

ELECCIÓN DE LA MESA O LA CUADRATURA DEL
CÍRCULO. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 35/2022, DE 9 DE
MARZO. RECURSO DE AMPARO NÚM. 4409-2019.
(BOE NÚM. 84, DE 8 DE ABRIL DE 2022)

THE ELECTION OF THE BUREAU OR THE SQUARING OF THE
CIRCLE. COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENT
35/2022, OF MARCH 9. CONCERNING THE APPEAL FOR LEGAL
PROTECTION NUM. 4409-2019. (BOE NUM. 84, OF APRIL 8, 2022)

María GARROTE DE MARCOS
Profesora Contratada Doctora de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid
<https://orcid.org/0000-0003-2388-5991>

RESUMEN

La presente sentencia resuelve un recurso de amparo parlamentario que examina la posible vulneración del derecho a formar parte de la Mesa de la Asamblea de Madrid de una candidata que, pese a pertenecer a una formación política con un significativo número de diputados, no resultó elegida en las votaciones celebradas. La controversia surge por la inadecuación de las previsiones del Reglamento de la Asamblea con el mandato de proporcionalidad contenido en el Estatuto de Autonomía. A juicio del Tribunal Constitucional, el presidente de la Mesa de edad debería haber interpretado la normativa reglamentaria de acuerdo con la prescripción estatutaria. La sentencia aborda importantes cuestiones pero la solución adoptada suscita muchas dudas y no resuelve la raíz del problema.

Palabras clave: recurso de amparo parlamentario, sesión constitutiva, Asamblea de Madrid, Mesa, Mesa de edad, proporcionalidad.

Artículos clave: art. 23 CE, art. 12.2 c) EAM, arts. 9, 19, 11, 51, 52, 49 y 55 RAM.

Resoluciones relacionadas: SSTC 199/2016, 32/1985, 36/1990, 93/1998.

ABSTRACT

This ruling resolves an appeal against parliamentary decisions that examines the possible infringement of the right to sit on the Madrid Assembly's bureau of a candidate who, despite belonging to a political party with a significant number of deputies, was not elected in the votes held. The controversy arises from the inadequacy of the provisions of the Assembly's rules of procedure with the mandate of proportionality contained in the Statute of Autonomy. In the opinion of the Constitutional Court, the chair of the Bureau of age should have interpreted the regulations in accordance with the statutory prescription. The ruling addresses important issues, but the solution adopted raises many doubts and does not resolve the root of the problem.

Keywords: appeal against parliamentary decisions, constituent sitting, Madrid Assembly, bureau, bureau of age, proportionality.

Key articles: art. 23 of the Spanish Constitution, art. 12.2 c) of the Statute of Autonomy of Madrid, arts. 9, 19, 11, 51, 52, 49 and 55 of the Madrid Assembly's rules of procedure.

Related decisions: SSTC 199/2016, 32/1985, 36/1990, 93/1998.

I. ANTECEDENTES

La sesión constitutiva del Parlamento marca el inicio efectivo de la legislatura y supone, además del perfeccionamiento del mandato de los representantes, el momento en que comienzan a contar una serie de plazos, como por ejemplo el de la constitución de los grupos parlamentarios. La organización y desarrollo de esa sesión está regulada de manera muy semejante en todas las comunidades autónomas, siguiendo el modelo previsto para el Congreso de los Diputados, aunque con algunas particularidades (Sanz Pérez, 2011, pp. 243-252).

La Mesa de edad es el órgano de gobierno, de carácter transitorio, que preside la sesión constitutiva. Sus miembros tienen determinada su condición por razón de la edad: será presidente el mayor de los presentes y secretarios los dos más jóvenes. La Mesa de edad se encarga de verificar la constitución de la Cámara y de iniciar sus primeros actos, sobre todo en lo relativo a la elección de Mesa. Se constituye al inicio de la sesión constitutiva y se disuelve al terminar la elección de los miembros de la Mesa. Aunque breve, el mandato de la Mesa de edad posee una relevancia extraordinaria para el adecuado desenvolvimiento de esta sesión inicial (Boyra, 2012, p. 46).

Hasta 2015 el desarrollo de la sesión constitutiva y, sobre todo, la elección del presidente y demás miembros de la Mesa, había sido una cuestión pacífica, en la que, más allá de algunas incidencias de índole política, prevalecía la solemnidad y monotonía de un acto de trámite (Greciet, 2017, p. 107). Sin embargo, la progresiva fragmentación del sistema de partidos ha conducido a que nuevas formaciones políticas obtengan representación parlamentaria en todos los niveles, aumentando los actores políticos y, con ellos, los grupos parlamentarios de las Cámaras. Este incremento de formaciones políticas y el limitado número de puestos a cubrir ha comenzado a plantear situaciones problemáticas cuando no ha existido acuerdo político entre las diversas fuerzas.

La Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 199/2016, de 28 de noviembre, resolvió un recurso de amparo parlamentario contra la decisión del presidente de la Mesa de edad, que, haciendo una interpretación de las previsiones del Reglamento del Parlamento de Andalucía (RPA), proclamó como secretario tercero a un diputado de

Izquierda Unida (IU), desplazando a la diputada del Partido Popular, que había obtenido mayor número de votos. En ese caso, el presidente de la Mesa de edad trató de conjugar dos normas aparentemente contradictorias: por una parte, el art. 36 RPA, que declara que los partidos, federaciones y coaliciones que hayan obtenido representación parlamentaria suficiente como para formar grupo parlamentario tendrán derecho a estar presentes en la Mesa; y, por otra, los arts. 33 y 34 del RPA, que describen con detalle el procedimiento de votación de los miembros de la Mesa y que no tienen en cuenta la anterior previsión.

Aquella sentencia tuvo un impacto notabilísimo y fue objeto de no pocos comentarios (entre otros, Aranda, 2015; Vázquez, 2016; Marañón, 2017; Greciet, 2017). Era la primera vez que el Tribunal Constitucional examinaba el procedimiento de elección de la Mesa y lo hacía, además, con respecto a la interpretación adoptada por el presidente de la Mesa de edad. Con independencia del fallo, que fue estimatorio del amparo, la STC 199/2016 planteó cuestiones de indudable interés: las facultades que ostenta el presidente de la Mesa de edad en la dirección y ordenación de la sesión constitutiva, y si dentro de estas se encuentra la de interpretación del Reglamento; la garantía de la necesaria seguridad jurídica o derecho de predeterminación normativa del procedimiento de acceso a los cargos públicos; o las dificultades que puede provocar la ejecución de la sentencia estimatoria del amparo (Vázquez, 2016, p. 346).

La sentencia que pasamos a comentar tiene muchos puntos en común con la de 2016 aunque hay dos diferencias que la dotan de una especial significación: la eventual contradicción de normas aplicables se produce entre lo prescrito en el Estatuto de Autonomía y el Reglamento parlamentario, y no entre dos normas del Reglamento. Junto a ello, el recurso se interpone contra el acto de proclamación de los miembros de la Mesa, pero no cuestionando la concreta interpretación que hace el presidente de la Mesa de edad, sino precisamente reprochando la ausencia de interpretación.

El recurso de amparo es resuelto por el Pleno con una sentencia que no tiene efectos prácticos –a diferencia de lo que ocurrió con la de 2016– pero que no termina de resolver el problema latente y, sin embargo, puede generar otros nuevos.

II. COMENTARIO

Los hechos en los que se funda el recurso de amparo son, en síntesis, los siguientes:

- Las elecciones autonómicas madrileñas, celebradas el 26 de mayo de 2019, arrojaron los siguientes resultados: el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) obtuvo treinta y siete diputados (27,3 % de los votos); el Partido Popular (PP), treinta diputados (22,23 %); Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía (Cs), veintiséis diputados (19,45 %); Más Madrid (MM), veinte diputados (14,69 %); Vox, doce diputados (8,88 %); y Unidas Podemos-IU-Madrid en Pie (UP-IU), siete diputados (5,59 %).
- El 11 de junio de 2019 se celebró la sesión constitutiva de la XI legislatura de la Asamblea de Madrid. De acuerdo con el art. 10 del Reglamento de la Asamblea de Madrid (RAM), la sesión constitutiva fue presidida inicialmente por la Mesa de edad, integrada por el diputado electo de mayor edad de los presentes, como presidente, y los dos miembros más jóvenes presentes en la Cámara, como secretarios. Tras abrir la sesión constitutiva, los secretarios dieron lectura al decreto de convocatoria de las elecciones y a la relación de diputados electos. El presidente puso de manifiesto que no había sido interpuesto ningún recurso contencioso-electoral contra la proclamación de los electos. Seguidamente se dio paso a la elección de los miembros de la Mesa.
- El presidente explicó el contenido del art. 52 RAM, según el cual, se elige, en primer lugar, la Presidencia; en segundo lugar, las tres vicepresidencias simultáneamente; en tercer lugar, dos secretarías, y, por último, la Tercera Secretaría, no pudiendo en ningún caso ser elegidos más de cuatro diputados pertenecientes a la misma formación política, cuya candidatura hubiera obtenido escaños en la Asamblea de Madrid. En todos los casos, estas elecciones se realizarán mediante votación secreta por papeletas. En las explicaciones sobre el modo de votación, el presidente de la Mesa de edad no hizo ninguna mención a la regla de proporcionalidad en ninguna de sus intervenciones.
- Según los antecedentes de la sentencia, «Las votaciones se llevaron a cabo, aplicando el principio mayoritario, sin correcciones

de proporcionalidad [sic]», aunque en realidad se llevaron a cabo siguiendo el procedimiento previsto en el art. 52 RAM, esto es, mediante voto limitado a uno para las tres vicepresidencias y las secretarías Primera y Segunda, siendo la votación de la Secretaría Tercera la que, al igual que la de la Presidencia, se efectúa por el sistema mayoritario puro.

- Después de cada votación, el presidente de la Mesa de edad proclamó *in voce* a los diputados electos en sus respectivos puestos en la Mesa. Finalmente, este órgano quedó constituido por los siguientes miembros:

Órgano	Nombre	Formación política	Votos	Votos Más Madrid
Presidencia	Juan Trinidad Martos	Ciudadanos	68	Sin candidata
Vicepresidencia Primera	Paloma Adrados Gaultier	Popular	35	30
Vicepresidencia Segunda	Diego Cruz Torrijos	Socialista	34	30
Vicepresidencia Tercera	José Ignacio Arias Moreno	Vox	33	30
Secretaría Primera	M. ^a Eugenia Carballedo Berlanga	Popular	68	20
Secretaría Segunda	M. ^a Encarnación Moya Nieto	Socialista	44	20
Secretaría Tercera	Esther Ruiz Fernández	Ciudadanos	68	57

- La diputada doña Clara Ramas San Miguel, perteneciente a la formación política Más Madrid, presentó su candidatura en todas las votaciones a las tres vicepresidencias y a las tres secretarías, pero no obtuvo las mayorías necesarias para ocupar ninguno de los puestos de la Mesa, «quedando así excluido de la mesa el Grupo parlamentario Más Madrid, cuarta formación política más votada en las elecciones autonómicas (con un 14,69 por 100 de votos y veinte diputados, representando un 15,15 por 100 de los miembros de la Cámara), por delante de Vox y de UP-IU». Las personas elegidas ocuparon sus puestos en la Mesa, cesando la Mesa de

edad en ese mismo acto y sin interrupción o trámite intermedio alguno.

- Una vez declarados formalmente constituidos los distintos grupos parlamentarios, por acuerdo de la Mesa de la Asamblea el 20 de junio de 2019, los siete miembros de la Mesa fueron distribuidos de la siguiente forma: PSOE, dos; PP, dos; Ciudadanos, dos; Vox, uno. Quedaron fuera de la Mesa los grupos parlamentarios Más Madrid y UP-IU-Madrid en Pie.
- El 18 de junio de 2019 se solicitó informe de la Secretaría General sobre la adecuación a derecho del resultado de la votación proclamado el 11 de junio de 2019, que fue emitido el 28 de junio de 2019, y se pronuncia a favor de la legitimidad del resultado de las votaciones a miembros de la Mesa de la Asamblea.
- El 15 de julio de 2019 don Íñigo Errejón Galván, como portavoz del Grupo Parlamentario Más Madrid, y doña Clara Ramas San Miguel, diputada de dicho grupo parlamentario, presentaron recurso de amparo contra el acto de proclamación de los miembros de la Mesa de la Asamblea realizado por el presidente de la Mesa de edad. Los recurrentes entienden vulnerado el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, reconocido por el art. 23.2 de la Constitución española (CE), en conexión con el art. 23.1 CE. Las vulneraciones de dichos derechos habrían sido provocadas por medio de la proclamación, realizada *in voce* por el presidente de la Mesa de edad, de los miembros de la Mesa de la Asamblea de Madrid, con desatención del mandato del art. 12.2 c) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EAM), que determina que tanto en la Mesa como en las comisiones y en la Diputación Permanente los grupos parlamentarios han de participar en proporción al número de sus miembros. Lo dispuesto en el art. 12.2 c) EAM integra el *ius in officium* de los diputados de la Asamblea de Madrid. Entienden que, aunque la elección de los miembros de la Mesa fue gestionada por el presidente de la sesión constitutiva siguiendo estrictamente los preceptos del Reglamento de la Asamblea a tal efecto, el presidente obvió por completo el mandato estatutario de que la Mesa tenga una composición proporcional al número de diputados de las diferentes fuerzas políticas presentes en la

Cámara. No se adoptó ninguna medida correctora del sistema de elección de los miembros destinada a asegurar la presencia en la Mesa de la Asamblea de los representantes elegidos en las listas de la formación política Más Madrid. A su juicio, la aplicación práctica del art. 52 del RAM no impide que el presidente en la sesión constitutiva pueda añadir algunas disposiciones tendentes a evitar la vulneración del derecho de las formaciones políticas a participar proporcionalmente en la composición de la Mesa conforme a su número de diputados, de acuerdo con el art. 55 del mismo Reglamento. La aplicación mimética del Reglamento provocó que la composición de la Mesa no guardara ningún tipo de proporción, siquiera aproximada, con el número de diputados. Los recurrentes también sugieren una posible inconstitucionalidad de los arts. 52 y 53 del RAM. Sin embargo, recuerdan que es obligatorio explorar todas las posibilidades de interpretación de las normas reglamentarias y, solo si el Tribunal apreciara que eso no es posible, podría elevar la cuestión al Pleno. Solicitan, en definitiva, la nulidad de la proclamación hecha por el presidente de la Mesa de edad y que se integre a doña Clara Ramas de Miguel en la Mesa de la Asamblea.

- Los letrados de la Asamblea plantean, en primer lugar, la inadmisión del recurso, por ausencia de especial trascendencia constitucional y por falta de legitimación de los recurrentes. Subsidiariamente, defienden la desestimación del recurso en siete puntos: 1) la proporcionalidad en la composición de los órganos internos no puede ser entendida como una regla matemática y la previsión contenida en el art. 12.2 c) EAM debe ser interpretada como un mandato que oriente la regulación reglamentaria; 2) la peculiar naturaleza de la Mesa –no actúa con criterios políticos y sus miembros son cargos institucionales– atenúa las exigencias de proporcionalidad, frente a las comisiones o la Diputación Permanente; 3) el RAM incluye salvaguardas de la proporcionalidad, que cumplen debidamente con las determinaciones del EAM. El vigente Reglamento fue aprobado por unanimidad del Pleno de la Cámara el 7 de febrero de 2019 y no se dudó de su adecuación al EAM; 4) el derecho a formar parte de la Mesa de la Cámara lo es «con los requisitos que el Reglamento de la misma determine»

(STC 199/2016, fundamento jurídico [FJ] 3). El Reglamento constituye el parámetro para enjuiciar la validez de la actuación controvertida; 5) la adecuación del acto impugnado a las previsiones reglamentarias; 6) la elección de la Mesa es el resultado de la voluntad del Pleno conformada por la decisión de todos y cada uno de los diputados que lo integran y ejercen su derecho al voto. En esa conformación de la voluntad plenaria pueden concurrir acuerdos que dificulten una correlación estricta entre los puestos en la Mesa y el número de escaños que poseen las formaciones políticas en las que se integran los diputados elegidos; 7) la decisión que se reclama, que supondría alterar la votación en favor de la proporcionalidad de la Mesa, excede, con mucho, las facultades presidenciales interpretativas o supletorias.

- El Ministerio Fiscal defiende la estimación del recurso, destacando en sus alegaciones que la ausencia en el RAM de la regulación específica sobre el principio de participación proporcional de los grupos parlamentarios no es argumento válido para hacer prevalecer el resultado desproporcionado frente a la participación proporcional en la Mesa que exige el EAM. Señala que el presidente de la Mesa «no adoptó ninguna medida o decisión *para acomodar los resultados de las votaciones a las exigencias de participación proporcional* del Estatuto de Autonomía, omitiendo toda referencia a lo establecido en el mismo, pese a tener potestad para hacerlo (STC 199/2016, FJ 4)» (cursiva nuestra). Y en relación con la inexistencia de grupos parlamentarios en el momento de celebrarse las votaciones, se advierte que los recurrentes pertenecían a una de las formaciones políticas que habían obtenido más de cinco escaños para tener grupo propio, «por lo que era perfectamente determinable en el momento de la elección de los miembros de la mesa cuál iba a ser el peso que cada uno de los grupos tendría en la Cámara».

Una vez centrado el objeto del recurso, el Tribunal comienza despejando los óbices procesales planteados (FJ 2). Afirma con contundencia la legitimación que ostentan la diputada Clara Ramas y el portavoz de su grupo parlamentario, quien defiende los derechos de su grupo a formar parte de la Mesa «también cuando todavía era formación política». Para el Tribunal no cabe duda de que el

asunto reviste especial trascendencia constitucional, pues plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre los que no hay doctrina. Y no la hay porque el asunto resuelto por la STC 199/2016 se refería a un «supuesto contrario al presente». A juicio del Tribunal, en Andalucía, ni el Estatuto ni el Reglamento del Parlamento se refieren a la necesidad de respetar el principio de proporcionalidad en la composición de los órganos, mientras que en el presente caso es el EAM el que lo contempla sin que sea explicitado en el Reglamento parlamentario, de modo que esto le permite al Tribunal «pronunciarse sobre cómo hacer compatible el mandato estatutario de proporcionalidad en la mesa de la Asamblea con el silencio reglamentario y cómo articularlo en la sesión constitutiva». Sin embargo, como se verá, no consigue acometer dicha tarea.

A continuación, el Tribunal repasa la doctrina constitucional sobre el derecho de participación política del art. 23 CE, en conexión con el contenido y finalidad del acuerdo parlamentario impugnado (FJ 3). Concluye que corresponde a los diputados el derecho a formar parte de la Mesa de la Cámara, con los requisitos que el Reglamento determine, y esa facultad pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria. Advierte, no obstante, que no es un derecho de participación genérico, sino que se debe circunscribir al marco normativo existente en cada Parlamento. El Tribunal entiende, de manera algo reduccionista, que el recurso plantea esta disyuntiva: «determinar si la falta de respeto a la exigencia de que la composición de la mesa sea proporcional a los resultados electorales, produce una vulneración del *ius in officium*». Para ello se examinan tres cuestiones: la identificación de la base normativa del derecho alegado, que es de configuración legal; la doctrina del Tribunal respecto de la proporcionalidad en la representación política; y las potestades de la Presidencia de la Mesa de edad (FJ 4).

a) El régimen jurídico aplicable lo constituye, por un lado, el citado art. 12.2 c) del EAM, que establece que:

El Reglamento determinará de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto, las reglas de organización y funcionamiento de la Asamblea, especificando, en todo caso, los siguientes extremos:

c) La composición y funciones de la mesa, las comisiones y la diputación permanente, de manera que los grupos parlamentarios participen en estos órganos en proporción al número de sus miembros.

Por su parte, el RAM regula en los arts. 9 a 11 la sesión constitutiva de la Asamblea de Madrid, en los términos que hemos descrito más arriba: Mesa de edad, inicio de la sesión, lectura del decreto de convocatoria de elecciones, relación de diputados electos y, en su caso, recursos pendientes y comienzo de la elección de la Mesa. La elección de la Mesa se describe con detalle en los arts. 51 y 52 del RAM. En lo que interesa en este caso, conforme al art. 52 (apartados 3 y 4), las tres vicepresidencias son elegidas simultáneamente. Cada diputado escribirá un solo nombre en la papeleta correspondiente y resultan proclamados, por orden sucesivo, los tres diputados que obtengan mayor número de votos. A continuación, las tres secretarías son seleccionadas en dos votaciones sucesivas. En la primera, son elegidas la Secretaría Primera y la Secretaría Segunda, mientras que, en la segunda, se vota la Secretaría Tercera. De nuevo, cada diputado escribe el nombre de un candidato en la papeleta correspondiente y resultan proclamados los diputados que obtengan mayor número de votos. El apartado 6 del mismo artículo prevé que en ningún caso podrán ser elegidos más de cuatro diputados pertenecientes a la misma formación política.

En la delimitación del marco jurídico el Tribunal no se plantea en ningún momento el alcance y significación que tiene el art. 12.2 c) EAM. Dicho precepto se ubica en el artículo que contiene las previsiones estatutarias sobre el Reglamento de la Cámara, desde su procedimiento de aprobación y reforma hasta el contenido mínimo que debe acoger. De esta manera, la exigencia de proporcionalidad en la composición de los tres órganos que cita (Mesa, comisiones y Diputación Permanente) debe ser concretada por el legislador reglamentario, es decir, mediante una decisión del Pleno por mayoría absoluta¹. La norma estatutaria es un claro mandato al legislador y solo a él. Por otra parte, el RAM es «taxativo cuando determina el

¹ El art. 63.2 RAM (comisiones) y el art. 80.3 RAM (Diputación Permanente) contemplan expresamente la proporcionalidad en la composición de estos órganos, en relación con la fuerza numérica de los grupos parlamentarios.

modo en que el Pleno debe proceder, en la sesión constitutiva, a la elección de los miembros de la Mesa» (STC 199/2016, FJ 4).

b) Respecto a la doctrina sobre la proporcionalidad en la representación política, el Tribunal cita la STC 93/1998 (FJ 3) y, con ella, la STC 32/1985 (FJ 2), de modo que tanto el pluralismo político (art. 1.1) como la consagración constitucional de los partidos políticos (art. 6 CE) llevan a que las decisiones sobre la composición de órganos internos de la Cámara, que son decisiones de la mayoría, no puedan ignorar los derechos de las minorías, concluyendo que «la proporcionalidad en la composición de las comisiones viene exigida por la propia CE».

Advierte, no obstante, que no se trata de «una proporción rígida que haya de llevar necesariamente y como imposición constitucional, a una exactitud matemática», sino que «la proporcionalidad enjuiciable en amparo, en cuanto constitutiva de discriminación, no puede ser entendida de forma matemática, sino que debe venir anudada a una situación notablemente desventajosa y a la ausencia de todo *criterio objetivo* o razonamiento que la justifique» (cursiva nuestra, STC 36/1990, FJ 2).

Sin embargo, en las mismas sentencias en las que apoya su doctrina el Tribunal, se afirma también que «la situación desventajosa que reclaman los recurrentes no obedece a que se haya prescindido de unos criterios objetivos que, señalados por los recurrentes a quienes correspondía acreditarlo (STC 36/1990), condujeran a una discriminación fruto de las características personales de los mismos; sino que ésta deriva de la lógica del sistema» (STC 93/1998, FJ 3) y no puede atribuirse «a una decisión arbitraria y constitutiva de discriminación de los órganos de la Cámara» (STC 36/1990, FJ 2). Es decir, en la aplicación del principio de proporcionalidad, el Tribunal viene empleando un canon de razonabilidad, que implica la falta de todo criterio objetivo capaz de justificar el alejamiento de ese principio. En el presente caso, es difícil aceptar que no existiera un criterio objetivo o razonamiento que justificara que la recurrente no fuese elegida como miembro de la Mesa. El cumplimiento de lo prescrito en el RAM y el resultado de las votaciones constituyen, hoy por hoy, la lógica del sistema, y de ella deriva la situación que discute la recurrente. Otra cosa es que la lógica del sistema no sea compatible con la prescripción

estatutaria, en cuyo caso lo que procede es abordar el examen de constitucionalidad del Reglamento.

c) Por último, el Tribunal hace referencia a las facultades de la Presidencia de la Mesa de edad. Entiende que, al no contener el Reglamento la exigencia de aplicación del principio de proporcionalidad en la composición de la Mesa, «debe ser este órgano rector el que interprete el procedimiento de designación de conformidad con dicho principio sí previsto en norma superior». Pero el Reglamento tampoco establece las potestades del presidente de la Mesa de edad durante el proceso de elección de la Mesa. Una interpretación sistemática de su regulación y de su función le lleva a considerar que goza de la misma posición que la Presidencia de la Asamblea.

En consecuencia «debe reconocerse a la persona que ostente la presidencia la dirección y ordenación de la sesión constitutiva, incluyéndose la interpretación del reglamento “en los casos de duda y suplirlo en los casos en los que aprecie alguna omisión” (art. 55.2 RAM)». Y concluye que el presidente de la Mesa de edad debía hacer efectivo el mandato estatutario de proporcionalidad en la composición de la Mesa en el proceso de conformación de la Mesa resultante.

La argumentación seguida por el Tribunal en este punto tiene, a nuestro juicio, dos importantes inconvenientes. Pese a que ya en la STC 199/2016 se aceptó que se pudieran trasladar sin más las funciones y potestades de la Presidencia de la Cámara –que es un órgano elegido por el Pleno y que posee una legitimidad de origen electivo– a la Presidencia de edad –que posee una naturaleza absolutamente interina y no goza de la legitimidad de elección por el Pleno–, no parece razonable hacer esa equiparación. Entre otras cosas, porque algunas de las funciones del presidente de la Cámara se ejercen con la colaboración o concurso de otros órganos, señaladamente la Junta de Portavoces. Ello es especialmente importante en la labor interpretativa y, sobre todo, supletoria del presidente. No se debería considerar de la misma manera la resolución de una incidencia o una duda interpretativa puntual que, nada menos, la aplicación de un principio no contemplado en el Reglamento, *ex novo* y sin posibilidad de contar con el concurso de otros órganos.

Pero aun aceptando que se pudiera hacer dicha equiparación, el RAM no atribuye al presidente de la Asamblea lo que el Tribu-

nal sugiere. Tras la reforma operada en 2019 el artículo 55.2 RAM establece: «Corresponde a la Presidencia cumplir y hacer cumplir el Reglamento y, *en el ejercicio de sus facultades de ordenación y dirección de los debates*, interpretarlo en los casos de duda y suplirlo en los casos en los que aprecie alguna omisión» (cursiva nuestra). Esta redacción plantea muchas dudas sobre la capacidad del presidente de suplir las omisiones en cuestiones ajenas al debate.

Es el art. 49.1 g) RAM, que enumera las funciones de la Mesa, el que atribuye esta facultad:

1. Corresponderán a la Mesa de la Asamblea las siguientes funciones:

g) La interpretación del Reglamento, en los casos de duda, y su suplencia, en los casos en que se aprecie alguna omisión y resulte necesario cumplimentar la laguna, sin perjuicio de las facultades de dirección y ordenación de los debates que es propia de la Presidencia de la Asamblea.

Cuando en el ejercicio de esta función se propusiera dictar una resolución interpretativa o complementaria de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Junta de Portavoces. La resolución así dictada se publicará en el «Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid» y tendrá carácter vinculante.

Por tanto, desde la reforma de 2019 la labor de integración normativa no corresponde a la Presidencia (solo en la dirección y ordenación de los debates) sino a la Mesa, y con el parecer favorable de la Junta de Portavoces. Resulta complicado entonces atribuir al presidente de la Mesa de edad una facultad que no tiene el presidente de la Cámara.

Al aplicar la doctrina expuesta a la resolución del supuesto de hecho (FJ 5), el Tribunal pone de manifiesto que «la obligación de proporcionalidad sí debe suponer una regla que oriente la aplicación en las normas que rijan la formación de la mesa, puesto que así lo exige la norma institucional básica madrileña». Si en el presente supuesto debían asignarse seis puestos en la Mesa, además de la Presidencia, entiende «que ni siquiera se tendió a la proporcionalidad» si la cuarta formación política de la Asamblea quedó excluida, cuando a la tercera formación le correspondieron dos miembros en la Mesa y a la quinta formación le correspondió uno. «Se produjo una clara

exclusión de Más Madrid en el reparto de los puestos a cubrir en la mesa, *que no se puede justificar en los resultados de la votación, obviando el mandato corrector de proporcionalidad que impone el Estatuto de Autonomía*» (cursiva nuestra).

El Tribunal concluye que se ha producido una vulneración de los derechos del art. 23.2 CE de los recurrentes, provocada por la absoluta inobservancia del mandato estatutario de proporcionalidad por el presidente de la Mesa de edad en el proceso de elección de los miembros de la Mesa de la Asamblea. El hecho de que el presidente de la Mesa de edad no tuviera en cuenta ese mandato «privó injustificadamente a la diputada recurrente y a su grupo parlamentario [sic] de su derecho a formar parte de la mesa de la asamblea».

Añade el Tribunal que, desde el limitado control que puede ejercer en esta materia, con respeto a la autonomía de la Cámara en el ejercicio de sus funciones de interpretación, no le corresponde «determinar cuál sea la solución concreta más adecuada para conciliar las previsiones de 12.2 c) EAM con los arts. 51 y 52 del RAM».

Dado que al emitirse esta sentencia había finalizado ya la XI legislatura, el alcance de la estimación del amparo se limita a declarar la vulneración del derecho invocado y la nulidad de la proclamación de los miembros de la Mesa de la Asamblea.

El razonamiento que lleva al Tribunal a estimar el amparo resulta, a nuestro juicio, algo forzado, y convierte el procedimiento de votación de la Mesa en un ejercicio imposible, algo como la cuadratura del círculo. Siguiendo el mismo hilo argumental, las principales objeciones serían:

En primer lugar, conviene determinar con más precisión la significación y alcance de la norma contenida en el art. 12.2 c) EAM. La necesidad de que el Reglamento asegure la participación de los grupos parlamentarios en la Mesa, las comisiones y la Diputación Permanente en proporción al número de sus miembros requiere tener en cuenta dos extremos. Por una parte, en la sesión constitutiva de la Cámara no existen todavía los grupos parlamentarios, solo hay diputados electos. Que se infiera, como hace el Ministerio Fiscal y asume el Tribunal, que las formaciones políticas con cinco diputados o más se constituirán en grupo parlamentario es una deducción que puede ser arriesgada y, sobre todo, deja sin sentido el trámite previsto

para la constitución de los grupos parlamentarios. La identificación sin más de formaciones políticas que se presentan a las elecciones con los grupos parlamentarios, por automática, puede llevar a conclusiones erróneas, por no hablar de la situación en que quedaría el Grupo Mixto, en el caso en que tuviera más diputados que otros. Pero, incluso aceptando esa identificación, no creemos conveniente asumir la regla de la proporcionalidad en la composición de la Mesa con la misma intensidad que debe tener en otros órganos de clara significación política, como las comisiones o la Diputación Permanente. Aun así, si el mandato del art. 12.2 c) es una regla taxativa, clara y determinante, como aseguran los recurrentes, entonces se debería contrastar la regulación de las votaciones de los miembros de la Mesa (art. 52 RAM) con dicho mandato y examinar su eventual inconstitucionalidad.

En cuanto a la proporcionalidad, es de sobra conocida la postura que ha mantenido el Tribunal sobre su alcance en el ámbito de la representación política, defendiendo una interpretación flexible y en modo alguno matemática. Se trata de una tendencia, de modo que la proporcionalidad exigida «sólo podrá serlo imperfectamente en el margen de una discrecionalidad que la hagan flexible, siempre que no altere su esencia. Será preciso, en todo caso, evitar la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario o de mínima corrección» (STC 40/1981, FJ 2). Con todo, la situación desventajosa debe obedecer a la ausencia de cualquier criterio objetivo o justificación. En el procedimiento de votación de los miembros de la Mesa se utiliza el voto limitado que permite, si bien con límites, la representación de las minorías. Pero no solo es el procedimiento de elección el que puede amenazar la proporcionalidad, sino también los eventuales pactos que suscriban las diferentes formaciones políticas. Estos pactos, absolutamente legítimos, tienen todo el sentido cuando se trata de acordar la composición de un órgano rector con la trascendencia institucional que posee la Mesa (Torres Muro, 1987, pp. 180-181). Parece que en este caso cabría una interpretación más flexible.

Por último, sobre las atribuciones del presidente de la Mesa de edad. No compartimos la idea de que las facultades del presidente de la Mesa de edad sean exactamente las mismas que las que tiene el presidente de la Cámara. Al presidente de la Mesa de edad le compete dirigir el proceso de elección y mantener el orden en el desarrollo

del mismo, así como resolver lo procedente respecto de esa elección, interpretando, en su caso, los preceptos del Reglamento de la Cámara que resulten aplicables (STC 199/2016). Ello no supone asumir que dentro de sus funciones pueda suplir las omisiones e imponer una determinada línea de actuación no prevista en el Reglamento.

Ya se ha comentado que con la redacción actual del RAM ni siquiera el presidente de la Cámara puede ejercer la potestad normativa supletoria con carácter general. Esa atribución se ha hecho en favor de la Mesa y, además, requiere el concurso de la Junta de Portavoces (art. 49.1 g) RAM). Si el presidente de la Mesa de edad impusiese una determinada solución interpretativa, novatoria, y probablemente subvirtiendo los términos del Reglamento, estaríamos ante un verdadero problema.

Aceptar la posibilidad de que el presidente de la Mesa de edad pueda interpretar el Reglamento para acomodarlo al mandato de proporcionalidad del EAM no acaba con los problemas, sino que abre otros nuevos: si el presidente opta por una solución puntual y, tras las votaciones, comprueba que no se alcanza la proporcionalidad deseada, ¿qué debe hacer?, ¿repetir la votación hasta que se consiga?, ¿hasta cuándo se debería reiterar la votación?

Pero, si advierte con antelación la necesidad de cumplir el mandato de proporcionalidad, ¿dónde quedan la libertad y el secreto de voto de los diputados?, ¿se elimina la posibilidad de pacto entre las fuerzas políticas? En ese caso, no haría falta votar, bastaría que las formaciones políticas (aún no constituidas en grupos parlamentarios) propusieran a sus candidatos de acuerdo con un cupo previamente establecido en función de su número. La votación, entonces, no tendría sentido.

Otra posibilidad, que sería suplir la regulación del RAM e imponer otro método de votación, parece incluso más peligrosa. Primero, porque se trataría de una reforma encubierta del Reglamento, al modificar abiertamente lo que allí se prescribe. Pero también porque cualquier solución tiene una connotación política evidente. Sabemos que las fórmulas proporcionales no son inocuas. De hecho, con la distribución de escaños de la Asamblea en 2019, la atribución de los puestos de la Mesa (exceptuando la Presidencia) sería, con la fórmula D'Hondt: PSOE, dos; PP, dos; Ciudadanos, uno; y Más Madrid, uno.

Con la fórmula de restos mayores, el PSOE tendría dos, el PP tendría uno, Ciudadanos tendría uno, Más Madrid tendría uno y Vox tendría uno.

No parece razonable hacer recaer en el presidente de la Mesa de edad una responsabilidad que no le corresponde y que puede tener efectos políticos muy relevantes.

En definitiva, el fallo del Tribunal en este caso lleva a un auténtico callejón sin salida, a una solución no solo inadecuada jurídica y políticamente, sino imposible. La cuadratura del círculo.

III. CONCLUSIONES

La sentencia que se ha comentado ofrece la oportunidad de reflexionar sobre las reglas tradicionales de votación de los miembros de la Mesa. Las mesas no son órganos parlamentarios representativos, pero debe tenerse en cuenta que, precisamente por su naturaleza de órgano rector de la vida de la Cámara, las mesas deberían estar formadas por un número que permitiese la suficiente participación de las principales fuerzas que tienen presencia en el Parlamento (Sanz Pérez, 2017, p. 109). Los Parlamentos actuales tienden a una mayor fragmentación política, a la vez que las funciones que desempeña la Mesa están cobrando una mayor relevancia política. Todo ello aconsejaría, quizá, revisar las normas de votación de sus miembros y tratar de acomodar en su seno al mayor número de fuerzas políticas posible.

Parece que el EAM obliga a que el Reglamento determine la composición de la Mesa teniendo en cuenta el número de diputados que tienen los grupos parlamentarios. Si el Reglamento no lo hace, la única solución posible es reformarlo a través de los cauces legalmente previstos. Cualquier otra salida es problemática, por no decir imposible. Una cuestión tan trascendental no puede dejarse al albur de la interpretación del presidente de la Mesa de edad.

Coincidiendo con el Tribunal en la apreciación de fondo, es decir, en que no parece razonable que la cuarta formación política de la Asamblea no disponga de un puesto en la Mesa y que esa exclusión puede comprometer el *ius in officium*, no coincidimos con su razonamiento. La vulneración del derecho no se produce por la proclamación

del presidente de la Mesa de edad, que se limita a desempeñar su función con estricta sujeción al Reglamento. La identificación de la lesión en una pura omisión del presidente de la Mesa de edad parece inapropiada. La vulneración, de existir, procede del artículo 52 RAM. En ese caso, no cabe otra respuesta que la cuestión interna de inconstitucionalidad.

El Tribunal pretendía «pronunciarse sobre cómo hacer compatible el mandato estatutario de proporcionalidad en la mesa de la Asamblea con el silencio reglamentario y cómo articularlo en la sesión constitutiva», pero al final, tras apreciar la vulneración del derecho del art. 23.2 CE, reconoce que no le corresponde «determinar cuál sea la solución concreta más adecuada para conciliar las previsiones de 12.2 c) EAM con los arts. 51 y 52 del RAM». Se ha perdido, por tanto, una magnífica oportunidad para atajar un problema que, a día de hoy, ni se ha solucionado ni parece que tenga solución.

BIBLIOGRAFÍA

- ARANDA, E. (2015). La polémica suscitada en la elección de la mesa del parlamento andaluz. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 9, pp. 135-145.
- BOYRA, H. (2012). Artículo 2. En R. RIPOLLÉS SERRANO (coord.), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados* (pp. 44-47). Congreso de los Diputados.
- GRECIET, E. (2017). Pluralismo y representatividad en las mesas de las cámaras: el caso del Parlamento de Andalucía (STC 199/2016, de 28 de noviembre). *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 13, pp. 107-123.
- MARAÑÓN, R. (2017). La elección de la Mesa del Parlamento de Andalucía en la X Legislatura. Comentario a la STC 199/2016, de 28 de noviembre de 2016. *Asamblea*, 37, pp. 167-171.
- SANZ PÉREZ, Á. L. (2011). De la sesión constitutiva y de la Mesa de edad: el inicio del Parlamento en el Derecho parlamentario español. *Asamblea*, 24, pp. 235-254.
- SANZ PÉREZ, Á. L. (2017). Las mesas y sus presidentes en el Derecho Parlamentario español. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 14, pp. 107-127.
- TORRES MURO, I. (1987). *Los órganos de gobierno de las Cámaras. Presidente, Mesa y Junta de Portavoces en el Derecho parlamentario español*. Congreso de los Diputados.
- VÁZQUEZ, V. (2016). Un comentario a la sentencia 199/2016 del Tribunal Constitucional. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 96, pp. 337-348.