo, a pesar de la posición que se le atribuye por los Reglamentos, tal y como coincide la doctrina que ha estudiado el tema. Por eso es llamativo que algunos Reglamentos prevean una Junta de Portavoces formalmente activa, pues el Parlamento necesita su acuerdo para la tramitación de un número importante de materias. Asumiendo que son casos excepcionales en nuestro modelo, algunas Juntas de Portavoces, como la de las Cortes de Aragón o la de Castilla-La Mancha, son órganos cuyo concurso es preceptivo para decidir un gran número de asuntos.

En general, y a salvo de lo que se señalará enseguida, la Junta de Portavoces es un órgano de ordenación del trabajo parlamentario, que contribuye a fijar (o fija en varios casos) los criterios para organizar y facilitar los debates, así como las tareas parlamentarias. Como disponen casi todos los Reglamentos Parlamentarios, la Junta de Portavoces ocupa una posición nuclear en la organización parlamentaria y suele ser oída (como mínimo) en los actos más importantes del Parlamento. Así, suele ser escuchada la Junta de Portavoces en relación con asuntos “transversales” para el desarrollo de toda la Legislatura, como por ejemplo para fijar el número de miembros de cada Grupo parlamentario que deberán formar las Comisiones, o para asignar los escaños en el salón de sesiones a los diferentes Grupos parlamentarios (art. 29.1.g RCAR; art. 28 RPCAT; art. 68.1 RAEX; art. 39 RPGAL). Además, es siempre oída en otros aspectos y en acuerdos importantes como en relación con la atribución a una Comisión determinada en el marco del procedimiento legislativo.

Si es mayoritario y pacífico que los Grupos parlamentarios no son órganos del Parlamento²⁵, es evidente que la Junta de Portavoces sí lo es. Es más, es el modo a través del cual se formaliza la participación de los Grupos en el funcionamiento parlamentario. Y da idea de su función, el que sea el lugar donde confluye el Gobierno y los Grupos parlamentarios (sobre todos los de la oposición)²⁶. De forma esencial puede señalarse que la función más visible de la Junta es decisiva para la adopción de acuerdos como la fijación del orden del día del Pleno.

En relación con lo que se acaba de decir, del estudio de la regulación reglamentaria se podría defender la existencia en nuestro país de diferentes mode-

²⁵ En realidad, esta cuestión no es tan pacífica, pues algunos Reglamentos Parlamentarios incluyen la regulación del régimen de los Grupos parlamentarios dentro del Título que lleva por rúbrica *La organización de la Cámara*. Éste es el caso del Reglamento de la Asamblea de Murcia y de algunos de los más nuevos Reglamentos parlamentarios, como el del Parlamento de Cataluña y el de las Cortes Valencianas.

²⁶ Algunos autores indican que la Junta de Portavoces (o Conferencia de Presidentes en Italia) debe su existencia, precisamente en la “necesidad de resolver muchos de los problemas provenientes de la lentitud de los procedimientos y del eventual obstruccionismo de las fuerzas políticas, tanto de la oposición, como de la mayoría”. Cfr. S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milan, Giuffrè, 1993, p. 211.

los de Junta de Portavoces en la determinación del orden del día. Así, un primer sistema estaría formado por aquellos Parlamentos en que el orden del día lo fija el Presidente de acuerdo con la Junta de Portavoces y oída la Mesa, teniendo en cuenta el calendario parlamentario fijado por la propia Junta (art. 67.1 RCD; art. 70 RS; art. 90.1 RJGPA; art. 79.1 RCAR; art. 74.1 RPCANA; art. 38.1 y 72.1 RCCYL; art. 72.2 RPCAT; art. 65.1 RCV; art. 73.3 RAEX; art. 72.1 RPGAL; art. 67.1 RPIB; art. 58 RPLARI. —también de común acuerdo con la Mesa—; art. 61.1.g y art. 106 RAM; arts. 39.8 y 92 RAMU —que también ha de acordar el orden del día de las Comisiones— y art. 55 RPV). No deja de ser relevante la exigencia, casi al modo alemán, de la voluntad de estos dos órganos (Presidente y Junta de Portavoces), sin cuya concurrencia no quedaría fijado el orden del día plenario, si bien parece sugerirse siempre un liderazgo presidencial. En el ejercicio de esta función, es interesante alguna previsión como la del Reglamento del Parlamento de Cataluña, cuyo artículo 63 regula la desconvocatoria de una sesión plenaria, y que exige requisitos también de acuerdo favorable de la Mesa, además de la voluntad de la Junta de Portavoces. Y es que parece que los requisitos para la desconvocatoria deberán ser también los de la convocatoria, aunque no exista previsión reglamentaria al respecto.

Un segundo sistema en relación con la fijación del orden del día de las sesiones plenarias, estaría constituido por aquellos Parlamentos, en los que el orden día plenario es fijado por la Mesa, oída la Junta de Portavoces (art. 70.1 RPCANT; art. 86.1 RCCLM; art. 63.1 y 72.2 RPNA, aunque en este caso, la desconvocatoria del orden del día plenario exige también acuerdo de la Junta de Portavoces). La posición de la Junta de Portavoces en estos Parlamentos no deja de ser peculiar, pues su influencia es extraordinaria y su voluntad suele ser respetada, pero el hecho de que sea sólo oída supone reconocer (aunque sea formalmente), la posibilidad de que se contradiga su voluntad.

Pero hay otros asuntos que exigen la participación decisiva de la Junta de Portavoces y así, además del orden del día, casi todos los Reglamentos parlamentarios prevén que para la aprobación por la Presidencia de la Cámara de Resoluciones interpretativas del Reglamento, debe mediar acuerdo favorable de la Junta de Portavoces, además del acuerdo de la Mesa. Tal y como ha sido asumido por las SSTC 118/1988 y 44/1995, la finalidad de estas disposiciones es garantizar el más amplio apoyo político posible. Y esta posición es coincidente en muchos Reglamentos, como se observa en el artículo 32.2 RCD; 29.2 RPAND; artículo 30 RCAR; artículo 38.2 RJGPA; artículo 28.1.7 RPCANA; artículo 34.2 RPCANT; artículo 35.7 RCCLM; artículo 28 RCCYL; artículo 270 RAEX; artículo 31.2 RPIB; artículo 29.2 RPLARI; artículo 55 RAM; artículo 40.2 RPNA y artículo 24.2 RPV. En algunos casos, incluso, la misma Junta de Portavoces puede “dictar” las resoluciones interpretativas del Reglamento, como se desprende del artículo 61.1.a RAM, lo cual proporciona a este órgano una mayor relevancia en el entramado de la Asamblea de Madrid. No obstante y de forma excepcional, en algún caso sólo es precisa la audiencia de la Junta de Portavoces para la aprobación de estas Reso-

luciones, como en el caso de los artículos 52.2.a y 207 RAMU y en el mismo artículo 44.d del Reglamento del Senado. Por otro lado, especialmente llamativa parece la disposición contenida en el Reglamento del Parlamento de Navarra, cuyo artículo 37.1.8^a atribuye a la Junta de Portavoces, junto a la Mesa, la aprobación de las normas especiales, “no contempladas” en el Reglamento, “para el debate de aquellos asuntos cuya naturaleza lo exija”.

También, en las funciones de la Junta de Portavoces puede comprobarse que los Reglamentos Parlamentarios autonómicos son tributarios de la regulación del RCD, del que tampoco se han separado de un modo sustancial. Así las numerosas reformas que se han producido en aquellas normas, no han modificado de un modo notable, y siempre de forma muy poco sugerente, la estructura normativa reglamentaria, las relaciones orgánicas en general y las funciones de la Junta de Portavoces en particular. En general, no es original decir que pueden distinguirse las funciones de la Junta de Portavoces según se exige acuerdo, y asuntos para los que se exija sólo audiencia de la Junta. De hecho, los criterios que se pueden utilizar para distinguir, separar y sistematizar las funciones de la Junta de Portavoces²⁷ son variados, aunque siempre vienen a confluír en el criterio de que la Junta tenga o no que ser oída. Podría intentarse un criterio que fuese, más allá del reconocimiento de la participación de la Junta en las funciones de dirección de la Cámara (pues participa en casi todas) y centrarse en el más simple y directo, del acuerdo necesario de la Junta.

En cualquier caso, es interesante comprobar la diversidad de los Reglamentos parlamentarios españoles, pues un mismo asunto puede ser objeto de acuerdo de la Junta de Portavoces en unos Parlamentos, mientras que ese mismo asunto puede ser objeto de audiencia en otro. Algunos Reglamentos exigen *acuerdo* de la Junta de Portavoces para la organización y el funcionamiento del Parlamento, como por ejemplo para celebrar sesión en fin de semana (art. 62.2.2º RCD y art. 62.2.2º RPIB—en estos dos casos también los lunes—; arts. 61.1.segundo del Reglamento de las Cortes Valencianas; art. 65.2.b RPCANT; 68.2.2. RCCYL; art. 69 RPCAT; art. 68.2.2º RPGAL; art. 54.2 RPLARI) o para convocar una sesión extraordinaria (art. 60.4 RCV); o para la asignación de escaños en el salón de plenos (art. 77.1 RAEX). En otras ocasiones, también se exige acuerdo para programar las líneas generales de actuación de la Cámara, como fijar el calendario de actividades del Pleno y de las

²⁷ I. TORRES MURO, *Los órganos...*, *op. cit.*, pp. 270 y ss. utiliza dos criterios de clasificación de las funciones de la Junta de Portavoces, que son por el grado de participación y por materias. En concreto, se analizan las funciones de programación, la ordenación de los trabajos y debates, ejercicio de la potestad normativa y otras. Además, en pp. 281 y ss., cree reconocer unas “tareas al margen del reglamento”, al señalar que “las enseñanzas más interesantes que se extraen de la práctica son las que se refieren a funciones que la Junta ejerce sin que estén expresamente previstas en norma jurídica alguna... De las tareas asumidas por esta vía destacan las que se derivan de su condición de lugar de encuentro entre los Grupos parlamentarios, y de éstos con los órganos de dirección Presidente y Mesa, y con el Gobierno. No, por supuesto, porque todos los contactos tengan lugar en la Junta de Portavoces sino porque la presencia en la misma de una serie de personas que ostentan responsabilidades de una cierta importancia hace que se amplíen sustancialmente sus competencias”.

Comisiones para cada período de sesiones y coordinar los trabajos de sus distintos órganos (art. 31.1.6º RCD; art. 72.1 y art. 138 RPCAT; art. 30.1.7º RPGAL; art. 30.1.6º RPIB; art. 28.b RPLARI; arts. 44.c, 52, 86 y 87 RAMU; art. 37 RPNA); o para asignar escaños en el Pleno (art. 48 RPV); o para fijar del calendario de tramitación de Presupuestos (art. 152.1 RAMU); o dictar normas para la tramitación del proyecto de Presupuestos (art. 153 RPNA); o resolver las discrepancias entre el Parlamento y el Gobierno (arts. 127 y 149 RPNA) en la tramitación de enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

Algunas cuestiones relativas al estatuto de Diputado también han de ser acordadas previamente en algunos Parlamentos por la Junta de Portavoces, como el acceso al Registro de intereses de la Asamblea de Madrid (arts. 28 y 61.1.a RAM). Muchas cuestiones relativas al régimen de organización y funcionamiento de las Comisiones precisan acuerdo de la Junta de Portavoces, como la creación de Comisiones permanentes (art. 46.4 RPAND; art. 69.3 RJGPA; art. 69.2 y 71 RAMU; art. 59.1 y 61.3 RPNA) y para modificarlas y extinguirlas (art. 45 RCCYL, art. 61.1.c y e y 72.1 y 72.4 RAM). Además, para decidir el número de las Comisiones o aprobar las normas de funcionamiento de las Comisiones Especiales, composición y ámbito (art. 42.1 RPLARI), o crear Comisiones especiales no permanentes (art. 55 RPCANT); o crear ponencias (art. 61.1d y 73.1 RAM), o decidir con la Mesa el número de Diputados que forma la Diputación Permanente (art. 53 RPLARI; art. 52.1.e y 74.2 RAMU) o para fijar el número de miembros que le corresponde a cada Grupo parlamentario en las Comisiones o las Presidencias de cada Comisión (art. 40.1 y 41 RPCAT). También para establecer las ayudas económicas para los Grupos parlamentarios (art. 26.1 RCAR). En algunos Reglamentos, la intervención formal de la Junta de Portavoces es muy importante, pues interviene también en el ejercicio de funciones parlamentarias; así, puede acordar en algunos Parlamentos la comparecencia de los miembros del Gobierno ante el Pleno (art. 203 RCD; art. 177 RCAR; art. 144 RPGAL; art. 176.1 RPIB; arts. 153 y 154 RPLARI; arts. 186 y 188 RAM; art. 66.2 y 182.2.a y 183 RAMU; art. 44.6ª y 56 RPNA), o ante una Comisión (art. 41.1 RPLARI) o la comparecencia de personas en caso de designación de cargos públicos (art. 157 RPCAT) o el procedimiento para la revocación de personas designadas (art. 158 RPCANT) o disponer cuestiones sobre la votación en caso de nombramientos de personas por el Parlamento (art. 108 RAMU). En otras ocasiones, su intervención se debe a cuestiones procedimentales, como fijar el tiempo que le corresponda a cada pregunta, o el número de las mismas que pueden incluirse en el orden del día del Pleno (art. 188 RCD; art. 142 y 143 RPCAT; art. 227.2 RAEX; art. 155.2 RPGAL; art. 158.2 RPIB; art. 144 RPLARI; art. 143 RPV), o incluir en el orden del día una pregunta que no cumpla los requisitos reglamentarios (art. 168 RPCAT); o la forma en que se tramitan las preguntas al Presidente del Gobierno (art. 175 RAMU); o puede declarar urgentes interpelaciones (art. 172 RS) y la Junta de Portavoces puede decidir en el Congreso de los Diputados la inclusión en el orden del día de un

asunto que no haya cumplido los trámites (art. 67.4 RCD), mientras que en otros Parlamentos esa decisión corresponde a la Mesa, con una simple audiencia de la Junta de Portavoces.

También decide en ocasiones la Junta de Portavoces en cuestiones generales del debate parlamentario, como determinan el artículo 134.1 RAEX, el artículo 79 RPGAL, el artículo 73.2 RPIB, o los artículos 52.1.b, 98.1^a y 99 RAMU, que prevén acuerdo de la Junta de Portavoces para ordenar el debate, conceder la palabra y fijar los tiempos generales de las intervenciones, o el artículo 156.d RAMU que prevé que la Junta de Portavoces ordene el debate y las votaciones de la tramitación de Presupuestos. Existen otras muchas cuestiones procedimentales que precisas el acuerdo de la Junta de Portavoces, como la aludida en el artículo 205 RAMU en el que regulan diversos aspectos del procedimiento ante la Comisión de Peticiones. En ocasiones, se necesita la voluntad de la Junta de Portavoces para determinar el procedimiento de delegación legislativa en el Gobierno (art. 206 RCCLM), o algunas cuestiones del procedimiento de control en el ejercicio de la legislación delegada (137 RPCAT) o el control del cumplimiento de las mociones (art. 140 RPCAT) e incluso cuestiones del procedimiento legislativo (art. 149 RPNA). En otros Parlamentos ciertas cuestiones de los procedimientos parlamentarios se exige acuerdo de la Junta de Portavoces para tramitar un asunto por el procedimiento de urgencia (art. 97.2 RCCYL; art. 113 RAMU) o para que sea incluido en el orden del día sin haber sido repartido la documentación previa a la reunión (art. 56 RPV) o para reenviar a la Comisión un proyecto de ley (art. 111, 115 y 123 RPCAT) o también para decidir la iniciativa en algunas materias que sean desarrollo “básico” del Estatuto de Autonomía (art. 117 RPCAT; art. 126 RPGAL; art. 129 RPIB) o determinar la Comisión competente para debatir la enmienda a la totalidad de una sección presupuestaria (art. 121 RPCAT) o para delegar en las Comisiones la aprobación de una Ley (art. 132.1 RPGAL; art. 116 RPLARI; art. 165.1 RAM; art. 121 RAMU; art. 156 RPNA), o avocar la delegación (art. 165 RAM), o avocar la decisión de personarse en un procedimiento ante el Tribunal Constitucional (art. 193 RAMU). Se exige también en alguna ocasión (si bien no es lo más común), acuerdo de la Junta de Portavoces para diversas cuestiones del debate de investidura, cuestión de confianza y de moción de censura (arts. 158, 161 y 163 RAMU); o para acordar la fecha para debatir una moción de censura o una cuestión de confianza (art. 174 y 179 RCCLM), o para la ordenación del debate de orientación política (art. 149 RCCYL; art. 133 RPCT; art. 167.2 RPIB; art. 133 RPLARI), celebrar la celebración de debates generales sobre asuntos de interés de la Comunidad Autónoma (art. 197 RCCLM; art. 170.2 RAMU; art. 133 RPV), ordenar un debate monográfico (art. 216 RAM), o establecer el procedimiento para la designación de ciertos cargos (art. 213 RCAR; art. 180.1 RPIB; art. 159 RPLARI; art. 234 RAM; art. 203 RPNA). También se precisa su acuerdo en ocasiones para el funcionamiento parlamentario, así, se precisa el acuerdo de la correspondiente Junta de Portavoces en ocasiones para habilitar plazos (art. 69.3 RPCANA) o para prorrogar o reducir plazos (art. 96

RPGAL) o excepcionar el plazo mínimo de reparto de la documentación antes de iniciarse una sesión (art. 59 RPLARI); publicar en el boletín acuerdos de sesiones secretas (art. 63.2 RCCYL) o tramitar un texto mediante el procedimiento de lectura única (art. 168 RCCLM; art. 130 RCCYL; art. 167 RAM; art. 155 RPNA). También es preciso el previo acuerdo de la Junta de Portavoces para solicitar de la Mesa la inclusión de un asunto en el orden del día del Pleno que no hubiera cumplido todos los trámites (art. 86.4 RCCLM; art. 55 RPV) o establecer al inicio de cada período un calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones (art. 78.1 RCCLM) o incluir en el orden del día del Pleno un asunto, o declarar públicas las delicadas sesiones de la Comisión del Estatuto de los Diputados y de Peticiones o las Comisiones de Investigación e incluso es necesario su consentimiento para resolver las solicitudes de reconsideración de acuerdos de la Mesa de admisión a trámite (art. 29.2 RCAR; art. 63.2º RPIB —sólo para el caso de las comisiones de investigación—; art. 61.1.f RAM) y en alguna ocasión incluso la solicitud de reconsideración en la calificación ha de ser resuelta por la propia Junta de Portavoces (art. 37.2 y 128.2 RPNA). También es preciso su acuerdo para interponer un recurso de inconstitucionalidad o personarse en un proceso iniciado ante el Tribunal Constitucional (art. 197.1 RPCANA; art. 169 RCCYL; art. 179.1 RPIB; art. 221 RAM; art. 205) o celebrar sesiones parlamentarias fuera de la sede oficial del Parlamento (art. 64 RPCAT; art. 3 RPLRI). Por su parte, en algunos casos es preceptivo el acuerdo de este órgano parlamentario para la tramitación de comunicaciones, programas y planes del gobierno (arts. 170.1 y 172 RPIB) y también establecerá los procedimientos para la tramitación de los informes que deben ser prestados al Parlamento (art. 160 RPLARI).

Para finalizar con las materias que exigen los Reglamentos parlamentarios españoles un preceptivo acuerdo de la Junta de Portavoces, pueden destacarse las declaraciones institucionales que son leídas ante el Pleno en el artículo 147 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, o el acuerdo de intervención de personalidades (art. 57 RPCANT; art. 178 RPCAT; art. 35 RPRI; art. 234 RAM; art. 56 RAMU; art. 44.6ª RPNA), la tramitación de asuntos europeos (art. 181 RPCAT), o en la participación de la Comunidad Autónoma en los proyectos de planificación económica (art. 263 RAEX; art. 200 RAMU), o en la tramitación de la Cuenta General (art. 202 RAMU), o para solicitar asesoramiento de la Cámara de Cuentas (art. 199.1 RPNA). Incluso, la participación de la Junta de Portavoces llega a veces a los asuntos administrativos (aunque no es lo ordinario) pues, por ejemplo, en el Reglamento de las Cortes de Aragón (art. 29.1 RCAT junto con la Mesa), o en Reglamento del Parlamento de Navarra, (art. 44.2ª) le atribuye a la Junta de Portavoces la función de aprobar el proyecto de presupuestos de la Cámara y, además, en el Parlamento Foral, la Mesa ha de informar a la Junta trimestralmente del estado de las Cuentas del Parlamento (art. 44.5ª); podría defenderse en este Parlamento, incluso, una cierta relación formal de jerarquía o de dependencia entre Junta y Mesa a favor de la primera.

Junto al modelo “decisor” de Junta de Portavoces, otros muchos Reglamentos parlamentarios regulan un modelo “no-decisor”, en el que su función se

centraría en la *audiencia* en los asuntos de los que conoce. Las materias que van a ser objeto de audiencia son muchas y coinciden con algunas que son decididas por otras Juntas de otros Parlamentos; ello no supone otra cosa sino constatar que es imposible efectuar un criterio general delimitador entre materias decididas por las Juntas de Portavoces y materias que no sean decididas por ella. Así, la Junta de Portavoces ha de ser oída para ampliar o reducir el número y el tiempo de las intervenciones de los Grupos parlamentarios (art. 72.4 RCV; art. 86 RPCANA), o para la prórroga o reducción de plazos (art. 136 RS; art. 90.1 RCV; art. 98 RPCANT; art. 120 RCCLM; art. 95 RCCYL; art. 77 RPLRI); o para ampliar o reducir el plazo para presentar enmiendas (art. 134.2 RAMU), o para sesiones en día no comprendido entre el miércoles y el viernes (art. 51.2.3 RPV), o suspender las tarjetas de invitado a las sesiones del Pleno (art. 116 RAMU). También es oída para cuestiones del estatuto de los Diputados, así, es precisa la audiencia de la Junta de Portavoces para fijar las cuantías que reciben los parlamentarios (art. 8.4 RPAND; art. 9.2 RCAR; art. 12 RJGPA; art. 12 RPCANT; art. 11 RCCLM; art. 8 RCCYL; art. 8 RAEX; art. 14.2 RAMU), o antes de aprobar las normas de funcionamiento y publicidad del registro de Intereses (art. 20.2 RAMU), o las cuantías que reciben los Grupos para sus locales y el personal a su servicio (art. 29.1 RCCLM) o las cuantías de las subvenciones que reciben los Grupos parlamentarios (art. 29.2 RCCLM; art. 24 RAEX; art. 27 RPIB; art. 25 RPLRI; art. 38 RAMU; art. 35.3 RPNA; art. 27.2 RPCANT), o sólo cuando se suspenda esta asignación (art. 21 RPV), o para fijar las cuantías de las asignaciones económicas de los Diputados (art. 15.2 RPNA). También se exige audiencia de la Junta de Portavoces por algún Reglamento Parlamentario para suspender al Diputado que no ha presentado testimonio notarial de haber presentado declaración de sus bienes patrimoniales y de las actividades que les proporcionen ingresos (art. 18.1 RPCANA). En otras ocasiones se exige audiencia de la Junta de Portavoces para resolver situaciones problemáticas —que serán casi todas por cierto— de los Diputados no adscritos (art. 24.6 RPAND; art. 26.4 RPCANT), o concretar sus derechos (art. 23.3 RPCANA; art. 23.4 RCCYL; art. 23 RAEX), o para “establecer” los derechos del Grupo Mixto (art. 22.3 RCAR), o para decidir los criterios de funcionamiento del Grupo Mixto (art. 21 RAEX —con una mayoría de dos tercios—; art. 33 RAMU; art. 43.2 RPNA). En ocasiones la Junta asiste a la Mesa, como cuando la Mesa califica escritos (art. 37 RPNA; art. 68.3 RAEX), o cuando se convoca una Comisión (arts. 53.1 y 54 RPNA) y casi siempre su audiencia es precisa para resolver las solicitudes de reconsideración de los acuerdos de la Mesa de admisión a trámite (art. 31.2 RCD; art. 37.2 RJGPA; art. 118.6 RPCANT; art. 28.2 RPCANA; art. 33.2 RPCANT; art. 32.1 RCCLM; arts. 27 y 111.2 RCCYL; art. 30.3 RPCAT; art. 27 RAEX; art. 30.2 RPGAL; art. 30.2 RPIB; arts. 29.2 y 96 RPLARI; arts. 49 y 61.2.a RAM; arts. 45 y 52.2.a RAMU; art. 23.2 RPV). Algunos Reglamentos prevén que se produzca la audiencia de la Junta para establecer y programar las líneas generales de actuación de la Cámara, fijar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones, coordinar los trabajos de sus distintos órganos,

asignar los escaños en el salón de sesiones a los diferentes Grupos Parlamentarios (arts. 37.1 y 55 RJGPA; art. 28.1.6 y 60.2 RPCANA; art. 33.1.f RPCANT; art. 27 y 32.1 RCCLM; arts. 26.1.7º y 9º y 67.2 RCCYL; art. 28.g y 103 RPLRI; art. 49.1.d y 78.1 RAM; art. 33 RAMU; art. 23.1.6ª RPV), o para ordenar votaciones con previo aviso (art. 83 RPCAT). También se exige la audiencia de la Junta de Portavoces para que intervenga en el Pleno una personalidad nacional o extranjera (art. 54 RCCYL); o para el control de la actuación de la Administración (art. 173 RPCANT), o para designar al responsable de la Oficina de Control Presupuestario (art. 203 RPCAT).

También en materias relativas a las Comisiones es precisa a veces la audiencia de la Junta de Portavoces, para crearlas (art. 50.1 RCD; art. 48.1 RPCANA; art. 50.3 RPCANT; art. 57. segundo y 60.1 RCCLM; art. 51 RCCYL —aunque en este caso sólo para las no permanentes—; art. 51 RPCAT; arts. 48 y 51 RAEX; art. 49 y 51 RPGAL; art. 49.1 y 52 RPIB; art. 62 RPNA —aunque sólo para las Comisiones Especiales—; art. 43 RPV), o para resolver conflictos entre Comisiones (art. 65.2 RAMU), o para determinar el número de miembros que le corresponde a cada Grupo parlamentario en las Comisiones (art. 39.1 RCCYL, art. 61.2.b y 62.1 RAM), o el número de Diputados que forma la Diputación Permanente y los que corresponde a cada grupo parlamentario (art. 61.2.d y 80.2 RAM). La audiencia de la Junta de Portavoces es precisa para algunas cuestiones sobre las sesiones y su funcionamiento, como por ejemplo para decidir el carácter reservado de algunos acuerdos (art. 105 RPCANA; art. 63 RAEX, art. 103 RAM), o de algunas sesiones (art. 84.3 RCCLM), o para lo contrario, es decir, publicar en el Boletín los acuerdos de las sesiones secretas (art. 75.2 RCCLM). También a veces se precisa la audiencia para autorizar la emisión de sesiones mediante medios telemáticos (art. 66.1 RPCANT). En ocasiones, se exige audiencia de la Junta de Portavoces para “garantizar y acreditar el desarrollo y resultado de la votación” (art. 108.1.b RAMU); o para ordenar el debate y la votación en la deliberación plenaria en el procedimiento legislativo (art. 118 RCD; art. 149 RCCLM; art. 118 RAEX; art. 121 RPIB; art. 113 RPV) u ordenar el debate y votación en general (art. 52.4 y 73 RCD; art. 77.1 y 78.6 RPCANT; art. 78.2 RCCYL, art. 113.8 RAM; art. 63 RPV), o fijar el calendario de días hábiles (art. 61.2.e y f y 101 RAM), o el calendario de tramitación de presupuestos (art. 160 RAM); o para solicitar informe al Consejo Jurídico Consultivo (art. 102 RPLARI), para la tramitación de la Cuenta General (art. 154 RPNA); o para delegar en Comisión la aprobación de una Ley (art. 130 RS; art. 165 RCCLM) o establecer fórmulas adicionales de control (art. 158 RPNA). También se prevé la audiencia de la Junta de Portavoces en la tramitación de la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales, aunque en algún caso es perceptivo el acuerdo de la Junta de Portavoces, como en el caso del artículo 178.1.b RPIB y artículo 176 RAM.

La audiencia de la Junta de Portavoces a veces es precisa para el ejercicio de funciones parlamentarias, como decidir la tramitación en lectura única (art. 150.1 RCD; art. 129.1 RS; art. 147.1 RPCANA; art. 139 RPCANT; art. 126

ó 154.2 RPCAT; art. 129 RAEX; art. 134 RPGAL; art. 115 RPLARI; art. 119 RPV), o para delegar en las Comisiones la aprobación de una Ley (art. 128.1 RAEX; art. 138.1 RPIB) y la avocación de la delegación (art. 149.1 RCD; art. 139 RPIB), o para ordenar el debate, conceder la palabra y fijar los tiempos de las intervenciones (art. 52.4 RPANF; art. 82.1 RCAR; art. 50.4 y 131.2 RPCANA; art. 44 RCCLM; art. 66 RPLARI; art. 61.2.h RAM). Es precisa la audiencia para tramitar informes del Defensor del Pueblo (art. 167 RCCYL; 159.4 RPCANT), o regular la ordenación del debate en las sesiones de una Comisión de Investigación (art. 54.4 RPCANT; art. 52 RPGAL; art. 51 RPIB; art. 75.6 RAM), o el de las sesiones de las Comisiones de Estudio (art. 76.3 RAM). También es oída en el ejercicio de la función de control o para señalar el número de preguntas que deben ser incluidas en el orden del día del Pleno (art. 163.2 RS; art. 168 RPCANT; art. 189.2 RCCLM; art. 188.2 RPNA), o para no admitir a trámite preguntas (art. 161 RCCYL, art. 158 RAEX, art. 159.2 RPGAL; art. 162 RPIB; art. 148 RPLARI), o aplazar interpelaciones y preguntas (art. 182 y 189 RPNA), o acumularlas (art. 192 RCD), o para reducir el tiempo de espera de las interpelaciones (art. 171 RS), o para no admitir asuntos reiterantes o de dudosa calificación (art. 44.b RAMU; art. 148 RPV), para acumular las proposiciones no de ley a efectos de debate y votación (art. 195.1 RCCLM), o tramitar mociones (art. 145 RPCAT) o admitir a trámite proposiciones de ley. Es significativa la participación de la Junta de Portavoces para materias como la celebración de comparecencias de los miembros del Gobierno (art. 187.1 RPCANT; art. 202 RCCLM; art. 148 RCCYL; art. 144 RAEX), o de los senadores designados (art. 153 RPCANT), o convocar la sesión de remoción del Presidente de la Cámara o de los miembros de la Mesa; también cuando se haya presentado una cuestión de confianza o una moción de censura (art. 177.3 RCD; art. 150 y 155 RPCANT; art. 137 RCCYL, art. 134 y 137 RAEX; arts. 138 y 139 RPGAL; arts. 143 y 146 RPIB; arts. 122 y 128 RPLARI; arts. 186 y 199 RAM; arts. 173 y 175 RPNA; art. 151 y 155 RPV), o se tramite el procedimiento de investidura (art. 136 RPGAL; art. 171 RCCLM; art. 128 RPV), para ordenar el procedimiento de elección de personas por el Pleno (art. 206 RCD; art. 210 RCCLM), o el procedimiento de designación del Defensor del Menor (art. 225.2 RAM), o del Consejo de Administración de un ente público (art. 230.1 RAM).

Además²⁸ y sin intención (imposible por lo demás) de ser exhaustivo, en ocasiones se escucha a la Junta de Portavoces para interponer recursos de in-

²⁸ Hay otras funciones de la Junta de Portavoces, pues suele convertirse en lugar habitual en el que se discuten desde las cuestiones más generales de la organización del Parlamento, hasta asuntos de mucho detalle (y alcance ciertamente menor). Cfr. la opinión de A. DEL PINO CARRAZO, "Artículo 13", VV. AA. en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, Madrid, Asamblea de Madrid, 2008, p. 221: "Además de estas funciones reconocidas por la norma parlamentaria la Junta desempeña otras «silenciosas» funciones, no previstas en las normas y que tampoco suelen aparecer en el orden del día de sus reuniones, en la medida en que es el foro en que se tratan y debaten eventualidades surgidas en el devenir de la vida parlamentaria, como incidentes acaecidos en una Comisión o en una sesión plenaria, o la conducta de ciertos invitados en el salón de sesiones".

constitucionalidad o personarse en cualquier procedimiento (art. 195 RPCANT) o los programas, planes y comunicados del Gobierno (art. 148 RPCAT; arts. 195, 197 y 198 RPNA) o informes del gobierno (art. 173 RPIB), para la tramitación de convenios de la Comunidad Autónoma (art. 162 RPNA), o para la tramitación de informes de Comisiones de seguimiento (art. 56 RPCAT), para crear intergrupos parlamentarios (art. 62 RPCAT) o para adoptar disposiciones complementarias en los supuestos de elección de personas (art. 192.1 RPCANT). Finalmente, y aunque no es lo común, en algunos Parlamentos, la Junta de Portavoces excede su posición meramente consultiva, y conoce de asuntos de gobierno interior, como el artículo 33.1.b del RPCANT, por el que se dispone que la Junta sea escuchada en la aprobación del proyecto de Presupuesto de la Cámara.

IV. ALGÚN ASPECTO SUSTANCIAL DEL FUNCIONAMIENTO DE LA JUNTA DE PORTAVOCES: EN ESPECIAL EL VOTO PONDERADO

Los Reglamentos Parlamentarios han introducido varias novedades en relación con el funcionamiento de la Junta de Portavoces, y se han apartado de la regulación general de la actividad del resto de órganos parlamentarios. Y como casi siempre, el régimen común lo introduce el Reglamento del Congreso de los Diputados, en el que, además de la previsión vista sobre los componentes de la Junta de Portavoces, y de todos los asistentes a sus sesiones, se establece que el Presidente convocará a la Junta a iniciativa propia “o a petición de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara” (art. 39.1 RCD; art. 37.1 RPCAN; art. 39.1 RPCANT; art. 38.1 RPG; art. 34.1 RPRI; art. 38.1 RPIB; art. 53.1 RAMU; art. 43.1 RPNA). Sin embargo, hay más variantes, pues en otros Parlamentos se convoca la sesión de la Junta de Portavoces a petición de dos Grupos parlamentarios o una décima parte de la Cámara (art. 38. RPAND, art. 46 RCAR; art. 36 RAEX); y en ocasiones a iniciativa de un sólo grupo parlamentario (art. 59 RAM), o de dos grupos (art. 29.1 RPPV). En cuanto al plazo de convocatoria, algunos Reglamentos (art. 62.2 RAEX) determinan que “el Presidente podrá convocar la Junta de Portavoces con al menos veinticuatro horas de antelación, especificando el orden del día”.

Por su parte, el Reglamento de las Cortes de Aragón se encarga de garantizar que, en caso de petición de convocatoria de la Junta de Portavoces al Presidente, éste deberá convocarla en un plazo “no superior a ocho días, introduciendo en el orden del día los asuntos propuestos por aquéllos” (art. 46.1 RCAR; art. 38.1 RPIB; art. 34.1 RPRI —4 días—; art. 53.1 RAMU —5 días—; art. 43.1 RPNA —diez días hábiles—). Por su parte, algunos Reglamentos introducen otra regulación garantista de la oposición, pues se prevé la convocatoria de la Junta de Portavoces, al menos cada quince días (art. 46.2 RCAR; art. 54.6 RJGAS; art. 27.3 RPCAT; art. 39.1 RCCV), o una vez al mes durante los períodos ordinarios de sesiones (art. 37.1 RCCL). Por su parte, el artículo 62.3 RAEX permite que pueda ser convocada la Junta de

Portavoces “por el Presidente, de acuerdo con la Mesa, cuando motivadamente lo solicite el Consejo de Gobierno.”

Como regla de funcionamiento, algunos Reglamentos establecen, aunque no es lo habitual, quórum de asistencia. Así el artículo 54.4 RJGAS dispone que la Junta de Portavoces se entienda válidamente constituida sólo “cuando concurran la mitad más uno de los Grupos Parlamentarios y representen, a su vez, la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara” (también art. 29.1 RPPV). En el resto de Reglamentos parlamentarios no hay previsión al respecto, con lo que sería aplicable la regla general de quórum de asistencia que, en general y al modo del Congreso de los Diputados, sólo exige dicho quórum en el momento de adoptar decisiones, y no por tanto, si la sesión de la Junta estuviese convocada sólo para asuntos de los que debe conocer y no decidir. También el Reglamento de la Asamblea de Extremadura ha previsto la válida constitución de la Junta cuando estén representados, “por los portavoces o sus suplentes, todos los grupos parlamentarios que conforman la Cámara, en primera convocatoria”. Además, se prevé en este Reglamento la constitución en “segunda convocatoria” cuando estén representados, “al menos la mitad más uno de los diputados de la Cámara”. Finalmente, también prevé este Reglamento la presencia del Presidente, al menos un vicepresidente de la Mesa, un secretario y el Letrado Mayor o letrado que lo sustituya como requisitos de quórum de asistencia, (art. 64 RAEX).

El efecto configurador del grupo en la organización y en el funcionamiento parlamentarios, tiene una especial incidencia en la ordenación de las votaciones de los diversos órganos de la Institución. Y aunque no sea un órgano fundamentalmente decisor, puede decirse que la necesidad de poner en funcionamiento a la Junta de Portavoces ha supuesto la progresiva extensión del voto ponderado como técnica parlamentaria. Así, como ya se ha señalado, es habitual en nuestro Derecho parlamentario que la norma permita la ponderación de votos en la adopción de decisiones por los órganos²⁹, fundamentalmente en la Junta de Portavoces³⁰. Es decir, la fuerza de los Grupos parlamentarios no sólo se centra en la “exigencia” de la disciplina de voto a los parlamentarios que convierte al Parlamento, en última instancia, en un foro de ratificación de decisiones tomadas en otras instancias. Esta pujanza del grupo (archiconocida

²⁹ No es, sin embargo, lo habitual. Así, se ha llamado la atención sobre el carácter personal y generalmente vinculado de la decisión del Parlamento a la iniciativa gubernamental. Es interesante la siguiente opinión manifestada en relación con las Comisiones, pero aplicable a la actividad parlamentaria entera, L. VILLACORTA MANCEBO, *Hacia el equilibrio de poderes. Comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1989, p. 352: “Las Comisiones como tal órgano colegiado, carecen del derecho de proposición de enmienda, pero no, como hemos visto, del derecho o poder de enmienda en el sentido propio de liberación y aprobación del texto enmendado, con lo que su facultad para reformular o modificar los textos es amplia. Sin embargo, toda vez que sólo pueden aprobarse en Comisión enmiendas al articulado, parece evidente que las Comisiones españolas o pueden modificar el objeto esencial de los textos sometidos a su examen ni reemplazarlos por uno nuevo, a diferencia de lo que acontece por ejemplo en Francia, donde esta modificación sí es posible”.

³⁰ A. ARCE JANÁRIZ, *Teoría... op. cit.*, p. 70. Este autor no duda en reconocer que la técnica del voto ponderado convierte a la Junta de Portavoces en “una suerte de «minipleno»”.

por lo demás) supone en esta materia la posibilidad de imputar la voluntad de los representantes a la voluntad del portavoz.

A nadie se le escapa que configurar el voto ponderado como técnica habitual³¹ en el funcionamiento de los órganos parlamentarios plantea varios problemas. Así, teniendo el mandato un contenido individual (desde la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del año 1983, hoy ya discutible), la dificultad proviene de instaurar como fórmula normal de funcionamiento parlamentario, un modo de votar que supone, precisamente, que los parlamentarios afectados no votan. Además, debería tenerse en cuenta que el voto ponderado no es reconocido como uno de los modos de votar por la regulación de los Reglamentos parlamentarios. Así mismo, el voto parlamentario es individual y se integra en el *ius in officium* del parlamentario ex artículo 23 CE³², lo cual muy tardíamente ha acabado reconociendo el Tribunal Constitucional en STC 361/2006, de 18 de diciembre³³, en relación con el sistema de votación electrónica del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del País Vasco para 2005: “En primer término no parece que puedan plantearse dudas sobre el hecho de que el derecho al voto de los parlamentarios es uno de los que se integran en el *ius in officium* de los mismos. No ha habido, hasta ahora, un pronunciamiento claro al respecto, pero dicha pertenencia se deriva de la naturaleza misma de las cosas. Uno de los principales derechos/deberes de aquéllos es la participación en las tareas de las Cámaras, y la forma más habitual de concretar la misma es el ejercicio de su derecho al voto, ejercicio con el que manifiestan su postura en los acuerdos de las Asambleas. Si,... los parlamentarios tienen el derecho y el deber de asistir a las sesiones plenarias del Parlamento y a las de las comisiones de las que formen parte, así como a desempeñar las funciones a que reglamentariamente vengán obligados, y en el artículo 70 del mismo reglamento se determina que dicho Parlamento tomará sus acuerdos bien por asentimiento a la propuesta presidencial bien por alguno de los sistemas de votación previstos, no es posible discutir que en la configuración legal de los derechos de los parlamentarios vascos se incluye el de ejercer el derecho al voto en las comisiones de las que formen parte y en el Pleno,

³¹ En el Derecho parlamentario español hay una cierta generalización del sistema de voto ponderado, como sucede en las Cortes Generales en relación con el sistema de adopción de decisiones de las Comisiones Mixtas, como se dispone en la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado sobre composición de las Comisiones Mixtas Congreso-Senado de 26 de mayo de 2008, se determina en el apartado segundo de aquella norma que “En las votaciones en las Comisiones Mixtas. Se entenderá que no existe empate cuando la igualdad de votos, siendo idéntico el sentido en el que hubieren votado todos los miembros de la Comisión pertenecientes a un mismo Grupo Parlamentario, pudiera dirimirse ponderando el número de votos con que cada Grupo cuente en el conjunto de ambas Cámaras”.

³² En el ámbito del Derecho comparado, es excepción la Constitución de Francia de 1958, cuyo artículo 27 prevé la posibilidad de delegación de votos, mediante “Ley Orgánica” y con carácter excepcional.

³³ Cfr. J. PARDO FALCÓN, “Votaciones y Grupos Parlamentarios (Comentario a la STC 361/2006, de 18 de diciembre, sobre votación electrónica del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del País Vasco para 2005)”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 81, 2007, pp. 307 a 331.

de modo que la Sra. N. V. tiene, dentro de su *ius in officium* la facultad de participar en las votaciones de los órganos del Parlamento Vasco de los que sea miembro y, en el caso concreto que nos ocupa, en las votaciones del Pleno de la Cámara³⁴.”

A pesar de esto y de alguna opinión contraria a su admisión, no puede dejar de reconocerse que el voto ponderado es una fórmula de adopción de decisiones sin cuya existencia no podría funcionar el Parlamento tal y como hoy se le conoce. De hecho, en la STC 101/2008, de 24 de julio, se admite, cierto que mediante *obiter dicta*, la técnica del voto ponderado (aplicable a otros órganos parlamentarios), cuando se señala que “por mayor que sea la comunión de voluntades entre el Pleno y una Comisión que se rige por el principio del *voto ponderado*, aquél es titular de una voluntad propia y superior a la de los restantes órganos de la Cámara; voluntad que, en el caso de las designaciones de Magistrados del Tribunal Constitucional, se determina y expresa, en garantía de la independencia de los Senadores y por mor de la proscripción del mandato imperativo, mediante una votación secreta (art. 186.2 RS)”.

Además, la ponderación de los votos en las sesiones de la Junta de Portavoces, viene a excluir la exigencia de acuerdos por unanimidad, que no es norma en nuestro Derecho parlamentario. A priori debe reconocerse que, por la configuración individual del mandato parlamentario, la previsión del voto ponderado debe ser interpretada de forma restrictiva. De hecho, la decisión adoptada por la Junta de Portavoces anticipa en muchas ocasiones el sentido de las decisiones de las sesiones plenarias y debe reconocerse que es hasta cierto punto normal, pues es la única forma de juridificar la representación que se le supone a la Junta. Pero hay más. Es la ponderación una fórmula de funcionamiento parlamentario tan habitual, que varios Reglamentos se han visto obligados a definirlo, como es el caso del Reglamento de las Cortes de Castilla La Mancha, cuyo artículo 43.3 RCCLM señala que, “sólo votarán los Portavoces de los Grupos Parlamentarios y cada Portavoz tendrá tantos votos como escaños tenga su Grupo en la Cámara”; o según la regla de la norma reglamentaria de las Cortes de Castilla y León “según el número de Procuradores con que cuente cada Grupo Parlamentario en el Pleno”, fórmula que también adoptan otros Reglamentos (art. 27 RPCAT y muy similar es la regulación del art. 29.2

³⁴ En relación con este derecho colectivo al del grupo parlamentario a rechazar una medida legislativa, M. PULIDO QUECEDO, “El Grupo parlamentario como titular del «derecho colectivo de voto»”, en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 21/2006, parte Tribuna, Aranzadi, Pamplona, 2006, señala que, la afirmación del Tribunal Constitucional, según la cual “este derecho «puede deducirse de la posición de los grupos en el Parlamento vasco, que podría ilustrarse con la reproducción de numerosas normas de su Reglamento» (sic). Seguramente esta afirmación apodíctica y no fundada sonrojaría a cualquier especialista en Derecho parlamentario. El argumento de la Sentencia es no sólo desafortunado, sino que pretender como hace ligar la legitimación del portavoz de un grupo parlamentario para formular el amparo con el inexistente derecho colectivo del grupo al voto -represtinando para la ocasión una suerte de voto ponderado en el Pleno de la Cámara-, supone desconocer cómo funciona tal modalidad de Voto en un Parlamento, inexistente en el Pleno. Menos aún contemplarlo como una variante de derecho de voto colectivo del grupo o de lo que la Sentencia denomina «postura colectiva del grupo»”.

RPV) o con alguna modificación, como el artículo 53.1 RAMU, artículo 39.3 RPCANT, artículo 43.2 RPN, el artículo 60 RAM, en donde (en una fórmula algo más ajustada) se señala que “se imputará a cada Portavoz tantos votos cuantos Diputados integran el Grupo Parlamentario al que representa.” Algo diferente es el Reglamento de la Asamblea de Extremadura, que define que cada portavoz “*representa* el número de diputados que tiene su grupo parlamentario” (art. 65 RAEX).

Y es que la adopción del sistema ponderado de votación está generalizado en los Reglamentos de los Parlamentos españoles y plantea otros problemas que no están siempre resueltos por la norma de índole práctica. Por ejemplo, la problemática no es sólo conceptual cuando existe Grupo parlamentario mixto, como ha tenido ocasión de comentarse.

Finalmente, y aunque en sí mismo no sea un dato relevante, los Reglamentos Parlamentarios utilizan la ponderación para la adopción de acuerdos de otros órganos seguramente por la utilidad y la rapidez de esta técnica. Sin ánimo exhaustivo, puede citarse que en el Reglamento del Congreso de los Diputados se prevé la ponderación para la adopción de decisiones por la Comisión de Estatuto (art. 48), las Comisiones de Investigación (art. 52), la resolución de empates en las sesiones de Comisión (art. 88) y en algunas ponencias, como en la que se tramitan los procedimientos de reforma estatutaria (art. 140). Por su parte, en el Parlamento de Andalucía se emplea la técnica del voto ponderado en la Comisión de estatuto de Diputados (art. 48), la de Gobierno Interior y Derechos Humanos (art. 49) y las Comisiones de Investigación (art. 53), también en el Parlamento de Andalucía para la resolución de empates en las sesiones de las Comisiones. Es similar la regulación del Reglamento de las Cortes Valencianas, pues prevé votación mediante “criterio ponderado” en la Comisión de Estatuto en la de Peticiones y en la de Gobierno Interior (art. 49), además de las Ponencias (art. 116) y en la resolución de empates (art. 87). En el Parlamento de las Islas Baleares o en el de Canarias para la adopción de decisiones por las Ponencias (art. 116) y en el Reglamento de las Cortes de Aragón, las Ponencias (art. 52), las Comisiones de investigación (art. 64) y las Comisiones especiales de estudio. La Junta General del Principado de Asturias dispone también la ponderación para la resolución de empates (art. 61) y para las ponencias (art. 65) y en el Parlamento de Cantabria también se prevé para la adopción de las decisiones de algunas Comisiones, como la Estatuto de los Diputados (art. 52) y la de Peticiones (art. 53) y muy similar es la regulación del Reglamento del Parlamento de Galicia pues prevé la adopción de decisiones mediante el sistema de voto ponderado en la Comisión de Estatuto (art. 47) de Peticiones (art. 48), y en las Comisiones Especiales (art. 50), además de la resolución de empates en las sesiones de las Comisiones.

Y es que el uso del voto ponderado es casi general y en las Cortes de Castilla-La Mancha se prevé la ponderación de votos para resolver el empate en las votaciones (art. 117) y para la adopción de decisiones por la Comisión de Estatuto y Reglamento, mientras que en Castilla y León (art. 92), en el Parlamento de Navarra (art. 102) y en el Parlamento vasco (art. 31) sólo prevén el

criterio ponderado para la resolución de empates en Comisiones. Por su parte, en la Asamblea de Extremadura se prevé la ponderación de votos sólo para la resolución de empates en Comisión (art. 92) y la Asamblea de Murcia para las Ponencias (art. 67) y para la Comisión de Estatuto de los Diputados y Actividad Política. En el Parlamento de Cataluña se utiliza el sistema del voto ponderado para la adopción de decisiones por la Mesa ampliada (art. 29) y en las Comisiones cuya composición no sea proporcional (art. 47), como la de Estatuto, también para la resolución de empates en las votaciones de las Comisiones (art. 91) y en las ponencias (art. 109). En el Reglamento del Parlamento de La Rioja se prevé el criterio ponderado de votación para las Ponencias (art. 39) y para la Comisión de Peticiones y defensa del ciudadano (art. 45), y en la Asamblea de Madrid se utiliza este criterio para las Comisiones de Investigación (art. 75), la resolución de empates en Comisión (art. 126) y las ponencias (art. 144).

En resumen y en conclusión, todo este elenco normativo no hace sino constatar que la votación ponderada es una técnica habitual, muy desarrollada en los Reglamentos parlamentarios, aunque de necesaria interpretación restrictiva, tanto en el caso de su aplicación a la Junta de Portavoces como a otros órganos.