

Os órganos parlamentarios de Goberno

Lerrado do Parlamento galego.
Profesor de dereito
constitucional da
Universidade de Vigo

Xosé Antonio Sarmiento Méndez

¹ Exemplo desta tendencia é a evolución da Cámara dos Comúns en Gran Bretaña. Vid. DOMINI, *Le Commissioni parlamentari inglesi*, Milán, 1970.

² Cfr. CAZORLA PRIETO, Luis María, *Las Cortes Generales: ¿Parlamento Contemporáneo?*, 1ª edición, Cuadernos Civitas, Madrid, 1985, páx. 117 e seg.

Como toda moderna organización, o Parlamento conta cunha estrutura orgánica que tende á especialización das súas funcións¹. Así, e a pesar de opinións² que reprochan a ausencia dunha correcta división de funcións entre os distintos órganos parlamentarios, distinguimos, por unha banda, órganos de traballo, entre os que se contan as ponencias, as comisións e o Pleno da Cámara. A carón destes, están aqueloutros que distribúen o traballo e ordenan os distintos labores lexislativos e de control, que o Parlamento ten constitucional e estatutariamente atribuídos. Entre estes órganos teñen especial relevancia a Mesa, a Presidencia e a Xunta de Portavoces.

1. A Mesa

O artigo 12 do Estatuto de autonomía de Galicia prevé a existencia dunha Mesa no seo do Parlamento, sobre a que achega soamente dous caracteres:

- a) Por unha banda deberá ser elixida entre membros do propio Parlamento e,
 b) Por outra, será o Regulamento da Cámara o que fixe o réxime xurídico da mesma.

Faise preciso, pois, acudir á teoría xeral do dereito parlamentario para delimitar correctamente a institución e as súas peculiaridades no ordenamento xurídico galego.

A. Definición.

Non é habitual definir conceptualmente, en sede regulamentaria, este órgano, pero si que se lle atribúa o carácter de «órgano rector da Cámara» (así, art. 29 RPG), declaración esta que suscita certos problemas interpretativos respecto da posición do presidente da Cámara que, ó meu xuízo, se deben solucionar atendendo á sistemática institucional que tenta fuxir do «presidencialismo» parlamentario³ e optar, en caso de conflito, pola prevalencia das funcións do órgano colexiado.

Ó mesmo tempo que se fala do seu papel rector, destácase o desempeño da «representación colexiada da Cámara nos actos ós que a Mesa asista». Esta expresión apunta á bondade de que a Mesa asuma a representación de tódalas forzas parlamentarias, ou polo menos dos grupos parlamentarios que a integran, e remarca-lo carácter institucional deste órgano fronte ós restantes de carácter colexiado (Xunta de Portavoces, comisións ou o mesmo Pleno) que adoitan transmitir-los impulsos da maioría parlamentaria.

B. Composición e funcionamento.

No caso galego, a Mesa componse de cinco membros, número que é común na xeneralidade dos legislativos autonómicos (coa importante excepción dalgúns legislativos de comunidades históricas). Nembargantes, suscitouse a necesidade de aumentar a sete o número de membros da Mesa, ó fundamentar esta demanda no necesario axuste entre as proporcións numéricas dos grupos parlamentarios no Pleno e o seus representantes no máximo órgano rector do Parlamento.

Neste punto, e deixando de lado consideracións de tipo político, podemos lembrar sentencias nas que o TC pon de manifesto que a proporcionalidade nos órganos parlamentarios pode resultar, en certos casos, de imposible incumprimento (así, STC do 16 de decembro de 1981 e a do 27 de abril de 1989, en relación coa designación de senadores autonómicos)⁴.

Esta dificultade práctica de cumprí-los desexos de proporcionalidade obedece tamén á necesaria consideración dun ám-

³ Neste mesmo sentido, pode consultarse SERRANO ALBERCA, «El procedimiento legislativo en el Parlamento de Cataluña», *Revista de Derecho Político*, n.º 9, UNED, 1981, páxina 159.

⁴ Vid. RTC 1981, 40 e RTC 1989, 76.

bito de discrecionalidade propio das funcións parlamentarias, que responden a criterios políticos cambiantes que, en último caso, só poden ser controlados polo corpo electoral (Auto da Sala primeira do Tribunal Constitucional, do 6 de maio de 1994).

Por outra banda, un excesivo número de membros das mesas provoca a dificultade na toma de decisións⁵, ou cando menos, que os acordos se dilaten no tempo máis do aconsellable.

A composición da Mesa é a seguinte: presidente, dous vicepresidentes, un secretario e un vicesecretario. Particular interese presenta a configuración que o art. 33 do Regulamento do Parlamento de Galicia fai das funcións do secretario e vicesecretario, por canto lles atribúe:

- i) A facultade de supervisar e autorizar, co visto e prace do presidente, as actas das sesións plenarias da Mesa e da Xunta de Portavoces, así como as certificacións que deban expedir;
- ii) A asistencia ó presidente nas sesións para asegura-la orde nos debates e a corrección nas votacións;
- iii) A colaboración para o normal desenvolvemento dos traballos da Cámara segundo disposicións do presidente; e as demais funcións previstas no regulamento que lle encomenden o presidente ou a Mesa.

Estas funcións que reflicten un compoñente fundamentalmente administrativo chocan coa descrición que o Regulamento e o Estatuto de Persoal do Parlamento fan da figura do letrado oficial maior. Esta disfunción faise especialmente rechamante ó comprobar que o regulamento (art. 34) establece que o secretario asesorará a Mesa, redactará a acta das súas sesións e coídará da execución dos seus acordos.

Debo apuntar que, na miña opinión, cabe unha interpretación integradora das funcións de ámbalas figuras, no sentido de atribuírle a execución material do labor administrativo (redacción material das actas, asesoramento xurídico directo ó órgano colexiado e similares) ó letrado oficial maior, mentres que o secretario ou vicesecretario, se é o caso, supervisará a actividade previa desempeñada polo alto funcionario do Parlamento.

A elección da Mesa prodúcese por un sistema de voto limitado que posibilita a presenza das minorías neste órgano, en plena coherencia coa progresiva ocupación do espazo parlamentario polos grupos. Neste sentido, o regulamento establece que os dous vicepresidentes elixíranse simultaneamente, e cada deputado deberá escribir un só nome na papeleta. Resultarán elixidos, por orde sucesiva, os dous que obteñan maior número de votos, e escollérase do mesmo xeito o secretario e mailo vicese-

⁵ Así, no caso francés, BART-HÉLÉMY et Duez, *Traité de Droit Constitutionnel*, París, 1933, páx. 528 e segs.

cretario. Nembargantes, non existe no caso galego un mandato expreso coma no dereito francés⁶ que garanta a proporcionalidade na distribución dos postos no «bureau».

Establécese nesta materia unha norma específica para a resolución dos empates nas votacións que tende a dirimir tal situación mediante sucesivas votacións entre os candidatos iguados indefinidamente. Non se produciu na práctica, pero non parece que sexa a solución máis axeitada, pois provocará, se é o caso, a necesidade dun acordo político respecto disto, ou dunha resolución interpretativa da Presidencia da Cámara de difícil aprobación nun momento tan inicial da lexislatura⁷.

O Tribunal Constitucional manifestou en relación con estes procedementos de elección de cargos parlamentarios o seu carácter de *interna corporis acta e*, polo tanto, a imposibilidade de ser axuzados pola xurisdicción constitucional, cando non se produza unha violación dos dereitos fundamentais (singularmente o considerado no artigo 23, alínea 2ª da Constitución), así, entre outros, os autos do Tribunal Constitucional, do 11 de marzo de 1987 e 21 de marzo de 1984⁸.

O estatuto parlamentario dispón particularidades no suposto de que as sentencias recaídas nos recursos contencioso-electorais supoñan un cambio na titularidade do máis do dez por cento dos escaños. Neste caso, os membros da Mesa elixidos na sesión constitutiva decaerán no seu mandato, e procederase a unha nova elección, unha vez que os novos deputados adquirisen a plena condición de tales. Apréciase aquí unha falta de simetría entre o estatus dos parlamentarios no momento de elixir a Mesa na súa sesión constitutiva (que non precisan alcanzar a condición plena de deputados para participar na votación) e a eventual nova elección que se produza por un importante cambio na composición da Cámara.

Así mesmo, de producírense vacantes na Mesa durante a lexislatura, estas deberán ser cubertas por elección do Pleno na forma citada, se ben «axeitada nas súas previsións ó número das vacantes que se teñan que cubrir». Isto provocará que se respecten usualmente as eventuais *cuotas de partido* que ó principio da lexislatura se acordasen, se ben non existe ningún imperativo xurídico que obrigue a tal cousa.

Establécese no artigo 29, alínea 2ª *in fine*, do RPG, un quórum de constitución de tres membros para a presunción de que a Mesa se atope validamente constituída⁹. O problema interpretativo que xorde é o de ponderar a transcendencia práctica da ausencia de calquera dos cinco membros. A regra xeral indícanos que, en todo caso, deberá estar presente o presidente ou al-

⁶ Como nos recordan as convencións constitucionais citadas por PIERRE AVRIL e JEAN GICQUEL respecto do artigo 10 do Regulamento da Asamblea Nacional francesa. Así, *Droit Parlementaire*, Ed. Montchrestien, París, 1988, páx. 52 e segs.

⁷ Un presidente que acaba de ser elixido hipotecará o seu carácter imparcial se lle impón unha solución «política» a un eventual empate entre os candidatos ós postos na Mesa.

⁸ RA n.º 138/1984. Decisións apuntadas en relación coa eventual infracción do artigo 34.5 do Regulamento do Parlamento de Andalucía.

⁹ Esta norma non existe no Regulamento do Congreso dos Deputados, polo que lle presenta serias dúbidas á doutrina. Cfr. TORRES MUÑOZ, *Los órganos de Gobierno de las Cámaras*, Monografías do Congreso dos Deputados, páxina 220.

gún dos vicepresidentes, o que parece derivarse implicitamente da redacción regulamentaria.

A necesidade de contar cun secretario ou vicesecretario para os efectos de cumprilas funcións previstas nos arts. 33 e 34 debe interpretarse, ó meu xuízo, no sentido de posibilita-la habilitación dun dos vicepresidentes como secretario, de xeito paralelo ó mecanismo que permite o artigo 40.2 do regulamento para o funcionamento das mesas das distintas comisións parlamentarias¹⁰.

Ante a ausencia de prescrición dun quórum de adopción de acordos debe acudirse ó principio xeral maioritario, e polo tanto entender que a Mesa pode tomar decisións pola maioría simple dos seus membros. Isto non impide que, sobre todo no plano da administración interior da Cámara, os acordos da Mesa do Parlamento de Galicia se adoiten tomar por unanimidade.

Nesta mesma orde de cousas, cabe preguntarse pola aplicación do voto de calidade do presidente nas votacións que teñan lugar na Mesa do Parlamento. Fronte á opinión dalgún sector doutrinal¹¹ que defende a súa existencia, e incluso o desprazamento cara ó vicepresidente primeiro, se é o caso, entendo que o principio xeral de igualdade do voto dos parlamentarios tería que ser exceptuado expresamente polo regulamento, non sendo posible admitir interpretacións extensivas nesta materia.

Cuestión especialmente polémica é a que atinxe á eventual substitución e cesamento dos membros da Mesa, polo carácter *intuitu personae* dos seus cargos. Neste sentido resulta rechamante a disposición vixente no Parlamento de Cataluña pola que o cesamento dun membro da Mesa do Parlamento, se cubrirá a proposta do grupo parlamentario ó cal pertencía o deputado no momento de ser elixido¹². Con independencia da posible bondade do precepto no tocante á loita contra o transfuguismo político, trátase dunha previsión non trasladable á nosa Cámara, polo menos no plano normativo, sen descoñecer que no caso galego tamén se producen os xa citados acordos de distribución de postos entre as forzas políticas parlamentarias.

Un paso máis na garantía de vinculación do membro da Mesa respecto do grupo parlamentario ó que pertencía no momento de ser designado é que o cambio de grupo parlamentario por parte dun deputado que ocupe un posto electivo nos órganos da Cámara, implique unha nova votación para a súa ratificación ou substitución¹³, se ben no ordenamento parlamentario galego é descoñecido tal requisito e difícil a súa introducción por vía consuetudinaria.

O cesamento dos membros das mesas chegou a ser some-

¹⁰ De xeito moi parecido, a Mesa do Senado realizou algunha reunión sen contar coa metade máis un dos seus membros. Así, a Acta da Mesa do Senado, do 8 de novembro de 1977.

¹¹ Cfr. LUIS AGUILÓ LUCÍA: «Status y atribuciones de las presidencias de los parlamentos», *Anuario jurídico de La Rioja*, n.º 2, 1996, páx. 476.

¹² Norma supletoria dos preceptos do Regulamento do Parlamento catalán, do 28 de novembro de 1989, *Boletín Oficial do Parlamento de Cataluña*, 115/III, 7.434.

¹³ Cfr. Resolución da Presidencia da Deputación Xeral da Ríoxa interpretativa do art. 19.3 do Regulamento da Cámara. Publicado no *Boletín Oficial de la Diputación General de La Rioja*, serie A, n.º 26, do 27 de xuño 1988.

tido ó criterio do Tribunal Constitucional, debido fundamentalmente á ausencia de regulación constitucional da esixencia da súa responsabilidade política. Neste sentido, a STC do 20 de setembro de 1990 entendeu que a falta dunha regulación constitucional ou estatutaria se debe entender no sentido de que os regulamentos parlamentarios (naquel caso, o da Comunidade Foral de Navarra) teñen unha ampla dispoñibilidade para ordenalos mecanismos de remoción dos membros das mesas.

A argumentación do tribunal apóiase tamén no contido no artigo 9.2 CE e a propia efectividade dos principios de pluralismo e de participación representativa, que posibilitan alcanzar as máis altas cotas de participación a través da posibilidade de destitución ou remoción dos membros da Mesa pola vontade dos que os elixiron¹⁴.

c. Funcións.

O papel das mesas das cámaras reflicte as clásicas autonomía que o Parlamento ten consagradas constitucionalmente no artigo 72 da Carta Magna e a nivel estatutario no artigo 10 da Lei orgánica 1/1981, do 6 de abril. Se ben algunha delas se comparte no seu exercicio coa presidencia a título individual, a que se exerce menos plenamente é a coñecida como autonomía normativa, que se plasma na aprobación do regulamento da Cámara por parte do Pleno.

Como teremos ocasión de comprobar, a opinión de Duguit¹⁵ de que as funcións do «Bureau» francés non estaban ben delimitadas, é trasladable de cheo ó caso galego.

c.1. Funcións normativas.

Atribúenselle no artigo 30.1.1^a as funcións de interpretar e supli-lo regulamento, se é o caso, nos supostos de dúbida ou omisión. Nesta materia, é coñecida a reiterada xurisprudencia do Tribunal Constitucional que equipara a determinados efectos os acordos das mesas cos regulamentos parlamentarios, incluso cando as resolucións foran dictadas con ocasión dun caso concreto e foran incorporadas ó texto regulamentario¹⁶.

c.2. Funcións administrativas.

No Parlamento de Galicia aparecen habitualmente mesturadas con competencias atribuídas ó presidente da Cámara. Deste xeito, a Mesa pode adoptar cantas decisións e medidas requiran a organización do traballo e o réxime e goberno interiores da Cámara. Estas decisións adoitan plasmarse en documentos normativos nalgunha cámara (así, por exemplo, recentemente no Parlamento de Canarias¹⁷) nos que se declara a Mesa

¹⁴ Vid. RTC 1990, 141.

¹⁵ Cfr. DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, tomo IV, París, 1924, páx. 266 e segs.

¹⁶ Neste sentido, STC do 20 de xuño de 1988 que incorpora ideas xa formuladas nos autos do TC do 21 de marzo de 1984 ou do 12 de marzo de 1986.

¹⁷ Normas de goberno interior do Parlamento de Canarias, *Boletín Oficial do Parlamento de Canarias*, n.º 39, do 26 de marzo de 1997.

como órgano superior competente en materia de goberno e réxime interior do Parlamento, sen prexuízo da dirección e coordinación presidencial.

Non se pode descoñecer igualmente a importante participación que a lexislación administrativa lle outorga (case sempre con carácter consultivo) ó persoal das cámaras no tocante á regulación do goberno interno. Estas materias alcanzan singular relevancia pola particular natureza xurídica que a xurisprudencia lles outorgou ós estatutos de persoal dos órganos constitucionais, especialmente das cámaras parlamentarias. No noso caso, debe terse en conta o disposto no título I («Competencia en materia de persoal»), do Estatuto de persoal do Parlamento de Galicia, do 7 de febreiro de 1984¹⁸.

Dentro deste grupo de funcións atopamos tamén a elaboración do proxecto de orzamentos do Parlamento e a execución do mesmo unha vez aprobado. Esta materia adoece dunha escaza regulación e pon de actualidade a necesaria aprobación pola Mesa dunhas normas de réxime financeiro e contable que clarifiquen a xestión económica da Cámara.

Por último, cítase como competencia da Mesa a de aproba-los gastos da Cámara, sen prexuízo das delegacións que poida acordar. Esta cuestión atópase afectada pola necesaria aplicación das normas administrativas sectoriais, e deste xeito serán leis como a de contratos das administracións públicas, a de patrimonio da comunidade autónoma, ou a de réxime financeiro e orzamentario de Galicia, as que analoxicamente aplicadas, determinen o órgano competente para aproba-los gastos de que se trate.

c.3. Funcións cualificadoras.

O regulamento fai descansar na Mesa a responsabilidade de cualificar, consonte o seu texto, os escritos e documentos de índole parlamentaria, así como declara-la admisibilidade ou inadmisibilidade dos mesmos. Estas facultades son de control da estricta legalidade formal, que abrangue non só os requisitos formais, senón tamén «unha verificación sobre a idoneidade ou procedencia do procedemento parlamentario elixido» (SSTC núms. 205/1990, 161/1988 e 225/1993).

Nesta mesma función inclúese a potestade de decidi-la tramitación de tódolos escritos e documentos de índole parlamentaria, de acordo coas normas establecidas no texto regulamentario. Esta función tamén se debe limitar a comproba-lo cumprimento dos requisitos formais regulamentariamente esixidos, pois, do contrario, estaríase asumindo baixo un pretendido xuízo técnico, unha decisión política que só lle corresponde ó Pleno da Cámara¹⁹.

¹⁸ Vid. BOPG, n.º 216, do 10 de febreiro de 1984.

¹⁹ Neste sentido, STC 124/1995, do 18 de xullo (RTC 1995, 124).

A transcendencia destas facultades de tramitación ponse de relevo cando se constatan as abundantes protestas dos autores das iniciativas ante actuacións da Mesa nas que se lle destinan á Comisión preguntas ou proposicións non de lei que tentaban ser tramitadas no Pleno.

As opcións que a Mesa pode tomar acerca da tramitación dos escritos son tres:

- i) en primeiro lugar, pode tramita-lo escrito no seo da propia Cámara, ó remitirillo ó órgano parlamentario competente por razón da materia;
- ii) en segundo lugar, pode dirixírllelo a outras institucións que poidan resultar competentes por razón do fondo do documento (Valedor do Pobo, Consello de Contas, Goberno galego, ...) e;
- iii) en terceiro e último lugar, pode acorda-lo arquivo do mesmo.

En todo caso o regulamento parlamentario móstrase de acordo coas disposicións xerais previstas no eido administrativo, e obriga a darlle conta da decisión adoptada ó peticionario ou peticionarios. Entendo que se deberá tamén deixar constancia dos oportunos recursos, prazos para a súa interposición e motivacións que xeraron a decisión, aspectos estes que derivan de principios xerais constitucionalizados e que garanten a posición xurídica dos cidadáns.

Os acordos adoptados pola Mesa no exercicio das funcións cualificadorias poderán ser impugnados por un deputado ou grupo parlamentario discrepante. A Mesa decidirá definitivamente, oída a Xunta de Portavoces, mediante resolución motivada. Este mecanismo trae a colación a problemática xeral da xurisdiccionabilidade dos actos parlamentarios, pois como é ben sabido, o Tribunal Constitucional foi partidario nun primeiro momento da exclusión do recurso de amparo como instrumento de control dos actos parlamentarios (STC do 20 de xuño de 1988)²⁰, doutrina que cambia na súa xurisprudencia máis recente no sentido de admiti-lo recurso de amparo para o control das resolucións intraparlamentarias e reserva-lo recurso de inconstitucionalidade para o control dos regulamentos (f.x. 4º, da STC do 13 de febreiro de 1995)²¹.

c.4. Funcións organizativas.

A Mesa debe programa-las liñas xerais de actuación da Cámara, fixa-lo calendario de actividades de Pleno e comisións para cada período de sesións e coordina-los traballos dos seus distintos órganos, todo isto logo da audiencia da Xunta de Portavoces.

²⁰ RTC 1988, 118.

²¹ RTC 1995, 44.

A redacción regulamentaria é excesivamente optimista na configuración das funcións programadoras da Mesa. Na práctica parlamentaria galega (de igual xeito que ocorre nos casos italiano e alemán coa *Conferenza dei Presidenti*²² e o *Altestenrat*, respectivamente) obsérvase unha preponderancia do papel da Xunta de Portavoces na programación do traballo parlamentario, como é propio do «parlamento de grupos» contemporáneo.

Participan da fixación das actividades dos órganos da Cámara outras figuras como o presidente do Parlamento e, recentemente, un órgano de creación consuetudinaria no legislativo autonómico, a reunión dos presidentes de comisión, que achegaron grandes doses de racionalidade na periodificación do traballo parlamentario. Esta realidade descoñecedora das previsións regulamentarias é respectuosa sen embargo co carácter «institucional» que tódolos operadores xurídico-políticos da Cámara lle queren atribuír á Mesa.

c.5. *Función residual.*

Disponse que a Mesa desempeñará calquera outra función que lle encomende o regulamento e as que non lle estean atribuídas a un órgano específico. Esta última previsión merece ser criticada, por canto existirán funcións parlamentarias que veñan dadas polo propio regulamento ou por leis autonómicas ou estatais, que pola súa propia natureza lle deban ser atribuídas ó Pleno da Cámara, que é o depositario da vontade popular, e non a un órgano interno de Goberno como é a Mesa.

2. A Presidencia

As dúas concepcións clásicas da figura do presidente da Cámara seguen suscitando na actualidade debates doutrinais de interese. Recentemente G. Zagrebelsky subliñou que o presidente non é un órgano de dirección política que poida orientalo labor da Cámara que preside cara a obxectivos particulares. Neste sentido, a súa actividade guiaríase por un só imperativo: a imparcialidade²³. Esta concepción tradicional do *speaker* choca frontalmente cos enfoques que defenden a militancia partidaria do presidente da Cámara, mesmo no ámbito anglosaxón, aínda recoñecendo a desexable imparcialidade do presidente a pesar do seu carácter utópico²⁴.

No caso galego, a presidencia integra de xeito activo o seu grupo parlamentario, sen prexuízo de ponderar na súa actuación, fundamentalmente ó longo dos debates, a máxima imparcialidade posible.

²² Deste xeito, é destacado, entre outros, por Andrea Manzella, «La programmazione dei lavori in Parlamento nella VII legislatura», *Democrazia e Diritto*, 1979.

²³ Cfr. G. ZAGREBELSKY e outros, *Diritto pubblico e introduzione al diritto*, Ed. Le Monnier, Firenze, 1990, páx. 339.

²⁴ Así, DALE LOVICK, «Re-examining the Mythology of the Speakership. Impartial But Not Non-Partisan», *Canadian Parliamentary review*, n.º 4, vol. 19, Winter, 1996-97, páx. 2 a 6.

Tamén o tratado clásico do dereito parlamentario inglés recoñece, despois das «Parliaments Act» de 1911 e 1949, o debilitamento da posición do *speaker* respecto de órganos como o «Chaimen's Panel». Cfr. ERSKINE MAY, *Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, Butterworths, London, 1983. páx. 854.

A elección do presidente do Parlamento realízase por un sistema maioritario na que cada deputado escribe un só nome na papeleta. É preciso, en primeira votación, obter a maioría absoluta dos membros da Cámara, de tal xeito que, de non obterse, se repetirá a elección entre os que lograsen as dúas maiores votacións, e resultará elixido o que obteña máis votos. Certamente, a redacción regulamentaria do proceso de elección do presidente da Cámara non é moi afortunada, pero non ofrece dúbidas do mecanismo que se debe seguir respecto disto.

A. Funcións xerais.

Primeiramente, o presidente desempeña a representación da Cámara, punto este que, como subliña Aguiló Lucía, é a súa función «socialmente máis visible»²⁵, pero que presenta problemas de delimitación coa representación colexiada atribuída á Mesa da Cámara. Cabe preguntarse pois quen prima na representación da Cámara, se o presidente ou a Mesa. Entendo que nos actos públicos ós que asista a Mesa da Cámara esta ostentará a súa máxima representación de xeito colexiado, con independencia de que, para os efectos protocolarios, se poida erixir no seu portavoz a súa cabeza natural que é o presidente. Neste mesmo sentido, no caso alemán, a Mesa participa no desenvolvemento das viaxes dos deputados ó extranxeiro, sen prexuízo da representación xeral que o presidente do *Bundestag* ten cara ó exterior²⁶.

O presidente debe tamén asegurar a boa marcha dos traballos parlamentarios. Volve atoparse aquí un posible punto de fricción coa competencia atribuída no artigo 30, alínea 2ª á Mesa da Cámara, se ben a redacción prevista para o presidente do Parlamento é máis xenérica e parece aludir a unha certa «función moderadora» entre os distintos órganos parlamentarios.

Sen dúbida, unha das funcións decisivas é a da dirección dos debates, con motivo dos que deberá interpreta-lo regulamento. Esta actividade presidencial intégrase dentro dos clásicos actos internos caracterizados pola súa independencia e, polo tanto, exentos de control xurisdiccional. Neste sentido, autos do TC, como o do 21 de marzo de 1984, ou o do 15 de xaneiro de 1986, remarcaron a imposibilidade de impugnación das decisións presidenciais moderadoras dos debates a non ser que infrinxan o contido do artigo 23.1 da CE.

Recentemente, a STC do 24 de febreiro de 1997 descualifica a posibilidade de esixencia de responsabilidade directa do presidente da Cámara como moderador dun debate no que se produce un presunto delito de inxurias, co que se subliña o criterio apuntado polos autos anteriormente citados.

²⁵ Cfr. AGUILÓ LUCÍA. *op. cit.* *supra*, páx. 479.

²⁶ Así, J. P. SCHNEIDER, «El régimen parlamentario», na obra colectiva, *Manual de Dereito constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1996, páxina 356.

Intimamente unida á función moderadora dos debates, atópase a disciplinaria referida a mante-la orde dos mesmos. Deste xeito, a figura do presidente aparece repetidamente considerada no capítulo III do título V do RPG, en estreita relación coas facultades previstas nos artigos 104 e seguintes que regulan as chamadas á cuestión e á orde. Como consecuencia desta función policial, a Presidencia da Cámara pode verse obrigada a practicar algunhas dilixencias que tendan a resolver problemas de orde dentro do recinto parlamentario. Neste punto, comparto a idea de Pérez-Serrano Jáuregui de que o presidente debe actuarlo menos posible como xuíz instructor, e limita-la súa actuación a restablecerlle a perturbada orde ó seu estado normal²⁷.

Por último, o artigo 31, na súa alínea 1ª *in fine*, atribúelle a competencia ó presidente do Parlamento para ordenalos pagamentos, sen prexuízo das delegacións que poida conferir. Estas delegacións recaerán normalmente noutros membros da Mesa ou, en relación con gastos menores, no titular da Oficialía Maior.

B. Funcións residuais.

O artigo 31, alínea 3ª do RPG prevé que o presidente desempeña, así mesmo, tódalas demais funcións que lles confira o Estatuto de Galicia, as demais leis e o presente regulamento. Esta redacción preséntase como máis correcta cá cláusula residual establecida para a Mesa da Cámara, pois delimita as posibles funcións e as fontes normativas nas que poden estar consideradas.

C. O réxime da suplencia.

Os vicepresidentes, pola súa orde, substitúen o presidente exercendo as súas funcións en caso de vacante, ausencia ou imposibilidade. Desempeñan ademais calquera outra función prevista no regulamento que lles encomenden o presidente ou a Mesa. Unha interpretación literal conduce a colixir que soamente é posible delegar competencias previstas no texto regulamentario, e nunca as que poidan prover do «Estatuto de autonomía e demais leis» citadas no artigo 31, alínea 3ª.

3. A Xunta de Portavoces

A. Composición.

A Xunta de Portavoces é reflexo do que se denominou «Parlamento grupal», pois é un órgano constituído fundamentalmente

²⁷ NICOLÁS PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, «La disciplina parlamentaria (notas para una aproximación a su concepto)», *Anuario jurídico de La Rioja*, n.º 2, 1996, páx. 441.

polos portavoces dos grupos parlamentarios. Esta composición orixinaria necesita nembargantes, quizais por motivos estritamente funcionais, da presenza doutras persoas. Deste xeito, o presidente do Parlamento érxese tamén no moderador deste órgano, e prevese igualmente a asistencia dun vicepresidente, e do secretario ou vicesecretario da Cámara e do letrado oficial maior. Entendo que a participación destes membros da Mesa deriva da necesidade de coordina-la actuación de ámbolos órganos, Mesa e Xunta de Portavoces, que deben actuar conxuntamente en numerosos procedementos parlamentarios.

Complétase a composición do órgano coa participación dun representante do Goberno, que usualmente no caso autonómico é o director xeral de relacións institucionais, no suposto de non existir un conselleiro encargado especificamente das relacións co Parlamento. Nesta orde de cousas, parece acertada a práctica seguida de que de coincidiren na mesma persoa a condición de portavoz do grupo parlamentario maioritario e conselleiro competente para as relacións co Parlamento, asuma a representación governamental un alto funcionario do Executivo, o que evita confusións no posicionamento dos distintos interlocutores na Xunta de Portavoces²⁸.

Unha singularidade na descrición dos eventuais asistentes á Xunta de Portavoces é a de preverse regulamentariamente (art. 38 do RPC) a posibilidade de asistir acompañantes, tanto dos portavoces e os seus suplentes como do representante governamental. A razón pode vincularse coa relevancia política dos acordos que a Xunta de Portavoces adopta, que poden provoca-la necesidade de deliberación ou asesoramento interna dos distintos estamentos que na Xunta de Portavoces están representados.

Como se pode comprobar coa lectura dos preceptos regulamentarios, a Xunta de Portavoces galega non incorpora na súa composición outros membros que poderían colaborar grandemente nas súas finalidades, como son os presidentes das comisións parlamentarias ou o mesmo presidente do Goberno²⁹. Creo que nada impide nembargantes, a súa asistencia para efectos de simple coñecemento da mesma, o que ademais evitaría as xuntanzas da xa citada reunión de presidentes de Comisión, de existencia claramente arreglamentaria.

B. Funcionamento.

A Xunta de Portavoces réunese presidida polo presidente do Parlamento, ó que cabe atribuírle analoxicamente dentro deste órgano iguais funcións ás que desempeña na Presidencia dos restantes órganos parlamentarios. Igualmente, o presidente é o

²⁸ Esta situación produciuse no Congreso dos Deputados na persoa de Jaime Lamo de Espinosa, daquela portavoz do grupo parlamentario e membro do Goberno asistente á Xunta de Portavoces.

²⁹ Desta forma, configúrase este órgano no caso italiano. Así, TERZI, «Presidente d'Assemblea Governo e gruppi politici nella organizzazione del lavoro parlamentare», *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n.º 1, 1968.

lexitimado para convoca-lo órgano a instancia de tres posibles solicitantes: por iniciativa propia, por petición de dous grupos parlamentarios e, finalmente, a instancia da quinta parte dos membros da Cámara.

Penso que a redacción regulamentaria adoece dun grave defecto ó establecer que das convocatorias da Xunta de Portavoces daráselle conta ó Goberno autonómico de Galicia, e non explicitar que a dita notificación se lles deba comunicar a tódolos membros que poden asistir á mesma. Quizais o regulamento está pensando na garantía de convocatoria do asistente que non é membro da propia Cámara, o que explicaría o citado defecto na redacción.

Non se establece no regulamento galego ningunha periodicidade na realización das reunións da Xunta de Portavoces, a diferenza doutros lexislativos autonómicos³⁰, se ben adoita ter lugar cando menos quincenalmente, para a preparación da orde do día do Pleno da Cámara, con independencia doutras reunións específicas que se poidan producir.

O réxime xurídico do representante governamental fai pensar nun dereito de asistencia carente de dereito de voto, sendo pois o criterio político da Xunta o plasmado, se é o caso, a través dos portavoces dos grupos parlamentarios que apoian o Goberno, e non de xeito directo polo seu representante. Esta situación provoca, en opinión de Rubio Llorente³¹, unha certa confusión política entre o Parlamento e o Executivo.

O quórum para a adopción de acordos na Xunta de Portavoces ten certas especialidades, pola necesaria e inevitable presenza dos membros da Mesa citados e o letrado oficial maior. Esta conclusión deriva da redacción da alínea 3ª do art. 38: «deberán asistir» di o citado precepto, co que os acordos adoptados en ausencia deses membros para estar viciados de nulidade absoluta. Nesta orde de cousas, podemos lembra-la Sentencia do Tribunal Constitucional, do 2 de novembro de 1989 na que se declara a inaplicación das regras xerais sobre o quórum previstas no artigo 79.2 da CE ó ámbito das cámaras lexislativas autonómicas e, polo tanto, a total autonomía dos regulamentos parlamentarios para establece-las súas propias normas de organización e funcionamento³².

Sen dúbida, o problema esencial que suscita o funcionamento da Xunta de Portavoces é o da utilización do mecanismo do voto ponderado. Trátase, como é ben sabido, da manifestación extrema da mediatización polos partidos políticos da vontade dos deputados individuais en sede parlamentaria. Resulta superflua a previsión regulamentaria de que os membros que

³⁰ Así, o artigo 23.3 do Regulamento do Parlamento de Catalunya que fixa unha reunión mínima quincenal.

³¹ Cfr. FRANCISCO RUBIO LLORENTE, «El constitucionalismo de los Estados integrados de Europa», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 48, setembro-deseembro, 1996, páx. 12.

³² RTC 1989, 179.

acompañan os portavoces non gozan de dereito a voto, pois o funcionamento do voto ponderado supón a atribución ó criterio do portavoz de tantos votos como escanos ten o seu grupo, ó tempo que se presume pois a unicidade de sentido no voto do grupo parlamentario.

A tendencia apuntada no caso italiano³³ á utilización da unanimidade no funcionamento da Xunta de Portavoces non ten reflexo no caso galego. Pola contra, é habitual o recurso á votación para que o criterio do grupo maioritario «vete» a inclusión de determinados asuntos na orde do día do Pleno da Cámara (fundamentalmente comparecencias do presidente do Executivo).

No dereito parlamentario galego as sesións da Xunta de Portavoces son secretas, e impídese o acceso dos medios de comunicación social e incluso non se produce a gravación audiovisual das reunións. Limítase pois a constancia dos acordos ás oportunas actas parlamentarias. A pesar da xurisprudencia constitucional que salienta a publicidade parlamentaria como esixencia do carácter representativo das asembleas nun estado democrático³⁴, e da práctica dalgunhas comunidades autónomas como a andaluza onde a Xunta de Portavoces é pública con presenza dos medios de comunicación social, debo manifestarme favorable a que a actividade programadora e de ordenación do traballo parlamentario que a Xunta de Portavoces realiza non teña lugar coa presenza dos medios de comunicación social.

c. Funcións.

A práctica totalidade das funcións atribuídas á Xunta de Portavoces son de carácter consultivo como se deduce do encabezamento do artigo 39 do RPG.

A importancia destas funcións deriva da grande relevancia política que para os traballos parlamentarios adoptan. Deste xeito, a Xunta de Portavoces establece os criterios que contribúen a ordenar e facilita-los debates e tarefas do Parlamento. Esta función implica en ocasións modular a dicción literal do regulamento na tramitación de determinados asuntos, sobre todo nos debates plenarios de determinadas comparecencias que conforme ó artigo 144.3 do regulamento poden gozar dunha segunda rolda de intervencións. Estaremos, pois, ante competencias con certo carácter «normativo»³⁵.

A Xunta de Portavoces decide tamén cál é a comisión competente para entender dos proxectos ou proposicións de lei e fixa o número de membros de cada grupo parlamentario nas distintas comisións. Este último asunto suscita novamente o


³³ Cfr. GIAMPAOLO BOCCACCINI, *Sistema Politico e regolamenti parlamentari*, Giuffrè Ed. Milano, 1980, páx. 256.

³⁴ STC do 19 de xullo de 1989 (RTC 1989, 136).

³⁵ Neste sentido, IGNACIO TORRES MURO, *Los órganos de gobierno de las Cámaras*, Monografías do Congreso dos deputados, 1987, páx. 279 e segs.

problema da proporcionalidade da presenza dos distintos grupos parlamentarios nas comisións parlamentarias. Como é ben sabido, o Tribunal Constitucional tivo ocasión de pronunciarse respecto do ámbito local sobre a participación dos distintos grupos políticos nas comisións informativas do Concello da Guarda³⁶, e posteriormente noutras setencias no sentido de relativiza-la total proporcionalidade entre a presenza dos grupos no órgano plenario e nas distintas comisións.

Dentro do denominado por Pérez Serrano³⁷ «dereito xestual» atópase a función de asignár-lle-los escanos no salón de sesións ós diferentes grupos parlamentarios, pois a relevancia da situación dos deputados á esquerda ou á dereita da presidencia é tradicional no dereito parlamentario. Trátase, unha vez máis, da relevancia do ritualismo parlamentario que desempeña importantes funcións de «educación política» para a cidadanía.

Por último, a Xunta de Portavoces establece o calendario de actividades das comisións, se ben esta función, como xa se apuntou con anterioridade vén sendo desenvolvida pola reunión de presidentes de comisión, e posteriormente a Mesa e a Xunta de Portavoces coñecen as datas xa fixadas. 

³⁶ STC 32/1985, do 6 de marzo. (RTC 1985,32).

³⁷ *Op. cit. supra*, páx.447 e segs.