

La Mesa de la Asamblea de Madrid

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II.-COMPOSICIÓN. 1. Miembros y número. El problema de la representación de los grupos parlamentarios. 2. Elección. Momento de la elección. Forma. 2.1. *Elección*. 2.2. *Momento*. 2.3. *Forma*. 3. Cese. Cobertura de la vacante. 3.1. *Cese*. 3.2. *Cobertura de la vacante*. III.-COMPETENCIAS DE LA MESA. CLASIFICACIONES. 1. Según su participación en el proceso de toma de decisiones. 2. Según se trate de potestades regladas o discrecionales. 3. Por razón de la materia. IV. DE GOBIERNO INTERIOR. V. PODERES DISCIPLINARIOS. VI. DIRECCIÓN DE LOS TRABAJOS. 1. Programación. 2. Distribución de los asuntos. 3. Ordenación de los debates. VII. CALIFICACIÓN Y ADMISIÓN DE ESCRITOS. VIII. LA MESA COMO ÓRGANO RECTOR. IX. FUNCIÓN REPRESENTATIVA. X.-COMPETENCIAS DE LOS VICEPRESIDENTES Y SECRETARIOS. XI.-FUNCIONAMIENTO. XII.-CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

La estructura de la Asamblea de Madrid participa, como cabe esperar, de los rasgos característicos del resto de los parlamentos españoles actuales, a su vez buenos ejemplos del estado de evolución organizativa del parlamento contemporáneo. «El esquema de lo parlamentario nacional se repite hoy casi sin variación por arriba del Estado (y muy significativamente en el Parlamento europeo) y con demarcaciones territoriales intraestatales, como ocurre en España con los Parlamentos de las Comunidades Autónomas»¹. Va a serle de aplicación a la Asamblea de Madrid, por tanto, buena parte de las observaciones que se formulan hoy acerca de otras cámaras, o de la institución parlamentaria en general. Más en particular las consideraciones hechas sobre las Cortes Generales o las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas valdrán con pequeñas correcciones, para la institución representativa de Madrid².

Una de las características del parlamento contemporáneo —consecuencia del proceso de creciente racionalización³ que viene operándose desde principios de este siglo— es su estruc-

* Letrado-Director de Gestión Parlamentaria y Comisiones de la Asamblea de Madrid.

¹ Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás: «Las Mesa, órganos rectores colectivos de las Cámaras», en *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, núm. 7, pág. 210.

² *Ibidem*.

³ Arce Janariz, ocupándose del origen de la técnica de la colegialidad en la dirección parlamentaria refiere tanto su vertiente de «medida de racionalización organizativa», como la de «instrumento de adaptación de la estructura del poder de dirección a Cámaras política y socialmente heterogéneas» («La Mesa y la Junta de Portavoces en el Derecho Parlamentario Europeo», en *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, dirigido por Gil-Robles, Gil-Delgado. PPE. 1997, página 141 y ss.)

tura orgánica compleja, acorde con la «división del trabajo» indispensable para responder a la mayor complejidad y cantidad de las tareas que le ocupan y al fenómeno de integración de los parlamentos en grupos. Es común, en este sentido, iniciar cualquier descripción o crítica de elementos organizativos parlamentarios recordando⁴ que «el Parlamento es hoy un complejo orgánico» (Rubio Llorente)⁵, constitutivo de «una articulación operativa... de elementos organizativos internos instituidos para permitir y facilitar el desenvolvimiento de las actividades parlamentarias» (Cotta)⁶.

- En el marco de esta estructura orgánica de los parlamentos se distinguen, a su vez, los denominados «órganos de dirección y gobierno interior», que son (en palabra de Solé-Tura y Aparicio⁷) «aquéllos que al coordinar y dirigir la actividad parlamentaria constituyen el elemento de conexión y soporte de los órganos más directamente encargados de la realización de las funciones propiamente parlamentarias». Se identifica⁸ entre aquéllos al Presidente, a la Mesa y a la Junta de Portavoces, mientras que los otros órganos, «más directamente encargados de la realización de las funciones propiamente parlamentarias», a los que se suele denominar como «funcionales», serían el Pleno, las Comisiones, las Ponencias, e incluso la Diputación Permanente.
- A su vez, dentro de los órganos de gobierno se ha distinguido⁹ entre los que han sido dados en llamar respectivamente «órganos rectores» (Presidente y Mesa) y «órganos representativos» (Junta de Portavoces). Los *órganos rectores* son descritos como «instancias fundamentalmente técnico-administrativas encargadas de impulsar los trabajos de la Cámara y que desenvuelven su actividad con objetividad e imparcialidad aplicando normas reglamentarias, frente a los *órganos representativos* de los grupos parlamentarios que pertenecerían al mundo de la lucha política y partidaria y que representarían intereses específicos y fragmentarios de partido o coalición»¹⁰. La Mesa respondería «a una lógica burocrática (Bureau se llama en la Asamblea Nacional Francesa), como órgano de apoyo al Presidente (*Ufficio di Presidenza* se llama en la Cámara de Diputados italiana, *Praesidium*, en el Bundestag alemán) en la dirección administrativa; la Junta de Portavoces (de los grupos parlamentarios) o Conferencia de Presidente (de los Grupos Parlamentarios), según se la conoce generalmente en los Parlamentos de Europa, a una lógica más partidaria como órgano de control sobre el Presidente en los asuntos más propiamente políticos»¹¹.

⁴ Así, Torres Muro, J. : *Los órganos de gobierno de la Cámara*. Congreso de los Diputados, 1987, pág.21; Cano Bueso, J.: «Función y potestades de la Mesa y de la Junta de Portavoces en el Derecho Parlamentario de las Comunidades Autónomas», en *Parlamento y Derecho: Seminario sobre Derecho Parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1991, pág. 239; Santaolalla López, F.: *Derecho Parlamentario Español*. 2.ª edición, Madrid, 1990, pág. 160; Ojeda Escobar, A.: «La Presidencia de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas», en *II Jornadas de Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas*, Parlamento de Canarias, 1986, pág. 24.

⁵ «El Parlamento y la representación política», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. Madrid, 1985, pág. 168.

⁶ «Parlamento», en Bobbio y Mateuci, *Diccionario de Política*. Siglo XXI editores, Madrid, 1983.

⁷ *Las Cortes Generales en el sistema constitucional español*. Madrid, 1984, pág. 120.

⁸ Fraile, M.: *Introducción al Derecho Constitucional español*. Madrid, 1975, pág. 551. Santaolalla López, F. ob. cit., pág. 160.

⁹ Se hacen eco de esta distinción, entre otros, Recoder de Caso, E.: «Comentarios al artículo 72 de la Constitución», en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por Garrido Falla. 2.ª edición. Madrid, 1985. Torres Muro, ob. cit., Santaolalla López, ob. cit.

¹⁰ Cano Bueso, ob. cit. pág. 240.

¹¹ Arce Janariz. ob. cit. pág. 142.

Ahora bien, una vez apuntada esta distinción los autores se aplican, de inmediato, a matizarla y formular reservas; especialmente expresivo es, en este sentido, Cano Bueso¹² al calificar la distinción referida de «visión dicotómica, tendenciosamente hiperbolizada en su inicial formulación» que «nos presenta dos *tipos ideales* y contrapuestos de órganos parlamentarios que, en cuanto estrictas configuraciones en el sentido weberiano, no existen en la realidad».

- Por lo que respecta a la Mesa, ésta fue definida, gráficamente, por Pérez Serrano¹³ como «el órgano encargado de dirigir los debates, trazar el orden de los debates, velar por el Reglamento, aplicar sanciones disciplinarias y defender a las minorías y a los parlamentarios y aún a la Cámara misma frente a cualesquiera ataques o agresiones». En el proceso de racionalización (influido, a su vez, por el protagonismo de los grupos políticos) del Parlamento se ha operado un incremento de las funciones de la Junta de Portavoces (Conferencia de Presidentes), así como un deslinde en la articulación del órgano rector colegiado (Mesa) y del monocrítico (Presidente). De modo que la definición de la Mesa, desde el punto de vista funcional, va a venir dada, fundamentalmente, por sus competencias respecto a los otros dos órganos de gobierno, y por su posición, respecto a los mismos, en los procesos de toma de decisión¹⁴.
- En torno a esta cuestión, son de especial interés las observaciones formuladas por Arce Janáriz¹⁵, para quien el esquema clásico de los órganos de gobierno al que nos referimos anteriormente (según el cual la Mesa responde a una lógica técnica, mientras la Junta de Portavoces responde a una lógica partidaria), «de haber sido real en algún momento, ha quedado hace ya tiempo ampliamente superado. En el Parlamento actual no hay otra lógica que la partidaria, impuesta por la definitiva dominación de los Grupos Parlamentarios sobre toda estructura interna en la organización de las Cámaras, y aplicada tanto a la Junta de Portavoces en su dirección política como a la Mesa en la dirección más técnica y administrativa. Son los grupos quienes, a través de la Mesa y de la Junta de Portavoces, realmente dirigen a los Parlamentos».

«Quizá, en la medida en que eso es así —prosigue Arce Janáriz— el mantenimiento de los dos órganos por separado pueda juzgarse artificial». Sin embargo, recuerda el autor «que en ninguna Cámara el binomio Mesa/Junta de Portavoces se ha reducido a unidad»¹⁶.

«En todo caso, tal vez no sea enteramente aventurado decir que si el binomio Mesa/Junta de Portavoces se mantiene es no tanto o no sólo porque responda a una necesidad organizatoria objetiva de la dirección parlamentaria, sino en buena medida porque ahora responde sobre todo a una necesidad organizatoria interna de los grupos parlamentarios, que pueden, gracias a esa dualidad orgánica, repartir entre sus diputados las tareas de dirección parlamentaria, confiando a sus representantes en la Mesa la expresión del criterio del Grupo en los asuntos técnicos y administrativos y dejando, en cambio a sus portavoces o presidentes la fijación en la Junta o Conferencia de posiciones en los asuntos de mayor significación política».

Concluye el autor citado aludiendo, agudamente, a una suerte de principio de verticalidad en las relaciones entre Mesa y Junta de Portavoces que ha venido a sustituir al ante-

¹² *Ibidem*.

¹³ *Tratado de Derecho Político*, pág. 777.

¹⁴ De ello nos ocupamos más adelante, al tratar la clasificación de las funciones de la Mesa en razón de su posición en dichos «procesos».

¹⁵ *Ob. cit.*, pág. 142.

¹⁶ En el Parlamento Europeo, la Mesa ampliada (que fundía la Conferencia de Presidente con la Mesa, sin perjuicio de mantener a ésta como órgano diferenciado) instaurada en 1981 se suprimió en 1993. En Bélgica aunque en la Mesa de la Cámara de Representantes se integran también los portavoces de los grupos que sobrepasan un mínimo de diputados, funciona, además, la Conferencia de Presidentes. *Ibidem*, pág. 142.

rior principio de horizontalidad explicativo de la relación entre los ámbitos funcionales de ambos órganos.

Ahora el «rango interno en el grupo parlamentario» superior del portavoz (o presidente) del grupo parlamentario sobre los miembros de éste pertenecientes a la Mesa determinan una cierta «jerarquización», de hecho, del órgano en que se integran aquéllos (la Junta de Portavoces) sobre la Mesa; jerarquización que inspira bien fórmulas de «control previo» que —bajo la apariencia de colaboración o concurrencia— obligan a la Mesa (aún en materias de su competencia) a evacuar consultas con la Junta de Portavoces o a obtener su conformidad, bien fórmulas de control «*ex post facto*», que dejan a la Mesa la decisión en primera instancia y a la Junta de Portavoces su eventual revisión».

II. COMPOSICIÓN

1. Miembros y número. El problema de la representación de los grupos parlamentarios

Según dispone el artículo 48.2 del Reglamento: «La Mesa estará compuesta por el Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios».

- Esta composición se ha mantenido inalterada desde el origen de la institución¹⁷; presentando desde entonces un toque de singularidad en el ámbito las asambleas legislativas territoriales, en el cual la solución generalizada es una Mesa compuesta por cinco personas, concretamente: un presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios¹⁸. Las excepciones son el Parlamento de Cataluña, donde hay cuatro secretarios, y la Asamblea de Madrid, con tres vicepresidentes y tres secretarios. El caso andaluz también presenta un rasgo original, por cuanto aun estando compuesta la Mesa (según el artículo 27.2 de su Reglamento) por el Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios, el artículo 37.1 dispone que «tendrán derecho a designar un vocal los partidos, federaciones y coaliciones que, habiendo concurrido a las anteriores elecciones y obtenido en las mismas representación suficiente para constituir Grupo Parlamentario, no estuvieran presentes en la Mesa»¹⁹.

La funcionalidad y el sentido de las singularidades reglamentarias catalana, andaluza y madrileña atienden al deseo de que estén representados el mayor número de Grupos Parlamentarios. Sobre el número de miembros que han de componer la Mesa de la Cámara se suscitó una polémica con ocasión de la elaboración del Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982. Polémica en la que vino a terciar la doctrina; como ejemplo de ello traigamos la opinión de Recoder²⁰: «con la incorporación, en cambio, de todos los grupos políticos se fomenta una integración más efectiva y se evitan las oposiciones sistemáticas». «La exclusión de la Mesa de un determinado grupo provoca normalmente, actitudes obstruccionistas, actitudes que conviene evitar, puesto que entorpecen seriamente el buen funcionamiento de la Asamblea»²¹. El propio

¹⁷ Art. 29 del R.A.M. de 18 enero de 1984, literalmente idéntico al artículo 48.2 del vigente Reglamento

¹⁸ Por ejemplo Reglamento Galicia: art. 29.2, (pero de forma original habla de 1 Secretario y 1 Vice-secretario); R. Cortes Castilla; La Mancha, art. 31.2; Reglamento Parlamento, Cantabria, art. 28.2; R. Parlamento Andalucía, art. 27.2 (vocales 37-1).

¹⁹ Según el artículo 37.2 Reglamento del Parlamento Andalúz estos vocales «serán designados el mismo día y después de la elección de la Mesa»

²⁰ Comentario al artículo 72, en Garrido y otros: *Comentario a la Constitución*, Madrid, 1985, 2.ª edición.

²¹ Torres Muro, ob. cit., p. 169, recordando a su vez el caso de la exclusión de las minorías de la Unión conservadora citado por SOLANA en *Historia parlamentaria del socialismo*, 1975.

Tribunal Constitucional se ha manifestado, si bien tangencialmente, sobre este aspecto; así, en su sentencia 141/90²² se hace notar que «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».

- En este sentido, merece la pena referir hasta qué punto las previsiones reglamentarias de la Asamblea de Madrid de una Mesa amplia han proporcionado de hecho esa representación del mayor número de grupos parlamentarios en la misma. En la I Legislatura (con 94 diputados, 54 del G.P. Socialista, 34 del G.P. Popular y 9 del G.P. Comunista) resultó la siguiente composición de la Mesa: Presidente (G.P. Socialista), Vicepresidente Primero (G.P. Socialista), Vicepresidente Segundo (G.P. Popular), Vicepresidente Tercero (G.P. Comunista), Secretario Primero (G.P. Socialista), Secretario Segundo (G.P. Popular) y Secretario Tercero (G.P. Socialista).

En la II Legislatura (con 96 diputados, 40 del G.P. Socialista, 32 del G.P. Popular, 17 del G.P. Centro Democrático y Social y 7 del G.P. Izquierda Unida) resultó la siguiente composición de la Mesa: Presidente (G.P.CDS), Vicepresidente Primero (G.P. Socialista), Vicepresidente Segundo (G.P. Popular), Vicepresidente Tercero (G.P. Izquierda Unida), Secretario Primero (G.P. Socialista), Secretario Segundo (G.P. Popular) y Secretario Tercero (G.P. Socialista).

En la III Legislatura (con 101 diputados, 47 del G.P. Popular, 41 del G.P. Socialista, y 13 del G.P. Izquierda Unida) resultó la siguiente composición de la Mesa: Presidente (G.P. Izquierda Unida), Vicepresidente Primero (G.P. Popular), Vicepresidente Segundo (G.P. Socialista), Vicepresidente Tercero (G.P. Socialista), Secretario Primero (G.P. Socialista), Secretario Segundo (G.P. Popular) y Secretario Tercero (G.P. Izquierda Unida).

En la IV Legislatura (con 103 diputados, 54 del G.P. Popular, 32 del G.P. Socialista, y 17 del G.P. Izquierda Unida) resultó la siguiente composición de la Mesa: Presidente (G.P. Popular), Vicepresidente Primero (G.P. Popular), Vicepresidente Segundo (G.P. Socialista), Vicepresidente Tercero (G.P. Izquierda Unida), Secretario Primero (G.P. Popular), Secretario Segundo (G.P. Socialista) y Secretario Tercero (G.P. Popular).

Vemos que en la I y IV legislatura se ha producido la «composición paradigmática de la Mesa», perteneciendo al primer grupo parlamentario el Presidente, el Vicepresidente Primero y los Secretario Primero y Tercero; al segundo grupo parlamentario el Vicepresidente Segundo y el Secretario Segundo; y al tercer grupo parlamentario el Vicepresidente Tercero. En ambas legislaturas el primer grupo, si hubiese querido, habría obtenido además la Vicepresidencia Tercera, que, sin embargo, se ha dejado ganar al tercer grupo parlamentario.

En la II y III Legislatura, con mayorías gubernamentales simples o complejas, resultaron Mesas de composición singular, como consecuencia de los «acuerdos previos sobre la composición de la Mesa»²³. En ambos casos coincide que la Presidencia recae en el tercer grupo, la Vicepresidencia Primera en el primer grupo, la Vicepresidencia Segundo en el segundo, el

²² Recaída en el recurso de inconstitucionalidad contra la Disposicional adicional primera del Reglamento del Parlamento de Navarra de 1985. Ver nota número 37.

²³ Sobre estos «acuerdos previos sobre la composición de la Mesa», Torres Muro, ob. cit. págs. 180 y 181. Dice este autor que: «es tal su importancia que, a menudo, convierte las elecciones «en actos de formalización jurídica de la «previa decisión política».

García-Escudero Marquéz y Pendas García también advierten sobre la incidencia de estos «eventuales pactos entre grupos» que «pueden hacer ineficaz el sistema de voto limitado» previsto por el Reglamento «Comentarios al artículo 72 de la Constitución», en *Comentarios a las Leyes Políticas* (Tomo VI, pág. 428) dirigido por Alzaga Villaamil, O., Madrid, 1988.

Secretario Primero en el primer grupo y el Secretario Segundo en el segundo grupo.

- Frente a lo que pudiera considerarse respecto a que el mayor número total de Diputados de la Asamblea de Madrid (102 V, 103 IV, 101 III, 96 II, 94 I) en comparación al de las otras asambleas legislativas regionales como causa determinante del correlativo mayor número de miembros de la Mesa; téngase en cuenta el número total de parlamentarios que integran esas otras asambleas legislativas, a saber, 39 en el Parlamento de Cantabria, 67 en las Cortes de Aragón, 45 la Asamblea Regional de Murcia, 84 en las Cortes de Castilla y León, 75 en el Parlamento Vasco, 135 en Parlamento Catalán, 109 en el Parlamento Andaluz, 89 en las Cortes Valencianas. Vemos que existen parlamentos regionales con un número de diputados similar o próximo al de la Asamblea de Madrid, sin que por ello se haya recurrido a ampliar el número de miembros de la Mesa respectiva (con la excepción, como sabemos, de Cataluña, y con la particularidad andaluza).

Además, ha de advertirse que la pluralidad de grupos parlamentarios a integrar en la Mesa de la Asamblea de Madrid —en situación de normalidad— se ha reducido a tres grupos parlamentarios, salvo en la II Legislatura, en que aquélla pluralidad aumento en un grupo más. Frente a ello, en otros parlamentos regionales, con «Mesas reducidas» (de cinco miembros) conviven un mayor número de grupos parlamentarios, por la presencia de fuerzas políticas regionalistas con grupo parlamentario propio (éstos son los casos de Cantabria, La Rioja, País Vasco, Navarra, Comunidad Valenciana, Baleares, Canarias, Murcia, Aragón, Asturias, Andalucía).

2. Elección. Momento de la elección. Forma

2.1. Elección

La Mesa de la Asamblea de Madrid, al igual que la del resto de los parlamentos territoriales y la de las Cortes Generales, es electiva²⁴; la elige el Pleno de la Cámara.

Sigue la Asamblea de Madrid la regla común al Parlamento nacional y a los regionales de separar en elecciones diferenciadas y sucesivas la elección de los distintos miembros de la Mesa. El artículo 52 del Reglamento²⁵ dispone de la siguiente manera dichas elecciones: en primer lugar su procederá a elegir al Presidente, requiriéndose al efecto mayoría absoluta en primera votación, y si ésta no se obtuviera «se repetirá la elección entre los dos Diputados que hubieran alcanzado mayor número de votos en la votación precedente, resultando elegido el que obtenga más votos en la nueva votación». En segundo lugar serán elegidos simultáneamente los tres Vicepresidentes, resultando elegidos, por orden sucesivo, los tres Diputados que obtengan mayor número de votos. En tercer lugar se elegirán simultáneamente al Secretario Primero y Segundo, aplicándose el mismo criterio que a la elección simultánea de vicepresidentes, y así, resultando elegidos, por orden sucesivo, los dos Diputados que obtengan mayor

²⁴ Pérez Serrano (ob. cit., pág. 776) dice en relación con la elección de la Mesa que «constituye otro privilegio colectivo de la Cámara que, por lo menos con respecto a las Asambleas de origen popular, está reconocido por doquier». Históricamente han existido casos de nombramiento por instancias ajenas a la Cámara. Aún actualmente en el Derecho Parlamentario Comparado encontramos supuestos no electivos; el caso más conocido es el del Presidente del Senado de Estados Unidos, cargo que corresponde al Vicepresidente de la Unión; no obstante sus poderes tendrán un carácter simbólico más bien. Pérez Serrano Jauregui (ob. cit., pág. 206) advierte el influjo neopresidencialista en los supuestos contemporáneos de presidencias de las Cámaras Altas a cargo de Vicepresidentes de la nación.

²⁵ Con idéntica regulación el artículo 36 del Reglamento de 18 de enero de 1984.

número de votos. Por último, se elige al Secretario Tercero. De especial importancia es destacar que en todas y cada una de estas elecciones «cada Diputado escribirá un solo nombre en la papeleta correspondiente» (artículo 52 RAM)²⁶.

A fin de calibrar el sentido de este sistema de elecciones diferenciadas hacemos notar que en las restantes asambleas legislativas —cuyas Mesas se integran por cinco miembros— por un lado, la elección de los vicepresidentes es igualmente única, con el matiz de limitarse a dos los elegidos; y por otro lado, se da una sola elección de los dos secretarios. En comparación con ello, se deduce que el sistema de votación para la elección del tercer vicepresidente de la Asamblea de Madrid —recayendo en el tercer Diputado más votado en una elección única— persigue, en principio, que este puesto recaiga en una minoría, concretamente en el tercer grupo parlamentario en importancia²⁷. Asimismo, en coherencia con lo anterior, y a fin de no descabalar la correlación de fuerzas en la Mesa, la cuarta elección por la que se designa al Secretario Tercero, garantiza que este puesto corresponda a la mayoría. En este sentido podría decirse que la Mesa elegida para la IV Legislatura resulta paradigmática de la composición pretendida por el Reglamento²⁸. Sin embargo, debe advertirse que la misma no se verificó por el puro funcionamiento reglamentario, del que podría haber resultado un tercer vicepresidente perteneciente al grupo mayoritario (GPP) —al que también pertenecían el Presidente, el Vicepresidente Primero, el Secretario Primero y el Secretario Tercero—. Para la consecución del «paradigma de composición», según el cual la tercera vicepresidencia correspondería al tercer grupo en la Cámara, fue necesaria la renuncia de las posibilidades electivas del grupo mayoritario. Merece destacarse este antecedente, que de reiterarse de forma consciente, vendría a sentar una «convención» de la que resultase la composición de la Mesa implícita en el espíritu del Reglamento, pero no garantizada completamente en la letra de éste.

Añadamos, sólo a efectos meramente comparativos, que en el Congreso de Diputados se eligen simultáneamente los cuatro vicepresidentes, y de la misma forma los cuatro secretarios (art. 37. 2 RCD). El sistema del Senado es muy parecido al anterior; los dos vicepresidentes se eligen simultáneamente, sin que cada Senador pueda votar por más de un candidato (art. 8 RS); y los cuatro secretarios también se eligen simultáneamente, pero «con la particularidad de que cada senador puede votar hasta dos candidatos, con lo que se acentúa el principio mayoritario en la composición de la Mesa» (art. 9 RS)²⁹. En el Parlamento de Cataluña, donde —como sabemos— la Mesa se integra por dos vicepresidentes y cuatro secretarios, tantos unos como otros son elegidos en sendas elecciones de forma simultánea, y correspondiendo votar a cada parlamentario sólo por un candidato (art. 32.2 y 3 Reglamento del Parlamento de Cataluña).

2.2. Momento de la elección

El momento de la elección de la Mesa es la sesión constitutiva. Dispone, en este sentido, el artículo 51.2 art. RAM³⁰ que «los miembros de la Mesa serán elegidos por el Pleno en la sesión constitutiva de la Asamblea». En concordancia con ello la regulación del Título I, «De la sesión constitutiva de la Asamblea de Madrid» (concretamente el artículo 11.2 RAM³¹),

²⁶ Ténganse en cuenta que para la elección simultánea de los cuatro secretarios del Senado, cada senador puede escribir hasta dos nombres en su papeleta.

²⁷ Como vimos anteriormente, así sucedió en la I, II y IV Legislatura, no así en la III Legislatura.

²⁸ Presidente (primer Grupo), Vicepresidente Primero (primer Grupo), Vicepresidente Segundo (segundo Grupo), Vicepresidente Tercero (tercer Grupo), Secretario Primero (primer Grupo), Secretario Segundo (segundo Grupo), Secretario Tercero (primer Grupo).

²⁹ Santaolalla: *Derecho Parlamentario Español*, segunda edición, Madrid, 1988, página 168.

³⁰ Art. 35 antiguo RAM.

³¹ Art. 3.2 antiguo RAM.

explícitamente establece que tras la apertura de la sesión constitutiva por el Presidente de la Mesa de Edad y tras la lectura por los Secretarios de dicha Mesa del Decreto de convocatoria, de la relación de Diputados electos y, en su caso, de los recursos contenciosos electorales se procederá seguidamente a la elección de la Mesa de acuerdo con lo previsto en los artículos 51 y 52 de este Reglamento.

En el Derecho parlamentario comparado español la opción por la sesión constitutiva como momento de la elección de la Mesa es la solución dada en el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982, desde el cual se generalizó en los reglamentos de las asambleas legislativas regionales. Responde dicha solución a una simplificación del proceso de constitución de la Cámara, en contraste con la complejidad de este proceso en el Reglamento provisional del Congreso de 1977³².

2.3. Forma

Para la elección de los miembros de la Mesa se procederá mediante votación secreta por papeleta. Esta forma de votación —generalizada en los parlamentos regionales— se dispone en el artículo 52.1³³, dentro del Capítulo «de la Mesa» (Capítulo I del Título IV «De la organización de la Asamblea»); pero asimismo, y en concordancia, en el Título VI, dedicado a las «disposiciones generales de funcionamiento», en su Capítulo IV, «de las votaciones», se prescribe esa forma de votación concretamente en el artículo 125.3 b) RAM.

3. Cese y cobertura de la vacante

3.1. Cese

En el anterior Reglamento de la Asamblea no se hacía mención alguna a las causas de cese de los miembros de la Mesa, y simplemente se limitaba a dar solución a la hipótesis de vacantes (artículo 37 anterior RAM). Esta regulación (como la de la generalidad de los reglamentos de los parlamentos regionales), una vez más, era transcripción literal de la contenida en el Reglamento del Congreso de los Diputados. Una excepción a ello es el Parlamento de Cataluña en que sí se ha regulado este aspecto. El artículo 18 de la Ley del Presidente catalana dice: «El presidente y los miembros de la Mesa cesarán en sus funciones por expiración del plazo legal o *por decisión de la mayoría absoluta de los diputados. El Reglamento* puede regular otras causas de cese». Otra excepción está prevista en el Parlamento de Navarra; la Disposición Adicional Primera de su Reglamento establece como causas de pérdida de la condición de miembro de Mesa: la pérdida de la condición de Diputado, la renuncia o dimisión del cargo y el *cese o remoción del cargo acordado por el Pleno de la Cámara por mayoría absoluta de los miembros que integran la misma*; regulándose a continuación en detalle el procedimiento para dicha remoción, del que merece destacarse que estarán legitimados para proponer la remoción un grupo parlamentario o una quinta parte de los diputados que integran la Cámara.

³² Donde se preveía una Mesa interina. Incluso en el vigente Reglamento del Senado está prevista la elección de una Mesa interina, si bien para supuestos que rara vez se darán (arts. 4 y 5 R.S.).

³³ En el anterior reglamento no se contenía una disposición explícita como ésta; y así, esta forma de votación (además de deducirse de las menciones en los artículos 36 y siguientes a las *papeletas*) resultaba de lo establecido en las «disposiciones generales de funcionamiento», en su capítulo «de las votaciones», concretamente en el artículo 83.1.2.º: «procederá la votación secreta por papeletas cuando se trate de elección de personas». Ha de reconocerse entre las mejoras del nuevo Reglamento las referencias explícitas a la opción reglamentaria de detalle que corresponde en cada procedimiento parlamentario, tal es el caso de la forma de votación en la elección de la Mesa.

Ante esta ausencia de normativa sobre el cese de los miembros de la Mesa surgieron especulaciones doctrinales sobre cuáles pueden ser tenidas por causa de cese de éstos; todas ellas consideraciones aplicables al caso a la Asamblea de Madrid.

No hay duda que son causas de cese los casos de muerte, pérdida de la condición de parlamentario o dimisión. Más complicada parece la respuesta a la posible exigencia de responsabilidad política al Presidente y a los miembros de la Mesa. En este punto nos interesa traer la distinción que hizo Embid Irujo³⁴, entre el caso del Presidente y el del resto de los miembros de la Mesa. Respecto al Presidente, «frente a opiniones contrarias, me parece que no hay ningún inconveniente en admitir la posibilidad de que el mismo Parlamento que en un determinado momento eligió a un presidente, proceda en otro a su cese. En algunos textos se ha introducido ya esta posibilidad (son los casos referidos de Cataluña y Navarra), exigiéndose, eso sí, siempre la mayoría absoluta para proceder a la destitución, mientras que, recordemos, para el nombramiento en segunda votación podía bastar la simple».

Respecto a los restantes miembros de la Mesa, Embid Irujo niega tajantemente la posibilidad de sustitución por una nueva acción política destinada a cambiar la composición original de la Mesa; por cuanto, el sistema de elección de ésta viene diseñado a fin de obtener presencia de las minorías parlamentarias en la Mesa, mediante sendas votaciones simultáneas de los vicepresidentes y de los secretarios³⁵. Resulta inadmisibles que luego pretenda la remoción singularizada siquiera venga apoyada por una mayoría absoluta; pues, como bien dice el autor citado, «lo que no puede nunca pretenderse es usar la mayoría política contra la voluntad expresa de las normas». Sólo cabría, según Embid Irujo, la posibilidad de sustitución por razones políticas «en bloque» de los cargos elegidos simultáneamente (en nuestro caso los tres vicepresidente, los dos primeros secretarios, o el tercer secretario), puesto que tampoco puede pretenderse «interpretar la norma para petrificar la composición política de una Mesa que sea notoriamente distinta que la existente en el cómputo de la Cámara»³⁶.

La cuestión ha sido zanjada por el Tribunal Constitucional, en su sentencia 141/1990, de 20 de septiembre³⁷, por la que reconoce que la posibilidad de remoción de los miembros de la Mesa «entra dentro de la materia propia de los Reglamentos parlamentarios», en cuanto «aspecto concreto de la organización y funcionamiento interno de la Cámara». Así «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 decisiva al respecto» (fundamento jurídico 4.º).

El nuevo Reglamento de la Asamblea (en su artículo 53), consciente de la ausencia normativa existente al respecto, fuente de especulaciones y eventual origen de problemas interpretativos, ha venido a aclarar la cuestión, estableciendo un explícito listado de causas que hace

³⁴ Ob. cit. pág. 232.

³⁵ Caso distinto sería el Secretario Tercero de la Asamblea de Madrid, al que no podrían aplicársele los reparos formulados aquí contra la remoción. Este caso se parecía más al del Presidente.

³⁶ Ob. cit., pág. 236.

³⁷ Recaída en el proceso iniciado a partir del recurso de inconstitucionalidad (presentado por 55 diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso) contra la Disposición adicional primera del Reglamento del Parlamento de Navarra de 12 de junio de 1985, al establecer como causa de cese en el puesto de la Mesa que corresponda la «remoción del cargo acordado por el Pleno de la Cámara por mayorías absolutas de los miembros de la misma».

más difícil la justificación de admitir otras causas distintas de cese. Además de las causas de pérdida de la condición de Diputado y de la renuncia expresa (que parecen fuera de toda duda, aun sin su previsión explícita), el artículo 53 RAM prevé como causa de pérdida del cargo en la Mesa «*dejar de pertenecer a su Grupo Parlamentario de origen por alguna de las causas previstas en los apartados a) y b) del artículo 43.1 del presente Reglamento*»³⁸.

De esta regulación creemos deben destacarse tres aspectos de interés: El primero, la importancia misma de regular este aspecto, de la que debe deducirse una especial conciencia y voluntad del legislador reglamentario respecto al contenido de la normativa, con lo que debe tenderse a deducir el carácter excluyente del listado de causas del artículo 53 RAM. En segundo lugar, tiene especial interés la causa diseñada en la letra c) del artículo 53, esto es la salida del grupo parlamentario de origen por parte del Diputado electo como miembro de Mesa; salida bien por voluntad propia, bien por decisión del Grupo. Respecto a esta causa, debe reconocerse que guarda coherencia con la lógica del sistema electivo —a la que venimos aludiendo reiteradamente— de garantizar, o propiciar al menos, la representación de los grupos parlamentarios en la Mesa, impidiendo que se pervierta esta representación de los grupos parlamentarios en la Mesa. En tercer lugar, y de forma destacada, el artículo 53 RAM define el ámbito subjetivo de aplicación de sus «causas» a «los miembros de la Mesa», sin prever excepción alguna, ni explícita ni implícitamente, por lo que todo lo que anteriormente hemos considerado es de igual manera de aplicación al Presidente de la Asamblea.

3.2. Cobertura de la vacante

El artículo 54 RAM, reproducción literal del antiguo 37 del anterior RAM (a su vez, en su apartado 1, transcripción del artículo 38 del Reglamento del Congreso), dispone la forma de cobertura de las vacantes.

La regulación consiste en la remisión a la forma de elección ya vista, si bien explicitando que la misma ha de «adaptarse a la realidad de las vacantes a cubrir». Asimismo el RAM garantiza (no así lo hace el Reglamento del Congreso) que esta elección sustitutoria venga a realizarse diligentemente, en concreto, «dentro de los quince días siguientes a la producción de la vacante o al comienzo del siguiente periodo de sesiones si aquélla se hubiese producido una vez concluido el anterior».

Vista esta regulación se nos plantea un problema que no queda solucionado por la misma, a saber, cuando un miembro de la minoría pierde, por cualquiera de las causas previstas, su condición de miembro de la Mesa. En este caso, la virtual aplicación del Reglamento conduciría a la elección de un miembro de la mayoría como sustituto del cesante, miembro éste de la minoría. Por las razones que venimos exponiendo ese eventual resultado perturbaría la lógica del «sistema reglamentario de elección y composición de la Mesa»; por lo cual, lo más probable, en condiciones de normalidad³⁹, es que se renuncie por parte de los grupos par-

³⁸ Las causas del 43.1 a y b son: a) por voluntad del Diputado manifestada expresamente ante la Mesa y b) por decisión del Grupo Parlamentario, notificada expresamente a la Mesa por el Portavoz del Grupo Parlamentario correspondiente.

³⁹ Como ejemplo de lo contrario («de condiciones de no normalidad»), cabría citar la reciente elección para cubrir la vacante del Presidente del Parlamento de Asturias (sesión plenaria de 18 de marzo 1999).

Las circunstancias de este caso presentan un especial interés para la práctica y el Derecho parlamentario: 1) el artículo 52 del Reglamento del Parlamento de Asturias prevé como causa de pérdida de la condición de miembro de la Mesa la remoción por el Pleno con ciertos requisitos, a saber, que el miembro de la Mesa a remover haya abandonado el Grupo Parlamentario con el que fue elegido, que la propuesta de remoción provenga de un grupo parlamentario o de la quinta parte de los diputados miembros de

lamentarios a rivalizar por ese puesto vacante con el grupo parlamentario al que pertenece el cesante, respetándose, así, la elección del candidato propuesto por este grupo. Antecedentes en este sentido pueden encontrarse; así, durante la IV Legislatura se produjeron las sustituciones del vicepresidente primero (D. Roberto Sanz Pinacho sustituye a D. Tomás Burgos Beteta —D.S. número 190, 6 de junio de 1996—), del secretario primero (en dos ocasiones: D. Roberto Sanz Pinacho sustituye a D. Pedro Núñez Morgades —D.S. número 135, de 21 de marzo de 1996— y Dña. Esther García-Romero Nieva sustituye a D. Roberto Sanz Pinacho —D.S. número 190, 6 de junio de 1990—) y del secretario tercero (Dña. Pilar Busó Borús sustituye a Dña. Esther García-Romero Nieva —D.S. número 190, 6 de junio de 1990—). En todos estos casos se ha respetado la candidatura del grupo parlamentario al que pertenece el cesante; optando los diputados de los restantes grupos por votar en blanco. Sucede que estos antecedentes vienen referidos a miembros todos ellos de la mayoría parlamentaria, con lo que pudiera relativizarse la verificación de la efectividad de la *convención* parlamentaria según la cual en la elección de los sustitutos de las Mesas se respeta la candidatura propuesta por el Grupo Parlamentario al que pertenecía el cesante. Entendemos que no procede dicha «relativización» atendiendo:

- 1.º Al comportamiento de los grupos de las minorías, que se abstuvieron de competir por los puestos sometidos a elección, limitándose a dejar la papeleta en blanco.
- 2.º A los antecedentes que sobre el mismo caso se han dado en las Comisiones; teniendo en cuenta que la regulación para la sustitución de estas vacantes es la misma que la aplicable a la Mesa de la Asamblea. En la totalidad de los casos de sustituciones de miembros de las minorías en las Mesas de las Comisiones las vacantes han recaído en Diputados del mismo Grupo que el cesante sustituido⁴⁰.

Por último, no debemos olvidar que el propio artículo 53 en su letra c) al establecer como causa de la pérdida de la condición de miembro de la Mesa la salida (voluntaria o

la Cámara, y, por último, que la remoción sea apoyada, al menos, por la mayoría absoluta de la Cámara. 2) Una situación de anomalía determinada por la excisión en el grupo mayoritario (Grupo Popular), si bien mayoría minoritaria al que pertenece el Presidente, convirtiéndose en el segundo grupo en importancia numérica de la Cámara. El Presidente del Parlamento es nominado, entonces, candidato por su partido a las próximas elecciones autonómica y, a su vez, lidera la presentación de una moción de censura al Ejecutivo, controlado por los «excindidos» del antiguo primer grupo. El tercer grupo (GPIU), ante estos antecedentes, presionará para que el Presidente renuncie. Finalmente éste así lo hace ante el Pleno, en los términos establecidos en el artículo 52 de reglamento parlamentario asturiano. 3) Fueron determinantes en la decisión de renunciar y en los resultados de las elecciones para cubrir las vacantes de la Mesa (hablamos de vacantes en plural porque el Vicepresidente primero —del grupo socialista— renunció a su puesto, también, como paso previo a su postulación a la presidencia de la Cámara) los «acuerdos previos sobre la composición de la Mesa» (de cuya importancia nos hacíamos eco más arriba, al extremo de reconocer que convierten la elección en «actos de formalización jurídica de la «previa decisión política». Ver nota número 23). El resultado del proceso ha conducido a que la nueva «mayoría minoritaria» (el grupo socialista) asuma la presidencia, y que el nuevo segundo grupo (el grupo parlamentario popular) asuma la vicepresidencia primera.

Hacemos notar que para referirnos al órgano legislativo autónomo hemos utilizado la terminología adoptada por su Reglamento tras la última reforma, esto es, *Parlamento de Asturias*. No obstante el Estatuto de Autonomía mantiene la denominación de *Junta General del Principado de Asturias*.

⁴⁰ Como ejemplos: Vicepresidencia de la Comisión de Economía y Empleo: la diputada Sánchez Peral (G.P.I.U.) es elegida en sustitución del diputado Misiego Gascón (G.P.I.U.) (*Diario de Sesiones*, número 628, de 11 de mayo de 1988); Vicepresidencia de la Comisión de Presidencia: la diputada Martín Barrio (G.P. Socialista) es elegida en sustitución de la diputada Almazán Vicario (G.P.S.) (D.S., número 718, 18 de noviembre de 1998).

forzada) del Grupo Parlamentario vienen a reforzar y explicitar la «lógica del sistema de elección y composición de la Mesa», según la cual se propicia la mayor presencia posible de los Grupos Parlamentarios en la Mesa, y se trata de garantizar la estabilidad de dichas presencia.

En todo caso, y a la vista de lo dicho cabe comentar que el problema de la cobertura de las vacantes de la Mesa es paradigma de la inevitable insuficiencia que va a encerrar siempre todo reglamento parlamentario, de modo que, aún en aspectos en los que su voluntad de regulación es cierta y expresa (tal sería el caso del Reglamento de la Asamblea de Madrid respecto a la «elección y composición de la Mesa»), su «letra» deja resquicios para soluciones contrarias, requiriéndose la actuación de la *convención* parlamentaria para salvar aquella *voluntas legislatoris*⁴¹. De nuevo habrán de jugar un papel central los denominados «acuerdos previos sobre la composición de la Mesa».

III. COMPETENCIAS DE LA MESA. CLASIFICACIONES

Las funciones que corresponden a la Mesa vienen relacionadas de forma sistemática por el artículo 49.1 del Reglamento. Este precepto amplía en número y detalle las que se recogían en el artículo 30.1 del anterior Reglamento; precepto éste que, a su vez, reproducía el artículo 31 del Reglamento del Congreso de los Diputados, si bien completándolo con dos subpartados no previstos en este último, relativos, respectivamente, a plantillas de personal y ubicación de los Grupos Parlamentarios en el Salón de Plenos.

Clasificaciones

El elevado y heterogéneo número de competencias que se atribuyen a las Mesas de los parlamentos en España —por inspiración del Reglamento del Congreso de los Diputados— han llevado a la doctrina de formular clasificaciones de las mismas a fin de hacer posible una correcta comprensión del régimen jurídico de estas competencias. Diversos han sido los criterios clasificatorios utilizados. En este sentido el profesor Torres Muro⁴² usa tres, a saber:

- 1) Según su participación en el proceso de toma de decisiones.
- 2) Según se trate de potestades regladas o discrecionales.
- 3) Por razón de la materia

Otros autores han propuesto otros puntos de vista para esta clasificación, o compartiendo alguno de ellos; sin embargo han distinguido categorías distintas. Por ejemplo, Cano Bueso⁴³ en su clasificación en razón de la materia, distingue categorías no exactamente iguales a las propuestas por el autor antes citado.

⁴¹ Dicen García-Escudero Márquez y Pendás García: «La solución ha de venir dada por vía de una *costumbre parlamentaria* que lleve consigo una autolimitación de la mayoría, en virtud de la cual se respete la composición originaria del órgano de gobierno. Hasta ahora (1988), en el vigente régimen constitucional, la reiteración de actos y la *opinión iuris* que su realización refleja parecen apuntar en el sentido indicado, avalado por sólidas razones de estabilidad política e institucional». Ob. cit. pág. 428.

⁴² Ob. cit., págs. 186 y ss.

⁴³ «Función y potestades de la Mesa y Junta de Portavoces», en *Parlamento y Derecho: seminario sobre Derechos Parlamentario*. Vitoria, 1990.

1. Según su participación en el proceso de toma de decisiones⁴⁴

Clasificación en razón de la posición que ocupa la Mesa como órgano más de los que participan en el proceso de toma de decisiones.

Cabe destacar la importancia de esta clasificación de las funciones de la Mesa, en cuanto pone de manifiesto la posición de cada órgano de gobierno en los procesos de toma de decisión, y viene a proporcionar un índice de la relevancia de cada uno de aquéllos en el contexto orgánico parlamentario.

Por nuestra parte, añadimos que, a su vez, pueden resultar deducciones en sentido contrario; esto es, que a la vista de los órganos que se implican en el proceso de toma de decisión se deduce la propia importancia de esta decisión. Así, por ejemplo, en el ejercicio de la función disciplinaria, el artículo 34 RAM atribuye a la Mesa en solitario la competencia de imponer la suspensión temporal de los derechos de los artículos 15 a 21 RAM; mientras que el artículo 35 atribuye a la Mesa únicamente la competencia de propuesta y al Pleno la de decisión para imponer la suspensión temporal de la condición de Diputado.

De acuerdo con este criterio, las competencias de la Mesa pueden clasificarse en tres grandes apartados:

- a) El primero es aquél en que a la Mesa compete adoptar la resolución en el asunto de que se trate. Dentro de este apartado se distingue, a su vez, cuando corresponde en solitario a la Mesa participar y resolver el proceso de toma de decisión y cuando, por otro lado, comparte esta participación con otros órganos, normalmente con el Presidente o con la Junta de Portavoces. Es más frecuente el supuesto de participación conjunta de la Mesa y la Junta de Portavoces; en unos casos requiriéndose el parecer favorable de ésta; en otros casos bastando con darle audiencia. El artículo 61 del nuevo Reglamento ha realizado un esfuerzo destacable de codificación de las competencias de la Junta de Portavoces y de clasificación de las mismas según su actuación implique «acuerdo favorable» o mera «audiencia».

Un tercer supuesto a distinguir dentro del primer gran apartado sería aquél en que la Mesa sólo puede actuar tras la propuesta de otro órgano. Tal es el caso, por ejemplo, de la declaración de urgencia, que se hace por la Mesa, pero necesariamente a petición del Gobierno, de los grupos parlamentarios o de una décima parte de los diputados (artículo 132 RAM).

- b) Un segundo gran apartado es aquél en el que la Mesa lo que hace es proponer a otro órgano (normalmente el Pleno) que tome un determinado acuerdo.
- c) Por último cabe reconocer un tercer gran apartado en el que la Mesa es solamente oída por otro órgano (siempre el Presidente) antes de tomar una decisión; caso que se daba en el artículo 114.2 del RAM de 1984⁴⁵ para ordenar los debates y fijar el tiempo máximo de los mismos. «En principio parece que en estas situaciones la Presidencia puede resolver en el sentido que más le plazca después de haber escuchado la opinión de la Mesa»⁴⁶.

Más adelante, al ocuparnos de las competencias atendiendo a la clasificación en virtud de la materia, precisaremos qué tipo de competencia (en razón del «proceso de toma de decisión») ostenta la Mesa.

⁴⁴ Sobre esta cuestión, ver las notas 15 y 16 en que nos hacemos eco de las observaciones de Arce Jánariz

⁴⁵ Previsión que ha desaparecido en el nuevo Reglamento. Ver artículo 148 del vigente RAM.

⁴⁶ TORRES MURO, ob. cit., pág. 190.

2. Según se trate de potestades regladas o discrecionales

Esta clasificación resulta del traslado al campo del Derecho parlamentario de las categorías generales (que en nuestro país se han visto más desarrolladas en el ámbito del Derecho Administrativo) referentes al sometimiento de los poderes públicos al Derecho.

Por lo que respecta a la Mesa, si bien en algunos casos le son atribuidas potestades discrecionales, mayoritariamente le corresponden potestades regladas: aunque, en un buen número, con base en la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados (como por ejemplo, la de admisión: de interpelaciones cuando versen «sobre motivos y propósitos de la conducta del ejecutivo en cuestiones de política general», artículo 200.1 RAM; o de mociones si son «congruentes con las interpelaciones, artículo 203.3 RAM).

Precisamente «el carácter institucional de la Mesa se confirma parcialmente por el hecho de que sus competencias discrecionales suelen tener una limitada importancia política»⁴⁷ (por ejemplo, fijar el horario del Registro General, artículo 132 RAM).

Como dijimos con ocasión de la exposición del segundo criterio clasificatorio, al ocuparnos por cada una de las competencias, clasificadas por razón de la materia, haremos mención a esta distribución entre funciones regladas y funciones discrecionales de la Mesa.

3. Por razón de la materia

Seguimos la clasificación de funciones por razón de la materia propuesta por Torres Muro. Deben reseñarse otras clasificaciones por razón de la materia; así la propuesta de Cano Bueso⁴⁸ que distingue entre funciones administrativas, funciones representativas, funciones registrales, funciones disciplinarias y funciones de clasificación y tramitación de escritos.

Se pueden distinguir los siguientes grandes grupos de competencias.

IV. DE GOBIERNO INTERIOR

«En primer lugar, las potestades que pueden considerarse como de gobierno interior, distinguiendo aquí, además, las propiamente de administración de las económicas y presupuestarias»⁴⁹.

La solución adoptada por la Asamblea de Madrid (como la generalidad de las asambleas legislativas regionales) sigue la opción adoptada por el Reglamento definitivo del Congreso de los Diputados de atribuir este tipo de competencia a la Mesa, a diferencia de lo que sucedía en el Reglamento provisional del Congreso de los Diputados de 1977, y de lo que sucede en el vigente del Senado (que mantiene la tradicional Comisión de Gobierno Interior).

En el anterior Reglamento de la Asamblea de Madrid el artículo 30.1 dedicaba a estas funciones los subapartados 1.º, 2.º y 3.º, que decían concretamente:

1. *Adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo, el régimen de gobierno interior de la Cámara.*
2. *Elaborar el proyecto de Presupuesto de la Asamblea, dirigir, controlar su ejecución y presentar ante el Pleno de la Cámara, al final de cada ejercicio, un informe acerca de su cumplimiento.*
3. *Ordenar los gastos de la Cámara.*

⁴⁷ TORRES MURO, ob. cit., pág. 191.

⁴⁸ «Función y potestades de la Mesa y Junta de Portavoces», en *Parlamento y Derecho: Seminario sobre Derecho Parlamentario*, Vitoria, 1990» págs. 242 y ss.

⁴⁹ Torres Muro, ob. cit., pág. 187.

A estas funciones debían añadirse las otras funciones que sobre esta materia recogía el Reglamento anterior; y que, en todo caso, tenían un anclaje en el artículo 30.1 reglamentario en virtud de la cláusula *residual* del subapartado 9.º referida a «cualesquiera otras (funciones) que le encomiende el presente Reglamento y las que en el mismo no estén atribuidas a un órgano específico». *«Aquellas otras funciones de administración»* eran:

- El nombramiento del Secretario General, a propuesta del Presidente (art. 34.2 anterior RAM).
- La fijación de la relación de puestos de trabajo y la determinación de funciones de cada uno de ellos (art. 37.3 del anterior RAM).
- La fijación del horario de Registro General (artículo 87.2 anterior Reglamento)⁵⁰.
- La adopción de medidas adecuadas... para facilitar a los medios de comunicación social la información sobre las actividades de la Asamblea (art. 94.1 anterior RAM) y la regulación de «la concesión de credenciales a los representantes gráficos y literarios de los distintos medios...» (art. 94.2 anterior RAM).

A su vez el Estatuto de Personal y el Reglamento de Régimen Interior disponían otras funciones de la Mesa sobre esta materia de gobierno interior.

El nuevo Reglamento ha hecho un importante esfuerzo por relacionar detalladamente estas funciones de gobierno interior que corresponden a la Mesa; así, el artículo 49.1 ha dispuesto un penúltimo subapartado⁵¹ dedicado a estas funciones con el siguiente tenor:

- f) *Adoptar cuantas medidas requiera el gobierno y régimen interno de la Asamblea y, en particular:*
- *La aprobación del Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid*⁵².
 - *La iniciativa de aprobación y reforma del Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid*⁵³.
 - *La aprobación de la relación de puestos de trabajo y de la plantilla presupuestaria de la Asamblea de Madrid*⁵⁴.

⁵⁰ En uso de esta competencia se adopta por la Mesa, en su reunión de 14 de junio de 1994. Acuerdo sobre calendario y horario de funcionamiento del Registro General de la Asamblea de Madrid (BOAM, núm. 173 (III), 16 junio 1994).

⁵¹ El último, con la letra g), es el dedicado a la tradicional «cláusula genérica residual de atribución de funciones» («cualesquiera otras funciones que le encomienden el Estatuto de Autonomía, ...»).

⁵² En concordancia, el artículo 85.1 del Reglamento de la Asamblea dice: «Corresponderá a la Mesa la regulación del régimen interior de los servicios administrativos de la Asamblea mediante la aprobación del oportuno Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid».

⁵³ En concordancia, el artículo 87.2 del Reglamento de la Asamblea. El artículo 87.1 atribuye al Pleno «la regulación del régimen jurídico del personal al servicio de la Asamblea mediante la aprobación del oportuno Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid». Haciendo uso de esta facultad el Pleno aprobó en su sesión de 8 de abril de 1999 la Resolución número 4/1999 por la que se aprueba el Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid (BOAM número 214, de 26 de abril de 1999). Con ello queda clarificada la cuestión del valor y fuerza de ley de dicha normativa; téngase en cuenta la jurisprudencia ordinaria —establecida en los Autos del Tribunal Supremo de 26 de enero de 1988 y de 10 de octubre de 1989 y la sentencia del T.S. de 29 de diciembre de 1990— según la cual la aprobación del Estatuto de Personal por la Mesa respectiva en el argumento para negar la fuerza de ley a la misma; no obstante, el Auto del Tribunal Constitucional 298/1985 parece admitir el valor de ley del Estatuto de Personal de alguna Asamblea legislativa autonómica, aun habiendo sido aprobado por la Mesa de la Cámara correspondiente. En todo caso, desde la entrada en vigor del nuevo Reglamento, en virtud de lo dispuesto en su Disposición transitoria tercera, quedaba clarificada la cuestión del valor de ley del Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid entonces vigente (aprobado por la Mesa el 6 de septiembre de 1988), que venía ahora a ser considerado parte integrante del Reglamento de la Cámara.

⁵⁴ En concordancia, el artículo 88 del Reglamento de la Asamblea.

- *La elaboración y aprobación del proyecto de Presupuesto de la Asamblea*⁵⁵, *la autorización de transferencias de crédito dentro del mismo*⁵⁶, *la aprobación de su liquidación, la incorporación de remanentes y la elevación al Pleno de un informe sobre su cumplimiento*⁵⁷.
- *La autorización, ordenación y disposición de gastos con cargo al Presupuesto de la Asamblea*⁵⁸.
- *La incorporación de la Cuenta de la Asamblea a la Cuenta General de la Comunidad de Madrid*⁵⁹.

Como se puede apreciar, el nuevo Reglamento ha realizado un importante esfuerzo de técnica normativa relacionando de forma ordenada las grandes funciones de gobierno interior de la Mesa en este subapartado f) del artículo 49.1.

Además de estas «grandes funciones» de gobierno interior, hay alguna otra, más específica, que queda atribuida a la Mesa en preceptos distintos del Reglamento⁶⁰; es el caso de:

- La aprobación del Reglamento del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid (artículo 235 RAM).
- La libre designación del Secretario General a propuesta del Presidente. (artículo 86.3 del Reglamento).
- «La adopción de las medidas adecuadas en cada caso para facilitar a los medios de comunicación social la información sobre las actividades de los distintos órganos de la Asamblea» (artículo 99.2 del Reglamento).
- «La regulación de la concesión de credenciales a los representantes gráficos y literarios de los distintos medios de comunicación...» (artículo 99.3 del Reglamento).
- Fijación del horario del Registro General (artículo 131 del Reglamento).

Dentro de las funciones que hemos llamado de «Gobierno Interior», anunciamos más arriba la distinción entre la propiamente «de administración» y las «económicas y presupuestarias». Concretemos que estas últimas son las referidas en los tres últimos párrafos del artículo 49.1.f) del Reglamento de la Asamblea, ocupándose respectivamente del presupuesto de la Asamblea (aprobación, transferencias, liquidación, remanente e informe), del gasto (autorización, ordenación y disposición) y de la Cuenta de la Asamblea. El resto de las funciones previstas en el artículo 49.1.f) del Reglamento de la Asamblea, así como las dispersas en el articulado del mismo (artículos 86.3, 99 y 131 del Reglamento) entran dentro de las propiamente administrativas.

V. PODERES DISCIPLINARIOS

En el segundo grupo de funciones se incluyen los *poderes disciplinarios*, que aparecen en apoyo de los que corresponde al Presidente, cuando la situación llega a ser grave, exigiendo sanciones de mayor importancia. Pueden dividirse en dos grandes grupos, según corresponda a la Mesa proponer al Pleno la toma de una decisión o sea ella misma quien lo haga. El Reglamento de la Asamblea prevé estas funciones en el capítulo V, «*De las sanciones por incumplimiento de los deberes de los Diputados*» (en el Título II, «Del estatuto de los Diputados»).

⁵⁵ En concordancia, el artículo 90.2 del Reglamento de la Asamblea.

⁵⁶ En concordancia, el artículo 90.3 del Reglamento de la Asamblea.

⁵⁷ En concordancia, el artículo 94 del Reglamento de la Asamblea.

⁵⁸ En concordancia, el artículo 93.1 del Reglamento de la Asamblea.

⁵⁹ En concordancia, el artículo 95.2 del Reglamento de la Asamblea.

⁶⁰ Con la excepción de la aprobación del Reglamento de Funcionamiento del Defensor del Menor, son las mismas que vimos en el anterior Reglamento en idéntica ubicación dispersa, fuera de la relación general del artículo 30.1 de aquel texto reglamentario.

1. En el artículo 34 se recoge la competencia de la Mesa para imponer la suspensión temporal de alguno o de todos los derechos de los Diputados reconocidos en los artículos 15 a 21 del Reglamento (asistencia a las sesiones, formar parte de las Comisiones, formular peticiones de información, recepción de documentos y actas de los órganos de la Asamblea, asignación económica, abono de las cotizaciones de la Seguridad Social); por supuesto, sin afectar a las prerrogativas parlamentarias (tratamiento y medalla, inviolabilidad y fuero especial).

Las causas están claramente tipificadas en el apartado 1.º del artículo 34 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, en sus tres párrafos: *a)* inasistencia reiterada, injustificada y voluntaria a las sesiones; *b)* quebrantamiento del deber de secreto establecido en el artículo 26.1 del Reglamento de la Asamblea; *c)* no realización de la declaración notarial de bienes, dispuesto en el artículo 29 del Reglamento.

El procedimiento que llevará, en su caso, a la imposición de la sanción, requiere, por supuesto, que la misma se declare mediante «acuerdo motivado» y previa audiencia al interesado. El acuerdo de la Mesa señalará la extensión y duración de la sanción. La sanción podrá extenderse a la parte alícuota de la subvención variable del Grupo parlamentario; no así puede extenderse al abono de las cotizaciones de la Seguridad Social.

2. Por su parte, el artículo 35 recoge la otra función disciplinaria de la Mesa, en este caso, consistente no en imponer la sanción sino en proponerla al Pleno para que éste la imponga.

El procedimiento parlamentario sancionatorio previsto en el Reglamento está rodeado de una serie de garantías, a saber: el acuerdo ha de ser motivado, adoptarse en sesión secreta, previa audiencia del interesado; además, la sanción señalará con precisión su duración. Por otro lado, y como principal garantía material de los sujetos sometidos a la potestad disciplinaria parlamentaria, el artículo 35 en su apartado 1.º tipifica suficientemente las conductas sancionables⁶¹.

3. El apartado 3 del artículo 35 del Reglamento de la Asamblea atribuye a la Mesa la función de juzgar si la actuación sancionadora pudiera ser, además, constitutiva de delito, en cuyo caso el Presidente habrá de trasladar «el tanto de culpa al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas».

Resulta de interés haber incidido en las garantías de que se ha rodeado el ejercicio de la potestad disciplinaria parlamentaria en el nuevo Reglamento de la Asamblea, tanto en el artículo 34 —referido al caso en que la Mesa impone por sí la sanción— como en el artículo 35 —supuesto en el que a la Mesa corresponde únicamente la función de

⁶¹ Artículo 35.1: «El Diputado podrá ser suspendido temporalmente en sus derechos y deberes por incumplimiento de los deberes de los Diputados en los supuestos siguientes:

- a)* Cuando, impuesta y cumplida la sanción prevista en el artículo anterior, el Diputado persistiera en su actitud.
- b)* Cuando el Diputado contraviniera lo dispuesto en el artículo 27.1 del Reglamento.
- c)* Cuando el Diputado portare armas dentro del recinto parlamentario.
- d)* Cuando el Diputado hubiere sido sancionado con la expulsión del salón de sesiones y se negare a abandonarlo, sin perjuicio de lo previsto al efecto en el artículo 31.2 del Reglamento.
- e)* Cuando el Diputado, dentro del recinto parlamentario, en sesión o fuera de ella, atentare de modo grave contra la disciplina, el orden o la cortesía parlamentaria. En este caso, si la conducta del Diputado, de obra o de palabra, provocare desorden, será sancionado por el Presidente con la expulsión del recinto parlamentario y la suspensión temporal de sus derechos y deberes, en los términos previstos en el artículo 33 del Reglamento.

propuesta. Tiene interés destacar esto por cuanto el derecho disciplinario interno de las Cámaras ha venido siendo criticado por constituir (en caso todo el Derecho Parlamentario occidental) un sistema de sanciones muy estricto sin que, consecuentemente, aumentaran las garantías para el posible «reo»⁶². Así, se ha insistido en la aplicabilidad de los principios generales del Derecho sancionador contenidos, entre otros artículos constitucionales, en el 25 de nuestra norma básica.

Cabe reseñar, en este sentido, que las innovaciones introducidas por el nuevo Reglamento en esta materia no han sido muchas:

- La ubicación sistemática de la regulación: en el Reglamento de 1984, los contenidos aludidos se encontraban en el capítulo dedicado a la «disciplina parlamentaria», dentro del Título «De las disposiciones generales de funcionamiento» (artículos 95 y 97, del capítulo VIII del Título IV); mientras que en el vigente Reglamento se encuentran en un capítulo rubricado «De las sanciones por incumplimiento de los deberes de los Diputados», encuadrado en el Título II, «Del estatuto del Diputado» (artículos 34 y 35 del Reglamento de la Asamblea).
- El artículo 34 del nuevo Reglamento, respecto a su antecesor (el artículo 95 del anterior Reglamento de la Asamblea): 1) añade una nueva causa de sanción, el incumplimiento del deber de efectuar declaración notarial de bienes (artículo 29); 2) se regula con detalle las repercusiones de la sanción sobre la subvención variable del Grupo Parlamentario afectado y sobre las cotizaciones de la Seguridad Social.
- El artículo 35 del nuevo Reglamento, respecto a su antecesor (el artículo 97 del anterior Reglamento de la Asamblea): 1) define la sanción como «suspensión temporal *en sus derechos y deberes*», mientras que antes se hablaba de «suspensión temporal *en la condición de Diputado*»; 2) se añade una causa nueva de sanción, recogida en el párrafo e) del artículo 35.1, a saber, «cuando el Diputado, dentro del recinto parlamentario, en sesión o fuera de ella, atentase de modo grave contra la disciplina, el orden o la cortesía parlamentaria. En este caso, si la conducta del Diputado, de obra o de palabra, provocase desorden, será sancionado por el Presidente con la expulsión del recinto parlamentario y la suspensión temporal de sus derechos y deberes, en los términos previstos en el artículo 33 del presente Reglamento».
- El artículo 35.3, respecto a su antecesor (el artículo 99.3 del anterior Reglamento de la Asamblea), determina que el destinatario del «tanto de culpa» juzgado por la Mesa es «el Ministerio Fiscal», en lugar del «órgano judicial competente».

VI. DIRECCIÓN DE LOS TRABAJOS

Siguiendo la clasificación de materias propuestas por Torres Muro⁶³, pasamos a referirnos a las funciones de la Mesa que atienden a la «dirección de los trabajos». En el desarrollo de los trabajos de una Cámara existen dos fases, al menos. Por un lado aquella que precede a los debates parlamentarios propiamente dichos y que incluye actos como remitir un asunto a esta u otra Comisión, etc. (es la fase en la que va a centrar su actuación la Mesa); y por otro, los debates (en esta segunda fase es el Presidente quien tiene atribuidas las funciones de dirección).

⁶² Vid. Solé Tura y Aparicio: *Las Cortes Geneales en el sistema constitucional*. Madrid, 1984, págs. 170 y 171.

⁶³ Ob. cit., 197.

A su vez, en la primera fase —en la que actúa la Mesa— pueden clasificarse las funciones de dirección en tres grandes grupos: uno dedicado a los problemas de la programación de los trabajos parlamentarios; otro, a la distribución de los asuntos entre los diferentes órganos. Y otro, final, que se ocupa de los poderes de la Mesa respecto a la ordenación de los debates.

1. Programación

Como toda organización compleja el Parlamento requiere una racionalización temporal de los trabajos de los distintos órganos que lo integran. Dentro de las tareas llamadas a esta racionalización temporal de los trabajos, cabe situar las siguientes competencias de la Mesa atribuidas en el subapartado b) del artículo 49.1 del Reglamento de la Asamblea:

- b) *Programar las líneas generales de actuación de la Asamblea y, a tal efecto, aprobar el calendario de trabajos parlamentarios del Pleno y de las Comisiones, coordinando la actividad de los distintos órganos de la Cámara.*

Esta redacción es idéntica a la del apartado 6.º del artículo 31.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, de donde pasó al apartado 6.º del artículo 30.1 del Reglamento de la Asamblea de 1984. Se trata de un precepto de contenido «genérico», llamado a ser más concretado por otras disposiciones.

En el anterior Reglamento se disponían escasos criterios o instrumentos de programación. Éstos se limitaban a las previsiones de los artículos 58 y 59, referentes a los períodos de sesiones (de septiembre a diciembre, y de febrero a junio) y a los días de la semana en que podían celebrarse sesiones (de martes a viernes). Esta ausencia de criterios e instrumentos reglamentarios de programación, unido a las incertidumbres interpretativas de algunos de ellos (así el caso del cómputo del máximo de cuatro meses de reunión dispuesto en el artículo 58 del Reglamento de la Asamblea⁶⁴) y a la falta de idoneidad de otros (la exclusión de los lunes para celebrar sesiones; tomadas del Reglamento del Congreso de los Diputados, Cámara en la que sí tenía una funcionalidad, ajena a la problemática de la región uniprovincial de Madrid), implicaron la necesidad de desarrollar los criterios e instrumentos de programación, a saber :

- El criterio interpretativo respecto al límite de cuatro meses para la reunión de la Asamblea (dispuesto en el artículo 58 del Reglamento) como 120 días anuales⁶⁵.
- La disposición, consiguiente, de un «calendario de días hábiles» con el límite de 120 días; del cual se excluía, en todo caso, la última semana de cada mes.
- La habilitación de los lunes para celebrar sesiones⁶⁶.
- La fijación del jueves, por la tarde, para la celebración de las sesiones plenarias.
- La fijación del límite de tres sesiones de Comisión cada día.

No obstante tras la experiencia parlamentaria de once años y ante el incremento de la actividad parlamentaria, especialmente la «singular» acumulación de las sesiones de Comisión, (con el problemático resultado de continuas «colisiones de convocatoria» entre las mismas), llevó a la Cámara al propósito de racionalizar aún más la temporalización de los trabajos parlamentarios, especialmente de las sesiones parlamentarias de las Comisiones; y así se aprobó la

⁶⁴ Límite establecido por el artículo 13.4 del Estatuto de Autonomía en su redacción anterior a la reforma operada por la Ley Orgánica 5/1998, de 3 de junio. Decía este precepto que «la Asamblea se reunirá (en sesiones ordinarias) durante un máximo de cuatro meses al año».

⁶⁵ Resolución de la Presidencia interpretativa sobre el periodo de sesiones de 24 de septiembre de 1987.

⁶⁶ *Ibidem*

«Resolución de la Presidencia de 23 de noviembre de 1994, sobre períodos de sesiones y sesiones ordinarias y extraordinarias de la Cámara»⁶⁷. Dicha resolución se aprobó previo parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces. Cabe destacar en ella:

- La consolidación del instrumento del «calendario de días hábiles», con explícita expresión de los criterios que ha de seguir (artículo 3). Calendario que corresponde fijar a la Mesa al inicio de cada período de sesiones.
- La atribución a la Mesa de la facultad de «habilitar» otros días distintos a los previstos en el «calendario» (artículo 4).
- La fijación del jueves como día de la semana para la celebración de la sesión plenaria semanal (artículo 5).
- la habilitación de los lunes para la celebración de sesiones de las Comisiones (artículo 7).
- La aparición de un nuevo instrumento de programación, en este caso para las Comisiones, el llamado «calendario cíclico bisemanal», en virtud del cual se fija el día de la semana en que puede reunirse cada Comisión (artículo 7).
- Se atribuye a la Mesa la posibilidad de excepcionar el «calendario cíclico bisemanal» de Comisiones (artículo 8).
- Se establece el límite máximo de tres sesiones de Comisión al día (artículo 8).

Dicho esto, destacamos dos aspectos de lo referido: por un lado, el protagonismo que se da a la Mesa en la adopción de los acuerdos e instrumentos de programación del trabajo parlamentario; por otro lado, la influencia que esta norma supletoria y la experiencia derivada de ella, durante dos años, va a tener en la configuración de esta materia en el nuevo Reglamento de la Asamblea de Madrid de 1997.

En el Reglamento vigente la regulación se contiene en el Capítulo «De las sesiones» (englobado en el Título IV, «De las disposiciones generales de funcionamiento»). Advirtamos que ella parte de la presunción, luego verificada⁶⁸, de una próxima reforma del Estatuto de Autonomía, que incidiría en este terreno, en cuanto vendría a suprimir el límite de días hábiles para celebrar sesiones, fijado en cuatro meses (interpretado curiosamente como ciento veinte días).

1. Refirámonos a los instrumentos y criterios establecidos, sobre esta materia, por el nuevo Reglamento: «Calendario de días hábiles para la celebración de sesiones ordinarias».

Este calendario se aprobará al inicio de cada período de sesiones; y será aprobado por la Mesa; ahora bien, será necesaria la audiencia previa de la Junta de Portavoces (artículo 101.2 del Reglamento de la Asamblea).

No obstante, los criterios para la fijación del calendario le vienen dados ya a la Mesa reglamentariamente en el mismo artículo 101.2 del Reglamento. Vienen a ser los previstos en la Resolución de 1994, con la diferencia de que, respecto al «primer período de sesiones» (septiembre-diciembre) ahora serán tenidos en consideración los días a partir del 1 de septiembre, mientras que en la Resolución de 1994 lo eran a partir del 1 de octubre.

2. Igualmente se fija el jueves correspondiente para la celebración de sesiones plenarios (artículo 101.3 del Reglamento de la Asamblea).

⁶⁷ Publicada en el B.O.A.M. (III) núm. 197, de 24 de noviembre de 1994.

⁶⁸ Ley Orgánica 5/1998, de 3 de julio (B.O.E. 8 de julio de 1998). El artículo 14.1 del Estatuto de Autonomía en su nueva redacción se limita a decir que «los periodos ordinarios de sesiones serán dos al año: el primero de septiembre a diciembre y el segundo de febrero a junio».

3. Separándose de la Resolución, no se acoge el «calendario cíclico» de sesiones de Comisiones, sino que se remite a unos «criterios generales de ordenación temporal» que establecerá la Mesa (artículo 101.4 del Reglamento de la Asamblea). No obstante, la Mesa a la hora de fijar estos criterios (Acuerdo de 14 de febrero de 1997, sobre criterios generales de ordenación temporal para la celebración de sesiones ordinarias del Pleno y de las Comisiones Parlamentarias), ha venido a acoger un «calendario cíclico» como el de la Resolución, si bien con una periodicidad semanal, en vez de bisemanal.
4. Se prevé (artículo 101.5 RAM) un «calendario de trabajos parlamentarios del Pleno y de las Comisiones para cada período de sesiones» que se aprobará al inicio de cada período por la Mesa, si bien oída la Junta de Portavoces; y ello en cualquier caso, «de acuerdo con lo previsto en los apartados anteriores» (artículo 101.3 y 4 del Reglamento de la Asamblea), con lo que, al parecer, este calendario le vendrá prácticamente perfilado ya a la Mesa. A este calendario se refiere el apartado 6 *in fine* del artículo 101, en cuanto prevé su alteración como consecuencia de las puntuales autorizaciones de celebración de sesiones de Pleno o Comisión en días distintos a los prefijados.
5. Como acabamos de avanzar, el apartado 6 del artículo 101 prevé la necesidad de que las Comisiones o el Pleno celebren sesión en día distinto al prefijado, respectivamente, en los apartados 3 y 4 del artículo 101 (por remisión, el Acuerdo de la Mesa de 17 de febrero de 1997, arriba aludido). En ese supuesto la autorización corresponderá a la Mesa, si bien, una vez más, oída la Junta de Portavoces. Precisemos que el supuesto de hecho presenta dos modalidades, según se trate la fecha, en que se pretenda celebrar la sesión no prefijada, de día hábil o de día no hábil; así, en aquel caso el Reglamento habla estrictamente de «autorizar la celebración», mientras que en el otro caso habla de «disponer la habilitación para la celebración». Se utilizan, vemos, términos diferentes; ahora bien los requisitos para adoptar el correspondiente acuerdo son los mismos.

Como conclusión, este artículo 101 del Reglamento de la Asamblea viene a desarrollar la atribución genérica del artículo 49.1.b) del Reglamento respecto a la programación de los trabajos parlamentarios; y de su regulación se desprende el protagonismo de la Mesa en la aprobación de instrumentos y criterios de programación, si bien con la necesidad de oír a la Junta de Portavoces en algunos casos, como hemos visto.

- El instrumento clásico de programación de los trabajos parlamentarios, si bien a corto plazo, ha sido el orden del día; regulado en los artículos 106 a 110 del Reglamento de la Asamblea. Según esta regulación, la Mesa, en principio, queda excluida de la fijación del mismo, tanto respecto a las sesiones del Pleno, como respecto a las sesiones de las Comisiones, correspondiendo respectivamente dicha competencia en un caso: al Presidente, de acuerdo con la Junta de Portavoces (artículo 106.1); en el otro caso, a la Mesa de la Comisión correspondiente, de acuerdo con el Presidente de la Asamblea (artículo 107.1).

Merece hacerse notar esta asimetría en el órgano de gobierno competente para fijar el orden del día del Pleno y de las Comisiones, por cuanto existe la figura del portavoz del Grupo parlamentario en el seno de las mismas, reproduciendo la operatividad del portavoz llamémosle «general» en el ámbito global de la Cámara. Se aprecia una cierta renuencia en los Reglamentos a reconocer abiertamente⁶⁹ esta figura de los portavoces de los grupos en las

⁶⁹ Con el nuevo Reglamento se ha dado carta de naturaleza a la figura del Portavoz (y del Portavoz Adjunto) del Grupo Parlamentario en la Comisión. Así el artículo 64.

Comisiones; figura que, sin embargo, se ha consolidado de hecho en la vida parlamentaria de nuestra Asamblea. Son estos portavoces quienes materialmente forman el criterio de su grupo respecto al orden del día de las sesiones de Comisión, aunque formalmente éste sigue siendo adoptado por la Mesa de la Comisión.

Ahora bien, aunque a la Mesa no le compete directamente la fijación de los órdenes del día, sin embargo el Reglamento sí le atribuye funciones relacionadas directamente con este «instrumento de ordenación de los trabajos», así:

- El establecimiento de «normas generales sobre fijación del orden del día del Pleno», con especificación de los criterios materiales y formales de inclusión de asuntos y distribución de iniciativas por Diputados o por Grupos Parlamentarios. Competencia ésta para cuyo ejercicio es necesaria la concurrencia de la voluntad favorable de la Junta de Portavoces.

Importa destacar que este instrumento normativo – «normas generales sobre fijación del orden del día del Pleno»– constituye una novedad introducida en el nuevo Reglamento (artículo 106.2), inexistente en el anterior⁷⁰. No obstante, «de hecho», en base a las genéricas competencias de la Mesa para «adoptar cuantas medidas requiera la organización del trabajo parlamentario», y ante la necesidad práctica de una racionalización en ese sentido, la Mesa (de acuerdo con la Junta de Portavoces, en virtud de lo previsto en el artículo 39.1 del anterior Reglamento) adoptó el acuerdo de 4 de julio de 1995 sobre «programación de las líneas generales de actuación de la Asamblea y calendario de actividades inmediatas del Pleno y de las Comisiones»; cuyos puntos 3, 4 y 5 del acuerdo primero contienen unas normas generales sobre fijación del orden del día del Pleno.

El último acuerdo sobre esta materia adoptado se refiere a la concreta ordenación de las preguntas de contestación oral en Pleno incluidas en cada orden del día (Acuerdo de la Junta de Portavoces en su reunión de 23 de febrero de 1999)⁷¹. Ahora bien, este acuerdo presenta unas características peculiares⁷², por lo que no cabe asimilarlo formalmente a las «Normas generales» previstas en el artículo 106.2 del Reglamento de la Asamblea.

- La fijación del «calendario de trabajos parlamentarios» previsto en el artículo 101.5 del Reglamento de la Asamblea, al que habrá de ajustarse la fijación del orden del día de las Comisiones (artículo 107.2 del Reglamento de la Asamblea).
- Asimismo, la disposición de unas «normas generales sobre fijación del orden del día de las Comisiones» con las mismas características que las que prevé el artículo 106 del Reglamento de la Asamblea para el Pleno; e, igualmente, con el requisito de que en el acuerdo concurra el criterio favorable de la Junta de Portavoces. Como en el caso de las «normas para el Pleno», este instrumento constituye una innovación del vigente Reglamento; no existen inspiradores precedentes normativos de este instrumento; ha sido la mera funcionalidad experimentada de estos «criterios» respecto al Pleno los que han llevado a que su reconocimiento reglamentario se extendiera también a las Comisiones.

⁷⁰ El artículo 63 del anterior Reglamento, antecesor del artículo 106 del actual Reglamento no habla de estas «Normas».

⁷¹ Por este acuerdo se dispone: 1) el agrupamiento sucesivo de aquellas preguntas que por razón de su materia han de ser contestadas por un mismo Consejero; y 2) que, a su vez, se ordenen por el orden de prelación de las Consejerías, determinado en el Decreto 71/1995, de 30 de junio, del Presidente por el que se establece el número, denominación y competencias de las Consejerías.

⁷² Fue adoptado exclusivamente por la Junta de Portavoces, y de manera expresa se hizo constar en acta por el Presidente —a iniciativa de algún grupo parlamentario— que no constituiría ni un acuerdo ni un precedente vinculante para la próxima legislatura.

- *Modificación de los plazos.* A la Mesa, en exclusiva, corresponde (conforme al artículo 130.1 del Reglamento de la Asamblea)⁷³ acordar la prórroga o reducción de los plazos establecidos en el Reglamento. En principio el Reglamento, en el apartado 2 de ese mismo artículo, establece unos criterios a los que ha de atenerse la Mesa en el ejercicio de estas competencias, a saber: las prórrogas no serán superiores a otro tanto del plazo, ni las reducciones inferiores a su mitad. Sin embargo, el propio Reglamento permite a la Mesa «en casos excepcionales» apartarse de estos límites. Efectivamente, la Mesa ha hecho uso de estas posibilidades, pero siempre motivando la apreciación de esa circunstancia excepcional⁷⁴. Así, ha de llamarse la atención sobre la utilización verdaderamente inusual y extraordinaria de esta previsión reglamentaria.
- *Procedimiento de urgencia.* Relacionada con la modificación de los plazos procedimentales, está la posibilidad de acordar que un asunto se tramite por el procedimiento de urgencia, previsto en el artículo 132 del Reglamento de la Asamblea⁷⁵. Esta declaración de urgencia conlleva en principio reducir a la mitad la duración de los plazos previstos en el procedimiento de que se trate⁷⁶.

También aquí la competencia para el acuerdo corresponde a la Mesa de la Cámara, en exclusiva, sin requerirse dar audiencia a la Junta de Portavoces. No obstante, en la práctica (y no exclusivamente respecto a las iniciativas de las que ha de conocer el Pleno), se viene dando cuenta formalmente a la Junta de Portavoces de este acuerdo de declaración de urgencia. Es muy frecuente que se haga constar también formalmente en acta el criterio de los Grupos Parlamentarios respecto a la declaración urgencia; motivado, sobre todo, por el cariz polémico que en la mayoría de los casos rodea al uso de esta especialidad procedimental.

2. Distribución de asuntos

En los parlamentos contemporáneos, que presentan una estructura «policéntrica» (en terminología de Manzella), esto es, constituida por una pluralidad de «órganos de producción parlamentaria» (como dirían Solé Tura y Aparicio)⁷⁷, va a ser preciso que se determine el órgano ante el cual se va a tramitar la iniciativa parlamentaria. Así, por ejemplo, una pregunta de contestación oral, una comparecencia o una proposición no de ley van a poder conocerse tanto por el Pleno como por las Comisiones. Aún más, supuesto que la tramitación de estas iniciativas (u otras, como planes o programas, comunicaciones del gobierno, etc.) haya de tener lugar en una Comisión, se planteará una segunda cuestión a la hora de practicar la distribución de asuntos, a saber, a qué Comisión, de entre las existentes, corresponde conocer de la iniciativa.

Esta importante competencia (en su doble vertiente: Pleno o Comisión; qué Comisión) va a corresponder también a la Mesa, coherentemente con su papel de organizador de los traba-

⁷³ Anterior Reglamento de la Asamblea: art. 87.1.

⁷⁴ Por ejemplo, la ampliación del plazo de presentación de enmiendas al Proyecto de Ley 24/98, de Medidas para la calidad de la edificación (BOAM número 191, 10 de diciembre de 1998); o al Proyecto de Ley 29/98 de Cooperativas de la Comunidad de Madrid (BOAM número 191, de 10 de diciembre de 1998).

⁷⁵ Nótese que este precepto se encuadra entre las «disposiciones generales de funcionamiento» y es, por tanto, jurídicamente aplicable en principio a todos los procedimientos. Sin embargo, de hecho no es aplicable a aquellos procedimientos que no prevén plazo alguno, y en este sentido se viene pronunciando la Mesa sobre las comparecencias.

⁷⁶ Artículo 89 del anterior Reglamento de la Asamblea.

⁷⁷ Ob. cit., pág. 120.

jos parlamentarios. Está reconocida la misma en el artículo 49.1 c) RAM, cuando dispone que corresponderá a la Mesa «... *decidir la tramitación (de los escritos y documentos de índole parlamentaria), con arreglo en todo caso a lo dispuesto en el presente Reglamento*».

Hemos de llamar la atención sobre este último inciso, «con arreglo en todo caso a lo dispuesto en el presente Reglamento»; no hay ninguna duda acerca de la condición «reglada» de estas potestades, que vienen condicionadas en su ejercicio por las prescripciones reglamentarias. Así, por ejemplo, en el caso de las Propositiones no de Ley (que es el caso en que se pudiera apreciar más discrecionalidad en el marco de actuación de la Mesa) este órgano de gobierno, en todo caso, habrá de resolver «en función de» la voluntad del grupo proponente y de la importancia del tema objeto de la iniciativa, tal y como dispone el artículo 206.1 RAM.

- Respecto a la decisión sobre la tramitación en Pleno o en Comisión de una iniciativa a continuación señalamos algunas previsiones reglamentarias a las que ha de someterse la Mesa en el ejercicio de esta facultad: el artículo 192.3 RAM respecto a las preguntas (que podrán ser escritas, orales en Comisión u orales en Pleno); el ya citado artículo 206.1 respecto a las proposiciones no de ley; el artículo 215.2 respecto a las propuestas de resolución subsiguientes al debate de programas y planes de gobierno.
- Por lo que se refiere a la decisión de distribuir un asunto a una Comisión u otra, ello va a venir determinado por la competencia de cada una de las Comisiones permanentes existentes que se constituyan. A tal efecto el artículo 72.1 RAM prevé que «al inicio de cada Legislatura, la Mesa, previo parecer favorable de la Junta de Portavoces, acordará la constitución de las Comisiones Permanentes y establecerá los criterios de distribución de competencias» entre las Comisiones que se constituyan. En aplicación de este artículo la Mesa adoptó el consiguiente acuerdo en su reunión de fecha 4 de febrero de 1997⁷⁸.

El artículo 69.1 RAM, desde el punto de vista del «agente pasivo», insiste sobre la potestad (aunque reglada) de la Mesa para distribuir los asuntos y entre las Comisiones, cuando dispone que «las Comisiones conocerán de las iniciativas o asuntos que la Mesa de la Asamblea les encomiende, de acuerdo con su respectiva competencia».

En el mismo sentido, el apartado 2 del artículo 69 RAM, al establecer que «la Mesa de la Asamblea... podrá acordar que sobre una iniciativa o asunto que sea de la competencia principal de una Comisión, informen previamente una u otras Comisiones».

Por otro lado, y en coherencia con la regulación del artículo 72.1 RAM, el artículo 236.1 RAM dispone que será la Mesa el órgano que determine expresamente la Comisión a través de la cual se articulen las relaciones de la Asamblea con el Defensor del Menor. La Mesa ha incluido esta expresa determinación en el Acuerdo previsto en el artículo 72 RAM para la constitución de Comisiones Permanentes y la distribución de competencias entre las mismas⁷⁹. En el párrafo I.f) de este Acuerdo se determina que la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales es la competente al efecto.

- Dentro de esta competencia de decidir sobre la tramitación de las iniciativas parlamentarias, se encuadra la posibilidad que el Reglamento atribuye específicamente a la Mesa de acumular la tramitación de varias iniciativas. Así lo prevé para las preguntas el artículo 192.3.g) RAM, para las interpelaciones el artículo 200.2. d) RAM y, para las pro-

⁷⁸ (BOAM número 84, de 13 de febrero de 1997).

⁷⁹ Este acuerdo que exige el previo parecer favorable de la Junta de Portavoces, mientras que el artículo 236.1 RAM no requiere tal.

posiciones no de ley el artículo 206.1 *in fine* RAM. En los tres casos se utiliza la misma fórmula reglamentaria, a saber, «podrán acumularse a efectos de tramitación cuando sean relativas al mismo objeto o a objetos conexos entre sí».

- Aparte de las competencias propias de la Mesa para decidir sobre la tramitación de los escritos parlamentarios, la Mesa también dispone de una potestad de propuesta ante el Pleno para que sea éste el que decida sobre la tramitación —conforme a las especialidades procedimentales reglamentarias— de las iniciativas legislativas. En estos casos, la trascendencia de la decisión sobre la tramitación parece justificar su remisión al plenario de la Cámara. Estos son los casos:
 - La tramitación de iniciativas legislativas por el procedimiento de competencia legislativa plena de las Comisiones, previsto en los artículos 165 y 166. La propuesta compete a la Mesa de acuerdo con la Junta de Portavoces (apartado 1 del artículo 165 RAM).
 - La tramitación de iniciativas legislativas por el procedimiento de lectura única, previsto en los artículos 167 a 170. La propuesta compete a la Mesa, si bien de acuerdo con la Junta de Portavoces.

Por último debe hacerse notar la ubicación de la potestad a la que nos referimos; la misma se encuentra englobada en un mismo subapartado (letra c) del artículo 49.1 RAM) con las funciones de «calificar los escritos y documentos de índole parlamentaria» y de «resolver sobre la admisión o inadmisión a trámite de los mismos». Recordemos que en el anterior Reglamento, estas dos funciones se agrupaban en un apartado (4.º del artículo 30.1) distinto del que disponía, en solitario, la función de «decidir la tramitación ...» (5.º del artículo 30.1). Esta ubicación acumulada merece un comentario. Doctrinalmente⁸⁰ se han clasificado las funciones de calificación y declaración de admisibilidad por un lado, y por otro distinto la función de decisión sobre la tramitación; esta última (y así lo hemos hecho nosotros mismos en el presente trabajo) ha sido considerada una función particular dentro de la genérica de «dirección de los trabajos», que a su vez integraría —desde una lógica sistemática doctrinal— las funciones de «programación» (de las que no hemos ocupado) y las funciones de ordenación de los debates (de las que nos ocuparemos a continuación). Frente a ello las funciones de «calificación y admisión de escritos» tienen una sustantividad propia para ser considerada por la doctrina como un género de funciones en sí mismas.

Ahora bien, al margen de consideraciones doctrinales, la práctica cotidiana de las Cámaras, y en concreto de la Asamblea de Madrid, muestra que la Mesa, en su reunión periódica semanal, respecto a cada uno de los escritos parlamentarios que integran su «orden del día» resuelve simultáneamente sobre tres aspectos, a saber: calificación, admisión y tramitación. Tres aspectos relacionados y condicionados entre sí, razón de más para requerir de una distinción conceptual en el momento de aplicar la norma. Creemos, en conclusión, que al relacionar las tres funciones en un mismo subapartado ha venido inspirada por esta idea, a fin de evitar la confusión entre «calificación» y «admisión», y a su vez remarcar la contemporaneidad con ellas del acuerdo sobre tramitación.

Dicho lo anterior, advertimos que existe un elemento común de importancia en las tres funciones del artículo 49.1.c) RAM, como es la posibilidad, prevista en el artículo 49.2 RAM (de igual forma a como era previsto en el artículo 30.2 del RAM de 1984), de solicitar a la Mesa la reconsideración de los acuerdos adoptados por la misma en el ejercicio de dichas funciones.

⁸⁰ Buen ejemplo de ello es el trabajo de Torres Muro al que nos venimos refiriendo.

3. Ordenación de los debates

Sobre la base de efectivas atribuciones reglamentarias a la Mesa de los parlamentos españoles (tanto de la Nación como de las regiones) se han destacado por la doctrina las funciones de ordenación de los debates dispuestas por la Mesa y ello sin perjuicio de advertir que: 1.º nuestro Derecho parlamentario vigente ha racionalizado poderosamente los debates, dejando poco margen de discrecionalidad a los órganos de gobierno; 2.º dentro de éstos es la Presidencia quien, en su cometido de dirigir los debates y garantizar el orden en las sesiones, tiene atribuida la mayoría de las funciones de ordenación del debate.

Pese a lo anterior el Reglamento de la Asamblea de 1984 (asumiendo lo dispuesto en el Reglamento definitivo del Congreso de los Diputados) atribuía a la Mesa considerables funciones de ordenación del debate:

- El artículo 114.2⁸¹, respecto al debate en Pleno de los dictámenes legislativos disponía que «el Presidente, oída la Mesa y la Junta de Portavoces, podrá: «1.º ordenar los debates y las votaciones por artículos, o bien por materias, grupos de artículos o de enmiendas»; asimismo podrá: «2.º fijar de antemano el tiempo máximo de debate de un proyecto, distribuyéndolo, en consecuencia, entre las intervenciones previstas».
- El artículo 123.3⁸³ disponía, respecto al debate en el Pleno del dictamen del proyecto de ley de presupuestos generales, que el Presidente de la Cámara *de acuerdo con la Mesa*, podrá ordenar los debates y votaciones en la forma que más se acomode a la estructura del Presupuesto⁸³.
- El artículo 164.3⁸⁴ disponía, respecto a las comparecencias de Consejeros en Pleno⁸⁵, que «en casos excepcionales, la Presidencia podrá, *de acuerdo con la Mesa* y oída la Junta de Portavoces, abrir un turno para que los Diputados puedan escuetamente formular preguntas...».

El nuevo Reglamento va a suprimir estas atribuciones a la Mesa en materia de ordenación de debates:

- El artículo 148 del nuevo Reglamento es el precepto que disciplina el debate en Pleno de los dictámenes legislativos, y lo hace en forma tal que da un paso más en la racionalización de este debate, limitando reglamentariamente el mismo (apartado 2.º) a una sola intervención global de cada Grupo Parlamentario «por un tiempo máximo de diez minutos cada uno para fijar su posición sobre el contenido del dictamen o sobre sus enmiendas y votos particulares mantenidos».

Queda así suprimida la posibilidad de ordenar los debates conforme a los diversos criterios recogidos en el artículo 114.2 del RAM de 1984.

- El artículo 164 del nuevo Reglamento, respecto al debate en Pleno del dictamen sobre el proyecto de ley de presupuestos generales remite a las disposiciones generales del artículo 148 del RAM sobre dictámenes legislativos, empero añade algunas especialidades entre las que se encuentra, en el párrafo *d)*, la posibilidad del Presidente, *de acuerdo con*

⁸¹ En igual sentido el artículo 118 RCD.

⁸² En igual sentido el artículo 134.3 RCD.

⁸³ Lo mismo disponía este artículo respecto al debate en Comisión, correspondiendo las competencias, de forma paralela, al Presidente y a la Mesa de la Comisión.

⁸⁴ En igual sentido el artículo 203 RCD.

⁸⁵ Lo mismo disponía este precepto para las comparecencias de Consejeros en Comisión, correspondiendo las competencias, de forma paralela, a la Presidencia, a los Portavoces y a la Mesa de la Comisión.

la Mesa, de ordenar los debates y votaciones de la forma que mejor se acomode a la estructura del dictamen. Vemos, así, que en este caso el nuevo Reglamento ha mantenido la regulación de la normativa anterior.

- Por último el artículo 208 del nuevo Reglamento que se ocupa de las comparecencias de los Consejeros ante el Pleno, ha suprimido directamente la posibilidad del turno excepcional de Diputados, con lo que desaparece la facultad que tenía la Mesa respecto a dicho turno⁸⁶.

En conclusión las facultades de la Mesa de ordenación de los debates se han visto notablemente mermadas, al punto de limitarse al caso del debate en Pleno del proyecto de ley de presupuestos.

VII. CALIFICACIÓN Y ADMISIÓN DE ESCRITOS

El artículo 49.1.c) RAM dice que corresponde a la Mesa la función de «*calificar los escritos y documentos de índole parlamentaria y resolver sobre la admisión o inadmisión a trámite de los mismos*». Recordemos que el Reglamento en su sistematización de las funciones de la Mesa junto a las dos referidas incluye en el mismo apartado la función de «decidir su tramitación, con arreglo en todo caso a lo dispuesto en el presente Reglamento».

Desde el punto de vista procedimental el primer paso de toda iniciativa o escrito parlamentario, una vez presentado en el Registro General de la Cámara, es su conocimiento por la Mesa de la Cámara, a la que cumple actuar de «puerta» parlamentaria. El primer paso procesal consistirá en concreto en la verificación por la Mesa de los requisitos de dicha iniciativa o escrito para ser «admitido a trámite» y ello en virtud de, previamente (desde un punto de vista lógico), haberle reconocido al mismo alguna de las naturalezas típicas previstas en el Reglamento; ambas dimensiones de la iniciativa o escrito van a estar íntimamente condicionadas, y asimismo lo van a estar las respectivas actuaciones de la Mesa, la de decidir la admisión a trámite, y la de, previamente, calificar el escrito o iniciativas.

Como antes referíamos, en este primer momento procesal de los escritos o documentos parlamentarios la Mesa, además de adoptar estos dos acuerdos sobre la calificación y la admisión a trámite, va a adoptar un tercer acuerdo, íntimamente vinculado a los dos anteriores, a saber, el de la decisión sobre la tramitación que ha de darse a dicho escrito o documento.

No vamos a insistir en la importancia de estas tres funciones, de sobra conocida y remarcada; baste destacar como testimonio de ella la posibilidad reglamentaria de solicitar la reconsideración por la Mesa de cualquier de estos tres acuerdos «iniciales», en los términos establecidos en el apartado 2.º del artículo 49 RAM. Aquí, sí conviene observar que ya el anterior Reglamento, en su artículo 30.2⁸⁷, fijaba como «ámbito objetivo» de esta vía impugnatoria los acuerdos adoptados en el ejercicio de las funciones previstas en los puntos 4.º y 5.º del apartado del mismo artículo; que no eran otras que las de calificación y admisión (punto 4.º) y decisión sobre tramitación (punto 5º), explicitándose con ello un «común denominador» bien significativo.

Añadamos brevemente algunas consideraciones sobre el ejercicio de estas funciones por la Mesa de la Asamblea de Madrid durante la IV Legislatura. Concretamente el caso de iniciati-

⁸⁶ Observamos que este turno excepcional de Diputados se mantiene en el debate de las comparecencias de los Consejeros en Comisión, sin embargo —con el artículo 209.2 e) del nuevo RAM— la facultad de abrir este turno corresponderá en exclusiva al Presidente, sin que la Mesa tenga nada que decir al respecto.

⁸⁷ A su vez, reproducción del artículo 30.2 del RCD.

vas presentada como preguntas pero que sin, embargo, no se ajustan estrictamente a los requisitos reglamentarios dispuestos al efecto (arts. 191 y ss.). Por ejemplo, cuando la iniciativa no se limita a referir «una sola cuestión» (art. 192.2 RAM), incluyendo varias cuestiones. En este supuesto viene siendo habitual que la Mesa estime que concurren tantas preguntas como «cuestiones» incluye la iniciativa, a la que califica, en consecuencia, como varias preguntas, admitiendo a trámite todas ellas.

Otras veces la iniciativa de pregunta escrita en realidad versa sobre un objeto propio de una petición de información; ante lo cual, la Mesa suele calificar la iniciativa como tal, admitiendo a trámite así la iniciativa y decidiendo su tramitación conforme a lo previsto para las peticiones de información. También se da, más a menudo aún, el caso contrario, iniciativas de petición de información que acaban siendo calificadas como preguntas escritas.

VIII. LA MESA COMO ÓRGANO RECTOR

Además de las funciones que hemos visto hasta ahora, «los reglamentos atribuyen multitud de poderes a las Mesas que no ha sido posible integrar en los grupos anteriores y que, por tanto, se incluyen en este último». Entendemos que la atribución a la Mesa —en el artículo 48.1 RAM con el que se encabeza la regulación reglamentaria de la Mesa— de la condición de «órgano rector de la Asamblea» puede ser considerado como el «anclaje normativo» que da sentido y coherencia tanto a la multitud de competencias atribuidas por el Reglamento a la Mesa como, sobre todo, a la cláusula residual de atribución de funciones incluida en el artículo 49.1.a) RAM. Por ello bajo su rúbrica vamos a englobar el resto de funciones de la Mesa, con excepción de las «representativas», de las que nos ocuparemos en un apartado final.

- En primer lugar citemos la competencia prevista en el artículo 49.1e) del Reglamento de la Asamblea, en virtud del cual corresponde a la Mesa «tramitar las peticiones individuales y colectivas que sean recibidas por la Asamblea».

Ésta es, sin duda, una de las innovaciones más llamativas de la regulación de competencias dispuesta por el nuevo artículo 49.1 RAM. En el Reglamento de 1984 esta función estaba atribuida, como es tradicional y generalizado, a órganos de naturaleza funcional (no a un órgano de gobierno como es la Mesa), a saber, en dos momentos procesales sucesivos, la Comisión de Reglamento, Incompatibilidades y Peticiones y el Pleno, en los términos previstos en el artículo 48 de aquel Reglamento.

La escueta atribución de competencia dispuesta en el artículo 49.1e) del vigente Reglamento se ha visto desarrollada por la «Resolución de la Presidencia de 25 de junio de 1997» (BOAM número 117, de 3 de julio de 1997).

- El apartado d) del artículo 49.1 RAM prevé la competencia de la Mesa para «distribuir los escaños del salón de sesiones entre los distintos Grupos Parlamentarios, asignándolos a los Diputados que correspondan, previa audiencia de la Junta de Portavoces».

Con ocasión de la inauguración de la nueva sede de la Asamblea de Madrid en Vallecas, la Mesa adoptó un nuevo acuerdo de distribución de escaños, previa audiencia a la Junta de Portavoces, en su reunión del día 22 de septiembre de 1998.

- El último punto del apartado 1 del artículo 49 RAM (punto g) recoge una cláusula genérica de especial importancia (prevista en todos los reglamentos parlamentarios) en virtud de la cual corresponden a la Mesa «*cualesquiera otras funciones que... no se encuentren atribuidas a ningún órgano específico*».

- Además, en el mismo punto g) del artículo 49.1 RAM se hace referencia a *cualesquiera otras funciones que le encomiende a la Mesa el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, las leyes y el propio Reglamento*.

Por razón de su importancia cuantitativa y cualitativa procede que nos refiramos a las funciones que «el propio Reglamento atribuye a la Mesa en su calidad de órgano rector».

- Es la Mesa la que recibe casi *todas las declaraciones de voluntad* que se producen en la Cámara —renuncia expresa del Diputado (artículo 14.1.e)—. En materia de Grupos Parlamentarios: recibe los escritos de constitución de los Grupos Parlamentarios (art. 39.1) —los escritos de incorporación de un Diputado a un Grupo Parlamentario (artículo 41.2)— Cano Bueso⁸⁸ se ha referido a estas funciones como «funciones registrales».
- También dentro de esas «funciones registrales» cabría encuadrar aquellas funciones en que corresponde a la *Mesa declarar formalmente determinadas situaciones jurídicas* que se producen en el seno de la Cámara.
 - a) En materia de condición de Diputados: artículo 13.2: suspensión de los derechos y deberes del Diputado; artículo 14.1.f): formalización de renuncia del Diputado en los supuestos previstos en el artículo 30.4 RAM; artículo 14.2: pérdida de la plena condición de Diputado.
 - b) En materia de Grupos Parlamentarios: constitución de los Grupos Parlamentarios (artículo 39.4 RAM); incorporación de los Diputados al Grupo Parlamentario Mixto (artículo 40.2 y 42.2, 43.3 RAM) a otro Grupo Parlamentario (artículo 41.2 RAM); disolución de un Grupo Parlamentario, etc.
 - c) En materia de órganos parlamentarios: la integración de las Comisiones (artículo 64.1 RAM), la integración de la Diputación Permanente (artículo 80.4 RAM).
- Muchas de las funciones «declarativas» de la Mesa recién vistas, están referidas a la *condición de Diputado*. A ellas pueden añadirse otras dos funciones que, en este caso, pudieran decirse, «normativas»:
 - a) Aprobación del modelo de declaración de actividades previsto en los artículos 12.1.b y 28.1 RAM, aprobado, efectivamente, por Acuerdo de la Mesa de 15 de septiembre de 1998.
 - b) Aprobación de las normas de organización y funcionamiento del Registro de Intereses. En su virtud, se aprobó el acuerdo de la Mesa de 22 de abril de 1997 (BOAM número 104, de 8 de mayo de 1997)
- *Respecto a las Comisiones*: además de las funciones de la Mesa ya vistas más arriba en relación con la distribución de asuntos (artículos 69.1 y 2) y con la constitución de las Comisiones Permanentes (artículo 72.1 RAM), este órgano de gobierno tiene la potestad (previo parecer favorable de la Junta de Portavoces) de constituir Ponencias en el seno de las Comisiones Permanentes (artículo 73 RAM). Le corresponde proponer (previo parecer favorable de la Junta de Portavoces) al Pleno la creación de Comisiones de Estudio (artículo 76 RAM). Pero la potestad más importante y original de la Mesa en materia de Comisiones es la de «acordar la creación de Comisiones de Investigación (artículo 75). En el anterior Reglamento esta competencia venía atribuida al Pleno, correspondiendo a la Mesa únicamente la facultad (compartida con otros sujetos legitimados) de propuesta (artículo 50.1 RAM de 1984). Por el contrario sí correspondía a la Mesa (de acuerdo con la Junta de Portavoces) la competencia para acordar la creación de Comisiones de Estudio (artículo 51 RAM de 1984), que en la vigente normativa viene atribuida al Pleno (artículo 76 RAM).

⁸⁸ Ob. cit., pág. 245.

- Una función no reglada de la Mesa (que conviene no confundir con ninguna de las funciones previstas en el punto c) del artículo 49.1 RAM, de calificación, admisión y tramitación) es la relativa a la celebración de debates monográficos, recogida en el artículo 216 RAM. Una vez que la correspondiente iniciativa ha sido calificada, admitida y decidida la forma de su tramitación (que no será otra que la descrita en el artículo 217 RAM) el hecho de celebrarse o no queda a la decisión, discrecional, de la Mesa de acuerdo con la Junta de Portavoces.
- Una posición similar, de discrecionalidad, tiene la Mesa en su potestad (reconocida en el artículo 222 RAM) de proponer al Pleno, de acuerdo con la Junta de Portavoces, la interposición de recurso de inconstitucionalidad, o la personación (y formulación de alegaciones) ante el Tribunal Constitucional.
- Respecto a las «elecciones, designaciones y nombramientos de personas» corresponden a la Mesa la potestad (de acuerdo con la Junta de Portavoces) de fijar el número de Senadores que corresponde designar a la Cámara y el que corresponde proponer a cada Grupo, así como la competencia de recepcionar y revisar las propuestas de los Grupos (artículo 225 RAM). Con un esquema similar es definida la competencia de la Mesa en los procedimientos de nombramiento de los miembros del Consejo de Administración del ente público «Radio Televisión Madrid» (artículo 230), de elección de miembros del Consejo Asesor de Radio Televisión Española en la Comunidad de Madrid (artículo 231 RAM), de elección de los Consejeros Generales miembros de las Asambleas Generales de las Cajas de Ahorro de la Comunidad de Madrid (artículo 232 RAM) y de «otras elecciones, designaciones y nombramientos de personas» (artículo 234 RAM).

En el proceso de designación de los miembros de la Diputación Permanente (regulado en el artículo 80 RAM) también le cumplen importantes competencias a la Mesa, eso sí, para el ejercicio de todas ellas requiere que se consulte previamente a la Junta de Portavoces. Estas competencias son: primero, establecer el número de miembros que la integran (con un mínimo de veinte); segundo, establecer el número de miembros que corresponde a cada grupo parlamentario (en proporción a su importancia numérica); tercero, elevar al Pleno las propuestas de designación de los grupos parlamentarios, y cuarto, declarar formalmente la integración de la Diputación Permanente.

- Una última función que le corresponde a la Mesa (en cuanto órgano rector de la Cámara) es la de ser la Mesa del órgano de continuidad de la misma una vez ha finalizado su mandato, esto es (y así lo establece el artículo 80.5 RAM): «La Mesa de la Diputación Permanente será la Mesa de la Asamblea».

IX. FUNCIÓN REPRESENTATIVA

Cano Bueso, en su clasificación de funciones⁸⁹ ha puesto de manifiesto —entendemos acertadamente— la singularidad de esta función, inscrita en el «pórtico normativo» de la reglamentación de la Mesa. Así está generalizado en los reglamentos de los parlamentos españoles, y así también ocurre en el Reglamento de la Asamblea de Madrid, que en su artículo 48.1 dice: «La Mesa ostenta la representación colegiada de la Asamblea en los actos a los que asista».

⁸⁹ Ob. cit., pág. 245.

X. COMPETENCIAS DE LOS VICEPRESIDENTES Y DE LOS SECRETARIOS

«En cuanto a las competencias de los Vicepresidentes y Secretarios, individualmente considerados, debe advertirse —dice Embid Irujo⁹⁰— que los Reglamentos son muy parcos a la hora de tratar esta cuestión y que, normalmente, se acude a fórmulas estereotipadas del estilo de las del Reglamento del Congreso de los Diputados»:

Así, se dice que los Vicepresidentes sustituyen por su orden al Presidente con sus mismos derechos, deberes y atribuciones en los casos de vacante, ausencia o imposibilidad» (en este sentido el artículo 56 RAM).

Los Secretarios, por su parte, supervisan y autorizan, con el visto bueno del Presidente las Actas del Pleno, Mesa y Junta de Portavoces, así como los certificados que deben expedirse. Asisten al Presidente y llevan a cabo el computo de las votaciones (en este sentido el artículo 57 RAM).

«Por supuesto, todos ellos pueden recibir delegaciones específicas del Presidente o de la misma Mesa». Así se dispone en los artículos 56 y 57 *in fine* RAM.

XI. FUNCIONAMIENTO

Son pocas las reglas que los reglamentos parlamentarios suelen dedicar al funcionamiento de la Mesa, «dejando este campo a lo que pueda resultar de las costumbres parlamentarias». Esto ha merecido una valoración crítica por algún miembro de la doctrina: «si bien dota de una mayor flexibilidad al sistema, tampoco cabe duda de que, en ciertos casos, supone una disminución de las garantías de los afectados por las decisiones de este órgano»⁹¹.

- La convocatoria (dispone el artículo 50 RAM) corresponde a su Presidente, bien por propia iniciativa, bien a petición de cualquiera de sus miembros, con el requisito en este caso de que venga motivada la petición. Esta competencia de convocar las reuniones de la Mesa «es más un *poder-deber* que una facultad libre de la presidencia porque para el regular funcionamiento de la Cámara resulta imprescindible que se reúna con regularidad, como de hecho sucede al hacerlo todas las semanas»⁹². En la Asamblea de Madrid este aspecto viene recogido en el Acuerdo de la Mesa y la Junta de Portavoces de 4 de julio de 1995 sobre «Programación de las líneas generales de actuaciones de la Asamblea y calendario de actividades inmediatas del Pleno y de las Comisiones». En el punto primero del acuerdo primero («líneas generales de actuación de la Asamblea») se dice: «Con carácter general y salvo circunstancias imprevistas, las sesiones de la Mesa y de la Junta de Portavoces tendrán lugar, semanalmente, los martes a las 11 horas y 13 horas, respectivamente». El punto tercero dispone que podrán ser incluidos en el Orden del Día de la correspondiente sesión de la Mesa y de la Junta de Portavoces aquellos asuntos que hubieran tenido entrada en la Asamblea antes de las 10 horas del viernes precedente a la correspondiente sesión, a excepción de las preguntas de contestación oral en Pleno, que podrán ser presentadas hasta las 10,00 horas del lunes inmediato anterior.
- «En cuanto a la dirección de los debates en el curso de las reuniones de la Mesa corresponde, como es lógico, al miembro de más categoría —que, en este caso, es el Presi-

⁹⁰ Ob. cit., p. 236.

⁹¹ Torres Muro. ob. cit., pág. 219

⁹² *Ibidem*.

- dente de la Cámara— según una regla universalmente reconocida»⁹³. De forma expresa dice el artículo 48.3 RAM: «El Presidente dirige y coordina la acción de la Mesa».
- En cuanto al *quorum* de constitución del órgano y a la manera en que toma sus decisiones, en la Asamblea de Madrid (como en el Congreso de los Diputados) no hay norma alguna, contra lo que sucede en otros parlamentos autonómicos en donde se exige la presencia, al menos, de la mitad más uno de sus miembros (artículos 29.2 del Reglamento gallego y 25.2 del Reglamento de Castilla-La Mancha).
 - «Respecto a la adopción de acuerdos la regla general es la toma de acuerdos por consenso sin que sea necesario llegar a la votación, excepto en aquellos casos en los que, por su fuerte contenido político, mayoría y otros grupos se enfrentan a través de sus representantes en la Mesa de manera que el recurso a aquélla es absolutamente necesario»⁹⁴.
 - Acerca de la asistencia de facultativos de la Cámara, el artículo 50 RAM dispone que la Mesa «estará asesorada por el Secretario General»⁹⁵, que redactará el acta de las sesiones y cuidará, bajo la dirección del Presidente, de la ejecución de sus acuerdos». Como constata Torres Muro⁹⁶ en la práctica de las Cortes Generales, el Secretario General puede, desde luego, ser sustituido por otro letrado de la Cámara. De hecho lo habitual es la presencia de más de un letrado con la misión de redactar el acta y asesorar jurídicamente al organismo. En la práctica de la Asamblea de Madrid, a la Mesa asiste exclusivamente el Secretario General; y en su defecto, el Director de Gestión Parlamentario o un Letrado (conforme a las previsiones sustitutorias del artículo 3.2 del Reglamento de Régimen Interior).

XII. CONCLUSIONES

A) Resumiendo, entre las escasas originalidades que se permitió el primer Reglamento de la Asamblea figura la composición amplia de la Mesa (con un presidente, tres vicepresidente y tres secretarios) que ha propiciado desde entonces la representación en la misma de todos los grupos parlamentarios presentes en la Asamblea (inclusive los cuatro grupos que convivieron durante la II Legislatura)⁹⁷.

El Reglamento de 1997 representa la formalización de la madurez de la institución, en vísperas, por entonces, de cumplir los quince años de existencia. Hacen acto de presencia en aquél soluciones normativas «personalizadas», bien reconociendo prácticas contrastadas, bien

⁹³ Torres Muro, ob. cit., pág. 220.

⁹⁴ Ibídem. Durante la segunda mitad de la IV Legislatura, con ocasión de la presentación de proyectos de ley con propuesta de tramitación en lectura única (en los términos del artículo 167 RAM), en varias ocasiones ha sido necesario llegar a la votación, tres miembros de los grupos de la oposición (vicepresidente 2.º, secretario 1.º, secretario 3.º) han votado a favor y los miembros del grupo de la mayoría gubernamental a favor, votando en contra de la propuesta gubernamental.

⁹⁵ Dentro de las opciones terminológicas utilizadas en los parlamentos españoles, a saber, «Secretario General» y «Letrado mayor», la Asamblea de Madrid ha elegido, de momento, aquélla. Recordemos otras denominaciones en el ámbito europeo, así «Clerk of the House», Greffier, etc. Sobre ello, Mollinedo Chocano, J. J.: «La autonomía administrativa y financiera de los Parlamentos de la Unión Europea y del Parlamento Europeo» (pág. 96) en *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*. Edit. PPE, Madrid, 1997.

⁹⁶ Ob. cit. pág. 222.

⁹⁷ Aún más, podría analizarse hasta qué punto esta amplia composición ha permitido que estén integradas en la Mesa «sensibilidades» distintas dentro de un mismo grupo político.

«reglamentarizando» disposiciones complementarias e interpretativas, bien arriesgándose a la innovación desde el conocimiento de la experiencia parlamentaria comparada, conjugada con la lógica previsión reguladora.

Cabría aplicar a nuestro caso las palabras vertidas por el Tribunal Constitucional, su Sentencia 16/1984, de 6 febrero (en relación con la Comunidad Foral de Navarra), a saber, «el modelo que establece la normativa examinada se configura como *una variante del sistema parlamentario nacional*, con la peculiaridad de que trata de *reglamentar explícitamente su funcionamiento, en sus diversos aspectos...*, en lugar de dejar tales extremos —como es el caso en otros regímenes parlamentarios de mayor tradición y antigüedad— a la costumbre o a convenciones de diverso origen. Dentro de esta peculiaridad propia de lo que se ha llamado *parlamentarismo racionalizado*».

En aquel momento (enero de 1997) —de normalidad— se acomete por la Cámara la prosecución de remedios reglamentarios a la «amenaza del transfuguismo», entre los cuales uno afecta directamente a la composición de la Mesa, conectándose además este remedio con el problema de la «remoción de los miembros de aquella; se trata de la disposición entre las causas de cese en la condición de miembro de la Mesa (art. 53 RAM) de la siguiente: dejar de pertenecer a su Grupo Parlamentario de origen, tanto si se ha debido a renuncia voluntaria como si ha sido por expulsión del grupo. No se puede negar el automatismo en la operatividad de esta disposición, resolviendo el supuesto fáctico (el transfuguismo de alguno de los miembros de la Mesa) que era esgrimido por algunos para justificar la figura de la remoción (solución adoptada, por ejemplo, en el Reglamento del Parlamento de Asturias).

B) Las funciones de la Mesa han experimentado varias «mejoras» con el nuevo Reglamento:

- 1) Por un lado el artículo 49.1 supone un importante esfuerzo «codificador» de las numerosas funciones de la Mesa dispersas entre el Reglamento de la Cámara, y otras normas parlamentarias (Reglamento de Régimen Interior y Estatuto de Personal), y de las implícitas en los procedimientos parlamentarios.
- 2) En concreto merece reseñarse la formulación de las funciones de gobierno interior (administrativas y presupuestarias). Aparecen recapituladas en el punto f) del artículo 49.1 RAM y en concordancia con su desarrollo normativo en los artículo 85 y siguientes del Reglamento.
- 3) Dentro de estas últimas funciones destaca la limitada atribución a la Mesa de «la iniciativa de aprobación y reforma del Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid», quedando al Pleno la función de aprobar el Estatuto de Personal⁹⁸.
- 4) Se ha hecho un importante esfuerzo, igualmente, de racionalización temporal de los trabajos parlamentarios, disponiéndose un conjunto de «instrumentos de programación», no previstos en muchos casos en el anterior Reglamento, aunque sí algunos en su normativa complementaria.

La aprobación de estos «instrumentos de programación» se atribuye a la Mesa. Éstos son los casos: el «calendario de días hábiles para la celebración de sesiones ordinarias (artículo 101.2 RAM), los «criterios generales de ordenación temporal para la celebración de sesiones» (artículo 101.4 RAM), «el calendario cíclico de sesiones de Comisión» (contenido que puede devenir «necesario» —por efecto de la costumbre— entre los «criterios generales» recién mencionados), «las normas generales sobre fijación del orden del día del Pleno y de las Comisiones» (artículo 106.2 y 3 RAM), la autorización y la habilitación de sesiones en fechas distintas a las previstas respectivamente en el «calendario cíclico» o en el «calendario de días hábiles» (artículo 101.6 RAM), etc.

⁹⁸ Con el merito de zanjar la cuestión del valor de ley del mismo. Ver nota 53.

Ahora bien, en tal proceso de aplicación de todas estas medidas de programación va a requerirse la intervención de la Junta de Portavoces, en unos casos con un mero carácter consultivo (aprobación del «calendario de días hábiles», artículo 101.2 RAM; autorización y habilitación de sesiones en días distintos a los previstos en los calendarios, artículo 101.6 RAM; aprobación del «calendario de trabajo parlamentario del Pleno y de las Comisiones para cada período, artículo 101.5 RAM), en otros con el efecto vinculante de su acuerdo favorable (aprobación de las «normas generales sobre fijación del orden del día del Pleno y de las Comisiones», artículo 106 RAM). Es excepcional el caso en que no se requiere intervención de la Junta de Portavoces, así la aprobación de los «criterios generales de ordenación temporal» previsto en el artículo 101.4, dentro de los que se encuentra el «calendario semanal» de sesiones⁹⁹.

- 5) Quedan reducidas las funciones de la Mesa para la «ordenación de los debates» a las previstas en el artículo 164 RAM relativo al debate en pleno del proyecto de ley de presupuestos generales. El debate en Pleno del resto de las iniciativas legislativas ha sido objeto de una absoluta racionalización simplificadora por parte del Reglamento, que lo limita a un turno de intervención para cada grupo parlamentario, no dejando resquicio para la «intervención moduladora» de la Mesa.
- 6) Entre las «otras funciones» que competen a la Mesa, en virtud de su condición de «órgano rector», le corresponde alguna de extraordinaria importancia en «materia de Comisiones».

Tal es el caso, de la competencia (artículo 75.1 RAM) para acordar la creación de una Comisión de Investigación (y la consiguiente aprobación de las «reglas básicas sobre su composición, organización y funcionamiento»). Esta competencia recaía tradicionalmente en el Pleno, dando la medida exacta de la importancia de las Comisiones de Investigación. No obstante, en un acto de innovación normativa, de notable «significado político», se recondujo la competencia al órgano rector con el fin de simplificar la creación de este tipo de Comisión. En una especie de compensación el Reglamento ha atribuido, paradójicamente, al Pleno la función de crear Comisiones de Estudio (que antes correspondía a la Mesa). Hacemos notar que la Junta de Portavoces, curiosamente, no interviene en este proceso de creación de la Comisión de Investigación. Sí será llamada a participar —con acuerdo favorable— en la función de propuesta al Pleno de la creación de la Comisión de Estudio.

Por último, recordemos que corresponde a la Mesa la constitución de las Comisiones permanentes (artículo 72.1 RAM), si bien previo parecer favorable de la Junta de Portavoces.

- 7) Dignas de observar son también las nuevas funciones de la Mesa en relación al Defensor del Menor; así, en materia de gobierno interior, toca a la Mesa la aprobación de su Reglamento (artículo 235), y, en materia de «distribución de asuntos», la determinación expresa de la Comisión competente para la articulación a través suya de las relaciones entre la Asamblea y el Defensor del Menor (artículo 236.1 RAM); determinación expresa que ha recaído en la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales (acordado por la Mesa, previo parecer favorable de la Junta de Portavoces —en ejercicio de lo previsto en el artículo 72.1 RAM— en su reunión del 4 de febrero de 1997¹⁰⁰).
- 8) Brevemente subrayamos la original atribución a la Mesa del ejercicio de la función de tramitar los escritos de petición (artículo 49.1 RAM) y el reforzamiento de la «función

⁹⁹ Como sabemos, estos Criterios (incluido el «calendario semanal») fueron aprobados por Acuerdo de la Mesa en su reunión del día 4 de febrero de 1997, BOAM número 84, de 13 de febrero).

¹⁰⁰ BOAM número 84, de 13 de febrero de 1997.

registral» de la Mesa —prevista en multitud de preceptos reglamentarios— declarando formalmente situaciones, o tomando conocimiento de propuestas o situaciones.

C) La referencia a las «funciones de la Mesa resultaría alejada de la realidad si no se añadiera a continuación de su elenco la advertencia sobre la «modulación» que a las mismas imprime la Junta de Portavoces¹⁰¹.

En el apartado anterior hemos resumido brevemente algunas de las funciones de la Mesa, y, con ocasión de ello, hemos aludido a la intervención de la Junta de Portavoces en el «proceso de decisión» en que se desenvuelve el ejercicio de aquellas funciones de la Mesa. Hemos tenido ocasión, pues, de observar las manifestaciones en la Asamblea de Madrid, en su Reglamento, más concretamente, del «principio de verticalidad» entre la Mesa y la Junta de Portavoces característico del parlamento actual. Recordemos las observaciones de Arce Janáriz —transcritas en la «Introducción» de este trabajo—¹⁰² acerca de una suerte de «jerarquización» de la Junta de Portavoces sobre la Mesa, determinada por la existente, a su vez, en el seno del grupo parlamentario, del portavoz sobre el resto de los diputados integrantes del mismo (incluidos los miembros de la Mesa).

Dicha jerarquización (siguiendo la argumentación del autor citado), será la que venga a inspirar «mecanismos de intervención» y las potestades de la Junta de Portavoces a las que nos referíamos, y que van a consistir bien en «fórmulas de *control previo* que obligan a la Mesa (en materias, incluso, de su competencia) a evacuar consultas con la Junta de Portavoces o a obtener su conformidad», bien en «fórmulas de control *ex post facto*», que dejan a la Mesa la decisión en primera instancia y a la Junta de Portavoces su eventual revisión¹⁰³.

D) Para terminar, y al hilo de la conclusión anterior, refirámonos de nuevo a la posición institucional de la Mesa. En este sentido, resultan procedentes las siguientes palabras del Presidente Lavilla Alsina, primer Presidente constitucional del Congreso de los Diputados:

*«Siempre pensé que la Mesa del Parlamento, y, señaladamente, su Presidente han de lograr un clima de confianza, no tanto personalizado, cuanto vinculado a su posición institucional: tienen el papel de regir la Cámara y los trabajos parlamentarios; no, desde luego, encarnar una instancia para el debate político»*¹⁰⁴.

Qué duda cabe de que este concepto de la Mesa —expresivo de un «tono vital» cotidiano, más allá de la pura letra reglamentaria— estaba llamado a tener tanta influencia sobre los parlamentos territoriales como la tuvo el propio texto reglamentario del Congreso de los Diputados aprobado durante el mandato del presidente Lavilla.

Ahora bien, a su vez, ha de reconocerse la validez de las observaciones que recogíamos en nuestra «Introducción» acerca de la superación, en el parlamento actual, del esquema clásico de los órganos de gobierno parlamentarios según el cual la Mesa responde a una *lógica técnica*, mientras la Junta de Portavoces responde a una *lógica partidaria*. Como quedó dicho al inicio de este trabajo¹⁰⁵, «en el Parlamento actual no hay otra lógica que la partidaria, impuesta por la definitiva dominación de los Grupos Parlamentarios sobre toda estructura interna en la orga-

¹⁰¹ A ello nos referimos en la «Introducción» y también al reseñar la clasificación doctrinal de las funciones de la Mesa en razón de la posición de corresponder a ésta en el proceso de toma de decisiones, en el que, un valor u otro, es habitual la participación de la Junta de Portavoces.

¹⁰² Ver notas números 15 y 16.

¹⁰³ Arce Janáriz: ob. cit., pág. 142.

¹⁰⁴ «La opinión de los protagonistas» en *El Parlamento a debate*. Madrid, 1997, pág. 1993 (citado por Pérez-Serrano Jauregui, N. ob. cit., pág. 201).

¹⁰⁵ Arce Janáriz, ob. cit., pág. 142.

nización de las Cámaras, y aplicada tanto a la Junta de Portavoces en su dirección política como a la Mesa en la dirección más técnica y administrativa. Son los grupos quienes, a través de la Mesa y de la Junta de Portavoces, realmente dirigen a los Parlamentos». Así, «el rango interno» superior del portavoz del grupo parlamentario sobre los miembros de éste pertenecientes a la Mesa determina una cierta jerarquización, de hecho, del órgano en que se integran aquéllos (la Junta de Portavoces) sobre la Mesa».

El problema entonces consiste en cómo resolver la tensión entre la «obediencia» al grupo parlamentario y «el clima de confianza» (al que se refería Lavilla Alsina) que debe necesariamente inspirar la Mesa y su Presidente. Una tensión que con frecuencia conduce a la incompreensión. Nos limitamos a dejar planteado el problema y a citar, al hilo, dos testimonios históricos representativos del mismo:

El Presidente del Gobierno Calvo Sotelo, refiriéndose al Presidente del Congreso Lavilla Alsina: *«En adelante no se consideró ligado por voto de obediencia al partido que le había dado el escaño, aunque procurase servir los ruegos que se le hacían: yo hube de padecer en varios trances apurados las consecuencias de esa actitud»*¹⁰⁶.

Por su parte, deja escrito en su *Diario*¹⁰⁷ el Presidente de la República, don Manuel Azaña, el día 4 de septiembre de 1932: *«Pues bien: en lo que quedaba de sesión se aprobaron tres bases de la ley Agraria, con lo que nos ahorramos una o dos sesiones en la semana próxima. Con los ratos que Besteiro ha perdido levantando las sesiones sin agotar el tiempo, habríamos acortado la temporada parlamentaria lo menos en quince días. No sé qué le ocurre. Fatiga física, porque está muy delicado, o desgana de complacer al Gobierno, del que no parece un amigo. Preside para las oposiciones. Largo y Prieto están incomodos con él»*.

¹⁰⁶ Calvo-Sotelo, L.: *Memoria viva de la transición*. Plaza y Janes, Madrid, 1990, pág. 39.

¹⁰⁷ *Diarios, 1932-1933 (los cuadernos robados* p. 58. Critica, Madrid, 1997.