

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2022ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2022

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

NOTA

LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL DE LAS FORMACIONES POLÍTICAS EN LA MESA DEL PARLAMENTO: UN BREVE COMENTARIO A LA STC DE 9 DE MARZO DE 2022por **Daniel Simancas Sánchez**

Profesor Ayudante, Universidad Complutense de Madrid

El pasado jueves 10 de marzo tuvimos noticia de que el TC había estimado el recurso de amparo presentado por dos diputados de Más Madrid en la Asamblea de Madrid contra el acto de constitución de la Mesa de la Cámara en la pasada XI Legislatura. Aunque una reacción apriorística pudiera animarnos a decir que este reciente pronunciamiento resulta de escaso valor doctrinal por reiterativo de la relevancia jurídica de la adscripción política de los parlamentarios como corolario de la consagración del pluralismo político como valor fundamental del ordenamiento, lo cierto es que su objeto resulta, en buena parte, novedoso, y el razonamiento del TC, pese a contar con el respaldo unánime del Pleno, ciertamente discutible.

Los hechos que dieron lugar al recurso de amparo ocurrieron, como decimos, en la sesión constitutiva de la XI Legislatura. En dicha sesión, tal y como exige el art. 11.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid (RAM), se procedió a la elección de los miembros de la Mesa. La representante de Más Madrid, Clara Ramas, presentó su candidatura a seis de los siete puestos del órgano de gobierno de la Cámara, no consiguiendo empero el suficiente respaldo de sus pares para ocupar ninguno de tales puestos. La Mesa acabó, en consecuencia, formalmente constituida con dos miembros del PSOE (37 diputados), dos del PP (30), dos de Ciudadanos (26) y uno de Vox (12). Ello a pesar de que Más Madrid (20), entonces cuarta fuerza parlamentaria, tenía ocho escaños más que Vox y solo seis menos que Ciudadanos, que, como se expone, logró dos puestos en la Mesa de la Cámara.

La entonces diputada de Más Madrid y el representante del Grupo Parlamentario de Más Madrid, Iñigo Errejón, presentaron al alimón un recurso de amparo contra el acto constitutivo de la Mesa por vulneración del derecho al ejercicio del cargo de parlamentario (art. 23.2 CE), apoyando sus razonamientos en el art. 12.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (ECAM), que exige que los grupos parlamentarios participen en la composición de la Mesa, Comisiones y Diputación Permanente en proporción a su fuerza numérica en la Cámara. El mandato de representación proporcional no se proyecta, pues, únicamente sobre los órganos de trabajo, sino también sobre el órgano de gobierno de la Cámara. Los recurrentes sostuvieron que la ausencia de la representante de Más Madrid en la Mesa incumplía dicha previsión estatutaria y lesionaba su *ius in officium* en tanto derecho de configuración legal.

El Ministerio Fiscal coincidió en sus razonamientos con los recurrentes. No así los letrados de la Asamblea de Madrid, quienes interesaron, en primer lugar, la inadmisión de la demanda de amparo por falta de legitimación, apoyándose en un doble motivo: primero, en la inexistencia de un derecho a ser elegido miembro de la Mesa del Parlamento; segundo, en que el recurso había sido presentado por el representante de un grupo parlamentario que, en el momento de producirse la presunta lesión del derecho fundamental, no había sido aún constituido. Los letrados defendieron asimismo la inadmisión del recurso por entender que carecía de especial transcendencia constitucional, alegando la existencia de una doctrina constitucional consolidada sobre el respeto a la proporcionalidad en la composición de los órganos parlamentarios (citando, entre otras resoluciones, la STC 199/2016, de 28 noviembre). Respecto a los motivos de fondo, los letrados expresaron su desacuerdo con lo defendido por los recurrentes en siete puntos,

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2022ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2022

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

de los que destacan dos, a saber: primero, que la representación proporcional exigida por el art. 12.2 c) EAM debe entenderse como una “exigencia de tendencia a la proporcionalidad”, y no como una regla matemática cuya desviación se traduzca de manera automática en la lesión del derecho del art. 23.2 CE; y, segundo, que la naturaleza de la Mesa demanda que la regla de la proporcionalidad no tenga el mismo alcance que en las Comisiones o Diputación Permanente, dado que aquella, a diferencia de estos órganos, no se rige por criterios políticos o de oportunidad sino por criterios técnico-jurídicos.

Pues bien, el TC comienza rechazando los motivos de inadmisión alegados por los letrados. Así, respecto a una hipotética falta de legitimación, resuelve que, tanto la diputada de Más Madrid, en pro de la tutela de su derecho como candidata designada por su formación para presentarse a diferentes votaciones a efectos de ocupar un puesto en la Mesa, como el representante legal del Grupo Parlamentario Más Madrid, en defensa de los intereses del mismo de estar presente en el órgano de gobierno de la Cámara, pese a que no había sido aún constituido en el momento de la adopción del acto impugnado y era solo una formación política, ostentan legitimación para interponer el presente recurso de amparo. La sentencia pasa, no obstante, de puntillas sobre lo difícil que resulta garantizar la composición de un órgano parlamentario en proporción a la fuerza numérica de unos grupos inexistentes. Respecto al requisito de la especial transcendencia constitucional, la sentencia pone de relieve las notables diferencias entre el asunto ventilado en la citada STC 199/2016, alegada por los letrados de la Cámara, y el del presente recurso. En aquella, el Presidente de la Mesa de edad, en el Parlamento de Andalucía, se arrogó una serie de competencias con las que acabó realizando una interpretación extensiva del Reglamento de la Cámara a fin de alcanzar la representación proporcional de los grupos parlamentarios en la Mesa, sin que dicha exigencia estuviera prevista ni en el Estatuto de Autonomía andaluz ni en el Reglamento de la Cámara. En la Comunidad de Madrid, aunque tampoco hay una previsión reglamentaria al respecto, sí que existe un mandato estatutario sobre la representación proporcional de los grupos políticos en la Mesa. Un mandato que, en el caso de autos, tal y como se pasa a exponer, fue ignorado, a juicio del TC, por el Presidente de la Mesa de edad, el Sr. Hernández de León.

Centrándonos ya en el fondo del asunto, el TC señala que el derecho a formar parte de la Mesa de la Cámara pertenece al *ius in officium* de los parlamentarios, pero lo hace advirtiendo de que “esta faceta [...] solo tendrá relevancia constitucional cuando haya una negativa contraria al ordenamiento jurídico a formar parte de la Mesa”, toda vez que “no puede entenderse como un derecho de participación genérico, sino que se debe circunscribir al marco normativo existente en cada Parlamento”. En otras palabras, se ensalza el derecho al ejercicio del cargo de parlamentario como derecho de configuración legal al tiempo que se condiciona la tutela en amparo de la representación proporcional de la composición de los órganos de gobierno a que esta venga reconocida en una disposición estatutaria o reglamentaria. Sin embargo, este razonamiento entra en contradicción con la doctrina que condiciona la protección en amparo de las facultades parlamentarias a que estas sean reconducibles al estatuto constitucionalmente relevante de los parlamentarios, definido por sus dos potestades antonomásticas, a saber: la función legislativa y la acción de control al Gobierno. Lo determinante, pues, a la luz de esta sentencia, no es que la facultad se integre en tal estatuto, sino que aparezca prevista en una disposición estatutaria o reglamentaria. La protección en amparo del *ius in officium* de los parlamentarios queda, en definitiva, a la suerte del marco normativo vigente en cada momento.

Una vez confirmado que este derecho encuentra respaldo normativo (concretamente, en el art. 12.2 c) EAM), el TC procede a resolver si la falta de respeto a la exigencia estatutaria de que la composición de la Mesa sea proporcional a los resultados electorales por su no consideración por el Presidente de la Mesa de edad comporta una vulneración del *ius in officium* de la diputada. La resolución de esta disyuntiva, siguiendo el término

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2022ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2022

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

empleado por la sentencia, se lleva a cabo a través de la identificación de tres elementos: primero, la base normativa del derecho alegado; dos, la doctrina constitucional sobre el “principio de proporcionalidad en la representación política”; tres, las potestades del Presidente de la Mesa de edad.

Comenzando por el primero, el TC incide en la existencia de una previsión estatutaria sobre la composición proporcional de los órganos de la Cámara, añadiendo que, si bien el Presidente de la Mesa de edad dio instrucciones a los diputados sobre el procedimiento de elección de los miembros de la Mesa, no hizo ninguna referencia a la necesidad de respetar el principio de proporcionalidad del citado art. 12.2 c) EAM. Respecto al segundo elemento, el TC repasa su doctrina sobre la composición proporcional de los órganos parlamentarios, recordando la relevancia jurídica de la adscripción política de los representantes, así como que la representación proporcional solo puede ser imperfecta, máxime en un órgano de composición reducida como es la Mesa de la Cámara. El análisis de este elemento se concluye señalando que el RAM debe ser interpretado de acuerdo con las disposiciones del EAM como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. Por lo que hace al último de estos elementos, se sostiene que, aunque es cierto que no existen disposiciones reglamentarias sobre la composición proporcional del órgano de gobierno ni, por tanto, potestades concretas a favor del Presidente de la Mesa de edad al respecto, no lo es menos que a este corresponde dirigir y ordenar la sesión constitutiva de la Cámara y, en consecuencia, garantizar que el mandato estatutario sobre la proporcionalidad sea realizado.

En aplicación de lo anterior, el TC estima el amparo por vulneración del derecho al ejercicio del cargo de parlamentario (art. 23.2 CE) en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE). Entendieron los magistrados que el acto constitutivo de la Mesa “[obvió] el mandato corrector de proporcionalidad que [imponía] el Estatuto de Autonomía”, añadiendo que el principio de proporcionalidad no fue aplicado “siquiera tendencialmente” de acuerdo con la importancia numérica de las diferentes formaciones políticas en la Cámara. Dejando a un lado la decisión final del TC, este último razonamiento llama poderosamente la atención por dos motivos: primero, por lo excesivo de sus expresiones, toda vez que si el reparto de miembros se hubiera realizado atendiendo al número de escaños de cada formación y aplicando el método D’Hondt, la composición del órgano solo se habría visto alterada por la entrada de la diputada de Más Madrid en detrimento del miembro de Vox; y, segundo, porque la sentencia, en su razonamiento final, no menciona el test que tradicionalmente venía empleándose para evaluar el cumplimiento de la composición proporcional de los órganos parlamentarios, test que, sin embargo, sí que aparece en la argumentación de los recurrentes, a saber: la existencia de una desviación relevante que suponga una situación claramente desventajosa para los adscritos a un determinado grupo parlamentario (SSTC 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3; 36/1990, de 1 de marzo, FJ 2).

A modo de conclusión, el TC se apoya en la configuración legal del derecho al ejercicio del cargo de parlamentario para tutelar el derecho de la diputada a formar parte de la Mesa. Dicho esto, convendría no olvidar que esta operación, que condiciona la protección de las facultades parlamentarias al marco normativo vigente, solo resulta admisible en tiempos de tolerancia y pluralismo. En otro escenario menos venturoso, el TC tendría solo dos salidas: rectificar su doctrina o resignarse al *empobrecimiento* del estatuto del parlamentario. Y como decía Concepción Arenal en *La igualdad social y política y sus relaciones con la libertad*, “el error es un arma que acaba siempre por dispararse contra el que la emplea” (*Obras Completas. Tomo XVII*, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1898, p. 279). Veremos. ■