

Rebollo Delgado, Lucrecio: *La Junta de Portavoces*
Estudios de la UNED, UNED, Madrid, 1998, 368 páginas

La Junta de Portavoces, órgano fundamental en la configuración de los Parlamentos españoles modernos, había tenido hasta ahora un relativo éxito en el panorama de nuestros estudios jurídico-políticos como objeto de las investigaciones de diversos autores. Son de señalar, en este sentido, los trabajos de Oller Sala, García-Atance y quien suscribe este comentario, por citar solamente aquéllos que hacían de esta institución el centro de sus análisis y dejando a un lado los que trataban tangencialmente algún aspecto de la misma, que son innumerables y pueden consultarse en la bibliografía del libro objeto de esta reseña.

No puede decirse, por tanto, que Lucrecio Rebollo partiera de cero, pero sí que ha sido el primero en hacer un estudio monográfico y en profundidad, producto de una tesis doctoral, de esta realidad tan importante en las Cortes Generales y en los Parlamentos autonómicos y que es la consecuencia más clara del protagonismo que han adquirido los grupos parlamentarios en el funcionamiento de las Cámaras.

Su libro tiene, por tanto, el mérito de que está dotado de unos mayores niveles de detalle de los que había practicado la doctrina hasta ahora. Pero al respecto cabe una primera duda, que es la de si no resulta empobrecedor aislar a la Junta de Portavoces del resto de los órganos de gobierno, puesto que quizás se obtenga así una visión en exceso parcial de los problemas. En este sentido se echan de menos en la obra de Rebollo mayores alusiones a los contactos —a veces roces— de la Junta con la Presidencia y la Mesa. Bien está que se centre la atención en aquélla, pero no a costa de una pérdida de la perspectiva general de los problemas que genera el reparto de poder dentro de las Asambleas Legislativas.

El libro se abre con un capítulo dedicado al origen histórico e institucionalización de la Junta de Portavoces. Tras un prescindible apartado sobre las Cortes en la Edad Media y Moderna —que nos reafirma en la idea de que los análisis históricos verdaderamente útiles de nuestros Parlamentos no deben ir más allá de finales del XVIII, con la excepción, que confirma la regla, de Gran Bretaña— divide el autor esta parte de su estudio en dos bloques: uno que va de 1812 a 1918, en el que en todo caso habría balbucesos en el sentido de establecer algo parecido al órgano que nos ocupa; y otro, de 1931 a 1977, en el que el reconocimiento de los grupos parlamentarios trae consigo irremediamente la aparición de la Junta. Llama la atención la de nuevo inútil referencia a las Cortes Orgánicas (pág. 77), a las que les ocurre lo mismo que a las estamentales: difícilmente pueden extraerse de ellas enseñanzas para nuestro actual sistema, que está basado en principios radicalmente opuestos.

El segundo capítulo se dedica al derecho comparado. Se estructura en tres bloques: uno que se ocupa del modelo continental en el ámbito nacional (Alemania, Francia e Italia); otro del Parlamento europeo y otro del modelo anglosajón (Reino Unido y Estados Unidos). El análisis que se hace es bastante completo y desfilan ante nuestros ojos la vida y milagros de

* Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad Complutense de Madrid.

órganos como el Ältestenrat, la Conférence des Présidents, la Conferenza dei Capigruppo, el Bureau Elargi y el Rules Committee. El texto se recarga quizás innecesariamente con referencias a la regulación de los grupos parlamentarios, que en el caso de Gran Bretaña y Estados Unidos vienen complicadas por unas alusiones perfectamente prescindibles al papel de los grupos de presión (págs. 149 y 161), pero constituye un buen repaso a los órganos similares a nuestra Junta que existen en el extranjero.

Podrían mejorarse probablemente algunas referencias bibliográficas, incorporando en el caso de Alemania el libro de H. Franke *Vom Seniorekonvent des Reichstages zum Ältestenrat des Bundestages*, Berlín, 1987, fundamental en este tema, y el artículo sobre el Ältestenrat de H.-A. Roll en el «Handbuch» *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, Berlín-Nueva York, 1989, dirigido por Schneider y Zeh, igualmente importante. También se echa de menos el manejo para Francia del clásico de Eugene Pierre *Traité de Droit... parlementaire*, en especial el *suplement*, París, 1919, en donde se encuentra una de las mejores explicaciones de la aparición de la Conférence des Présidents.

En otro orden de cosas son discutibles las afirmaciones respecto a la Conferenza italiana de la que se dice que su «virtualidad política...es sumamente escasa» (pág. 127) puesto que resulta dudoso que el lugar en donde se sientan los representantes de los grupos en un Parlamento tan fragmentado como el subalpino tenga efectivamente tan poco poder como afirma Rebollo. Hechas estas salvedades, el capítulo constituye un notable ejercicio de comparatismo que contribuye a introducir con acierto en los problemas de nuestra Junta de Portavoces.

Éstos son ya el objeto del capítulo III, en el que el autor hace un repaso de la regulación en el Congreso de los Diputados y el Senado. Empieza por plantearse la duda clásica respecto a su carácter de órgano, concluyendo con acierto que «en ningún caso puede excluirse a la Junta de Portavoces... de un concepto genérico de órgano parlamentario» (pág. 187).

Expone seguidamente su composición sin mayores reflexiones como no sean la de calificar de adecuada la exclusión de los Presidentes de Comisiones (pág. 206) y pasa inmediatamente a las competencias en donde resalta de una manera correcta que «el Reglamento...no puede ni debe ser el único punto de referencia en el análisis de funciones» (pág. 210). Estudia sucesivamente las de programación, ordenación de trabajos y debates, normativas y otras.

Pasa a continuación a los sistemas de actuación de la Junta, apartado en el que se ocupa de la convocatoria y de la manera en que adopta sus acuerdos, examinando las reglas de la unanimidad y el voto ponderado. De la primera resalta que se utiliza en el Reglamento equilibradamente (pág. 228) y respecto al segundo descarta con acierto y buena fundamentación las dudas sobre la constitucionalidad de este mecanismo (págs. 232 y 233).

El siguiente punto que trata el autor es la funcionalidad política de la Junta de Portavoces de la que dice que su importancia ha sido grande «en las fases o periodos en que la negociación política ha sido la base de la actuación parlamentaria», pero «en los periodos políticos en que han existido mayorías absolutas... ha sido escasa» (pág. 235).

Cierra Rebollo este capítulo con un análisis de la Junta en el Senado, del que destacan sus afirmaciones sobre su «escasa virtualidad» derivada de la «menor operatividad y autonomía de la institución en la fijación del orden del día» (pág. 246).

Sabido es que hace ya tiempo que funcionan los diferentes Parlamentos autonómicos, lo que impone en cualquier estudio de Derecho parlamentario español la tarea de introducir referencias a las normas que éstos han emanado en uso de su autonomía reglamentaria. Esta es la tarea que aborda el autor en el Capítulo IV y último, que se abre con un apartado que se ocupa del marco constitucional y de los estatutos de autonomía, en donde se transcriben, a mi juicio sin excesivo análisis, las normas pertinentes.

Al abordar la composición de la Junta en estos ordenamientos se resalta acertadamente el «mimetismo» (pág. 267) de los mismos respecto al modelo central que da origen a muy pocas variaciones, lo que, en el fondo, quizás no carezca de sentido dado que en estos terrenos los experimentos pudieran ser innecesarios.

El siguiente apartado se dedica a las funciones de la Junta y aquí es criticable el método seguido por Rebollo, que se limita a repetir el contenido de los diferentes reglamentos sin hacer ningún intento de reflexión que vaya algo más allá de enumerar cansinamente las normas. Las clasifica, eso sí, de acuerdo con el criterio del tipo de participación de la Junta, pero no supera el nivel de demostrar que se está informado y de proporcionar datos. En un trabajo de este tipo se debería volar más alto. Bien está que se faciliten al lector ordenadamente materiales que a veces resulta difícil encontrar, pero en una monografía de las pretensiones que tiene la que nos ocupa cabe exigir un mínimo de reelaboración de los mismos, extrayendo alguna conclusión, por pobre que sea.

Mucho más interés tiene el apartado final de este capítulo y del libro que se dedica a la funcionalidad política de la Junta de Portavoces en los Parlamentos territoriales en donde se afirma, con acierto, que este órgano «no opera igual... allí donde existen dos partidos mayoritarios que donde existe un equilibrio entre los partidos. Su funcionalidad y vigencia es mayor en estos últimos casos que en el primero» (pág. 336). Se cierra el libro un tanto abruptamente —vendrían bien unas conclusiones generales— con una completa bibliografía que demuestra el considerable esfuerzo que ha realizado el autor en su elaboración.

Parece llegado el momento de hacer un juicio global de la obra y éste no puede sino ser altamente positivo. Con todos sus defectos nos encontramos ante un libro importante que a partir de ahora habrá que tener en cuenta cuando se haga referencia a los principales estudios sobre estos temas en España.

Quizás esté un poco lastrado por su origen, que es, como sabemos, el de la tesis doctoral del autor, dirigida por Yolanda Gómez Sánchez. Es difícil, en esos primeros momentos de la carrera académica, resistirse a la tentación de abrumar con los datos o las prolijas referencias bibliográficas. Todos hemos caído en esos defectos y no es cuestión de reprochárselos ahora al profesor Rebollo. Sí sería deseable que en el futuro los puliera porque sus publicaciones saldrían ganando sin duda alguna. Para ello no le hará falta más que insistir en algunas habilidades que ya muestra en esta monografía.

El tema de la misma es interesante. Está ordenadamente tratado. El autor muestra un conocimiento notable de la bibliografía extranjera más significativa y, por supuesto, de la española. Se echa, sin embargo, de menos una mayor ambición en el tratamiento de los temas y, como ya dijimos, unas conclusiones generales que permitan al lector hacer una reflexión final sobre lo que el libro aporta. La tarea del científico no es solamente la de exponer datos a los que se puede tener acceso con mayor o menor facilidad. También debe construir teorías con ellos. Es en este nivel de elaboración en donde el libro es más flojo, defecto que hay que atribuir sin duda a la juventud del autor.

Todas estas pequeñas taras no pueden empañar el hecho de que la Junta de Portavoces tiene ya la monografía que necesitaba. A partir de ahora habrá que contar con el libro del profesor Rebollo siempre que se quiera decir algo sobre este órgano. Su esfuerzo titánico ha tenido como consecuencia un importante resultado. Todos debemos felicitarlos por ello así como por el hecho de que el mismo haya sido objeto de publicación. A los que hace más tiempo que recorrimos esos caminos, con mayor o menor acierto, no puede sino satisfacernos el ver que sigue habiendo gentes que, renunciando a modos de vida más atractivos, siguen poniendo ladrillos importantes en ese edificio aún por completar de la construcción dogmática del Derecho parlamentario español. Lucrecio Rebollo contribuye decisivamente con este libro a esa tarea. Quienes estamos en la misma no podemos hacer otra cosa que no sea agradecerle sus esfuerzos.