

LA FUNCIONALIDAD DE LA MESA DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS ANTE EL MULTIPARTIDISMO. ENTRE LA REPRESENTACIÓN COLEGIADA DE LA CÁMARA Y EL APOYO POLÍTICO A LA MAYORÍA PARLAMENTARIA

María Ballester Cardell

Profesora contratada doctora de Derecho Constitucional UIB

Sumario:

79

I. A MODO DE INTRODUCCIÓN. LA INFLUENCIA DE LOS ÓRGANOS RECTORES DE LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS ANTE UN NUEVO ESCENARIO POLÍTICO, MÁS PLURAL Y FRAGMENTADO. II. EL PAPEL INSTITUCIONAL DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO EN EL PARLAMENTO. III. LA COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS RECTORES DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS. ENTRE EL PLURALISMO POLÍTICO Y LA MAYORÍA PARLAMENTARIA. 1. El problema de la presencia de los grupos parlamentarios en la Mesa. 2. Criterios básicos sobre la composición de la Mesa en las cámaras legislativas (generales y autonómicas). IV. LAS FACULTADES DE LA MESA RELATIVAS A LA CALIFICACIÓN, ADMISIÓN Y TRAMITACIÓN DE LOS ESCRITOS Y DOCUMENTOS PARLAMENTARIOS A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL. 1. Doctrina en relación con la calificación y la verificación de la admisibilidad de los escritos. 2. Jurisprudencia relacionada con la apreciación de la Mesa sobre la disconformidad del Gobierno a la tramitación de proposiciones en virtud de la facultad de veto presupuestario. 3. La jurisprudencia sobre los acuerdos “soberanistas” adoptados por la Mesa del Parlamento de Cataluña y la obligación de verificación por parte del órgano parlamentario, más allá de los requisitos formales. IV. CONCLUSIONES.

RESUMEN

La ordenación jurídica de los órganos de dirección y gobierno de las asambleas legislativas se presenta como técnica organizativa para mantener el equilibrio entre los poderes en la vida parlamentaria. La actuación de la Mesa es clave para establecer la agenda parlamentaria y política. Por eso, la primera y más importante decisión que se toma a nivel parlamentario tras la renovación de las cámaras afecta a la composición de esos órganos rectores. El paso del bipartidismo al multipartidismo, tanto en el ámbito estatal como autonómico, abre un nuevo escenario en las asambleas legislativas. Dentro de ellas, la funcionalidad de la Mesa, como estructura de apoyo parlamentario a la mayoría que se conforme, resulta, si cabe, aún más determinante.

Palabras clave:

Asambleas legislativas, órganos de dirección y de gobierno, control de la actividad parlamentaria, equilibrio entre mayorías y minorías.

ABSTRACT

THE GOVERNMENT OF THE LEGISLATIVE ASSEMBLIES BEFORE MULTIPARTYISM BETWEEN THE REPRESENTATION OF THE CHAMBER AND THE POLITICAL SUPPORT OF THE PARLIAMENTARY MAJORITY

The legal order of the leading and governing bodies of the legislative assemblies is presented as an organizational technique to maintain the balance between the powers in parliamentary life. The performance of the Bureau is key to establishing the parliamentary and political agenda. Therefore, the first and most important decision taken at the parliamentary level after the renewal of the chambers affects the composition of these governing bodies. The transition from bipartidism to multipartism, both at the state and regional level, opens a new stage in legislative assemblies. Within them, the functionality of the Bureau, as a parliamentary support structure is, if possible, even more decisive.

80

Key words:

Legislative assemblies, leading and governing bodies, control of parliamentary activity, constitutional jurisprudence.

I. A MODO DE INTRODUCCIÓN. LA INFLUENCIA DE LOS ÓRGANOS RECTORES DE LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS ANTE UN NUEVO ESCENARIO POLÍTICO, MÁS PLURAL Y FRAGMENTADO

Tradicionalmente, la configuración de los órganos de dirección y de gobierno de las cámaras legislativas responde a una técnica organizativa para “mantener el equilibrio entre los poderes” en el ámbito parlamentario¹. Con ello, se pretende asegurar que las normas que rigen la toma de decisiones en las cámaras legislativas se apliquen de forma correcta y garantizar el derecho de participación política que ejercen los representantes políticos.

Los órganos rectores son elegidos por el Pleno de la cámara, incluso antes de que se hayan conformado los grupos parlamentarios y son el producto de la mayoría que se conforma en la asamblea legislativa. La Mesa se encarga de organizar y dirigir la actividad parlamentaria a partir de unos intereses objetivados por el propio ordenamiento jurídico. El volumen de atribuciones que asume, tanto en el plano jurídico —a través de la interpretación y la calificación de los escritos parlamentarios—, como administrativos —mediante la ordenación y gestión del presupuesto o la dirección de los recursos humanos—, hace de ella un elemento de apoyo fundamental para el ejercicio de la función parlamentaria y, a la postre, para el desarrollo de la acción política. Por la Mesa pasan todas las iniciativas de los diputados individualmente considerados o de los grupos parlamentarios y sobre ellas deben ejercer “el debido control legal (que no político)” (SSTC 118/1995 y 38/1999).

Pese a que desde un plano jurídico constitucional los órganos de gobierno no están llamados “a expresar la voluntad política de la Cámara” (STC 161/1988, de 20 de octubre), la realidad nos enseña que su importancia va más allá de su papel institucional y del control estrictamente formal de la actividad parlamentaria. No resulta extraño, pues, el interés que suscita entre las formaciones políticas la posibilidad de mantener el control sobre la Mesa para asegurar un desarrollo ordenado de la legislatura. Más aún, en los últimos años en los que el paso del bipartidismo al pluripartidismo, tanto en el ámbito estatal como autonómico, abre un nuevo escenario en el que las asambleas legislativas recuperan su centralidad y toda su significación institucional y política². Con unos parlamentos más plurales y fragmentados, se producen mayores dificultades para la acción de gobierno, que debe rendir cuentas ante una oposición más fuerte y diversa. En este contexto, la funcionalidad de la Mesa, como estructura de apoyo de la mayoría parlamentaria resulta, si cabe, aún más determinante.

Buena muestra de ello ha sido la insólita situación de la Mesa del Congreso de los Diputados durante la “segunda fase” de la XII Legislatura (2016-2019), tras la aprobación de la moción de censura. A partir de ese momento, el órgano parlamentario utiliza la mayoría, conformada tras las elecciones generales de 2016, para paralizar diversas iniciativas legislativas presentadas por otros grupos parlamentarios y también adopta

1 Vid. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, “Prólogo”, *Los órganos de gobierno de las Cámaras Legislativas. Presidente, Mesa y Junta de Portavoces en el Derecho parlamentario español*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. 13.

2 La convulsa situación derivada de la crisis económica y financiera iniciada en 2008 da paso a movilizaciones sociales que concitan un notable apoyo de la ciudadanía, que pide un cambio en la forma de hacer política, más centrada en las necesidades sociales. En la X legislatura, el desgaste político del partido que apoya al gobierno del Estado (a causa de la adopción de las medidas anticrisis y de supuestos casos de corrupción) hace crecer el fantasma de la abstención y alimenta el descontento con los partidos tradicionales. De los movimientos sociales (en defensa de la escuela y la sanidad públicas o de los afectados por las hipotecas, por poner sólo algunos ejemplos) surgen iniciativas para conformar plataformas políticas, cada vez más estructuradas y preparadas para competir en las elecciones con las formaciones tradicionales. El primer banco de pruebas para los partidos emergentes, tras las elecciones al Parlamento europeo de 2014, fueron las elecciones autonómicas (Andalucía y Cataluña, en primer lugar; las comunidades de acceso ordinario, después), en un momento en el que la tendencia política apunta a un multipartidismo incipiente, fruto de la reordenación del electorado. Tras las elecciones autonómicas de 2015 ningún partido consigue mayoría absoluta, lo cual dificulta la estabilidad política y apunta a la necesidad de un entendimiento por la vía de los pactos de gobierno o de legislatura. Los resultados en esos comicios confirman la pérdida de la hegemonía de los partidos estatales mayoritarios y la consolidación de los partidos emergentes. En el ámbito estatal, la crisis del bipartidismo deriva en una situación insólita en cuarenta años de democracia, como es la incapacidad, hasta en dos ocasiones (en la XI Legislatura, entre el 13 de enero al 19 de julio de 2016, y en la XIII Legislatura, tras las elecciones de 28 de abril de 2019) para formar gobierno, que ha situado al país entre una mayor polarización entre izquierda y derecha y el asfixiante bloqueo político.

sucesivos acuerdos de prórroga del plazo de enmiendas que, en la práctica, imposibilita la tramitación de algunas iniciativas admitidas a trámite por el Pleno. Sirva también de ejemplo el caso del Parlamento catalán conformado tras las elecciones de 2015 y 2017. En los últimos comicios, pese a ser Ciudadanos el partido más votado y a intentar obtener los votos necesarios para presidir la Mesa, finalmente los pactos entre partidos que apoyan el “procés” y Podemos facilita que se conforme una mayoría soberanista, cuya intervención resulta clave para ordenar y establecer los debates parlamentarios.

Estos ejemplos nos muestran que el control sobre la Mesa resulta fundamental para el ejercicio de la acción política. Hemos visto como las decisiones del órgano rector de la Cámara puede ser utilizada de una forma “preventiva” por la mayoría parlamentaria para impedir que ciertos sean discutidos en la asamblea. Y también se han dado casos en los que la intervención de la Mesa ha sido proactiva, para asegurar la tramitación de ciertos asuntos de dudosa constitucionalidad promovidos por la mayoría política. Ante supuestos como estos, cabe plantearse hasta qué punto los órganos rectores, en el ejercicio de sus funciones de calificación y admisión, se limitan a emitir un juicio estrictamente jurídico-técnico o, por el contrario, están asumiendo decisiones políticas que no les corresponden.

II. EL PAPEL INSTITUCIONAL DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO EN EL PARLAMENTO.

Uno de los principios estructurales del sistema democrático es la autonomía del parlamento, a partir de la capacidad de autoregulación de las cámaras. En los reglamentos parlamentarios se deciden, entre otras cuestiones, la organización interna de la cámara —y, por consiguiente, el régimen de designación de sus órganos internos—, la configuración de sus atribuciones y las reglas básicas de funcionamiento. En el parlamentarismo moderno, la ordenación de los órganos de gobierno de las asambleas legislativas se convierte en un elemento fundamental, en tanto que “al coordinar y dirigir la actividad parlamentaria, constituyen el elemento de cohesión y soporte de los órganos más directamente encargados de la realización de las funciones propiamente parlamentarias”³. En particular, no puede desconocerse la influencia que tienen sus decisiones sobre las funciones de control sobre el Gobierno⁴.

82

La Constitución dice que las Cámaras establecen sus propios reglamentos y que eligen a los Presidentes respectivos y el resto de los miembros de la Mesa (artículo 72.1 y 2 respectivamente). Los reglamentos parlamentarios fijan la composición del órgano de representación colegiada de la Cámara (utilizando un sistema que contribuya a una distribución entre las diferentes formaciones políticas con presencia parlamentaria). En cuanto a sus funciones, el artículo 31 del Reglamento del Congreso (que tomamos como referencia general), en el apartado 1, le atribuye la facultad de “adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo parlamentario y el régimen y gobierno interiores de la Cámara”⁵, para después desglosar sus concretas atribuciones (para elaborar y controlar el presupuesto, calificar escritos y documentos, decidir sobre la admisibilidad de los mismos y, en su caso, tramitarlos, así como programar las líneas generales de actuación de la Cámara).

Como vemos, los órganos rectores elegidos por el Pleno de la Cámara “tienen atribuidas competencias en aquellos campos en los que se precisa una labor de impulso de la actividad de las Asambleas sin definir el sentido político de la misma”⁶. No cabe duda de que, sin embargo, la Mesa se pronuncia sobre cuestiones

3 Vid. J. SOLÉ TURA, Y M. A. APARICIO PÉREZ (1984), *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 120.

4 Vid. L. LÓPEZ GUERRA, “El titular del control parlamentario”, *Problemas actuales del control parlamentario. VI Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pp. 155-178.

5 Previsión que se reitera de forma literal en el artículo 36.1.d del Reglamento del Senado.

6 Vid. I. TORRES MURO, *Los órganos de gobierno de las Cámaras Legislativas. Presidente, Mesa y Junta de Portavoces en el Derecho parlamentario español*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. 25. El autor añade que “para el buen funcionamiento de ellas [las asambleas] es imprescindible que estas funciones se ejerzan atendiendo a los intereses del Parlamento

de gran impacto político⁷. La STC 124/1995, de 18 de julio, en relación a las facultades de calificación y admisión de documentos y escritos, señala que a la Mesa corresponde solamente “verificar que el escrito en cuestión reúna los requisitos reglamentariamente exigidos”, si bien en determinados casos (por ejemplo, ante la presentación de preguntas o interpelaciones) ese control “sólo puede llevarse a cabo analizando su contenido material, por ser este determinante”. No obstante, en cuando el trámite afecta a una proposición de ley de origen parlamentario “la Mesa debe limitarse, en su función de admisión y calificación, a constatar el cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente exigidos, absteniéndose de cualquier otra consideración acerca de sus contenidos” (FJ 2)⁸.

Más adelante nos centraremos con más detalle en la doctrina constitucional sobre las facultades de calificación, admisión y tramitación. Baste por ahora señalar que la jurisprudencia sobre las funciones de los órganos rectores —concretamente, las de calificación sobre los escritos parlamentarios y la decisión sobre su admisibilidad y procedimiento de tramitación— acota su actuación al ejercicio de control estrictamente técnico jurídico en relación a los documentos que recibe. Se puede afirmar, pues, que “las Mesas están llamadas a actuar con neutralidad e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones institucionales”⁹. Pero, igualmente, como producto de las mayorías que se conforman al inicio de la legislatura, es indiscutible que sus decisiones juegan un papel fundamental para la canalización del debate político y la tramitación de las iniciativas parlamentarias o extraparlamentarias. La Mesa está en condiciones de “filtrar” el trabajo de las Cámaras “otorgando prioridades a determinadas propuestas o forzando postergaciones o rechazos según la voluntad política mayoritaria”¹⁰. Con lo cual, la Mesa se configura como un órgano de naturaleza peculiar entre su posición institucional y su composición política¹¹.

III. LA COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS RECTORES DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS. ENTRE EL PLURALISMO POLÍTICO Y LA MAYORÍA PARLAMENTARIA.

Tal y como se ha adelantado, la posición institucional y política de la Mesa dependerá de su relación entre grupos mayoritarios y grupos minoritarios, puesto que de *facto* se configuran como mesas de apoyo parlamentario a la mayoría política. En ello influyen, sin duda, los procedimientos que se establecen para

en general y no a otros cualquiera. De estos órganos se espera, sobre todo, la protección de los derechos de las minorías y la estricta aplicación de las normas parlamentarias que tienden a racionalizar y a someter a derecho el proceso de toma de decisiones dentro de las Cámaras”.

7 Vid. E. ARANDA ÁLVAREZ, “La polémica suscitada en la elección de la Mesa del Parlamento andaluz”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 9, 2015, pp. 139.

8 En el FJ 3 de esta misma Sentencia podemos leer que “la exigencia de que la Mesa, en tanto que órgano de administración y gobierno interior, limite sus facultades de calificación y admisión de las mismas al exclusivo examen del cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente exigidos, pues, de lo contrario, no sólo estaría asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno corresponde, sino que, además, y desde la óptica de la representación democrática, estaría obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyo efecto representativo ante los electores se cumple con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere.” En esta misma línea, resulta de interés el caso resuelto por La STC 119/2011, de 5 de julio, que refleja el trasfondo político que puede significar la calificación por parte de la Mesa de las enmiendas, para controlar la homogeneidad y coherencia con la iniciativa legislativa. “La decisión sobre la existencia o no de una mínima conexión entre la iniciativa legislativa y la enmienda presentada, debe justificarse mediante una valoración motivada, aunque sea sucintamente, pues sólo cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión deberá rechazarse la enmienda, puesto que, en tal caso, se pervertiría la auténtica naturaleza del derecho de enmienda, ya que habría pasado a convertirse en una nueva iniciativa legislativa.” [FJ 7º].

9 Vid. S. IGLESIAS MACHADO, “Órganos de Gobierno: presidencia, mesa y junta de portavoces”, SALVADOR IGLESIAS MACHADO y RAQUEL MARAÑÓN GÓMEZ (coord.), *Manual de Derecho Parlamentario Autonómico*, Dykinson-Parlamento de Canarias, 2016, p. 152.

10 Vid. J. SOLÉ TURA Y M. A. APARICIO PÉREZ, *Las Cortes Generales...*, *op. cit.*, p. 132.

11 IGNACIO TORRES MURO (*Los órganos de gobierno...*, *op. cit.*, p.174) se refiere a este carácter híbrido de la Mesa, al considerar que “en los reglamentos españoles se trata de un órgano mixto —institucional que en determinados casos asume tareas políticas [...]—”.

conformar la elección de sus integrantes. Su composición no responde a un único modelo, sino que existen diversidad de soluciones sobre el número de miembros de la Mesa y la posición que ocupan¹².

3.1. El problema de la presencia de los grupos parlamentarios en la Mesa.

Conscientes de la centralidad de los órganos rectores en el ejercicio de la función parlamentaria, durante los trabajos preparatorios para aprobar el Reglamento del Congreso de los Diputados se plantea un interesante debate sobre la composición de la Mesa, con la idea de que pudiera configurarse amplia, de forma que en ella quedara reflejada “de la forma más aproximada posible, la auténtica composición de la Cámara”¹³. Se argumenta en favor de esta iniciativa que la Mesa tiene importantes funciones decisorias, frente a la Junta de Portavoces, en la que sí están integrados todos los grupos parlamentarios y que tiene una naturaleza estrictamente consultiva. Sin embargo, esta iniciativa no prospera, ante el temor de que el carácter institucional de la Mesa sucumbiera a intereses partidistas. Al menos en el Reglamento del Congreso (artículo 30.2) y el Senado (artículo 5), se opta por una composición bastante reducida (un presidente, cuatro vicepresidentes en el Congreso y dos en el Senado, y cuatro secretarios en ambas Cámaras). Los reglamentos parlamentarios autonómicos presentan previsiones similares, pero con alguna particularidad que se comentara *infra*.

Lo que parece claro es que, pese a los intereses de las formaciones políticas en la conformación de los órganos rectores y los beneficios que pudiera reportar la participación de todos los grupos parlamentarios en la Mesa, en los criterios que marcan la composición los órganos de dirección y gobierno de las cámaras prevalece el carácter institucional sobre el político¹⁴. En primer lugar, porque la elección del Presidente y de la Mesa se produce en el Pleno antes de que existan propiamente grupos parlamentarios; por tanto, en sentido estricto, se conforma como la representación colegiada de la Cámara, y no de los grupos, y se refuerza la posición institucional de los órganos rectores. Además, las diferentes fórmulas para la elección de los miembros de la Mesa no aseguran una representación estricta de las fuerzas presentes en la Cámara (como sí ocurre en la Junta de portavoces, cuyas decisiones se adoptan, además, mediante el criterio del voto ponderado). Por otro lado, las atribuciones de la Mesa se circunscriben a decisiones técnico-jurídicas, mediante la aplicación del reglamento y, al menos en teoría, no ponen el acento en la adscripción política de sus componentes, sino en un interés general y objetivado para el normal funcionamiento de las cámaras. Sin embargo, como veremos, el tratamiento que los reglamentos parlamentarios de las asambleas autonómicas confieren a la composición de los órganos de dirección proyectan, también, un componente político a la Mesa.

3.2. Criterios básicos sobre la composición de la Mesa en las cámaras legislativas (generales y autonómicas).

En general, los procedimientos para la elección de los miembros de la Mesa están a medio camino entre los criterios de eficacia técnica y representatividad política, para favorecer un adecuado reparto de fuerzas políticas entre sus miembros¹⁵. El propio Tribunal Constitucional señala, claramente, que se trata de órganos

12 Vid. I. TORRES MURO. *Los órganos de gobierno...*, *op. cit.*, pp. 151-223; J. SOLÉ TURA y M. A. APARICIO PÉREZ, *Las Cortes Generales...*, *op. cit.*, pp. 130-136; F. SANTOLAYA LÓPEZ. *Derecho parlamentario español*, Dykinson, Madrid, 2019, pp. 186-188; R. LAPUENTE ARAGO, “El sistema de designación de las Mesas en el Derecho Parlamentario español. Notas para una crítica”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 6, 1994, pp. 113-147.

13 Diario de Sesiones del Pleno del Congreso (1982), p. 12.478.

14 Cfr. IGNACIO TORRES MURO (*Los órganos de gobierno...*, *op. cit.*, pp. 168-173) se ocupa del “problema de la representación de los grupos parlamentarios” y sintetiza las diferentes posiciones doctrinales al respecto. Sobre la prevalencia del carácter institucional de estos órganos parlamentarios, vid., también, S. IGLESIAS MACHADO, “Órganos de Gobierno...”, *op. cit.*, p. 152.

15 Vid. I. TORRES MURO, *Los órganos de gobierno...*, *op. cit.* pp. 167-168. Para el autor, “La necesaria eficacia técnica, que se alcanza mejor, sin duda con un grupo reducido de componentes [...] la experiencia demuestra que los colegios demasiado numerosos tardan en tomar un acuerdo y su funcionamiento puede hacerse excesivamente complejo” justifica en el sistema parlamentario español que el número de miembros no sea excesivo.

que “no está[n] llamado[s] a expresar la voluntad política de la Cámara”¹⁶; y, además, admite una exigencia genérica de proporcionalidad en la composición de la Mesa, aunque no en toda su plenitud, para permitir la participación en la misma de las minorías¹⁷; por último, y en sentido estricto, la presencia de todos los grupos parlamentarios en la Mesa, no es un principio general del derecho parlamentario.

Para la elección de las Mesas del Congreso (artículos 36 a 38) y del Senado (artículos 5 a 9) se prevé la celebración de tres votaciones (una para el presidente y dos, simultáneas, para vicepresidentes y secretarios). Por lo que se refiere al eventual cese de los miembros de la Mesa, los Reglamentos del Congreso y del Senado permiten una nueva elección de las Mesas, pero sólo en el caso de se produzca una novación importante en la composición de las cámaras como consecuencia de la estimación de impugnaciones electorales¹⁸. No se distinguen, pues, causas distintas a las establecidas con carácter general para la pérdida de la condición de diputado o senador ni existen reglas especiales para la remoción de los miembros de la Mesa ni para que sus integrantes pierdan su condición por dejar de pertenecer a su grupo parlamentario. En la práctica, el reparto de puestos en la Mesa se produce a partir de un acuerdo entre las diferentes formaciones políticas, que condiciona también la cobertura las vacantes que se puedan producir durante la legislatura.

En el ámbito autonómico se siguen, básicamente, los mismos parámetros¹⁹, con algunas variantes para potenciar la presencia de todos los grupos parlamentarios en la Mesa²⁰. Así, por ejemplo, en el Reglamento del Parlamento de Cataluña se prevé que se constituya una “Mesa Ampliada”, en la que también estará integrado un diputado designado por cada grupo parlamentario que no esté representado en la Mesa; esta configuración está prevista cuando se deban ejercer funciones relativas al régimen y gobierno interno, presupuestarias, económicas y en materia de personal; y, en este caso, las decisiones se toman por voto ponderado²¹. Por su parte, en el Reglamento del Parlamento de Andalucía se prevé que todos los grupos parlamentarios tendrán derecho a estar presentes en la Mesa²², en lo que se debe entender como una declaración de intenciones²³, a tenor de los problemas prácticos que ya ha generado su aplicación²⁴.

16 STC 161/1988, de 20 de octubre (BOE núm. 247, de 14 de octubre) FJ 7º.

17 STC 141/1990, de 20 de septiembre (BOE núm. 254, de 23 de octubre), FJ 6º: “La elección del criterio de representación proporcional, para asegurar el pluralismo, ha de encontrar también reflejo en la estructuración de los órganos del Parlamento. La larga tradición de nuestro sistema parlamentario, según la cual la Mesa del Parlamento se integra por distintas fuerzas o Grupos Parlamentarios, para permitir la participación en la misma también de miembros de las minorías, aun no habiendo sido recogida expresamente por la Constitución, debe entenderse como una exigencia derivada de la misma, para asegurar el pluralismo democrático y la proporcionalidad representativa.”

18 En términos muy similares se pronuncian los artículos 36.2 Reglamento del Congreso y 5.2 Reglamento del Senado, si bien la nueva elección es facultativa en el Senado e imperativa en el Congreso. En cualquier caso, lo que se pretende es que los nuevos diputados o senadores puedan intervenir en la composición de la Mesa.

19 Vid. A. EMBID IRUJO, *Los parlamentos territoriales. Un estudio sobre el régimen jurídico de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1987, pp. 233-242; S. IGLESIAS MACHADO, “Órganos de Gobierno...”, *op. cit.*, pp. 155-157.

20 Vid. A. L. SANZ PÉREZ, “Las Mesas y sus presidentes en el derecho parlamentario español”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 14, 2017, pp. 109-110.

21 Artículo 37.4 del Reglamento del Parlamento de Cataluña: “Si la Mesa ha d’exercir les funcions establertes per l’apartat 3. f, g, h i i, s’ha de constituir en Mesa Ampliada i ha d’ésser integrada pels membres de la Mesa més un diputat designat per cada grup parlamentari que no tingui representació a la Mesa. La Mesa Ampliada adopta les seves decisions pel sistema de vot ponderat.” A esta misma idea parece responder el artículo 36.3 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, según el cual: “Al inicio de cada Legislatura, la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, podrá habilitar a las formaciones políticas que, habiendo concurrido a las elecciones a la Junta General, no hayan obtenido representación en la Mesa, para designar un vocal adscrito, que tendrá derecho a asistir con voz pero sin voto a las reuniones en las que la Mesa no trate asuntos administrativos y de régimen interior.”

22 Artículo 36 del Reglamento del Parlamento de Andalucía: “Todos los partidos, federaciones y coaliciones que, habiendo concurrido a las anteriores elecciones, hubieran obtenido en las mismas representación suficiente para constituir Grupo parlamentario, tendrán derecho a estar presentes en la Mesa.” El Reglamento de Canarias también pretende conseguir que en la Mesa se encuentren representados todos los grupos parlamentarios con la previsión contenida en el artículo 33.1: “El Pleno elegirá a los miembros de la Mesa en la sesión constitutiva del Parlamento, asegurando la debida representación de las formaciones políticas con presencia mayoritaria en la Cámara.”

23 Vid. A. L. SANZ PÉREZ, “Las Mesas y sus presidentes...”, *op. cit.*, p. 109, con cita de Tosi.

24 En la sesión constitutiva de la X Legislatura del Parlamento andaluz se pone de manifiesto el difícil encaje de la previsión

Nos podemos referir, incluso a las disposiciones sobre la designación de substitutes en caso de producirse vacantes, que deberán ser elegidos entre los mismos grupos parlamentarios en que se produzca la vacancia²⁵ o a propuesta del grupo parlamentario²⁶. En cualquier caso, con independencia de estas particulares variables, en el ámbito autonómico el pluralismo de la Mesa también es el resultado de pactos políticos previos.

Las fórmulas que se utilizan en los diferentes reglamentos parlamentarios autonómicos para abordar el cese de los miembros de la Mesa tienen algunas similitudes; pero también cuentan con notables diferencias. Así, pueden distinguirse, básicamente, tres tipos de circunstancias que pueden determinar la renovación de algún cargo de la Mesa: la pérdida de la condición de diputado (por extinción del mandato, fallecimiento o incapacitación, incompatibilidad sobrevinida, o en virtud de resolución judicial firme que anule la elección o su proclamación como candidato); la renuncia voluntaria a seguir formando parte de la Mesa; o la concurrencia de una causa objetiva, como puede ser dejar de formar parte del grupo parlamentario o no llegar a integrarse en el grupo de la formación política que los propuso como candidatos²⁷. La aplicación de esta regla en relación al diputado que ocupa la Presidencia de la Asamblea puede resultar problemática dado que la continuidad en el cargo se condiciona a la permanencia en una formación política e incluso a la voluntad del grupo parlamentario²⁸. Algunos reglamentos parlamentarios contemplan, además, la posibilidad de remoción de los

según la cual todos los grupos parlamentarios tienen derecho a estar presentes en la Mesa. La elección del Presidente recae en un diputado del PSOE. En la elección de los Vicepresidentes, la vicepresidencia primera corresponde a un diputado también del PSOE (47 votos), la vicepresidencia segunda a una diputada del Partido Popular (33 votos) y la vicepresidencia tercera a un diputado de Podemos (15 votos) Tras la votación celebrada para proclamar a los secretarios, la candidata del PSOE (47 votos) fue designada Secretaria primera; el candidato de C's (9 votos), Secretario segundo; y el de IU (5 votos), Secretario tercero, siendo que la candidata del Partido Popular (33 votos), quedó excluida de la Mesa. El Presidente opta por aplicar lo dispuesto en el art. 36 del Reglamento, según el cual que todos los grupos parlamentarios todos los grupos parlamentarios tienen derecho a estar en la Mesa. La STC 199/2016, de 28 de noviembre, que resuelve el recurso de amparo formulado por una diputada contra la decisión del Presidente, señala que la interpretación del Reglamento realizada por el Presidente de la mesa de edad en la sesión constitutiva dejó "sin efectividad" el procedimiento de elección de los Secretarios establecido en los arts. 33 y 34. Y añade que, al margen de la interpretación que pueda hacerse del mencionado art. 36, el Reglamento del Parlamento andaluz es "taxativo cuando determina el modo en que el Pleno debe proceder, en la sesión constitutiva, a la elección de los miembros de la Mesa, esto es, 'de acuerdo con el procedimiento regulado en los artículos 33 y 34 de este Reglamento'". En conclusión, el Tribunal Constitucional afirma que la decisión del Presidente de la sesión constitutiva, basado en el art. 36 del Reglamento, "priva injustificadamente a la diputada recurrente de su derecho a formar parte como Secretaria de la Mesa del Parlamento de Andalucía (...) impidiéndole ejercer las funciones inherentes al cargo que le habría correspondido ocupar (...) por haber obtenido mayor número de votos que los candidatos propuestos por los grupos de C's y de IU". De esta forma se escenifica la complejidad de hacer encajar dos principios contrapuestos en la elección de los miembros de la Mesa. Más allá de las estrictas consecuencias de la ejecución de la Sentencia, podemos señalar en relación a la cuestión objeto de nuestro análisis, que por Acuerdo del Pleno del Parlamento de Andalucía, en sesión celebrada el 2 de febrero de 2017, se añade al Reglamento la disposición adicional cuarta, por la que se introduce una previsión relativa a la composición de la Mesa durante la X Legislatura más cercana a la Mesa ampliada, de forma similar a la prevista en el Parlamento de Cataluña. Para un análisis más detallado de la resolución, vid. E. ARANDA ÁLVAREZ "La polémica suscitada en la elección...", *op.cit.*, pp. 135-141. Para un estudio detallado de la Sentencia, vid., también, E. GRECIET GARCÍA, "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*, núm. 13, 2017, pp. 107 a 123.

25 Vid. artículo 33 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha: "[...]siendo preceptivo, en todo caso, que el elegido pertenezca al mismo Grupo Parlamentario que aquél por el que se produce la vacante".

26 Vid. artículo 32.2 del Reglamento del Parlamento de Cantabria: "Cuando en el transcurso de la legislatura se produzca alguna vacante en la Mesa, la misma se cubrirá a propuesta del Grupo Parlamentario al que perteneciera en el momento del cese el Diputado o Diputada que originó la vacante".

27 Artículos 43 Reglamento del Parlamento de Aragón; 32 Reglamento Parlamento de Cantabria; 33 Reglamento del Parlamento de la Rioja; 27 del Reglamento del Parlamento de Cataluña; 38 Reglamento de las Cortes Valencianas; 39.7 del Reglamento de las Cortes de Castilla la Mancha; artículo 56 en relación al artículo 39 del Reglamento de Extremadura; 53 de la Asamblea de Madrid; 39 Reglamento del Parlamento de Navarra; 35 Reglamento del Parlamento del País Vasco; 39.c del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears.

28 J. CORONA FERRERO, "Los órganos de dirección en el Reglamento parlamentario", *El Reglamento del Parlamento: propuestas de reforma*, Parlamento de Cantabria, Santander, 2000, pp. 159. En relación al supuesto concreto que dio lugar al cese de la Presidenta del Parlamento balear tras ser apartada del grupo parlamentario en el que estaba integrada, Vid. *Informe jurídic relatiu als acorda a adoptar amb relació a l'escriu RGE núm. 531/2017 i a l'acompliment de l'article 39.c del Reglament del Parlament*, Oficialia Major del Parlament de les Illes Balears, 25 de enero de 2017.

miembros de la Mesa²⁹. En otros, no se prevé el cese por dejar de formar parte del grupo parlamentario, pero sí se plantea la remoción de un miembro de la Mesa a petición de un grupo parlamentario³⁰. En cualquier caso, y al margen de las variables que pueden presentarse, lo cierto es que en el ámbito autonómico se ha dado un paso más en la regulación de las causas que pueden condicionar el ejercicio del cargo en la Mesa y, de forma indirecta, el mandato del Presidente de la Cámara³¹.

De la diversa normativa autonómica, llama la atención que se vincule al cese como miembro de la Mesa al hecho de dejar de formar parte del grupo parlamentario, dado que, como ya se ha apuntado, “en puridad, sus miembros no representan en la Mesa al Grupo parlamentario en el cual se integran ni al partido político del que aquél trae causa, en el sentido de que no son portavoces de aquellos en el órgano de gobierno”³². Sin embargo, la práctica habitual, aunque el reglamento no lo prevea expresamente, cuando se produce una vacante en la Mesa durante la Legislatura es que el grupo parlamentario al que pertenece quien cause baja el que propone a su substituto.

Parece bastante claro que la finalidad perseguida con este tipo de medidas —específicamente, en el caso de expulsión del grupo parlamentario— no está vinculada a la voluntad de establecer un régimen de responsabilidad política de los órganos de dirección de los parlamentos autonómicos; se trata, más bien, de una penalización para reaccionar frente al transfuguismo político³³. En el caso de que la salida del grupo parlamentario se produzca por la expulsión del diputado —teniendo en cuenta, en primer lugar, los efectos que produce sobre el miembro de la Mesa y, en segundo lugar, que no todos los reglamentos se refieren a que la decisión de expulsión venga avalada por la mayoría de miembros del grupo—, la doctrina apunta a la necesidad de incluir a nivel normativo aquella exigencia, por una mínima coherencia con la exigencia constitucional de democracia interna de los partidos políticos³⁴.

Resulta preocupante que la decisión de un partido de expulsar a uno de sus miembros pueda suponer automáticamente el cese del cargo en la Mesa, especialmente en aquellos casos en que el miembro expulsado pertenece a un grupo minoritario y, más aún, si el diputado en cuestión ocupa la presidencia de la Cámara³⁵. Aun admitiendo que la tesis de la doble legitimación podría explicar la medida normativa³⁶, lo cierto es que esta posibilidad, en el caso que hemos indicado, responde a una visión partidista de la institución y debilita la figura del presidente y su naturaleza orgánica³⁷. Sería más respetuoso con la función institucional que están

29 Artículos 35.e) del Reglamento del Parlamento del País Vasco; y 39 del Reglamento del Parlamento de Navarra.

30 Artículos 52.c) Reglamento del Principado de Asturias; y 49.c del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia.

31 Ciertamente, y por lo que se refiere a cese en el cargo por dejar de formar parte del grupo parlamentario, las fórmulas que utilizan en los reglamentos parlamentarios presentan notables semejanzas, aunque también aparecen importantes singularidades (efecto directo o procedimiento de remoción; requisitos procedimentales formales; o inclusión de límites temporales para cubrir la vacante). En cualquier caso, en el parlamentarismo autonómico se vincula el cese o la remoción de los miembros de la mesa al hecho de dejar el grupo parlamentario y si esta circunstancia concurre en la persona que ocupa la presidencia de la Cámara, el efecto es, en coherencia, su cese.

32 Vid. S. IGLESIAS MACHADO, “Órganos de gobierno...”, *op. cit.*, p. 152.

33 Vid. A. ARCE JANÁRIZ, “La Junta General del Principado” [<https://www.unioviado.es//constitucional/miemb/arce/Junta-GeneralPrincipado.html>].

34 Vid. R. MARAÑÓN GÓMEZ, “El estatuto del diputado en los reglamentos parlamentarios autonómicos”, S. IGLESIAS MACHADO y R. MARAÑÓN GÓMEZ (coord.), *Manual de Derecho Parlamentario Autonómico*, Dykinson-Parlamento de Canarias, 2016, p. 112.

35 Así ha sucedido en Illes Balears. En aplicación del artículo 39.c), tras la toma de conocimiento por parte de la Mesa de la Cámara de la expulsión de la señora Huertas del Grupo Parlamentario Podem Illes Balears, se declara vacante el cargo de presidente del Parlamento y se prevé la inclusión de la elección correspondiente en el orden del día de una próxima sesión parlamentaria (*Bulletí Oficial del Parlament de les Illes Balears* núm. 79, de 25 de enero de 2017). Algunos autores han evaluado de forma crítica la regulación de determinados Estatutos, que por la vía del cese en el cargo en la Mesa, por expulsión del grupo parlamentarios, llevan a una suerte de “remoción encubierta”. Vid. F. J. VISIEDO MAZÓN, “La realidad de los parlamentos desde la aprobación de la Constitución española de 1978”, *Revista de Derecho del Estado*, núm. 28, 2012, p. 152.

36 Vid. A. BLASCO ESTEVE, “Una polémica absurda”, artículo publicado en *Diario de Mallorca*, 12 de enero de 2017 [<http://www.diariodemallorca.es/opinion/2017/01/12/polemica-absurda/1180210.html>].

37 Vid. E. BELDA PÉREZ-PEDRERO, *La presidencia del Congreso de los Diputados: perfil de su actuación constitucional*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2004, pp. 186-187.

llamados a cumplir los órganos de dirección y gobierno, y con su papel moderador y arbitral, exigir que sea una mayoría de la Cámara la que decida sobre el cese de un miembro de la Mesa —y, por supuesto, si se trata del diputado que ocupa la presidencia de la Cámara—, aunque sea a petición de un grupo parlamentario. No plantea problemas, a nuestro entender, la posible remoción del presidente —o de cualquier miembro de la Mesa— a propuesta de un grupo parlamentario o de una parte de los diputados y decidida por una mayoría cualificada³⁸. Este es, de hecho, el planteamiento que ha asumido la STC 141/1990, de 20 de diciembre, que resuelve la impugnación de la disposición adicional primera del Reglamento del Parlamento de Navarra —sobre la remoción de los miembros de la Mesa por mayoría absoluta de los miembros de la Cámara—, que desestima la pretensión de los recurrentes³⁹ invocando la amplia disponibilidad de los reglamentos parlamentarios para regular el cese o la remoción de los Presidentes de las Asambleas o de los miembros de las Mesas.

IV. LAS FACULTADES DE LA MESA RELATIVAS A LA CALIFICACIÓN, ADMISIÓN Y TRAMITACIÓN DE LOS ESCRITOS Y DOCUMENTOS PARLAMENTARIOS A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL.

Tal como ya se ha avanzado, las atribuciones de la Mesa sobre la calificación de los escritos y documentos de índole parlamentaria y su eventual admisión y tramitación, tienen una relevancia fundamental en la ordenación de la vida parlamentaria y pueden llegar a condicionar de forma importante los tiempos y los debates en las asambleas legislativas. El alcance del control que ejerce la Mesa, en el ejercicio de estas acciones, sobre las actuaciones parlamentarias y los parámetros que condicionan esa intervención ha dado pie a la articulación de una interesante —y no siempre uniforme— jurisprudencia constitucional.

³⁸ Esta la previsión se ha incorporado en el Reglamento de las Illes Balears en la reforma aprobada por el Pleno el 19 de marzo de 2019 (publicado en el *BOIB* núm. 49, de 16 de abril de 2019). El artículo 39.d dispone como causa de cese la “remoción del cargo, por negligencia notoria y grave en el cumplimiento de las obligaciones y los deberes del cargo, acordada por el Pleno del Parlamento por mayoría de tres quintas partes de los diputados y las diputadas que forman parte del mismo. Tiene que ser propuesta, al menos, por dos grupos parlamentarios o por una quinta parte de los diputados y las diputadas. Si la propuesta se aprueba, se procederá en la siguiente sesión plenaria a cubrir las vacantes de acuerdo con lo establecido en el artículo 40 de este reglamento.”

³⁹ Vid. STC 141/1990, de 20 de diciembre. “Tiene razón el Abogado del Estado cuando afirma que el que la L.O.R.A.F.N.A. regule sólo una materia constitucional clásica, la cuestión de confianza y la moción de censura del Presidente de la Diputación o que la Constitución prevea sólo la responsabilidad política de los Presidentes de las Comunidades, no puede entenderse como un propósito constitucional y estatutario de exclusión de la responsabilidad política de los Presidentes de las Asambleas o miembros de las Mesas, o de prohibición de remoción de los mismos. En efecto, se trata de cuestiones distintas. Una relativa al aspecto fundamental del juego de los poderes en un sistema parlamentario, y otra que atañe a la mera organización interna de la Cámara en la que la ausencia de una expresa regulación constitucional o estatutaria no puede ser entendida como un propósito normativo concreto.

En esta materia, la falta de una regulación constitucional o estatutaria ha de entenderse más bien en el sentido de que los Reglamentos parlamentarios tienen una amplia disponibilidad para regularla, como normación originaria no predeterminada en principio por normas constitucionales o estatutarias, quedando a su discreción el disponer la continuidad hasta el agotamiento de la legislatura de los miembros de la Mesa del Parlamento o la posibilidad de remoción de sus miembros, al no existir ninguna regla ni principio constitucional decisivo al respecto. La ausencia de disposiciones específicas en otros regímenes parlamentarios o en el Parlamento del Estado no puede servir de argumentación ni a favor ni en contra. La mayor tradición en otros regímenes parlamentarios ha permitido dejar el tema a costumbres o convenciones de distinto origen a través de las cuales se instrumenta la eventual responsabilidad política del Presidente u otros miembros de la Mesa parlamentaria, responsabilidad que constitucionalmente no resulta excluida. Ello no excluye la posibilidad de regulación expresa, e incluso la conveniencia de la misma cuando esa tradición parlamentaria no existe, correspondiendo al Reglamento parlamentario establecer la relación que existe entre el Presidente y los demás miembros de la Mesa con la Cámara y, en función de ello, optar libremente por una fórmula que trate de asegurar la mayor estabilidad de la Mesa, a costa de la menor vinculación con el Pleno de la Cámara o, al contrario, de asegurar una relación de confianza entre la Cámara y la Mesa cuya quiebra pueda suponer el cese o remoción de los miembros de la misma.” [fundamento jurídico 4°].

4.1. Doctrina en relación con la calificación y la verificación de la admisibilidad de los escritos.

A nivel jurisprudencial, hemos asistido a una evolución en relación al alcance y significado de la admisión, calificación y de los escritos y documentos que reciben las Mesas. En un primer momento, se hace una interpretación amplia de las facultades de los órganos rectores en determinados, hasta el punto de considerar constitucionalmente admisible que la Mesa rechace determinadas iniciativas a partir de un control material. La ya citada STC 95/1994, de 21 de marzo, que resuelve un recurso de amparo contra un acuerdo de la Mesa sobre la inadmisibilidad de una proposición de ley, es un buen ejemplo de esta tendencia. El Alto Tribunal enseña que “las funciones de la Mesa se reducen a la verificación del cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente establecidos e, incluso, a una verificación liminar de las conformidad a Derecho de la pretensión porque en aquellos supuestos en los que la función de control de la Mesa se extiende a la atribución de una calificación distinta de la conferida por sus promotores es porque las calificaciones posibles (y la correspondiente tramitación) se definen en atención a criterios de orden material [...]”. La resolución señala, además, que “[s]on también inevitables esas funciones de control material cuando se trata de proposiciones de Ley promovidas por sujetos cuya iniciativa legislativa está predeterminada”, para concluir que “la Mesa sólo podría acordar la inadmisión cuando la contradicción a Derecho o la inconstitucionalidad de la proposición sean palmarias y evidentes.” (FJ 4).

Posteriormente, la STC 124/1995, de 18 de julio, especifica que, en relación función de admisión y calificación de las proposiciones de ley de origen parlamentario, el examen de la Mesa “debe limitarse [...] a constatar el cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente exigidos, absteniéndose de cualquier otra consideración acerca de sus contenidos” (FJ 2). El Alto Tribunal especifica que “de lo contrario, no sólo se estaría asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Parlamento corresponde, sino que, además, y desde la óptica de la representación democrática, estaría obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria” (FJ 3). A partir de este momento, se consolida una línea de interpretación según la cual la labor de las Mesas, cuando han de pronunciarse sobre la admisión a trámite, se debe ceñir a la verificación de “la regularidad jurídica y la viabilidad procedimental de la iniciativa, esto es, si cumple con los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria” (STC 208/2003, de 1 de diciembre, con cita de las SSTC 38/1999, de 22 de marzo, 107/2001 y de 23 de abril, 203/2001).

En relación a los parámetros que marcan las facultades de admisión de los escritos parlamentarios, la STC 78/2006, de 13 de marzo⁴⁰, recuerda que la Mesa de la cámara “debe limitar su actuación a controlar la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, en los términos reglamentariamente previstos, sin arrogarse decisiones políticas”. Y añade que “la ausencia de limitaciones materiales [...] impide que pueda reconocerse a la Mesa la facultad de rechazarlas liminarmente, siendo así que se trata de una facultad que, según se desprende de los propios preceptos reglamentarios, sólo puede ser desestimada, con examen de fondo, por la Cámara” (FJ 5). Con lo cual se entiende que, si no existen límites materiales en el ordenamiento jurídico, la facultad de verificación sobre la admisibilidad de la iniciativa deberá circunscribirse a aspectos estrictamente formales. Sobre el desempeño del control formal en el trámite de admisibilidad y trámite, la STC 10/2016, de 1 de febrero, señala que “Esta exigencia de rigor es aún más intensa, si cabe, cuando el examen de admisibilidad que le compete a la Mesa recae sobre iniciativas legislativas de origen parlamentario, pues la Mesa debe cuidarse de no perturbar con su decisión el derecho de los representantes a suscitar el debate parlamentario sobre una materia determinada mediante el recurso a la iniciativa legislativa [...]. Si no fuese así, la Mesa dejaría de obrar como un órgano de gobierno de la Cámara ejerciendo el debido control legal sobre la regularidad jurídica de la iniciativa, para mutarse en un órgano netamente político [...]” (FJ 4). Se

40 La Sentencia resuelve los recursos acumulados sobre la indamisión a trámite por parte de la Mesa del Parlamento de Andalucía de proposiciones no de ley relativas a la “Rectificación del Presidente de los socialistas catalanes” y a “Declaraciones del Secretario General del PSOE”.

mantiene, pues, que únicamente existe un margen para el control atendiendo al contenido material cuando exista una previsión expresa para ello en el ordenamiento jurídico.

4.2. Jurisprudencia relacionada con la apreciación de la Mesa sobre la disconformidad del Gobierno a la tramitación de proposiciones en virtud de la facultad de veto presupuestario.

La más reciente jurisprudencia constitucional sobre las facultades de calificación y admisión, retomando la primera línea interpretativa, vuelve a poner el foco sobre un posible control material por parte de la Mesa. Las SSTC 34 y 44/2018 se centran en la capacidad de valoración del órgano parlamentario de la disconformidad del Gobierno para la tramitación de la iniciativa legislativa, al oponer el veto presupuestario en virtud de lo previsto en el artículo 134.6 CE. Estas resoluciones resultan muy interesantes puesto que tratan de clarificar la capacidad de valoración de la Mesa y la propia configuración de la facultad gubernamental del veto presupuestario ante una situación muy singular, en la que un Gobierno en funciones utiliza la facultad de veto presupuestario para oponerse a la tramitación de iniciativas parlamentarias⁴¹. Pensemos, además, que en resoluciones anteriores no queda demasiado claro hasta donde llega la capacidad de valoración de la Mesa en este tipo de asuntos. Así, la STC 223/2006, de 6 de julio⁴², entiende que el gobierno autonómico queda facultado, “con toda libertad, para oponerse a las iniciativas que pretendan modificarlos [los compromisos del ejecutivo], y sin que puedan los órganos parlamentarios emitir un juicio sobre el carácter manifiestamente infundado o no de tal oposición”; mientras que la STC 242/2006, de 24 de julio⁴³, asegura que “es posible un pronunciamiento de la Mesa sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno”.

Nos fijamos, principalmente, en la STC 34/2018, de 12 de abril, que resuelve el conflicto entre órganos constitucionales promovido por el Gobierno contra el Congreso de los Diputados, en relación con el Acuerdo de la Mesa, sobre suspensión del calendario de la implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.⁴⁴ En la fundamentación jurídica, el Tribunal recuerda, con cita de la STC 242/2006, que “A partir de la autonomía parlamentaria garantizada constitucionalmente (art. 72 CE), así como de la propia naturaleza del art. 23.2 CE como derecho de configuración legal, los Parlamentos, y en particular sus órganos rectores, disponen de “un margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria que este Tribunal no puede desconocer” (FJ 4). Sobre el rechazo del veto presupuestario del Gobierno, se admite que no existe un parámetro legal para conocer cuando se produce una alteración de las previsiones presupuestarias; “ello no impide, sin embargo, un pronunciamiento de la Mesa sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno, siempre y cuando resulte evidente, a la luz de la propia motivación aportada por éste, que no se ha justificado la afectación de la iniciativa a los ingresos y gastos contenidos en el propio presupuesto que, en cada ejercicio, cumple la función instrumental a la propia acción de Gobierno. En suma, con independencia del tipo de iniciativa o proceso parlamentario, corresponde a este órgano de la Cámara ejercer una limitada función de calificación del criterio del Gobierno, como parte de su función genérica de calificación en relación con los documentos de índole parlamentaria que le remita el Gobierno [...]. A partir de la citada función de control del trabajo parlamentario, la Mesa podrá rechazar la falta de conformidad del Ejecutivo en aquellos casos en los cuales

41 I. GIMÉNEZ SÁNCHEZ, “El veto presupuestario del Gobierno: ¿Mecanismo de bloqueo parlamentario”, *Agenda pública*, 2016, <http://agendapublica.elpais.com/el-veto-presupuestario-del-gobierno-mecanismo-de-bloqueo-parlamentario/>.

42 La Sentencia resuelve los recursos de inconstitucionalidad promovidos en relación a un precepto del Reglamento de la Asamblea de Extremadura que planteaba la disconformidad entre el criterio del Gobierno y la interpretación de la Mesa de la Asamblea sobre el uso del veto presupuestario.

43 En este caso, la Sentencia resuelve el recurso de amparo promovido en relación a los Acuerdos de la Mesa del Parlamento Vasco que inadmitieron a trámite la proposición de ley del Grupo Parlamentario Popular sobre modificación de disposiciones legales vigentes sobre el régimen presupuestario de la Comunidad Autónoma.

44 En el escrito de inicio del conflicto se argumenta que el mencionado acuerdo, que rechaza la disconformidad del Gobierno a la tramitación de la iniciativa legislativa, ignora las atribuciones constitucionales del Gobierno. Por su parte, la STC 44/2018, de 26 de abril, resuelve también un conflicto entre órganos constitucionales formulado por el Gobierno de la Nación; en este caso, recae sobre los acuerdos de la Mesa del Congreso que rechazan su veto presupuestario a la tramitación de la proposición de ley sobre la

el Gobierno no haya concretado la afectación al Presupuesto” (FJ 7). El Alto Tribunal concluye que “[...] la apreciación de la Mesa de la Cámara, en el sentido de considerar que la motivación del Gobierno resulta insuficiente para verificar la efectiva conexión de la medida con los ingresos y los gastos públicos, no ha supuesto el menoscabo de la competencia del Ejecutiva en este caso.” (FJ 8).

Esta misma argumentación es utilizada en las SSTC 94 y 139/2018 y 17/2019⁴⁵, que resuelven sendos recursos de amparo respecto a los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados (adoptados durante la XII Legislatura) que impiden el trámite de la toma en consideración de tres iniciativas legislativas, al aceptar el veto presupuestario de un Gobierno en minoría⁴⁶. El Tribunal Constitucional, tomando como punto de partida la doctrina contenida en las SSTC 34 y 44/2018, aborda la cuestión sobre el control formal —de carácter técnico jurídico, que no plantea dudas— que corresponde a la Mesa en el ejercicio de su función calificadora; y analiza, además, la más compleja cuestión del control material. De hecho, en el caso examinado por la STC 94/2018 la parte recurrente expone, principalmente, la falta de control material en que incurre la Mesa al aceptar la disconformidad gubernamental con una simple remisión a los argumentos esgrimidos por el Ejecutivo. El Tribunal Constitucional insiste en ese doble control que la corresponde a la Mesa en relación a la función de calificación de la iniciativa parlamentaria. En relación al “margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria” que el propio Tribunal ha reconocido a la Mesa, se recuerda que esta puede realizar un pronunciamiento “sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno, siempre y cuando resulte evidente, a la luz de la propia motivación aportada por éste” (STC 94/2018, FJ 5). La Sentencia declara, en relación a este asunto, que la aceptación por la Mesa del veto presupuestario carece de motivación necesaria al no haber verificado adecuadamente si la iniciativa legislativa tenía un impacto real y efectivo sobre el presupuesto en vigor, requisito necesario para el ejercicio del veto. Y, por consiguiente, señala que se ha producido una incorrecta realización de la función de calificación por parte del órgano parlamentario.

4.3. La jurisprudencia sobre los acuerdos “soberanistas” adoptados por la Mesa del Parlamento de Cataluña y la obligación de verificación por parte del órgano parlamentario, más allá de los requisitos formales.

En el complejo problema catalán que se mantiene desde hace años entran en juego, desde el punto de vista jurídico, dos principios o valores fundamentales: de un lado la legalidad en desarrollo de los procesos para establecer las relaciones entre el Estado y las realidades que lo conforman; y, del otro, la legitimidad de quien

91

modificación del Estatuto de los trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de trabajadores subcontratados. En relación a estos asuntos, resulta interesante consultar los documentos e informes de los Servicios Jurídicos del Parlamento emitidos con carácter previo a la formulación de sendos conflictos de atribuciones, publicados por PALOMA MARTÍNEZ SANTA MARÍA bajo el título “Facultades de la Mesa respecto de la calificación y escritos de la disconformidad del gobierno a la tramitación de una proposición de ley”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 106, 2019, pp. 335-547.

45 La STC 94/2018, de 17 de septiembre, resuelve el recurso de amparo promovido por el portavoz del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados frente a la inadmisión por parte de la Mesa (por aceptar el criterio del Gobierno) de someter a la toma en consideración de una proposición de ley para el cierre de las centrales nucleares instaladas en España. La STC 139/2018, de diciembre, resuelve el recurso de amparo promovido por diputados del Grupo Parlamentario Socialista en relación a los acuerdos de la Mesa que impidieron el trámite de la toma en consideración de la proposición de ley sobre modificación de la regulación de la unidad de convivencia en determinadas situaciones, a efectos del acceso y mantenimiento en el percibo de las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva. La STC 17/2019, de 11 de febrero, resuelve el recurso de amparo promovido por la portavoz del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso respecto de los acuerdos de la Mesa que rechazan, aceptando el criterio del Gobierno) la toma en consideración de una proposición de ley de reforma del Estatuto de los Trabajadores.

46 En esta etapa se hace un uso creciente del veto presupuestario de las iniciativas legislativas presentadas (tanto en relación a proposiciones presentadas por grupos parlamentarios del Congreso como por las asambleas autonómicas). “El Gobierno suma ya 34 vetos a iniciativas legislativas de la oposición y parlamentos autonómicos”, publicado en *Europapress/España*, 20 de junio de 2017 [<https://www.europapress.es/nacional/noticia-gobierno-suma-ya-34-vetos-iniciativas-legislativas-oposicion-parlamentos-autonomicos-20170620145352.html>]; “La Mesa del Congreso acepta cinco nuevos vetos del Gobierno a iniciativas de la oposición y parlamentos autonómicos”, *La información*, 27 de junio de 2017 [https://www.lainformacion.com/espana/Mesa-Congreso-Gobierno-iniciativas-parlamentos_0_1039397704/].

plantea unas aspiraciones democráticas para decidir su futuro político. La conjugación de ambos principios no resulta imposible⁴⁷. Pero, de momento, no se ha dado con la clave para alcanzar unos consensos mínimos en este asunto. Las diversas resoluciones dictadas por el Parlamento de Cataluña en relación con el derecho a decidir, a partir de 2013, la aprobación de la Ley de consultas de 2014, la celebración de un proceso participativo el 9 de noviembre de 2014, la articulación de procedimientos para preparar la ruptura con el marco jurídico español y la transición a la República, a finales de verano de 2017 y el “referéndum” de 1 de octubre de 2017 son actos políticos que han pasado por el filtro de la Mesa del Parlamento. Cada paso que dan las instituciones catalanas, en esta línea, se paraliza por el Tribunal Constitucional, que anula todas y cada una de las disposiciones y de los actos impugnados.

El conflicto político tiene, también, sus derivadas sobre la organización y funcionamiento de la Mesa del Parlamento de Cataluña. No en vano, para poder ejecutar la hoja de ruta política establecido por el gobierno de la Generalitat, resulta fundamental, como se ha visto, el papel de la Mesa para ordenar los tiempos y la vida parlamentaria⁴⁸. Veamos cuál ha sido la respuesta dada por el alto tribunal en estos asuntos.

Cuando el Tribunal analiza la actuación de la Mesa del Parlamento en relación a los procesos preparatorios del separatismo, recurre a la fundamentación sobre la necesaria comprobación “liminar de la conformidad a derecho de la pretensión deducida” (STC 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 6), a partir de una lectura amplia de las facultades de los órganos rectores. Este es el planteamiento que encontramos en las SSTC 224 y 225/2016 y 71/2017, que resuelven los recursos de amparo promovidos contra los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de calificación y admisión a trámite de las solicitudes de puesta en marcha de las ponencias rectoras conjuntas para elaborar tres proposiciones de ley de “desarrollo básico del Estatuto de autonomía”. Sobre estos asuntos, los letrados del Parlamento de Cataluña argumentan que existe un margen de flexibilidad de la Mesa a la hora de valorar las materias que deben considerarse incluidas en el ámbito material de desarrollo básico del Estatuto de autonomía. El Ministerio Fiscal apunta que la flexibilidad de la Mesa a la hora de examinar las materias que pueden encajar en esta especialidad del procedimiento legislativo constituye un uso parlamentario sólo en caso de consenso de todos los grupos parlamentarios. Por su parte, el Tribunal Constitucional enseña que “el Reglamento Parlamentario puede establecer que la Mesa extienda su examen de la iniciativa más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos parlamentarios girados a la Mesa, sean de control de la actividad de los Ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengan, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento Parlamentario pertinente, como es el caso de la calificación...” (STC 224/2016, de 19 de diciembre, FJ 4).

La misma doctrina se mantiene, aunque con alguna modulación, en las SSTC 46 y 47/2018, sobre los Acuerdos de la Mesa que admiten a trámite, respectivamente, la solicitud de comparecencia del Presidente de la Generalitat “para valorar los efectos del referéndum de 1 de octubre” y las propuestas de resolución sobre el “proceso constituyente”. Y se apuntala en las más recientes SSTC 96 y 115/2019, resolutorias, respectivamente, de los recursos de amparo promovidos por diputados del Parlamento en relación a los acuerdos de la Mesa sobre la tramitación de una proposición de ley de modificación de la Ley de presidencia de la Generalitat (aunque, en este caso, el Tribunal que no aprecia una incorrecta función de calificación

47 Así lo entiende el propio Tribunal Constitucional (STC 42/2014) cuando considera que es conforme a la Constitución el “derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña”, entendido como una aspiración política que se puede concretar mediante un procedimiento ajustado a la legalidad constitucional, con el respeto a los principios de legitimidad democrática y pluralismo político.

48 Sirvan de ejemplo tan sólo dos recientes noticias sobre el protagonismo que asume la Mesa del Parlamento en la relación a las iniciativas que se plantean en la cámara sobre el proceso soberanista. “Los independentistas retan al Constitucional y pactan una nueva resolución sobre la autodeterminación”, 22 de octubre de 2019”, Directos RTVE, <http://www.rtve.es/noticias/20191022/independentistas-retan-constitucional-pactan-nueva-resolucion-sobre-autodeterminacion/1984020.shtml>; “El Parlament burla al Constitucional y aprueba una moción de la CUP sobre la autodeterminación”, 12 de noviembre de 2019, https://elpais.com/ccaa/2019/11/12/catalunya/1573546556_625007.html. En ambos casos, se hace referencia explícita a la decisiva intervención de la representación colegiada de la Cámara y a los sucesivos requerimientos al presidente del Parlamento y a los miembros de la Mesa para que paralicen o impidan cualquier iniciativa que suponga ignorar la suspensión de los acuerdos de la Mesa del Parlamento de 29 de octubre y 5 de noviembre de 2019 (sobre el derecho a la autodeterminación y el objetivo de la independencia).

de la Mesa); y sobre la calificación y admisión a trámite de una moción que reitera los objetivos de una resolución previa, declarada inconstitucional. En estas resoluciones se aborda la actuación de la Mesa en relación a las iniciativas con la que se reiteran objetivos ya declarados nulos. En concreto, el alto tribunal entiende que en los asuntos examinados se impone al órgano parlamentario una obligación de inadmitir a trámite determinadas iniciativas que suponen un incumplimiento manifiesto de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

Especialmente relevante es el enfoque que, en la última sentencia mencionada, el alto tribunal confiere a las mesas como órganos parlamentarios que responden a los equilibrios entre mayorías y minorías. La STC 115/2019, de 16 de octubre, se refiere, en el FJ 3, a la conflictividad “entre los grupos parlamentarios minoritarios y los grupos parlamentarios de la mayoría parlamentaria” y da a entender que la Mesa [sin referirse a ella expresamente], con sus decisiones, ha terciado en “la confrontación entre posiciones mayoritarias y minoritarias”. En el FJ 4, leemos, además, que “los órganos parlamentarios responden también a los equilibrios que, dentro de la cámara, se dan entre las mayorías y las minorías y que, por tanto, las decisiones de dichos órganos son expresión de las decisiones de las mayorías políticas que los conforman. Por eso, cuando se recurren decisiones de los órganos parlamentarios, por considerarlas limitativas de los derechos de participación política de quienes integran los grupos minoritarios, ha de tenerse en cuenta que tales decisiones son asimismo expresión de los derechos de participación política de quienes conforman la mayoría.” (FJ 4). Con lo cual, el Tribunal parece otorgar a la Mesa, además de su carácter marcadamente institucional, un cierto perfil político conformado a partir de la mayoría de escaños en el Parlamento.

III. CONCLUSIONES.

La adecuada ordenación de los órganos de gobierno de las asambleas legislativas es, sin duda, uno de los elementos fundamentales para la buena marcha del parlamentarismo moderno. La más reciente jurisprudencia constitucional parece configurar a la Mesa como un órgano parlamentario que dirime, con sus decisiones, un conflicto entre los grupos parlamentarios mayoritarios y minoritarios y plantea un enfoque en el que los órganos rectores responden a un equilibrio entre mayorías y minorías.

La relevancia institucional y política de los órganos de gobierno parlamentario es máxima, en tanto que al coordinar y dirigir la actividad parlamentaria, constituyen el elemento de cohesión y soporte de los órganos más directamente encargados de la realización de las funciones propiamente parlamentarias. Pese a no ser órganos representativos del poder político, los órganos rectores se conforman a partir de la mayoría parlamentaria. Pero esa participación partidista no debe llevar a extremos absurdos cuando están en juego los derechos fundamentales. El pluralismo ideológico presente en el ámbito parlamentario, con el máximo respecto a las minorías, debe conciliarse con los intereses de la mayoría parlamentaria, a quien corresponde liderar el impulso político.

De la doctrina constitucional parece deducirse que cuando en la decisión de la Mesa se prima el interés político sobre el institucional, la inadmisión de escritos o la admisión de iniciativas puede dar lugar a abusos por parte de los órganos rectores que, además, afectan al ejercicio de la función representativa. La reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la potestad de admisión y calificación de las Mesas de las asambleas legislativas reprocha aquellas actuaciones preventivas en algunos casos y proactivas en otros —que, bajo el pretexto del control estrictamente procedimental—, han podido influir el sentido político de determinadas iniciativas, construyendo los derechos fundamentales de los parlamentarios.

