

# La adopción de acuerdos en la Junta de Portavoces: la eventual ficción de la constitucionalidad del voto ponderado

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. EXIGENCIA DE LA DISCIPLINA INTERNA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.—III. LA FIGURA DEL PORTAVOZ.—IV. LA JUNTA DE PORTAVOCES EN EL DERECHO COMPARADO.—4.1. La Junta de Portavoces en Alemania.—4.2. La Junta de Portavoces en Italia.—4.3. La Conferencia de Presidentes en Francia.—4.3.1. Composición de la Conferencia de Presidentes.—4.3.2. Competencias de la Conferencia de Presidentes.—V. LA JUNTA DE PORTAVOCES EN ESPAÑA.—5.1. Antecedentes históricos de la regulación de la Junta de Portavoces en España.—5.2. La adopción de acuerdos de la Junta de Portavoces en el Derecho Comparado.—5.3. Sistema de adopción de acuerdos en la Junta de Portavoces del ordenamiento jurídico español.—5.3.1. Sistema de adopción de acuerdos por unanimidad (art. 67.4 R. Congreso).—5.3.2. Sistema de adopción de acuerdos por voto ponderado. Eventual inconstitucionalidad del voto ponderado en la Junta de Portavoces.—5.3.2.1. Reflexión sobre el voto ponderado atendiendo a su indelegabilidad.—5.3.2.2. Reflexión sobre el voto ponderado atendiendo a la prohibición del mandato imperativo.—5.3.2.3. Sistema de voto ponderado como exponente contra constitutionem.—VI. OPCIÓN FRENTE A LA EVENTUAL INCONSTITUCIONALIDAD DEL VOTO PONDERADO EN LA JUNTA DE PORTAVOCES.

## RESUMEN

*Como órgano de representación de la Cámara la Junta de Portavoces ocupa un lugar clave en la vida Parlamentaria en su ámbito funcional, pues determina junto con la Mesa de la Cámara el orden del día y programación de los trabajos parlamentarios, que le confiere a este Órgano una función adicional de impulso político, ya que se configura como un lugar de encuentro de negociación y compromiso político, así como*

---

\* Profesora titular de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la UNED.

vía de mediación en orden a la superación de un parlamentarismo conflictivo. En esta línea se ha considerado que éste es un órgano más de debate que o intentos de alcanzar acuerdos, más que decisivo.

El representante de cada Grupo Parlamentario hace de portavoz del mismo, de forma que sus consignas deberá respetar las consignas emanadas por su Grupo Parlamentario, estableciéndose así entre el Portavoz y su grupo, una relación diferente respecto a la que otro Parlamentario de base tiene toda vez que el Portavoz tiene que expresar más exactamente la voluntad del Colegio al que representa.

Se ha dicho que la asistencia a este Órgano de un número determinado de portavoces rompe la proporcionalidad, lo cual es irrelevante ya que al votar, rige el criterio de la ponderación, por el que el Portavoz reúne tantos votos como miembro cuenta su grupo., lo que ha provocado una confrontación doctrinal por la contradicción con la prohibición del mandato imperativo (67-2 CE) y la indelegabilidad del voto (79-3), por lo que se plantea su eventual inconstitucionalidad, frente a otra posición doctrinal, que considera que no contraviene la norma (Torres Muro) al considerar que el Portavoz no mantiene una relación de mandato imperativo con su grupo y por otra parte, Parlamentario de base no delega formalmente en el portavoz, siendo nuestra posición diferente.

**PALABRAS CLAVE:** Junta de Portavoces, indelegabilidad del voto, voto personal, mandato representativo, mandato imperativo, voto ponderado.

## ABSTRACT

*As a representative body of the House, the Board of Spokespersons occupies a key place in the Parliamentary life in its functional scope, since it determines together with the House Board the agenda and programming of parliamentary work, which confers on this Body an additional function of political impulse, since it is configured as a meeting place for negotiation and political commitment, as well as a means of mediation in order to overcome a conflictive parliamentarism. In this line it has been considered that this is an organ of debate that or attempts to reach agreements, rather than decision.*

*The representative of each Parliamentary Group acts as its spokesperson, so that its slogans must respect the slogans emanated by its Parliamentary Group, thus establishing a different relationship between the Spokesman and his group than any other Parliamentary base has that the Speaker has to express more exactly the will of the College he represents.*

*It has been said that attendance at this body of a certain number of spokesmen breaks proportionality, which is irrelevant because when voting, the weighting criterion governs, by which the Spokesperson gathers as many votes as a member counts his group, what has caused a doctrinal confrontation due to the contradiction with the prohibition of the imperative mandate (67-2 CE) and the indelegability of the vote (79-3), for which its eventual unconstitutionality is*

considered, as opposed to another doctrinal position, which considers that it does not contravene the norm (Torres Muro) when considering that the Spokesman does not maintain a relation of imperative mandate with his group and on the other hand, Parliamentary of base does not formally delegate in the spokesman, being our position different.

**KEYWORDS:** Board Spokespersons, agreement, Political commitment Seniorekonvent, Conference des Presidents, Conferenza dei Capigruppo, Imperative mandate, House.

## I. INTRODUCCIÓN

A pesar de no haber sido previsto constitucionalmente este órgano de representación de la Cámara, se revela con carácter primordial en la vida parlamentaria, básicamente por dos razones que ponen de relieve su alta funcionalidad política:

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

De lo señalado hasta ahora cabe deducirse el carácter político que asume esta institución en la vida parlamentaria y el relieve singular de la misma como lugar de encuentro para la negociación y compromiso entre sectores contrapuestos, por lo que convenimos con Capo Giol<sup>3</sup> en que este órgano puede ser un instrumento eficaz en orden a la superación de un parlamentarismo de tipo conflictual. Como una manifestación práctica del relevante

---

<sup>1</sup> SOLÉ TURA, J., y APARICIO PÉREZ, M. A.: Las Cortes Generales en el Sistema Constitucional, op. cit., p. 136.

<sup>2</sup> MOLAS BATLLORI, I., y PITARCH, I., *Las Cortes Generales en el Sistema Parlamentario de Gobierno*, op. cit. pp. 33-34.

<sup>3</sup> CAPO GIOL, J., “Consideraciones sobre los Nuevos Reglamentos de las Cámaras en sus aspectos organizativos”, en *Anuari de Dret Politic*, Cátedra de Derecho Político, 1983, Universidad de Barcelona, p. 115.

papel que juega esta institución en el acercamiento de sectores contrapuestos en que en la Diputación Permanente —como señala la profesora Mellado Prado<sup>4</sup>— funciona de hecho una Junta de Portavoces que no ha sido regulada ni en la Constitución ni en los propios Reglamentos.

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

Es en este contexto de amplio espectro político de la institución de la Junta de Portavoces, como lugar de encuentro para la negociación, donde adquiere máxima relevancia el sistema de adopción de acuerdos dentro de la misma por la repercusión que supone en la organización de los trabajos del Parlamento. En esta línea cabe señalar que no es pacífica la doctrina en torno a la admisibilidad sobre la constitucionalidad de la práctica de uno de los dos sistemas que se contemplan en vía Reglamentaria para la adopción de acuerdos en el seno del órgano: unanimidad y voto ponderado. En el presente trabajo abordamos el tema, intentando justificar nuestra posición al respecto.

## II. EXIGENCIA DE LA DISCIPLINA INTERNA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

En el modelo parlamentario grupal, los grupos parlamentarios y sus portavoces o representantes asumen un especial papel en las diferentes fases del proceso legislativo: cualquier iniciativa parlamentaria o de enmienda es objeto, como afirma Di Palma<sup>5</sup>, de una rígida disciplina de grupo, al que se supedita el legislador individual; los debates asimismo se subordinan a una rígida planificación.

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

Las democracias modernas, invocando valores de eficacia y agilidad parlamentaria, no han dudado en aplicar por vía del autoritarismo la disciplina de grupo que —como señala Duverger<sup>6</sup>— se revela como la fuerza principal no solo del ejército, sino también del partido. La homogeneidad del grupo

<sup>4</sup> MELLADO PRADO, P., “El problema de la continuidad del Parlamento”, en RDP, n.º 27-28. UNED, 1988, p. 67.

<sup>5</sup> DI PALMA, G., *Sopravvivere senza governare...*, op. cit. p. 252.

<sup>6</sup> DUVERGER, M., *Los partidos políticos*, México 1981, 8.<sup>a</sup> reimpresión, p. 201.

que dirige todos sus votos en la dirección señalada por el jefe del partido si es rígido, constituía una gran ventaja frente a la dispersión individual. Sin embargo, por muy bondadosos que sean los valores de eficacia y operatividad invocados por los partidos rígidos que imponen una fuerte disciplina de voto a sus parlamentarios, frente a lo que sucede con los elásticos, postura a la que nos adherimos, no deja de tener algún inconveniente, a saber: la paradoja que se produce en el constitucionalismo actual, que tiende de manera genérica —como lo pone de manifiesto el artículo 67 de la Constitución italiana o el 66 y 67 de la Constitución española— al principio de representación nacional prohibiendo el mandato operativo, y sin embargo admite, si no de derecho, sí de hecho, la vinculación de los representantes a las instrucciones de partidos políticos y grupos parlamentarios, quedando éstos como mera correa de transmisión del partido político en la Cámara, con claro desprecio de la titularidad individual del escaño, y en consecuencia el uso de su libre autonomía<sup>7</sup>.

### III. LA FIGURA DEL PORTAVOZ

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

Esta institución es —como señala Jordi Capó<sup>8</sup>— el resultado de una parte de la progresiva incorporación de los partidos políticos a la vida parlamentaria, y, de otra, de la pertenencia de diputados y senadores a grupos parlamentarios, cohesionados por la disciplina de voto, que otorga a los portavoces el peso que corresponde a sus respectivos grupos. Merced a la disciplina de voto de los grupos parlamentarios, se puede conocer anticipadamente el resultado, como señala Colliard<sup>9</sup>, ya que es suficiente añadir el número de mandatos de cada grupo para conocer el resultado final, por lo que no ha faltado quien —como Jordi Capó<sup>10</sup>— vea en la Junta de Portavoces un órgano capaz de sustituir la voluntad expresa de la Cámara, entendiéndose que no hay contradicción entre este órgano y el Pleno; entre los Portavoces y el conjunto de diputados y senadores.

<sup>7</sup> TORRES DEL MORAL, A., “Los grupos parlamentarios...”, op. cit. p. 56.II.

<sup>8</sup> CAPO, J., “Consideraciones de los nuevos Reglamentos de las Cámaras en sus aspectos organizativos”, Anuario de Derecho Político, 1983, Cátedra de Derecho Político, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1984, p. 113.

<sup>9</sup> COLLIARD, J. C., *Les régimes parlementaires contemporains*, 1978, p. 215.

<sup>10</sup> CAPO, J., “Consideraciones sobre los nuevos Reglamentos de las Cámaras en sus aspectos organizativos”... op. cit. p. 113.

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

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

Al ser un órgano formalmente inexistente en el parlamentarismo decimonónico, de marcado carácter individualista, es normal que tal institución se proyecte en el Derecho comparado del continente europeo con una cierta uniformidad cronológica coincidente con la superación del Parlamento individualizado y su sustitución por un Parlamento grupal en el que los grupos son los protagonistas del funcionamiento de las Cámaras, como sostiene Di Ciolo<sup>11</sup>. En términos generales esta institución tuvo su formalización jurídica a primeros del presente siglo.

##### 4.1. La Junta de Portavoces en Alemania

Frente a lo que frecuentemente ha manifestado la doctrina<sup>12</sup>, la Junta de Portavoces no tiene su origen en Francia durante la III República, sino que su origen hay que situarlo, como señala Barthelemy<sup>13</sup>, en el *Seniore Konvent* —más tarde *Altostenrat*— del Reichstag alemán, que, como afirma Torres Muro<sup>14</sup>, ya existía en la Cámara de Diputados prusiana en 1860, siendo una de sus principales causas que en el Parlamento alemán se produjera el fenómeno grupal con más premura que en el resto de los ordenamientos europeos, hasta que se reflejó finalmente la institución en 1922 en el Reglamento del Reichstag.

Esta institución conseguiría ya entonces reflejar una praxis al más puro estilo parlamentario actual, ya que, como señala el mencionado autor, consiguió sustituir al Parlamento en la fijación del orden del día, y, de igual modo, regular el examen de los asuntos, produciéndose, asimismo, frecuentes

<sup>11</sup> DI CIOLO, V., *El Diritto parlamentare...* op. cit., p. 281.

<sup>12</sup> DI CIOLO, V., *El Diritto parlamentare...*, op. cit., p. 279; Tosi, E., *Diritto parlamentare*, op. cit., p. 210; Pierre, E., *Traité de Droit Politique Electoral et Parlementaire*, Suplemento, 4.<sup>a</sup> edición, completamente revisado, París, 919, p. 1158.

<sup>13</sup> BARTHELEMY, J., *Essai sur le travail parlementaire et le système des Commissions*, París, 1934, p. 169.

<sup>14</sup> TORRES MURO, I., *Los órganos de Gobierno de las Cámaras*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, op. cit., p. 235.

choques con el Gobierno por causa de la prioridad de sus proyectos legislativos.

Finalizada la II Guerra Mundial, el Reglamento del Parlamento Federal alemán, publicado en 1950<sup>15</sup>, recogería la figura del *Altstenrat*, en su artículo 6.º, también reconocido por Consejo Mayor, que se compone por el Presidente y los Vicepresidentes de las Cámaras, así como un conjunto de 23 miembros elegidos a tenor de lo que prescribe el artículo 12, que alude al criterio de proporcionalidad y al número de miembros de cada grupo parlamentario.

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

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

#### 4.2. La Junta de Portavoces en Italia

La constitución de la Conferenza dei Capigruppo fue inicialmente introducida en el derecho parlamentario italiano en 1950, con la incorporación en el viejo Reglamento de la Cámara de 1900 de un artículo (13 bis) por el que el Presidente de la Asamblea convocaría “ogni qual volta lo ritenesse utile” al oficio de la Presidencia, a los presidentes de las Comisiones permanentes y a los Presidentes de los Grupos Parlamentarios para examinar el orden de los trabajos de la Asamblea. Mientras que el Reglamento del Senado no contenía disposición alguna acerca de la Conferencia, lo que se tradujo en que en esta Cámara dicha institución se aplicara por vía de praxis, como afirma Di Ciolo<sup>16</sup>.

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

<sup>15</sup> Boletín de Legislación Extranjera (BLE), “Reglamentos Parlamentarios, Estados Miembros de la CEE (cámaras bajas) y Parlamento Europeo”, 54-57 Cortes Generales, 1986, p. 92.

<sup>16</sup> DI CIOLO, V., *Il Diritto Parlamentare nella teoria e nella Pratica*. Op. Cit., Giuffrè Editore, 1980, p. 279.

Básicamente, el Presidente de la Cámara dispone de un proyecto de programa en el que se han tenido en cuenta los requerimientos de los Grupos, y los contactos oportunos con el Presidente del Senado, con el representante del Gobierno y los presidentes de las Comisiones permanentes. Este proyecto de programa, válido por tres meses, es sometido a la aprobación de la Conferencia de Presidentes de Grupo. La adopción del programa por unanimidad de la Conferencia (art. 23.3 RC)<sup>17</sup> la convierte en definitivo, comunicándolo a la Asamblea. Pero si en el momento de su comunicación a la Cámara un diputado lo discute, la Asamblea misma deberá decidir con la intervención de un solo orador por grupo y no más de 5 minutos.

Es especialmente interesante esta disposición que, como afirma Di Cio-  
lo<sup>18</sup>, permite a la Asamblea o al Pleno permanecer siempre “padrona” (dueña) de su orden del día, no pudiéndose en consecuencia afirmar que la Conferencia de Presidentes haya expropiado de sus poderes a la Asamblea.

Por esta razón, y por no haber conseguido disminuir las competencias del Presidente de la Cámara, hay quien ha visto una cierta debilidad en la Conferenza dei Capigruppo, a pesar de reunirse ésta a menudo, como ha puesto de relieve Cianno<sup>19</sup>.

Esta debilidad se acentuaría con la “Reformatte” del Reglamento de la Cámara de 1981, que potenciaría, como han señalado Capotosti y Franceschi<sup>20</sup>, la figura del Presidente como instrumento mediador, capaz de superar el *impasse* que la búsqueda de acuerdos unánimes entre los grupos puede provocar en el desarrollo de la programación del trabajo parlamentario. Desde esta óptica, el Presidente se revela, como señala Cuccodoro<sup>21</sup>, como garantía de la óptima funcionalidad de la Asamblea, eclipsando así en parte el papel de la Conferencia.

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

1. La exigencia del acuerdo unánime por un lado favorece y garantiza la expresión<sup>22</sup> de los grupos minoritarios frente al más numeroso,

<sup>17</sup> Artículo 23.3 del Reglamento de la Cámara de Diputados de Italia. Boletín de Legislación Extranjera (BLE): “Il programma predisposto all’unanimità di viene impegnativo dopo la comunicazione all’Assemble”, p. 427.

<sup>18</sup> DI CIOLO, V., *Il Diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, op. Cit., p. 280.

<sup>19</sup> CIANNO, G. F., *Gli organi della Camera en el Regolamento della Camera dei Diputati, Storia, Istituti, procedure*, Roma, 1968, p. 240.

<sup>20</sup> CAPOTOSTI, P. A. y FRANCHESCHI, P., “Modello Parlamentare e programmazione dei lavori” en Quaderni Costituzionali II, n.º 1, abril 1982, p. 208.

<sup>21</sup> CUCCODORO, “In tema di programmazione dei lavori parlamentari”, en *Il Parlamento*, n.º 5, 6 y 7, 1980, pp. 38-39.

<sup>22</sup> CARDIA, C., “La Programmazione dei lavori di Aula e di Commissione”, en *Il Parlamento*, p. 40 “Analisi e Proposte di riforma”, *Quaderni di Democrazia e Diritto*, n.º 2, Roma 1978.



pero asume el riesgo de posiciones encontradas que pueden provocar la paralización de las decisiones.

2. En los supuestos en los que no se alcance la unanimidad se recurre a otros mecanismos, en los que el Presidente formula la propuesta al Pleno, lo que se traduce en un reforzamiento de la Presidencia, como afirma Manzella<sup>23</sup> y De Liso<sup>24</sup>.
3. Tal exigencia de la unanimidad en los acuerdos de la Conferencia resulta coherente con la configuración paritaria de los grupos parlamentarios, frente a lo que sucede en nuestro Parlamento, en el que la Junta de Portavoces responde a una configuración paritaria de los grupos parlamentarios, que en la realidad se diluye con la introducción del sistema de voto ponderado.

Por último, cabe señalar una práctica italiana sin correspondencia en nuestro Parlamento, en virtud de la cual, el Presidente del Parlamento convoca la reunión de los Presidentes de grupo de las dos Cámaras, y que, por su composición, habrá de entenderse, como afirma Manzella<sup>25</sup>, órgano distinto de las Conferencias de Presidentes de cada Cámara.

### 4.3. La Conferencia de Presidentes en Francia

Será en 1911 en que se reúna por primera vez la Conference des Presidents tras la Revolución de 8 de noviembre de 1911, en que el Presidente de la Cámara, al fin de examinar los trabajos de la Asamblea, reunirá al Presidente de las Grandes Comisiones, al Presidente de cada grupo Parlamentario y al Vicepresidente de la Cámara. Hasta entonces sería el Presidente de la Cámara quien definía el orden del día y lo sometía a la aprobación o modificación del Pleno. Pero es a partir del Reglamento de 1946 que se establece en su artículo 34 la función de la Conferencia de examinar el orden de los trabajos de la Asamblea.

#### 4.3.1. Composición de la Conferencia de Presidentes

Según el R. de la Asamblea Nacional (21-VII-1959), son miembros de la Conferencia:

- El Presidente de la Asamblea Nacional
- Los Vicepresidentes

---

<sup>23</sup> MANZELLA, A., *Il Parlamento*, op. cit., p. 428.

<sup>24</sup> DE LISO, R., *Le recenti modifiche del regolamento della Camera*, Dem dir., 1982, p. 124.

<sup>25</sup> MANZELLA, A., *Il Parlamento*, op. cit., p. 72.

- Los Presidentes de las Comisiones Permanentes
- Los Presidentes de los Grupos Parlamentarios
- De forma esporádica pueden participar los Presidentes de las Comisiones Especiales, si así lo considera la Asamblea o el Gobierno.
- El Ponente General de la Comisión Permanente de Finanzas.
- El Secretario General de la Asamblea que asiste al Presidente.

#### 4.3.2. *Competencias de la Conferencia de Presidentes*

La Conférence des Présidents ve una notable reducción de su ámbito competencial desde sus albores en la III y IV República, en los que —a pesar de que la Conferencia de Presidentes no tenía como función “decidir” sino “proponer” a la Cámara el programa de sus trabajos— a la V República, en la que es el Gobierno el que decide qué se debate en las Cámaras (art. 48 Constitución) asumiendo la Conferencia un papel residual, limitándose a debatir sobre el orden del día complementario.

Respecto al orden del día principal o prioritario, es el primer Ministro quien lo comunica al Presidente de la Asamblea y a su vez, éste a la Conferencia de Presidentes. Este Orden es vinculante para la Asamblea, aunque no lo es para el Gobierno propiamente, como apunta Lucrecio Rebollo<sup>26</sup>, ya que cualquiera de sus ministros podría, sobre la marcha en la Conferencia, modificarlo y definir uno nuevo. La determinación del orden del día puede extenderse incluso a la fijación del número de sesiones necesarios para el debate, pero no así en lo que se refiere a la hora que recae en la Conferencia. El orden del día prioritario refleja, conforme al artículo 48 de la Constitución, toda la vida del Parlamentario, lo que puede y lo que no puede hacer, tal como afirman Luchaire y Conac<sup>27</sup>.

Respecto al orden del día complementario. Mientras el orden del día Prioritario es reconocido constitucionalmente, el complementario es definido a nivel reglamentario en los Reglamentos de las Cámaras exclusivamente.

El contenido del orden del día complementario se refiere a las proposiciones de Ley así como a la creación de comisiones de encuesta o control, modificaciones del Reglamento Parlamentario y solicitud de suplicatorios. De otra parte, la prioridad que el artículo 48 de la Constitución Francesa, confiere al Gobierno conduce a que la actividad de la Asamblea se vea copada en los periodos de sesiones por sus proyectos de Ley, determinando indirectamente así los tiempos y forma de abordarlo.

<sup>26</sup> REBOLLO DELGADO, L.: La Junta de Portavoces. UNED, 1998, Madrid - 120.

<sup>27</sup> LUCHAIRE, F y CONAC, G.: *La Constitution de la République Française*, 2.<sup>a</sup> edic, Paris 1978, p. 936.

En conclusión, cabe afirmar con Lavroff<sup>28</sup>, que el ámbito competencial atribuido a la Conferencia de Presidentes francesa, que es el orden del día complementario, se haya vaciado en buena medida de contenido, perdiendo su funcionalidad política, asumiendo simplemente un papel representativo de la configuración grupal del Parlamento y asumiendo una mera funcionalidad organizativa del ritmo de vida parlamentaria pero bajo la prioridad gubernamental.

## V. LA JUNTA DE PORTAVOCES EN ESPAÑA

### 5.1. Antecedentes históricos de la regulación de la Junta de Portavoces en España

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

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

Sin embargo, las previsiones prometedoras de Vicente Herrero<sup>29</sup>, quien veía en esta prescripción reglamentaria un principio embrionario de lo que podría convertirse en una institución parlamentaria formal, al más puro estilo de la Conferencia de Presidentes francesa, o del Seniorekonvent Alemán, no se convertirían en realidad. El potencial juego parlamentario que pudo haber dado esta norma del artículo 12.2 del Reglamento de 1934 no prosperó, debiéndose esperar a la transición política en 1977, en que aparece con mayor entidad en esta ocasión, esta figura en las Disposiciones dictadas por la Presidencia de las Cortes —y que influirían en la posterior regulación Reglamentaria provisional—, en cuyo artículo 21 establece: “Los Presidentes de cada Cámara podrán reunir siempre que lo estimen conveniente a los representantes o portavoces de los grupos constituidos en el seno de la misma, y además los convocarán junto con un representante del Gobierno, para

---

<sup>28</sup> LAVROFF, D. G., “El orden del día en las Asambleas Parlamentarias bajo la V República” R.F.D., n.º 74, 1989, p. 337.

<sup>29</sup> HERRERO, V., “Sobre el Nuevo Reglamento de las Cortes”, en *Revista de Derecho Público*, 1935, n.º 40, p. 113.

deliberar sobre el orden del día de la Cámara, y en general sobre la ordenación de los debates”.

En esta norma dictada por la Presidencia se encuentra el precedente más inmediato de la Institución de la Junta de Portavoces hasta su ya diáfana regulación en los Reglamentos provisionales de las Cámaras, pudiéndose vislumbrar en aquella norma dos aspectos, como afirma Oller Sala<sup>30</sup> que tendrán en parte su reflejo en la elaboración de los Reglamentos Provisionales de 13 y 18 de octubre de 1977: “El carácter meramente facultativo de sus reuniones y el carácter, en ocasiones, no vinculante de sus decisiones”.

Por otra parte, y a diferencia de lo que sucede en la regulación de los Estatutos, en los que aparece regulada la institución de la Junta de Portavoces<sup>31</sup>, nuestra Constitución no alude a ésta, apareciendo únicamente en su regulación reglamentaria.

Una vez hecha esta aproximación histórica a los precedentes más inmediatos en nuestro ordenamiento, pasamos a analizar la regulación de la institución atendiendo en lo que concierne al aspecto más relevante de nuestro trabajo: el sistema de adopción de acuerdos.

## 5.2. La adopción de acuerdos de la Junta de Portavoces en el Derecho Comparado

La regulación de la adopción de acuerdos en la Junta de Portavoces no es uniforme, siendo el sistema español minoritario, junto con la Conferencia de Presidentes Francesa, que está facultada para tomar acuerdos por voto ponderado, contando los presidentes de los grupos con tantos votos como miembros tenga el grupo parlamentario al que representa<sup>32</sup>.

Mientras que es mayoritario el sistema de adopción de acuerdos que sigue el modelo de Junta de Portavoces —como es el caso alemán o italiano o norteamericano— como lugar de encuentro entre los órganos rectores, los representantes de los grupos parlamentarios y del Gobierno, donde discuten los problemas de funcionamiento de las Cámaras, tal como señala Torres Muro<sup>33</sup>, intentando llegar a acuerdos por lo que podemos concretar una clasificación en torno al sistema de adopción de acuerdos atendiendo a lo siguiente:

---

<sup>30</sup> OLLER SALA, D., “La junta de Portavoces. Instrumento político de negociación. Una aproximación al caso español”. En *Anuario de Derecho Político*. Universidad de Barcelona, 1983, p. 137

<sup>31</sup> Boletín de Legislación de las Comunidades Autónomas, n.º 0, 1980-82. Cortes Generales; arts. 32-33 Estatuto de Cataluña; artículo 12.4 del Estatuto de Galicia; artículo 27 del Estatuto de Andalucía, pp. 152, 287 y 333 respectivamente.

<sup>32</sup> Artículo 48.5 Reglamento de la Asamblea Francesa.

<sup>33</sup> TORRES MURO, I., *Los órganos de Gobierno de las Cámaras*. Congreso de los Diputados, Madrid 1987, p. 287.

- De una parte órganos que no toman propiamente decisiones, sino que configuran el medio para facilitar los contactos necesarios para intercambiar opiniones o propuestas; y que en caso de que se adoptara alguna decisión tendría que ser ratificado por el Pleno, como sería el caso de la Commission de bonnes offices belge, respecto a la que fracasaron los intentos de hacer de la Conference algo más que un lugar de encuentro<sup>34</sup>. En este mismo modelo cabe incluir el Altestenrat del Bundestag alemán, que no configura un órgano decisorio (art. 6-2) sino un mero órgano asesor del Pleno, correspondiendo realmente a éste la competencia de decidir, y por tanto no se acomete en él votaciones<sup>35</sup>.
- De otra parte, están los órganos en los que los acuerdos deben adoptarse por unanimidad, y que si no se consiguiera, convertiría a la Junta en un órgano de similar naturaleza del anterior. Como es el supuesto de la Conferenza dei Capi Gruppi del modelo italiano<sup>36</sup> en la que sí se adoptan acuerdos, pero exigiéndose en tal caso unanimidad, y de no haberla, asume el Presidente —conforme las diferentes orientaciones o propuestas presentadas— la preparación del programa por un plazo de 2 meses, sometiéndolo al pleno de la Cámara y manifestándose éste por votación nominal secreta, siendo ésta la forma en la que se han ido plasmando las diversas reformas del Reglamento Parlamentario Italiano.
- Por último el tipo de órgano de Junta de Portavoces en los que la representación de los grupos toma realmente decisiones conforme a la mayoría de sus miembros, como es el caso del modelo del Rules Committee Norteamericano. De igual modo cabe mencionar en este último grupo la Junta de Portavoces del Congreso en el sistema español que adopta los acuerdos por voto ponderado

### 5.3. Sistema de adopción de acuerdos en la Junta de Portavoces del ordenamiento jurídico español

En nuestro ordenamiento, de la lectura del artículo 21.1 de las Disposiciones dictadas por la Presidencia<sup>37</sup>, no parece que pueda considerarse a la Junta de Portavoces en aquel momento más que con simple carácter deliberante, al estilo del Consejo Mayor alemán, lo que no ha de extrañar si se

<sup>34</sup> DOFFAU: Les Reglements des Assemblées parlementaires Belges. París 1978, p. 35.

<sup>35</sup> SCHOFER: Der Bundestag. Bonn 1975.

<sup>36</sup> Artículo 23.3 Reglamento de la Cámara de Diputados de Italia.

<sup>37</sup> Normas para la Constitución del Congreso de los Diputados y del Senado, de 8 de julio de 1977, op. cit., p. XXXIII.

considera que los órganos de representación de los Grupos no suelen tomar acuerdos formales en sentido jurídico, como ha señalado Torres Muro<sup>38</sup>.

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

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

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

Del carácter informal de los acuerdos adoptados por las Juntas de Portavoces dan claras muestras los términos frecuentemente utilizados en las Actas de las Juntas de Portavoces<sup>39</sup>, durante la vigencia del Reglamento provisional del Congreso (ya que en el Reglamento definitivo del Congreso sí que se formalizan los acuerdos), en las que aparecen expresiones como: “se llegó al acuerdo”, “se deliberó”, “no se llegó a acuerdo”, “adoptándose el acuerdo”, etc.

La relevancia de este órgano ya dibujada, como vimos con anterioridad, en los Reglamentos Provisionales del Congreso (art. 27) y del Senado (arts. 17 y 18), y su cristalización en los Reglamentos del Congreso (art. 39) y Senado (arts. 43 y 44) de 1982, deja patente no solo la notable atribución de funciones capitales en la ordenación del trabajo parlamentario, sino también en que se convierte en sede y lugar de encuentro de gran parte de la deliberación política, incluso, a veces, sustrayendo al Pleno tal actividad, siendo en este sentido muy significativa la afirmación de Capo Giol<sup>40</sup>, cuando señala que este órgano podría reemplazar, en sus funciones, al Pleno, en la medida que se trata de un órgano de representación de los grupos parlamentarios.

En este orden, pasamos a analizar la regulación del órgano de la junta de portavoces<sup>41</sup> —siendo ésta su naturaleza frente a otras posiciones doctrinales— a continuación, haciendo énfasis especial en lo que concierne al sistema de voto ponderado en la adopción de acuerdos. Históricamente en nuestro ordenamiento, de la lectura del artículo 21.1 de las Disposiciones dictadas por la Presidencia<sup>42</sup> no puede considerarse a la JUNTA de Portavoces más

<sup>38</sup> TORRES MURO, I., *Los órganos de Gobierno de las Cámaras*, op. cit., p. 287.

<sup>39</sup> Acta de la Junta de Portavoces de 30 y 31 de agosto de 1977.

<sup>40</sup> CAPO GIOL, J., “Consideraciones sobre los nuevos Reglamentos de las Cámaras en sus aspectos organizativos”. *Anuario de Derecho Político de la Universidad de Barcelona*. Barcelona 1983, p. 113.

<sup>41</sup> TORRES MURO, I., *Los órganos de Gobierno de las Cámaras*. La Junta de Portavoces: reconocimiento de la institución como órgano, frente a posición de Pérez-Serrano Jáuregui. Congreso de los Diputados. Madrid, 1987, p. 229.

<sup>42</sup> Normas para la constitución del Congreso de Diputados y del Senado de 8 de julio 1977, p. XXXIII.

que con simple carácter deliberante, al más puro estilo del Consejo Mayor Alemán, lo que no es de extrañar si se considera que los órganos de representación de los grupos no suelen tomar acuerdos formales en estricto sentido técnico-jurídico. No deja de ser significativo que, al igual que en las Normas Provisionales de la Presidencia, tampoco el Reglamento Provisional del Senado (art. 17) ni el Reglamento Provisional del Congreso (art. 27) se pronunciaron respecto a las votaciones con carácter general (con la excepción de que en el Reglamento Provisional del Congreso de 1977, en el supuesto en que se exceptuara una norma de procedimiento parlamentario, se hiciese con el voto afirmativo de todos los grupos).

Como hemos venido manifestando, la Junta de Portavoces cabe interpretarse como un lugar de encuentro de los órganos rectores de la Cámara, Gobierno y Grupos Parlamentarios, en el que se debaten temas y se deliberan asuntos eminentemente políticos y finalmente, centro de toma de decisiones, siendo más frecuente la tendencia al consenso que el recurso a la aplicación reglamentaria para la toma de decisiones<sup>43</sup>.

En todo caso, y a pesar de que los supuestos en que se requiere votación para adoptar acuerdos son raros y se intenta llegar siempre a acuerdos, no obstante el artículo 39.4 del Reglamento del Congreso contempla que: “Las decisiones de la Junta de Portavoces se adoptarán siempre en función del voto ponderado”. Por su parte, el Senado omite toda referencia al sistema de votación.

En nuestro ordenamiento jurídico aunque no se recogía esta regulación parlamentaria en los Reglamentos provisionales de las Cámaras, sí que fue frecuente su uso en la práctica durante la etapa constituyente, como queda patente en el Acta de la Junta de Portavoces del 2 de septiembre de 1977, en la que se recoge: “La aprobación del establecimiento del Orden del Día del próximo pleno, se acuerde, en primer lugar, por consenso unánime, y de no conseguirlo, por voto ponderado”. Lo que no implica que este sistema de adopción de acuerdo por voto ponderado, haya sido frecuente, ni que en el futuro haya de serlo, pues prevalece la tendencia general del consenso de intercambio de pareceres.

La actual previsión reglamentaria del voto ponderado, artículo 39.4 RC, no hace sino recoger aquella práctica de hecho y plasmar el reconocimiento normativo de la primacía política y funcional de los grupos mayoritarios en el Parlamento, pues como sostiene Santa Olalla López<sup>44</sup>, el sistema de voto ponderado favorece claramente al grupo mayoritario ya que en el ámbito cerrado de la Junta, puede imponer su criterio en decisiones como

---

<sup>43</sup> Sólo en el caso del artículo 67.4 del Reglamento del Congreso (la inclusión en el orden del día de un asunto que no haya cumplido los trámites reglamentarios) el Reglamento recaba una formalidad: que el acuerdo se tome por unanimidad.

<sup>44</sup> SANTA OLALLA LÓPEZ, F., *Derecho Constitucional*, Dykinson, 2004, p. 295.

la aprobación del Orden del Día, respecto a lo que va a discutirse públicamente en el pleno y lo que no.

En cualquier caso, deja la aplicación del voto ponderado para casos particularmente controvertidos<sup>45</sup>. El uso más frecuente se encuentra al final de la primera legislatura, durante el proceso de desintegración de UCD, en que las diferencias de los grupos mayoritarios pudieron ser de 1 voto, por lo que la toma en consideración de pequeños grupos políticos podía ser decisoria, así como su aplicación en casos particularmente conflictivos<sup>46</sup>, como fue el supuesto de creación de Comisiones de Investigación, o elección de Consejeros de RTVE, etc., circunstancias éstas que ponen de manifiesto que el voto ponderado tiene la virtualidad de resolver a favor de la mayoría la eventual oposición entre ésta y el resto de la Cámara.

Por lo tanto, en lo que concierne al sistema jurídico español, son dos vías por las que se decanta el Reglamento, el de la unanimidad (art. 67.4 RC) y el del voto ponderado (art. 39.4 RC). Es de destacar, que un problema relacionado con la adopción de acuerdos es el que afecta al número mínimo de asistentes a la Junta, respecto a lo que ninguno de los Reglamentos se manifiesta frente a lo que acontece en la Cámara autonómica vasca<sup>47</sup>, sin que, en el caso del Parlamento español esta circunstancia haya causado problema alguno hasta ahora<sup>48</sup>.

### 5.3.1. Sistema de adopción de acuerdos por unanimidad (art. 67.4 R. Congreso)

El Reglamento Provisional del Congreso de 1977 no recogía el sistema de voto en el artículo 27 dedicado a la Junta de Portavoces pero sí en el artículo 54.1, en lo que concierne a la fijación del orden del día, en el supuesto concreto en que cuando se exceptionara una norma del procedimiento parlamentario se hiciese con el voto afirmativo de todos los grupos. El Reglamento Provisional del Senado no lo contemplaba, mantuvo silencio sobre el tema.

En la actualidad, el Reglamento del Senado sigue manteniendo silencio respecto a la votación de la adopción de acuerdos en la Junta de Portavoces.

Por su parte, el Congreso de los Diputados, en su artículo 39.4, establece que “las decisiones de la Junta de Portavoces se adoptarán siempre en

<sup>45</sup> TORRES MURO, I.: op. cit., p. 293.

<sup>46</sup> REBOLLO DELGADO, L., op. cit., p. 229.

<sup>47</sup> Lo que sí sucede en esta Cámara (art. 29.1): “La Junta.... se entenderá válidamente constituida cuando concurran a ésta la mitad más uno de los grupos parlamentarios constituidos y representen a la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara.

<sup>48</sup> El mínimo histórico de asistentes hasta ahora fue en la Junta de Portavoces del Senado en que conforme al Acta de 8 de noviembre de 1978, asistieron: Presidente, secretario 3.º, cuatro portavoces y un letrado.



función del criterio de voto ponderado; pero por su parte, el artículo 67.4 del mismo, y dentro del capítulo dedicado al orden del día, establece que: “A iniciativa de un grupo parlamentario o del Gobierno, la Junta podrá acordar, por razones de urgencia y unanimidad, la inclusión en el orden del día de un determinado asunto, aunque no hubiese cumplido todavía los trámites reglamentario”.

El uso excesivo de la exigencia de unanimidad para ciertos supuestos, no creemos que sea conveniente para una fluida actividad de la Cámara, tal como señala Rebollo<sup>49</sup>, y además conduce al peligro de desproporcionar el juego de las mayorías con esta norma. No obstante, no faltan autores como Solé Tura y Aparicio Pérez<sup>50</sup> que manifiestan las virtudes de ampliar la extensión de este requisito de unanimidad, al considerar que ésta refuerza el sistema consensual al hallarse presentes en la toma de decisión los representantes de las distintas facciones políticas que componen la Cámara, y en consecuencia, un respeto a la actividad y representatividad de los grupos minoritarios en su totalidad. Esta línea defensora de la unanimidad la asumía, asimismo, Tosi<sup>51</sup> en el respeto de las minorías. Ahora bien, esta opción tiene contrapartida que aunque es ventajosa en aspectos poco relevantes o a largo plazo, como el supuesto de la actividad de la Junta en la programación, o manifiestos de la Cámara, etc., sin embargo, puede generar un bloqueo del órgano, en situaciones concretas, como pudiera ocurrir en los supuestos en los que haya que consensuar de forma unánime a todos los grupos políticos para elaborar el orden del día, pues por una parte dificulta la coordinación y actividad fluida de las Cámaras y de otra parte, tampoco parece adecuado desproporcionar el juego de las mayorías con tal tipo de sistema de adopción de acuerdos.

Por lo que podemos concluir el acierto del legislador español al optar por recurrir al sistema de adopción de acuerdos por unanimidad, solo excepcionalmente, restrictivamente, conforme establece el artículo 67.4 R. del Congreso: “A iniciativa de un grupo parlamentario o del Gobierno, la Junta de Portavoces podrá acordar por razones de urgencia y unanimidad, la inclusión en el orden del día de un determinado asunto, aunque no hubiese cumplido todavía los trámites reglamentarios”, y ello en base a un doble motivo, como afirma Torres Muro<sup>52</sup>, cuyo criterio compartimos: de una parte por motivos funcionales, ya que dejaría vacía la operatividad de la Junta de Portavoces; y en segundo lugar, por razones políticas, por

<sup>49</sup> REBOLLO DELGADO, L.: *La Junta de Portavoces...*, p. 229.

<sup>50</sup> SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M. A.: “El control parlamentario en el periodo constituyente y en la Constitución de 1978” en *Parlamento y Sociedad Civil*, Barcelona, Publicaciones Universidad, Barcelona 1980. Artículo 92 Reg. Senado: el voto de senadores es personal e indelegado.

<sup>51</sup> TOSI, S., *Diritto Parlamentare*, Milan Giuffrè, 1993, 2.ª ed., p. 210.

<sup>52</sup> TORRES MURO, I., op. cit., p. 296.

desproporcionar el juego de las mayorías, todo lo cual pone de manifiesto el acierto de nuestro legislador al optar por este sistema de adopción de acuerdos con carácter de excepción.

### 5.3.2. *Sistema de adopción de acuerdos por voto ponderado. Eventual inconstitucionalidad del voto ponderado en la Junta de Portavoces*

A pesar del uso de este sistema de adopción de acuerdos en la Junta de Portavoces, tanto en la regulación reglamentaria actual en el Congreso, así como en la regulación reglamentaria autonómica, la aplicación del sistema de voto ponderado no ha dejado de ser controvertido en la doctrina por diversos motivos, como es el supuesto de la naturaleza del mandato que encierra el voto ponderado atendiendo, por una parte, a la aceptación o no de la indelegabilidad del voto de Diputados y Senadores conforme al precepto constitucional (art. 79.3 CE), y por otra parte, atendiendo a la permisividad de una práctica parlamentaria que contraviene la Constitución (art. 67.2), como es el carácter imperativo de su aplicación; aun así, otro sector del área representado por Torres Muro<sup>53</sup>, no ve en esta práctica, eventual vulneración constitucional por considerar que el portavoz puede actuar en la Junta libremente y máxime cuando por vía del artículo 68 del Reglamento del Congreso, los acuerdos de la Junta de Portavoces pueden ser modificados por el Pleno de la Cámara.

#### 5.3.2.1. Reflexión sobre el voto ponderado atendiendo a su indelegabilidad

Con carácter general, cabe afirmar que la adopción de acuerdos en el seno de la Junta de Portavoces por voto ponderado, ha experimentado frecuentemente discrepancia, siendo discutida la rotundidad de su aplicación, pues, no cabe duda de que la funcionalidad de la junta es mayor cuando no hay mayorías absolutas, siendo en este escenario, como afirman Solé Tura y Aparicio Pérez<sup>54</sup>, cuando la Junta de Portavoces se convierte en el órgano privilegiado de organización y compromiso para la interpretación de los mecanismos parlamentarios. La discrepancia hacia el voto ponderado ha quedado en ocasiones reflejada por escrito como lo asevera el caso de la proposición de reforma del Reglamento del Congreso que fue presentada por el Grupo Mixto<sup>55</sup> que pedía la desaparición del voto ponderado,

<sup>53</sup> TORRES MURO, I., op. cit. p. 293.

<sup>54</sup> SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M. A.: op. cit., pp. 157 y 158.

<sup>55</sup> Boletín de Legislación Autonómica, n.º 0, 1980-82. BOCG, Congreso Diputados, n.º 54-I, serie B de 28 de febrero de 1987.

argumentando para ello la garantía de los derechos de las minorías, compatibles con las de las mayorías, cuyo respeto debe ser clave de bóveda en el sistema parlamentario.

En este orden de contraste entre 2 preceptos: 79.3 CE y 39.4 RCD, la doctrina no es uniforme en su posicionamiento, así Manzella<sup>56</sup> considera contradictorio claramente el principio del voto personal e indelegable de Diputados y Senadores con el del voto ponderado; de igual modo Paniagua<sup>57</sup>, considerando que el Portavoz, en su actividad, está sumando a su voto el voto de cada uno de sus compañeros de Grupo Parlamentario, cualquiera que sea el supuesto por delegación, aún no otorgada.

En la misma línea se posiciona Capo i Giol<sup>58</sup> que afirma igualmente la vulneración de la norma constitucional a través de la delegación del voto. En esta línea se sitúan Torres del Moral<sup>59</sup>, Recoder de Casso y Ripollés Serrano, considerando que el portavoz vota por todos los miembros de su grupo, vulnerando, en consecuencia, la prescripción constitucional (art. 79.3 CE) que prohíbe la delegación del voto de Diputados y Senadores.

En nuestra opinión, la eventual inconstitucionalidad o no del artículo 39.4 RC, ha de valorarse atendiendo al criterio que se adopte en el concepto de “voto ponderado”, en base a lo cual, si entendemos que el portavoz del grupo parlamentario vota en la Junta conforme al número matemático de tantos parlamentarios individualmente considerados como tiene el grupo, sí que cabría posiblemente, como sostiene Rebollo Delgado<sup>60</sup>, plantearse problemas de delegabilidad y eventual colisión con el artículo 79.3 CE, pero ahora bien, si entendemos el concepto de voto ponderado en el sentido de que el voto del portavoz vale tanto como el peso que tiene su grupo parlamentario, se dispararía cualquier duda o problema de inconstitucionalidad como igualmente sostiene Torres Muro<sup>61</sup> —pues el parlamentario de base no delega en sentido estricto sus facultades en el portavoz, puesto que no tiene derecho al voto de la misma— ya que, en rigor, el portavoz hace uso

<sup>56</sup> MANZELLA, A., “Las Cortes en el Sistema Constitucional Español”, en GARCÍA DE ENTERRÍA y PEDRIERI; *La Constitución Española 1978*, Madrid 1981, p. 484.

<sup>57</sup> PANIAGUA, J. L., “La personalidad e indelegabilidad del voto de los parlamentarios”, en *Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid 1985, p. 349.

<sup>58</sup> Capo i Giol, “Consideraciones sobre los Nuevos Reglamentos de las Cámaras”, en *Anuario de Derecho Político* de la Universidad de Barcelona, p. 124.

<sup>59</sup> TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, 4.ª ed. Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho, Univ. Complutense, Madrid 1998; RECODER DE CASSO, E.: “Comentarios al artículo 79.3 CE”, *Comentarios a la Constitución*, Ed. Civitas, 1980; RIPOLLÉS SERRANO, R.: “El principio constitucional de indelegabilidad del voto ponderado y alcance”, en *Comentarios a Leyes Políticas*. O. ALZAGA, *Constitución Española 1978*, Tomo VI, Edersa 1989.

<sup>60</sup> REBOLLO DELGADO, L., *La Junta de Portavoces*, UNED, 1998, Madrid, p. 233.

<sup>61</sup> TORRES MURO, I., *Los órganos de Gobierno de las Cámaras*. Congreso de Diputados. Madrid, 1987, p. 293. “Sería inconstitucional que un miembro del grupo ejerciese, en base a su calidad de portavoz, el voto de sus compañeros, pero en el supuesto del voto ponderado en la Junta de Portavoces, estamos en un caso distinto”.

únicamente de su voto, solo que su voto se computa de una forma determinada y distinta a la de otro portavoz, manteniendo en todo caso el criterio de la proporcionalidad, al objeto de reproducir de la manera más precisa la composición del Pleno. Pero que, en rigor, el portavoz hace uso de su voto y nada más.

Hay, incluso, quien vislumbra como buena práctica la utilización de la delegación del voto en la vida parlamentaria, como es el caso del planteamiento que efectúa Alzaga<sup>62</sup>, cuando alude a la ventaja que supondría haber previsto en este precepto la posibilidad de delegar el voto, propiamente, en supuestos muy específicos, como sucede en el artículo 27 de la vigente Constitución francesa, si bien, rodeando dicha delegación de voto, de las máximas garantías.

### 5.3.2.2. Reflexión sobre el voto ponderado atendiendo a la prohibición del mandato imperativo

Sin perjuicio de la aceptación, con carácter general, por las democracias occidentales, del mandato representativo conforme a la doctrina clásica — Condorcet, Sièyes, Montesquieu— frente a los defensores del mandato imperativo. Rousseau, Robespierre, Roche; paradójicamente, como afirma Alzaga<sup>63</sup> se constata la vinculación de los miembros de las Cámaras a algún tipo de mandato imperativo, si bien diferente, ciertamente, al de sus electores, pero que sí que quedan sujetos al mandato de su partido político de cuyos directivos dependen, lo cual es una práctica común en las actuales democracias, y que generaliza una praxis —como señala Rubio Llorente— por parte de los Reglamentos parlamentarios, de subordinar la iniciativa del parlamentario individual al grupo en el que se integra, con la certeza de que fuera del partido, no hay reelección posible. Lo cual conduce al desafortunado resultado de que en los Parlamentos actuales se ha sustituido la libertad de expresión de las convicciones del parlamentario individual por la disciplina de partido, como medio de asegurar su reelección por el partido.

La aplicación del voto ponderado ha sido valorada negativamente por amplio sector de la doctrina<sup>64</sup>, no solo, como hemos visto con anterioridad, por la fricción con el artículo 79.3 CE respecto a su indelegabilidad, sino,

<sup>62</sup> ALZAGA VILLAMIL, O., *La Constitución Española de 1978, comentario sistemático*, Ediciones Foro, Madrid 1978, p. 533.

<sup>63</sup> ALZAGA VILLAAMIL, O., op. cit., p. 442.

<sup>64</sup> GARCÍA MORILLO en ESTEBAN, J. y LÓPEZ GUERRA, L.: *El régimen constitucional español II*. Barcelona 1982, p. 98.

CAPO GIOL: "El voto ponderado implica una cierta contradicción con la prescripción constitucional del artículo 79.3 CE y 67.2 CE" en *Consideraciones sobre los nuevos Reglamentos de las Cámaras*. En *Anuario de Derecho...* Op. cit. p. 124.

PANIAGUA, J. L., op. cit. p. 349. REBOLLO DELGADO, L.: op. cit., p. 232.

igualmente, por resultar contrario a la prohibición del mandato imperativo (art. 67.2 CE): “Los miembros de las Cortes no estarán ligados por mandato imperativo”, lo que puede resultar inconstitucional si se considera que el Portavoz ha recibido efectivamente un mandato de esta índole por parte de su grupo.

Frente a esta postura, un sector representado por Torres Muro<sup>65</sup> y Rebollo Delgado<sup>66</sup> se manifiestan en torno a la eventual inconstitucionalidad del voto ponderado en la Junta de Portavoces en sentido contrario a la línea adoptada por el sector de la doctrina mencionada anteriormente en base a considerar argumento similar al invocado para justificar la constitucionalidad del voto ponderado del portavoz frente a la previsión constitucional del artículo 79.3, esto es, respecto a la indelegabilidad de voto por parte de los parlamentarios individuales, en su portavoz.

En consecuencia, estos autores entienden que el mandato imperativo podría existir en el caso de que el portavoz tuviese una relación jurídico formal de mandato entre el portavoz y su grupo de origen, “y esto no ocurre, porque el portavoz es libre —en derecho— de actuar en la junta, como considere oportuno, aun cuando, de hecho, siga realmente las instrucciones del mismo (del grupo) por causas que saltan a la vista”; de otra parte, cabría invocar, además, que en esta práctica parlamentaria no habría vulneración de la prohibición del mandato imperativo (art. 67.2 CE), porque tampoco existe —no solo relación jurídica formal entre el portavoz y su grupo parlamentario— sino que tampoco existe entre los parlamentarios y la Junta, de forma que al no pertenecer los miembros de base a la Junta de Portavoces y no tener derecho de voto en la misma, difícilmente pueden delegar sus facultades en el portavoz del Grupo, y menos aún actuar como mandatario suyo.

### 5.3.2.3. Sistema de voto ponderado como exponente contra constitutionem

A la luz de lo dispuesto en el precepto 79.3.CE, el sistema de adopción de acuerdos que asume la Junta de Portavoces a través del voto ponderado, resulta disonante, al unirse en este sistema de votos ponderado los dos aspectos que contravienen la indelegabilidad y personalización del voto de Diputados y Senadores<sup>67</sup> así como la prohibición del mandato imperativo. Esta afirmación cabe extenderse, asimismo, al supuesto de empate aparente en las votaciones en comisión (art. 88.2 RC) que incidirían en la misma problemática de eventual inconstitucionalidad al dirimir el supuesto de empate a través del voto ponderado<sup>68</sup>.

<sup>65</sup> TORRES MURO, I. op. cit. p. 292.

<sup>66</sup> REBOLLO DELGADO, L.: op. cit. p. 232.

<sup>67</sup> GARCÍA-ATANCE GARCÍA DE MORA, M.V. “La indelegabilidad del voto y la Junta de Portavoces” en *Revista de Derecho Político*, n.º 36. UNED, 1992, p. 399 y ss.

<sup>68</sup> Artículo 88.2 RC: “En las votaciones en Comisión, se entenderá que no hay empate

Así comprobamos que paulatinamente por un lado la propia regulación reglamentaria de la Cámara del Congreso y la regulación autonómica y, de otro lado, la práctica parlamentaria, ya desde antes de la regulación reglamentaria<sup>69</sup>, han ido propiciando la desobediencia o desatención del artículo 79.3 CE sobre el carácter personal e indelegable del voto de Diputados y Senadores así como del artículo 67.2 CE, —prohibición del mandato imperativo— a través del sistema de adopción de acuerdos por voto ponderado en la Junta de Portavoces, previsto en el artículo 39.4 RC, así como en el 88.2 RC que posibilitan una práctica de adopción de acuerdos, así como de eventual desempate en comisión a través de voto ponderado.

## VI. OPCIÓN FRENTE A LA EVENTUAL INCONSTITUCIONALIDAD DEL VOTO PONDERADO EN LA JUNTA DE PORTAVOCES

Conforme a lo hasta ahora expuesto, entendemos que la aplicación del voto ponderado en la Junta de Portavoces así como en las votaciones en comisiones en caso de empate, configura una ficción del mandato constitucional (arts. 67.2 y 79.3 CE).

A la vista de lo que se ha señalado desde el punto de vista doctrinal y en el ámbito parlamentario, nos inclinamos decididamente por la opción constitucional ofrecida en el artículo 79.3, en torno a la personalización e indelegabilidad del voto de los Diputados y Senadores, llevándola, además, a sus últimas consecuencias, esto es, considerando que cualquier otra aplicación práctica parlamentaria sobre el sistema de voto que contradiga estos dos requisitos sería inconstitucional, lo cual sucede con los artículos 39.4 y 88.2 RC<sup>70</sup>:

- En primer lugar, porque si la finalidad de tal sistema de voto ponderado en el caso del artículo 39.4 tiene por objeto definir la ordenación de los trabajos parlamentarios, parece claro que se está partiendo del supuesto de delegación de votos de todos y cada uno de los componentes de la Cámara tanto en la figura de los Portavoces (39.4

---

cuando la igualdad de votos, siendo idéntico el sentido en el que hubieran votado todo los miembros de la Comisión perteneciente a un mismo Grupo Parlamentario, pudiera dirimirse ponderando el número de votos con que cada grupo cuente en el Pleno”.

<sup>69</sup> Acta 26-IX-1977: Se hace constar en Acta a petición del diputado Guerra: “Haberse adoptado el acuerdo de la forma de practicar la votación por medio de voto ponderado, como criterio a seguir en los sucesivos”.

<sup>70</sup> No es éste el supuesto de las Comisiones con competencia legislativa plena (art. 148 RC) en el que se presume una delegación de competencia legislativa del Pleno. Delegación cuyo significado es según la acepción atribuida en el Vocabulario Jurídico de Henri Capitant, 1981, Edic Depalma, Buenos Aires, p. 193: Decisión por la que se confía a otro el ejercicio de una parte de su competencia”.

- RC) como en el número de quienes configuran la Comisión (88.2) en los supuestos de empate en el seno de la misma.
- En segundo lugar, porque frente a la tesis de quienes sostienen que no cabe hablar de delegación de voto en el sistema ponderado, al no pertenecer el parlamentario de base a la Junta de Portavoces y no tener derecho al voto en la Junta, me parece razonable pensar que el valor del voto de cada portavoz está en relación directa al número de parlamentarios con que cuenta cada portavoz en su grupo parlamentario, presumiendo el sentido del voto de dichos parlamentarios; en definitiva, delegación en suma por imperativo reglamentario, y por lo tanto, prohibido por el artículo 67.2 CE.
  - En tercer lugar, porque con la personalización del voto se está subrayando el principio de imputación individual de la votación, esto es, la opinión de cada concreto individuo parlamentario, y no colectivamente a través de la suma de miembros con los que cuenta el colectivo del grupo parlamentario.
  - En cuarto lugar, en la esfera de la práctica parlamentaria, la autorización en vía reglamentaria del sistema ponderado para la adopción de acuerdos no justifica la despersonalización y delegación del voto de Diputados, derivada de tal práctica, ya que los Reglamentos de la Cámara no pueden contemplar ni aplicar disposiciones divergentes de los preceptos constitucionales.

Desde estas consideraciones llama la atención que un precepto aparentemente sencillo, que ni siquiera fue objeto de alteración en los trabajos constituyentes y referido a una mera cuestión de orden en torno a las votaciones, si bien de contenido relevante en la función de indirizzo político que realizan precisamente los Portavoces en la Junta como centro de toma de decisiones y adopción de acuerdos, contenga un componente sustancial de especial importancia del principio del mandato representativo que contempla el 67.2 CE.

Por lo que cabe afirmar, a mi parecer, que si bien los valores de operatividad, eficacia y disciplina de grupo se hacen precisos para el buen funcionamiento de los parlamentos actuales, no debe conseguirse esto a costa de las características del voto de los Diputados y Senadores: personalización e indelegabilidad, que se proyectan en definitiva como las garantías del principio de libertad en la formación de la voluntad nacional a través del voto de los Diputados y Senadores.

En este sentido, entendemos que aunque pudiera invocarse que no media delegación expresa por parte de los diputados o senadores en el Portavoz de su grupo, Parlamentario, no por ello deja de ser una ficción la pretensión de presumir que los parlamentarios de base, no le hayan, aunque sea implícitamente otorgado su delegación de voto, lo que a mi modo de ver implica un fraude al espíritu de la norma.

Todas estas razones esgrimidas son, a mi parecer, coherentes con la pretensión constitucional, lo que justifica mi opción por mantener el texto del precepto sin alteración, sin perjuicio de reconocer que, por vía de praxis, se está procediendo a una mutación de la expresa norma constitucional, y sí, sin embargo, llamar la atención de lo conveniente que sería reformar el Reglamento del Congreso en lo que al sistema de voto ponderado concierne.