

# LA COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS. PLURALISMO *VERSUS* MAYORÍA

Maria Ballester Cardell

*Profesora contratada doctora de Derecho Constitucional UIB*

SUMARIO: I. A MODO DE INTRODUCCIÓN. II. EL PARLAMENTARISMO DE PARTIDO EN LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS TERRITORIALES. III. ORDENACIÓN DE LOS ÓRGANOS RECTORES EN LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS. PLURALISMO Y REPRESENTATIVIDAD DE LOS ÓRGANOS RECTORES. 1. La “adecuada” presencia de los grupos parlamentarios de la Mesa en el parlamentarismo territorial. ¿“Mesa de la mayoría” o “Mesa de toda la cámara”? 2. La pérdida del cargo en la Mesa del Parlamento por voluntad del grupo parlamentario. Sus efectos en el mandato del Presidente de la Cámara. III. CONCLUSIONES.

## RESUMEN

La adecuada ordenación jurídica de los órganos de dirección y gobierno de las asambleas territoriales, en atención a su posición institucional y política, refleja la transcendencia del derecho parlamentario como técnica organizativa para mantener el equilibrio entre los poderes en las cámaras. A la hora de determinar la composición de los órganos rectores, en algunos reglamentos parlamentarios se apuesta por una opción intermedia —entre los criterios de eficacia técnica y representatividad política— y singular para favorecer un adecuado reparto de fuerzas políticas en los órganos rectores. Sin embargo, los hechos demuestran que la representación de los grupos parlamentarios en los órganos de dirección y gobierno del parlamento y la influencia de esos grupos en el cese de los órganos rectores puede resultar muy complicada y problemática.

## I. A MODO DE INTRODUCCIÓN

La falta de claridad y precisión de la Constitución de 1978 para abordar la cuestión territorial ha derivado en una compleja transformación, plagada de dificultades y vicisitudes, del modelo de Estado. Los ajustes del modelo territorial español en la etapa democrática son el resultado de la coyuntura política concreta y de la diferente sensibilidad de las mayorías parlamentarias o alianzas políticas que se han forjado en las diferentes legislaturas. Sin duda, la evolución del estado autonómico se ha visto afectado por contingencias ideológicas, avatares partidistas y el juego de las mayorías, que no han sido capaces de configurar un marco estable y de confianza suficiente para redefinir los difusos puntos estructurales acordados por el constituyente. Estas continuas alternativas (que son campo de abono para la instrumentalización política del problema) y las tensiones territoriales (particularmente intensas en el País Vasco y Cataluña) derivan en una crisis global que ya nadie discute, capaz de conjurar los demonios del

pasado (el de una sociedad dividida y políticamente desintegrada e incapaz de sustentar la suficiente estabilidad jurídico-institucional). En un momento de “emergencia” política e institucional, urge plantear iniciativas, reflexiones, ideas, propuestas capaces inspirar el debate político que aborde con rigor y seriedad la “puesta al día” del sistema institucional y territorial. Tras cuatro décadas de democracia constitucional española, el bagaje jurisprudencial y doctrinal pueden conformar el aporte suficiente para impulsar los cambios que, de una parte, refuercen los derechos y, de otra, fortalezcan “la legitimidad democrática y la capacidad de integración del sistema autonómico.”<sup>1</sup>

La necesaria actualización de las instituciones democráticas y del modelo de estado descentralizado parte de la premisa de conseguir un adecuado equilibrio entre el desarrollo diferenciado entre las comunidades autónomas y el tratamiento unitario de las cuestiones que afecten al Estado en su conjunto. Generalmente, la articulación del régimen de relaciones entre los órganos estatales y autonómicos se ha centrado en la intervención de los poderes ejecutivos. Sin embargo, la lógica de las asambleas territoriales inyecta mayor legitimidad democrática al proceso de integración política y territorial del Estado y supone un aporte destacado de participación y cercanía, no sólo en el lugar mismo donde se producen las demandas sociales, sino en los procesos más amplios y generales de decisión. El marco jurídico-normativo de las cámaras territoriales ha sido capaz de mantener la centralidad de la institución —con mayor o menor intensidad, según la coyuntura política—. Esa centralidad se sustenta, básicamente, en dos circunstancias. De un lado se trata de instituciones que nacen directamente de la voluntad popular, que representan al pueblo de cada comunidad autónoma. Además, se configuran en elemento fundamental y definitorio de la forma “racionalizada” de gobierno parlamentario; de manera que, a partir el impulso político que marca el gobierno en el ámbito de las competencias propias, contribuyen al ejercicio de la autonomía política y el autogobierno.

La comunicación que se presenta se centra en un ámbito muy específico del parlamentarismo territorial —que presenta notables singularidades en relación al régimen establecido en el Reglamento del Congreso de los Diputados— y que resulta fundamental para el correcto y ordenado desarrollo de la función representativa. Nos referimos a la ordenación jurídica de los órganos de dirección y gobierno de las cámaras

---

<sup>1</sup> VVAA (2017), *Ideas para la reforma de la Constitución*  
[http://idpbarcelona.net/docs/actual/ideas\\_reforma\\_constitucion.pdf](http://idpbarcelona.net/docs/actual/ideas_reforma_constitucion.pdf)

territoriales, cuestión que, sin duda, refleja la trascendencia del derecho parlamentario como técnica organizativa para “mantener el equilibrio entre los poderes” en el seno de las cámaras<sup>2</sup>. Y ello porque del adecuado funcionamiento de los órganos rectores depende, en buena medida, la correcta aplicación de las normas reglamentarias que rigen los procesos de toma de decisión de las cámaras y la protección de los derechos de los parlamentarios.

El análisis se plantea a partir de dos premisas básicas. De un lado, la consolidación del sistema de partidos en las asambleas legislativas territoriales y de esa influencia partidista en su organización y funcionamiento. Del otro, de las especificidades sobre la elección y el cese de los órganos rectores en los parlamentos autonómicos. A partir del análisis de este marco normativo se constata una fundamental influencia en la configuración de los órganos rectores, que puede llegar a determinar la remoción de los miembros de la Mesa —también, lógicamente, del Presidente del parlamento—.

## II. EL PARLAMENTARISMO DE PARTIDOS<sup>3</sup> EN LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS TERRITORIALES

Pese a que no existe un acuerdo unánime sobre su naturaleza jurídica<sup>4</sup>, a estas alturas, no resulta dudoso que los grupos parlamentarios son los protagonistas principales de la vida parlamentaria<sup>5</sup>, también en el plano autonómico<sup>6</sup>. Durante el proceso constituyente

---

<sup>2</sup> Vid. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A. (1987), “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, p. 13.

<sup>3</sup> La expresión la recoge LEIBHOLZ, G. (1971), *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, pp. 27-29. Sobre la realidad del sistema de partidos en el contexto de la descentralización política, vid., entre otros, GONZÁLEZ ENCINAR, J.J. (coord.), (1984), *Autonomía y Partidos Políticos*; y PALLARÉS, F. (1991), “Estado autonómico y sistema de partidos: una aproximación electoral”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 71, pp. 281-323.

<sup>4</sup> Sobre las diferentes posiciones doctrinales sobre lo que son los grupos parlamentarios y su naturaleza jurídica -órganos de las cámaras parlamentarias, órganos de los partidos políticos o asociaciones privadas con funciones públicas-, vid. TORRES DEL MORAL, A. (1981), “Los grupos parlamentarios”, *Revista de Derecho Político*, núm. 9, pp. 58 y ss; SANZ PÉREZ, Á. L. (2001), “La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Una aproximación al proceso de juridificación de los grupos parlamentarios”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, pp. 331-368. El Tribunal Constitucional no ha abordado directamente la cuestión, admitiendo que los grupos tienen capacidad procesal (SSTC 36/1990 y 81/1991) y que asumen un papel fundamental dentro de la Cámara para el mejor cumplimiento de sus relevantes funciones “como entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara” (STC 64/2002).

<sup>5</sup> Vid., entre otros, SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M.A. (1984), *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, pp. 141-142. Los grupos parlamentarios tienen legitimación en los procesos más relevantes: enmiendas a la totalidad en el procedimiento legislativo, propuestas de resolución, o proposiciones no de ley. De hecho, el hecho de no pertenecer a ningún grupo modula la intensidad del ejercicio de los derechos de los diputados. Vid., entre otros, GARCÍA ESCUDERO-

se generaliza una corriente de opinión favorable a la conformación de un sistema de partidos integrado por formaciones políticas fuertes y cohesionadas, que, de hecho, ha de permitir a sus élites controlar las decisiones que se adopten a nivel parlamentario. Pese al mandato constitucional expreso de prohibición del mandato imperativo (artículo 67.2 CE), lo cierto es que en el parlamentarismo español el sistema de listas cerradas y bloqueadas refuerza la capacidad de liderazgo un reducido número de diputados, que sigue estrictamente la directriz del partido y que controla, de hecho, toda la actividad institucional<sup>7</sup>.

La organización interna de las cámaras legislativas parte de esa dependencia del parlamentario respecto del grupo al que está adscrito y, más concretamente, de su partido<sup>8</sup>. Y ese mismo esquema organizativo se ha trasladado, sin grandes diferencias al plano autonómico<sup>9</sup>.

Aunque el comportamiento del cuerpo electoral puede variar en las elecciones para renovar la composición de los parlamentos territoriales frente a la opción escogida en las elecciones generales<sup>10</sup>, lo cierto es que la dinámica del parlamento de partidos, que

---

MARQUEZ, P. (2003): “Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria”, Cuadernos de Derecho Público, núm. 18, pp. 197.

<sup>6</sup> En relación a la relevancia de los grupos parlamentarios en las asambleas territoriales y, concretamente, sobre los derechos reconocidos en los Reglamentos de manera individual a los diputados, vid. MARAÑÓN GÓMEZ, R. (2016), “El estatuto de los diputados en los reglamentos de los parlamentos autonómicos” *Manual de Derecho Parlamentario Autonómico*, Salvador IGLESIAS MACHADO y Raquel MARAÑÓN GÓMEZ (coordinadores), Dykinson- Parlamento de Canarias, pp. 118-121; por su parte, NAVARRO MENDEZ, J. I. (2016), “Los grupos parlamentarios”, *Manual de Derecho Parlamentario Autonómico*, Salvador IGLESIAS MACHADO y Raquel MARAÑÓN GÓMEZ (coordinadores), Dykinson- Parlamento de Canarias, pp. 236-237 (con cita de J.A. ALONSO DE ANTONIO y A.L. ALONSO DE ANTONIO, *Derecho Parlamentario*, J.M. Bosch, 2001, pp-105 y ss), se refiere al amplio elenco de funciones de los grupos parlamentarios.

<sup>7</sup> Vid., entre otros, RAMÍREZ, M. (1985), “Grupos parlamentarios y sistema de partidos”, *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. I, Congreso de los Diputados, Madrid, pp. 109 y ss. OÑATE, P. (1999), “Diputados, grupos parlamentarios y partidos en el Congreso de los Diputados”, A. MARTÍNEZ, *El Congreso de los Diputados en España. Funciones y rendimiento*, Madrid, Tecnos.

<sup>8</sup> Las discrepancias que surgen frente a iniciativas de marcado carácter ideológico (aborto, eutanasia, maternidad subrogada...) o incluso frente a decisiones fundamentales para el sistema de gobierno (en las votaciones de investidura) sitúan el foco ante una cuestión fundamental en el sistema de democracia representativa, cual es encajar la prohibición del mandato imperativo con la disciplina de partido, que se impone de forma indiscutida en la práctica en el funcionamiento del Parlamento. Vid. RUBIO LLORENTE, F. (1997), *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, pp. 167-170.

<sup>9</sup> Vid. EMBID IRUJO, A. (1987), *Los parlamentos territoriales. Un estudio sobre el régimen jurídico de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, pp. 242-244.

<sup>10</sup> Sobre los procesos electorales y su reflejo en el mapa político autonómico, vid. VALLES, J.M., “Estado autonómico y sistema de partidos...”, *op. cit.*, pp. 281-323. El mismo autor [“Entre la irregularidad y la indeterminación: balance sobre el comportamiento electoral en España (1977-1989)”, J. VIDAL BENEYTO (ed.), *España a debate: la política*, (1991) Madrid, Tecnos,] se refiere a las “Españas electorales”. Pablo OÑATE e Irene DELGADO [“Partidos, grupos parlamentarios y diputados en las

se desencadena también en el ámbito territorial, tiene importantes consecuencias que van más allá del habitual desarrollo de la vida parlamentaria en el ámbito autonómico. Los parlamentos territoriales, impulsados por los gobiernos autonómicos, trazan sus propios objetivos y prioridades en el ámbito de sus competencias. Pero en un contexto más general de práctica inoperancia de los mecanismos de integración y cooperación, se acentúa en las asambleas autonómicas una táctica —calificada en alguna ocasión como la “política de queja”— que suele aflorar principalmente cuando el Gobierno de la Nación está sostenido por una formación política distinta de la del Consejo de gobierno autonómico. De forma que la asamblea territorial se puede movilizar para manifestar su posicionamiento en cuestiones de política propiamente estatales y, en casos de desavenencia apuesta por el bilateralismo o por la dinámica conflictual<sup>11</sup>. Así, dependiendo del juego de mayorías existentes en cada parlamento autonómico se genera una dinámica a favor o en contra de las instituciones generales del Estado<sup>12</sup>. Lo cual no deja de ser “una confirmación de la prevalencia del sistema (estatal) de partidos como factor condicionante en última instancia del juego político que se desencadena en los respectivos parlamentos autonómicos”<sup>13</sup>. Se trata, además, de una desnaturalización de la función de impulso político que se sigue en las asambleas territoriales, que puede llegar a un enfrentamiento institucional<sup>14</sup>.

La dialéctica entre diputados individualmente considerados y grupos parlamentarios puede plantearse, además, en relación a las garantías que han de estar presentes en los

---

asambleas autonómicas”, *Organización y funcionamiento de los Parlamentos Autonómicos*, (2006) Pablo Oñate Rubalcaba (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia], hablan de la configuración de “pluralidad simultánea de arenas electorales en las que se configuran variados sistemas de partidos.”

<sup>11</sup> Sobre los insuficientes efectos de las escasas provisiones constitucionales y estatutarias sobre la integración de las comunidades autónomas en el Estados, vid. AJA, E. (1991), “Los parlamentos de las Comunidades Autónomas”, *El futuro de las autonomías territoriales. Comunidades Autónomas. Balance y perspectivas*, Luis MARTÍN REBOLLO (director), Universidad de Cantabria-Asamblea Regional de Cantabria, pp. 107.

<sup>12</sup> Vid., ARCE JANÁRIZ, A. (1997), “El lugar de los Parlamentos Autonómicos”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 9, p. 201. El autor se refiere a la “política de queja (sobre todo, cuando el Gobierno de la Nación está sostenido por un partido distinto al del Consejo de Gobierno autonómico), [que] conlleva riesgos, pues, a fuerza de actuar sin potestas, fuera de lugar, los parlamentos de las Comunidades Autónomas pueden acabar perdiendo la auctoritas que les confiere su condición de Asambleas representativas y que debieran esforzarse en preservar. Reorientar el control hacia lo verdaderamente autonómico, hacia su lugar, desvinculándolo de la política más propiamente estatal, seguramente contribuiría, aunque a corto plazo no pueda parecerlo, a fortalecer la posición de las Cámaras autonómicas en su función de control”.

<sup>13</sup> PORRAS NADALES, A J. (2016), “Los parlamentos autonómicos”, *Mediterráneo Económico: Un balance del Estado de las Autonomías*, núm. 10, pp. 135-137.

<sup>14</sup> Vid. PITARCH, I. E. (1990), “La función de impulso político en los parlamentos de las comunidades autónomas”, *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Ángel GARRORENA MORALES (editor) Tecnos, Madrid, pp. 333-334.

procesos que pueden determinar la expulsión del grupo parlamentario originario, de notable interés en el ámbito de las asambleas autonómicas, a la vista de los cambios normativos que se han producido y las consecuencias que se pueden proyectar en el estatuto del diputado<sup>15</sup>. Pues, como se verá, la expulsión del grupo parlamentario puede suponer la pérdida del puesto que el diputado pudiera ocupar en representación del grupo parlamentario o el cese en el cargo electivo en algún órgano de la cámara.

Así, el parlamentarismo de partidos debe conjugarse con la adecuada ordenación de la organización y funcionamiento de las Cámaras, con el principal objetivo de que las decisiones adoptadas en sede parlamentaria —más allá de reflejar las legítimas aspiraciones de la mayoría política— representen verdaderamente la voluntad general. Sin ser órganos representativos, las Mesas rigen la vida parlamentaria y, por consiguiente, deben servir de apoyo a la mayoría sin desoír a las minorías. Conviene, pues, que estén formadas por un número suficiente de miembros que permita la ajustada participación de las fuerzas políticas con representación en el parlamento. El reto consiste en conjugar un modelo de dirección y gobierno, sin desdibujar el carácter institucional de los órganos rectores, y en el que, además, se tengan presente las legítimas aspiraciones de los diferentes grupos parlamentarios.

### III. ORDENACIÓN DE LOS ÓRGANOS RECTORES EN LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS. PLURALISMO Y REPRESENTATIVIDAD DE LOS ÓRGANOS RECTORES

En el sistema constitucional español, los parlamentos territoriales son instituciones fundamentales del proceso democrático y de la descentralización política. Su ordenación normativa, que se inspira, en origen, en las disposiciones constitucionales y, específicamente, en el Reglamento del Congreso de los Diputados, se somete a sucesivas modificaciones —algunas de notoria relevancia jurídica y política—, que corren parejas a la transformación del Estado autonómico. Con el paso del tiempo las cámaras regionales se presentan como instituciones muy vivas que —en las diferentes legislaturas, en contextos políticos singulares y en el plano de la descentralización

---

<sup>15</sup> NAVARRO MÉNDEZ, J.I. (2000), “Patología del transfuguismo político: grandes males, pero ¿buenos resultados? (A propósito de la regulación del estatuto de los diputados “no adscritos” contenida en la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, de 29 de marzo de 1999)”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 49, pp. 7-55.

política— han generado respuestas originales a nuevos retos y ha desarrollado procesos diferenciados de transformación y adaptación.

Uno de los principios estructurales del sistema democrático parlamentario —también en el plano autonómico— es su autonomía, a partir de la capacidad de autoregulación de las cámaras. Así en los respectivos reglamentos 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. La 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 relevancia 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”<sup>16</sup>. Pensemos, además, que los órganos rectores elegidos por el Pleno de la Cámara —con la que se establece una suerte de confianza de tipo político— “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”.<sup>17</sup>

Aunque la autonormación en las Cortes Generales y en los parlamentos autonómicos no es muy diferente, en realidad no existe un patrón común entre la organización y dirección de las asambleas legislativas, estatales y autonómicas. Partiendo de unas notas comunes en el parlamentarismo español, las cámaras territoriales se muestran mucho más activas a la hora de impulsar cambios en las normas de organización y funcionamiento<sup>18</sup>. En concreto, y por lo que ahora nos interesa, podemos referirnos a las

---

<sup>16</sup> SOLÉ TURA, J. Y APARICIO PÉREZ, M.A. (1984), *Las Cortes Generales...*, op. cit., p. 120.

<sup>17</sup> TORRES MURO, I. (1987), *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, p. 25. Añade el autor que “para el buen funcionamiento de ellas [las asambleas] es imprescindible que estas funciones se ejerzan atendiendo a los intereses del Parlamento 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”.

<sup>18</sup> La amplitud y la frecuencia de las reformas de los reglamentos de las asambleas territoriales se explica por la necesidad de adaptarlos a los cambios normativos y políticos. Vid., MARAÑÓN GÓMEZ, R. (2016), “El estatuto de los diputados en los reglamentos parlamentarios autonómicos”, Salvador IGLESIAS MACHADO y Raquel MARAÑÓN GÓMEZ (coord.), *Manual de Derecho Parlamentario Autonómico*, Dykinson-Parlamento de Canarias, p. 55. La autora parte de la premisa del análisis diferenciado del parlamentarismo autonómico en relación al parlamentarismo general del Estado. Sobre la singularidad de la estructura funcional y orgánica de los parlamentos autonómicos, vid., también, VISIEDO MAZÓN, Francisco J. (2012), “La realidad de los parlamentos autonómicos desde la

previsiones, contenidas en la mayoría de los reglamentos parlamentarios autonómicos sobre la composición y cese de la Mesa.

Partimos de cuatro premisas básicas. En primer lugar, como ya se ha avanzado, la regulación en el plano autonómico no difiere sustancialmente del régimen establecido en las Cortes Generales<sup>19</sup>; hemos de recordar, también, que nos referimos a órganos que “no está[n] llamado[s] a expresar la voluntad política de la Cámara”<sup>20</sup>; se parte, sin embargo, de 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 minorías<sup>21</sup>; y, por último, y en sentido estricto, la presencia de todos los grupos parlamentarios en la Mesa, no es un principio general del derecho parlamentario.

Generalmente, a la hora de determinar las reglas para configurar la composición de las Mesas, algunos reglamentos parlamentarios se apuesta por una opción intermedia — entre eficacia técnica y representatividad política— y singular para favorecer un adecuado reparto de fuerzas en los órganos rectores. Así, por ejemplo en el 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 ponderado<sup>22</sup>. Por

---

aprobación de la Constitución española de 1978”, *Revista de Derecho del Estado*, núm. 28, pp. 151-154. Sobre la necesaria adaptación del Reglamento parlamentario —en el caso de Illes Balears— a la nueva realidad jurídico-política, vid. CALAFELL FERRÁ, V. J. (2012), *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 14, p. 2.

<sup>19</sup> En el parlamentarismo español, la composición de la Mesa, con una configuración más reducida que la es bastante similar; está conformada por el presidente y varios vicepresidentes y secretarios. Sobre la tensión entre la eficacia técnica y la representatividad política, vid. TORRES MURO, I. (1987), *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. En cambio, una Mesa amplia podría

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

<sup>21</sup> 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.”

<sup>22</sup> 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’èsser integrada pels membres de la Mesa més un diputat designat per cada grup parlamentari que no tingui representació a la



su parte, en el Reglamento del Parlamento de Andalucía se prevé que todos los grupos parlamentarios tendrán derecho a estar presentes en la Mesa<sup>23</sup>, en lo que se debe entender como una declaración de intenciones, a tenor de los problemas prácticos que ya ha generado su aplicación. 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 vacancia<sup>24</sup> o a propuesta del grupo parlamentario<sup>25</sup>. En cualquier caso, el objetivo fundamental de disposiciones de este tenor es asegurar que las Mesas cuenten con una “adecuada” presencia de todos los grupos parlamentarios<sup>26</sup>.

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 electorales<sup>27</sup>. En el ámbito territorial, como se explicará más adelante, salvo contadas excepciones, los Reglamentos de los parlamentos autonómicos no prevén casos de remoción de un miembro de la Mesa; en cambio es más frecuente en los Reglamentos de las asambleas autonómicas la previsión que posibilita a los miembros de la Mesa perder el cargo si no se integran o dejan de pertenecer al grupo parlamentario que los propuso como candidatos. La aplicación de esta regla en relación al diputado que ocupa la Presidencia de la Asamblea puede

---

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.”

<sup>23</sup> 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.”

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup>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.

<sup>26</sup> Vid. SANZ PÉREZ, Á.L., (2017), “Las Mesas y sus presidentes en el derecho parlamentario español”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 14, pp. 109-110.

<sup>27</sup> En términos muy similares se pronuncian los artículos 36.2 Reglamento del Congreso y 4.2 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.

resultar problemática, como se verá más adelante, dado que la continuidad en el cargo se condiciona a la permanencia e incluso a la voluntad del grupo parlamentario<sup>28</sup>.

La evolución seguida en el parlamentarismo autonómico hace que se puedan sintetizar algunas tendencias específicas en la configuración de los órganos rectores en los parlamentos que, en general, favorecen una mayor proporcionalidad y representatividad de los intereses de los grupos parlamentarios en el gobierno de las cámaras. Puede decirse que en el ámbito territorial, la tensión entre el refuerzo de los rasgos institucionales de los órganos rectores —principalmente, del Presidente de la cámara— y el impulso de la integración de los grupos parlamentarios en la adopción de decisiones políticas y procedimentales de las cámaras, parece decantarse por éste último. Hasta el punto de que, en los casos más extremos, se ha llegado, de facto, a la elección de Mesas “de Cámara” y a la revocación en los puestos de dirección y gobierno por decisión de un grupo parlamentario. Veamos, con dos ejemplos, las consecuencias forzadas y problemáticas que pueden llegar a plantearse.

1. La “adecuada” presencia de los grupos parlamentarios de la Mesa en el parlamentarismo territorial. ¿“Mesa de la mayoría” o “Mesa de toda la cámara”?

Tal y como se ha adelantado, una de las notas del parlamentarismo moderno es la articulación de unos órganos colegiados de gobierno, que asumen funciones administrativas y jurídicas (calificación, interpretación de las disposiciones reglamentarias) y de ordenación de los debates parlamentarios. La posición institucional y política de la Mesa dependerá, en buena medida de la relación de este órgano con la presidencia de la Cámara, aun cuando se configuran como mesas de mayoría y de apoyo parlamentario al poder. Su composición no responde a un único modelo, sino que existen diversidad de soluciones sobre el número de miembros y la posición de los secretarios de las Mesas<sup>29</sup>.

Obviamente, en los reglamentos parlamentarios autonómicos se observan bastantes coincidencias en cuanto al sistema predominante para elegir a los miembros de la

---

<sup>28</sup> CORONA FERRERO, J. (2000), “Los órganos de dirección en el Reglamento parlamentario”, *El Reglamento del Parlamento: propuestas de reforma*, Parlamento de Cantabria, Santander, pp. 159.

<sup>29</sup> TORRES MURO, I. *Los órganos de gobierno...*, *op. cit.*, pp. 151-223; SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M. A., *Las Cortes Generales...*, *op. cit.*, pp. 130-136; SANTOLAYA LÓPEZ, F. *Derecho Parlamentario...*, *op. cit.*, 129-134; LAPUENTE ARAGO, R. (1994), “El sistema de designación de las Mesas en el Derecho Parlamentario español. Notas para una crítica”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 6, pp. 113-147.

Mesa<sup>30</sup>. Se sigue normalmente el sistema mayoritario corregido y, salvo excepciones, no se exige ni la proporcionalidad estricta ni tampoco la presencia de todas las fuerzas con representación parlamentaria. La posición institucional de la Mesa contribuye al mejor funcionamiento de la asamblea, en la medida que ejerce sus funciones — principalmente de carácter administrativo u organizativo— al servicio de los intereses objetivados por ordenamiento jurídico. Sin embargo, no se puede desconocer que la Mesa, además, desarrolla atribuciones de gran impacto político<sup>31</sup>. Quizás ello pueda explicar la inclusión en determinados reglamentos parlamentarios autonómicos se preocupan por la representación de los grupos parlamentarios en los órganos rectores, aunque su concreción en la práctica puede resultar complicada y problemática.

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

---

<sup>30</sup> Vid. EMBID IRUJO, A. *Los parlamentos...*, *op. cit.*, pp. 233-242; IGLESIAS MACHADO, S. “Órganos de Gobierno: Presidencia...”, *op. cit.*, pp. 155-157.

<sup>31</sup> Pensemos en el supuesto que dio lugar al recurso de amparo contra la desestimación por parte de la mesa de la solicitud del Grupo Parlamentario Socialista para que se declararan no admisibles determinadas enmiendas que no guardaban relación material con la iniciativa legislativa a enmendar. La STC 119/2011, de 5 de julio, 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]. Este mismo planteamiento se mantiene en la STC de 12 de abril de 2018, 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 de dicha Cámara, sobre suspensión del calendario de la implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. En su fundamentación jurídica, el TC 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” [FJ4º]. “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 cuáles el Gobierno no haya concretado la afectación al Presupuesto” [FJ7º]; en relación al supuesto concretamente examinado, 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 Ejecutivo en este caso.” [FJ 8º].

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. De esta forma se escenifica la complejidad de hacer encajar dos principios contrapuestos en la elección de los miembros de la Mesa. En el acertado análisis que del caso realiza Aranda Álvarez<sup>32</sup> se ponen de relieve los problemas que se derivan de pretender organizar los órganos rectores conforme a criterios de pluralismo político. No parece muy acertado este planteamiento, que de hecho supone “duplicar” a un órgano ya existente, como es la Junta de Portavoces; pero, además, la forma de pretender dar concordancia al principio mayoritario y al partidista puede suponer una afectación del derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad.

El Tribunal Constitucional, en el recurso de amparo formulado por una diputada contra la decisión del Presidente del Parlamento autonómico que la excluyó de la relación de los tres Secretarios elegidos, pese a ser la segunda candidata más votada quedó fuera de la Mesa<sup>33</sup>, se ha pronunciado sobre la difícil conciliación de los artículos 33 y 34 —que configuran el procedimiento establecido para elegir a los Miembros de la Mesa— y el artículo 36.3, antes citado, del Reglamento del parlamento andaluz. La STC 199/2016, de 28 de noviembre 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

---

<sup>32</sup> ARANDA ÁLVAREZ, E. (2015), “La polémica suscitada en la elección de la Mesa del Parlamento andaluz”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 9, pp. 135-141. Para un estudio detallado de la Sentencia, vid., también, GRECIET GARCÍA, 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*, núm. 13, pp. 107 a 123.

<sup>33</sup> La recurrente alega que, según lo dispuesto en los artículos 33 y 34 del Reglamento de dicha Cámara, le habría correspondido ocupar el puesto de Secretaria segunda de la Mesa. Según dichos preceptos, los tres puestos de secretario se designan, por orden correlativo, a los tres candidatos que obtengan mayor número de votos. Y afirma que la decisión adoptada el 16 de abril de 2015 por el Presidente de la sesión constitutiva del Parlamento de Andalucía vulnera el derecho de una diputada a ejercer su función representativa (art. 23.2 CE), así como el derecho de participación política de los ciudadanos (art. 23.1 CE).

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”.

Parece pues, que la Sentencia en cuestión vendría a confirmar la idea sustentada por la doctrina, que ha llegado a dudar si tal previsión es una autentica norma jurídica o si debe ser considerada más bien una tendencia<sup>34</sup>. 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<sup>35</sup>, de forma similar a la prevista en el Parlamento de Cataluña.

2. La pérdida del cargo en la Mesa del Parlamento por voluntad del grupo parlamentario. Sus efectos en el mandato del Presidente de la Cámara

Como ya se ha adelantado, son varios los Reglamentos parlamentarios que han previsto que los miembros de las Mesas pierdan su cargo en el caso de que no se integren o dejen de pertenecer al grupo parlamentario de la formación que los propuso como candidato. Esas concretas previsiones, aplicadas en particular al Presidente de la Cámara, tienen una transcendencia mucho más relevante, en la medida que puede producir, de facto, la remoción en de un cargo con una prevalencia funcional e institucional fuera de toda discusión.

Sin entrar en profundidad en analizar los diferentes modelos de órganos de dirección parlamentaria<sup>36</sup>, parece claro que, atendiendo a las particularidades del sistema de

---

<sup>34</sup> Vid., SANZ PÉREZ, Á.L., (2017), “Las Mesas y sus presidentes...”, *op. cit.*, p. 109, con cita de Tosi.

<sup>35</sup> Disposición adicional cuarta del Reglamento del Parlamento de Andalucía: “Durante la X legislatura del Parlamento de Andalucía, si algún grupo parlamentario no obtuviera ningún representante en la Mesa, deberá contar en ella con un vocal o una vocal, que será nombrado por dicho órgano a propuesta del grupo parlamentario afectado.

El vocal o la vocal, con voz pero sin voto, tendrá derecho de asistencia y opinión en las reuniones de la Mesa; recibirá la información necesaria para el desempeño de sus funciones; colaborará en el normal desarrollo de los trabajos de la Cámara según las disposiciones de la Presidencia; y ejercerá, además, cualesquiera otras funciones que le encomiende esta o la Mesa. No computará a efectos de quórum.”

<sup>36</sup> En el completo trabajo de Ignacio TORRES MURO, I. (1987), *Los órganos de gobierno...*, *op. cit.*, pp. 44-63 analiza con detalle los tres principales modelos de dirección unipersonal del parlamento. El

elección y las funciones *ad intra* y *ad extra* se disponen en los Reglamentos —como garante de la aplicación del reglamento, valedor de las minorías parlamentarias, y árbitro y moderador de las relaciones entre el Gobierno y la Cámara y entre mayoría parlamentaria y oposición—<sup>37</sup>, el Presidente del parlamento es una pieza clave en el parlamentarismo y en el régimen de relaciones institucionales. El Reglamento del Congreso no se refiere a las causas de cese del Presidente y tan sólo disponen su suplencia por la vicepresidencia en caso de vacancia, ausencia o imposibilidad de aquel (art. 33); aun cuando, naturalmente, prevé la elección por el Pleno de las vacantes que se produzcan en la Mesa durante la legislatura, conforme a las reglas previstas según la naturaleza de las vacantes a elegir (art. 38). Lo cual hace pensar que el cese en el cargo de Presidente depende de causas tasadas, sean voluntarias (la dimisión) o forzosas (fallecimiento, incapacidad declarada judicialmente) o deriven cualquier otra situación que le haga perder la condición de miembro de la Cámara (dado que la permanencia en el cargo está lógicamente vinculada al mantenimiento de la condición de parlamentario). Aunque la cuestión resulte discutible<sup>38</sup>, el silencio de la Constitución y del Reglamento del Congreso sobre un cese anticipado por voluntad de la Cámara parece impedir cualquier posibilidad de que el Pleno pueda exigir responsabilidad política a su presidente.

---

modelo que se adopta en el parlamentarismo inglés, caracterizado por un presidente fuerte y neutral, que no participa en los debates ni en las votaciones y que se centra en la dirección técnica de los debates para asegurar que la discusión parlamentaria sea verdaderamente representativa; un segundo modelo, que representa la presidencia del Congreso de los Estados Unidos, tiene un claro componente partidista; y un tercer modelo intermedio, propio de los parlamentos europeos, en el que el presidente mantiene una posición intermedia entre la neutralidad británica y el partidismo norteamericano. Por su parte, SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M.A. *Las Cortes Generales...*, *op. cit.*, pp. 124-125 se centran en el modelo inglés y en el continental, para concluir que la configuración reglamentaria de la presidencia de las Cámaras en el caso español sigue el modelo continental “reforzado”, dado el lugar crucial que ocupa el Presidente (sobre todo el del Congreso) en relación a las demás instituciones del Estado. Sobre el modo de ejercicio del cargo del presidente del Congreso, vid. BELDA PÉREZ-PEDRERO, E. (2004), *La presidencia del Congreso de los Diputados: su perfil de actuación constitucional*, Congreso de los Diputados, pp. 161-162. PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. (2000), “La figura del presidente del Congreso”, artículo publicado en *El País*, 30 de marzo de 2000, propone un replanteamiento del órgano hacia un modelo “neutral”, por encima de los grupos parlamentarios, frente al modelo partidista que se ha impuesto en el régimen parlamentario español. También sobre la figura presidencial, JERÓNIMO SÁNCHEZ-BEATO, E. (2006), *La presidencia del Congreso de los Diputados en el sistema constitucional de 1978*, Málaga.

<sup>37</sup> Vid. PITARCH SEGURA, I. E. (1987), “Acerca de la responsabilidad política del Presidente del Parlamento”, *Las Cortes Generales*, vol. 3, Abogacía General del Estado. Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, pp. 1.994-1.995.

<sup>38</sup> Vid. SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M.A. *Las Cortes Generales...*, *op. cit.*, pp. 128.

La cuestión de la duración del mandato de este órgano ha dado lugar a un interesante debate<sup>39</sup>, relacionado con el sistema de relaciones que mantiene el Presidente con la asamblea que preside. Para abordar esta cuestión, la doctrina se plantea, en primer lugar, el carácter particular de la relación del Presidente con la Asamblea<sup>40</sup> —que no puede ser completamente inmune frente a la oposición abierta y mayoritaria de la cámara—, y los mecanismos, directos o indirectos, a través de los cuales la Cámara puede manifestar su desconfianza hacia el Presidente<sup>41</sup>. Se concluye, mayoritariamente, que la inexistencia en los Reglamentos del Congreso y del Senado de supuestos de cese o remoción del Presidente (o del resto de los miembros de la Mesa) resulta deliberada y parece responder a la voluntad de favorecer la estabilidad en el cargo, con independencia de la variación de la correlación de fuerzas parlamentarias a lo largo de la Legislatura. No obstante, y pese a no identificar la relación entre el presidente y la asamblea con una relación jurídica de confianza, existe un consenso bastante generalizado en la posibilidad de admitir que, mediante la correspondiente reforma reglamentaria, se

---

<sup>39</sup> Sobre la duración de la presidencia en el derecho histórico español, vid. MORALES PAYÁN, M. A. y JERÓNIMO SÁNCHEZ BEATO, E. (2004), *La presidencia de las Cortes en el constitucionalismo histórico español*, Universidad de Almería; y CILLAN APAATEGUI, A. (1987), “La presidencia de las Cortes Españolas”, *Las Cortes Generales II*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado-Ministerio de Economía y Hacienda-Instituto de Estudios Fiscales, pp. 804-807.

<sup>40</sup> Vid. TORRES MURO, I., *Los órganos de las Cámaras...*, *op. cit.*, pp. 131-133. El autor expone la diversidad de opiniones entre los que defienden —Recoder y García Morillo— que entre el Presidente y la Cámara existe una relación política de confianza, similar a la que existe entre las Cámaras y el Gobierno; y los que defienden que la independencia funcional de la presidencia exige que se prescinda de cualquier proceso de remoción política; y concluye que los órganos directivos deben responder de sus actos para garantizar un cierto control de las Cámaras sobre el poder de la presidencia. Encontramos un planteamiento similar en el trabajo de PITARCH SEGURA (“Acerca de la responsabilidad política...”, *op. cit.*, p. 2.015) sintetiza los planteamientos doctrinales y se hace eco de la corriente de opinión que manifiesta la “nula voluntad de nuestro Derecho parlamentario de construir una relación fiduciaria entre Asamblea y Presidente” (Bastida, Punset, De Otto), para concluir que existe responsabilidad del presidente ante el Parlamento, pero que se trata de una relación atípica. SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M.A. *Las Cortes Generales...*, *op. cit.*, pp. 128-130, manifiestan que la falta de previsión de una relación fiduciaria entre la Cámara y su presidente no impide puedan utilizarse instrumentos de remoción que, aun sin efectos jurídicos directos, si podría llegar a forzar la dimisión o renuncia del censurado. Por su parte, BELDA PÉREZ-PEDRERO (*La presidencia del Congreso...*, *op. cit.*, 185-189) admite que la omisión de mecanismos de remoción política refuerza la presidencia y asume, igualmente, que la Cámara debe poder substituir al Presidente que manifiestamente incumple su función; y, por tanto, aceptaría que una reforma del Reglamento permitiera a una mayoría muy cualificada declarar la concurrencia de una causa de cese del Presidente.

<sup>41</sup> Pensemos en mecanismos que implícitamente dan muestra de la desconfianza hacia el órgano de gobierno, tales la votación contraria a sus proposiciones, o aquellos que lo hacen de forma expresa, tal como la proposición no de ley o moción de remoción del Presidente. Vid. TORRES MURO, I., *Los órganos de gobierno...*, *op. cit.*, 135.

puedan introducir instrumentos para proceder por mayoría muy cualificada al cese o la remoción del Presidente<sup>42</sup>.

El tratamiento normativo de la cuestión en el parlamentarismo autonómico plantea alguna singularidad y puede llegar a determinar el cese o la remoción del Presidente de la Cámara, aunque sea de forma indirecta. Al igual que sucede en los reglamentos de las Cortes Generales, los reglamentos de las asambleas territoriales prevén que las vacantes que se produzcan en la Mesa durante la legislatura, cualquiera que sea la causa que las motivó, sean cubiertas en la forma establecida para los nombramientos previos, adaptados a la realidad de las vacantes que se deban cubrir. En inicio, los reglamentos disponen la sustitución del presidente por el vicepresidente en los casos de ausencia, vacante o enfermedad y guardan silencio respecto a la duración del mandato del Presidente y a un cese anticipado. Sin embargo, ya en una primera etapa del desarrollo autonómico, el legislador catalán abordó directamente la cuestión, al disponer el cese en el cargo de Presidente y de los miembros de la Mesa por decisión de la mayoría absoluta de los diputados<sup>43</sup>. Sin bien aquella norma no se vio completada por el necesario desarrollo reglamentario, progresivamente se incorporaron en algunos reglamentos parlamentarios previsiones relativas a la remoción del Presidente<sup>44</sup>. Además, a día de hoy, la mayoría de reglamentos parlamentarios prevén expresamente las causas por las que cesan en sus cargos los miembros de la Mesa —y el Presidente lo es—, que, de forma indirecta, pueden determinar también que quede vacante la presidencia de la Cámara.

Ciertamente, las fórmulas que se utilizan en los diferentes reglamentos parlamentarios para abordar el cese o la remoción de los miembros de la Mesa tienen algunas

---

<sup>42</sup> Aunque puedan ser jurídicamente viables las mociones en las que se plantee la destitución por motivos políticos, la prudencia aconseja ante el silencio normativo, considerar que tales pronunciamientos no podrán tener consecuencias jurídicas. Solo en el caso de una previsión expresa en este sentido permitiría reconocer efectos vinculantes a la exigencia de responsabilidad política del Presidente de la Cámara. Vid. SANZ PÉREZ, Á.L., (2017) “Las Mesas y sus presidentes...”, *op. cit.*, pp. 109-110.

<sup>43</sup> Artículo 18 de la Ley 3/1982, de 25 de marzo, del Parlament, del Presidente y del Consell Executiu de la Generalitat (DOGC, núm. 216, de 21 de abril de 1982). La ley en cuestión está derogada en la forma indicada por la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, que mantiene la vigencia del artículo 11, referido a las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los miembros del Parlament. Sobre los precedentes de esta disposición y la regulación defectuosa de la misma, vid. PITARCH SEGURA, I.E., “Acerca de la responsabilidad política...”, *op. cit.*, pp. 2016-2019.

<sup>44</sup> Esta cuestión se regula expresamente en la Disposición Adicional primera del Reglamento del Parlamento de Navarra con la reforma operada en la I Legislatura (Boletín Oficial del Parlamento de Navarra, I Legislatura, núm. 21, p.37). En esta misma línea, se regula la cuestión en los reglamentos del País Vasco (art. 35.e), Asturias (art. 52.c) y Murcia (art. 49).



semblanzas; 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, además de las que están también previstas en los Reglamentos del Congreso y del Senado: la pérdida de la condición de diputado (por extinción del mandato, fallecimiento o incapacidad, incompatibilidad sobrevenida, 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 candidatos<sup>45</sup>. Algunos reglamentos parlamentarios contemplan, además, la posibilidad de remoción de los miembros de la Mesa<sup>46</sup>. En otros, no se contempla 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 parlamentario<sup>47</sup>. 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 Cámara<sup>48</sup>.

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

---

<sup>45</sup> 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 Corts Valencianes; 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.

<sup>46</sup> Artículos 35.e) del Reglamento del Parlamento del País Vasco; y 39 del Reglamento del Parlamento de Navarra.

<sup>47</sup> Artículos 52.c) Reglamento del Principado de Asturias; y 49.c del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia.

<sup>48</sup> 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. Vid. *Informe jurídic relatiu als acorda a adoptar amb relació a l'escrit 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.

causa, en el sentido de que no son portavoces de aquellos en el órgano de gobierno”<sup>49</sup>. Sin embargo, la práctica habitual, aunque el reglamento parlamentario 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 sustituto.

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 político<sup>50</sup>. 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 políticos<sup>51</sup>.

Resulta preocupante que la decisión de un partido de expulsar a uno de sus miembros pueda suponer automáticamente del cese del cargo en la Mesa, especialmente en aquellos casos en el miembro expulsado pertenece a un grupo minoritario y, más aún, si el diputado en cuestión ocupa el cargo la presidencia de la Cámara<sup>52</sup>. Aun admitiendo que la tesis de la doble legitimación podría explicar la medida normativa<sup>53</sup>, lo cierto es que esta posibilidad, en el caso que hemos indicado, responde a una visión partidista de

---

<sup>49</sup> Vid. IGLESIAS MACHADO, S. (2016), “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, p. 152.

<sup>50</sup> Vid., ARCE JANÁRIZ, A, “La Junta General del Principado” [<https://www.unioviado.es/constitucional/miemb/arce/JuntaGeneralPrincipado.html>].

<sup>51</sup> Vid. MARAÑÓN GÓMEZ, R. (2016), “El estatuto del diputado en los reglamentos parlamentarios autonómicos”, Salvador IGLESIAS MACHADO y Raquel MARAÑÓN GÓMEZ (coord.), *Manual de Derecho Parlamentario Autonómico*, Dykinson-Parlamento de Canarias, p. 112.

<sup>52</sup> 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 Estatuto, 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. VISIEDO MAZÓN, F.J., “La realidad de los parlamentos...”, *op. cit.*, pág. 152.

<sup>53</sup> Vid. BLASCO ESTEVE, A. (2017), “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>].

la institución y debilita la figura del presidente y su naturaleza orgánica<sup>54</sup>. Sería más respetuoso con la función institucional que están 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. Menos problemas plantea, 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 cualificada. 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 recurrentes<sup>55</sup> 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.

### III. CONCLUSIONES

---

<sup>54</sup> Vid. BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., *La presidencia del Congreso de los Diputados...*, pp. 186-187.

<sup>55</sup> 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 4º].

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 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 deben conformarse a partir de la suficiente participación de las principales fuerzas que tienen presencia en las asambleas. Pero esa participación partidista no debe llevar a extremos absurdos cuando está en juego el mantenimiento en el cargo del Presidente de la cámara. 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. Las singularidades de autonormación parlamentaria en el ámbito autonómica son novedosas y sugerentes, aunque no exentas de problemas.