

Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 35/2022, de 9 de marzo

Commentary on the Judgement by the Constitutional Court 35/2022, march 9th

Fecha de recepción: 05/06/23

Fecha de aceptación: 08/06/23

Las elecciones a la Asamblea de Madrid celebradas el 26 de mayo de 2019 arrojaron el siguiente resultado en cuanto a porcentaje de votos válidamente emitidos:

PSOE:	27,30 por ciento
PP:	22,23 por ciento
Cs:	19,45 por ciento
Más Madrid:	14,69 por ciento
Vox:	8,88 por ciento
UP, IU, Madrid en Pie:	5,59 por ciento

Dicho resultado electoral se tradujo en el siguiente reparto de escaños:

PSOE:	37 escaños
PP:	30 escaños
Cs:	26 escaños
Más Madrid:	20 escaños
Vox:	12 escaños

En la sesión constitutiva de la XI Legislatura se procedió a la elección de los miembros de la Mesa de la Cámara, regulada por los artículos 51 y 52 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

El artículo 52 establece que se realicen sucesivas votaciones, todas ellas por papeletas, escribiendo cada diputado un solo nombre en cada papeleta.

* Letrada de la Asamblea de Madrid. <https://orcid.org/0000-0002-6149-5807>

Se celebra una votación para la elección de la Presidencia, resultado elegido el que tenga mayoría absoluta de los votos, de no alcanzarse dicha mayoría se celebraría una segunda votación entre los dos diputados más votados y resultaría elegido que el que obtuviese mayor número de votos.

Se realiza una votación para la elección de las tres Vicepresidencias, resultando elegidos los tres diputados que hayan obtenido mayor número de votos, por orden sucesivo.

Se realiza una sola votación para la elección de las Secretarías primera y segunda, resultando elegidos los dos diputados que hayan obtenido mayor número de votos, por orden sucesivo.

Por último, se realiza una votación para la elección de la Secretaría tercera, resultando elegido el diputado que haya obtenido mayor número de votos.

Se trata, por tanto, de un procedimiento de elección nominativo, por papeletas y con una limitación, que no corrección, establecida en el apartado 6 del artículo 52 en cuya virtud “en ningún caso podrán ser elegidos más de cuatro diputados pertenecientes a una misma formación política cuya candidatura hubiera obtenido escaños en la Asamblea de Madrid”.

En la sesión constitutiva de la Asamblea de Madrid de la XI Legislatura, celebrada el 11 de junio de 2019, tras realizarse las votaciones para elegir a los diferentes miembros de la Mesa de la Cámara, el resultado fue el siguiente, según adscripción del titular del puesto en la Mesa con un partido político:

Presidencia:	Cs
Vicepresidencia primera:	PP
Vicepresidencia segunda:	PSOE
Vicepresidencia tercera:	Vox
Secretaría primera:	PP
Secretaría segunda:	PSOE
Secretaría tercera:	Cs

Ante dicha composición de la Mesa se presentó ante el Tribunal Constitucional un recurso de amparo formulado por el portavoz del grupo parlamentario Más Madrid y por una diputada de ese mismo grupo que había sido votada por treinta diputados en la elección de las vicepresidencias, por veinte diputados en la elección de las secretarías primera y segunda y por 57 diputados en la elección de la secretaría tercera, por entender que se había vulnerado su derecho a la participación política por infracción del *ius in officium*.

El acto en concreto objeto de recurso fue la proclamación realizada *in voce* por el presidente de la mesa de edad de los resultados de las votaciones realizadas por el Pleno con infracción de lo establecido 12.2.c) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, conforme al cual en la Mesa y en la Diputación Permanente los grupos parlamentarios han de participar en proporción a sus miembros.

En el recurso se expone que por el presidente de la mesa de edad no se adopto ninguna medida correctora del sistema de elección de los miembros de la Mesa destinada a asegurar en la misma la presencia de la diputada perteneciente al grupo parlamentario Más Madrid que había obtenido votos en las elecciones de las tres vicepresidencias y de las tres secretarías.

Si bien los recurrentes reconocen que se aplicó con rigor el artículo 52 Reglamento de la Asamblea de Madrid, también argumentan que dicho precepto no impide que el presidente de la mesa de edad pueda adoptar “algunas disposiciones” tendentes a evitar un incumplimiento de la proporcionalidad e insisten en que la aplicación estricta del Reglamento permitió que un partido con doce escaños (Vox) tuviera un representante en la Mesa en detrimento de su partido político (Más Madrid), con veinte escaños en el Pleno.

Por su parte, la representación letrada de la Cámara, entre otros argumentos expresó dos consideraciones relevantes:

- La elección de la Mesa es el resultado de la voluntad del Pleno, conformada por la decisión de todos y cada uno de los diputados que lo integran.
- La pretendida adopción por parte del presidente de la mesa de edad de alguna medida correctora de la falta de proporcionalidad implicaría sustraer al Pleno sus funciones sobre la reforma del Reglamento y también sustituir su voluntad sobre la composición de la Mesa.

En la fundamentación jurídica de la sentencia, el Alto Tribunal reitera su doctrina sobre el principio de proporcionalidad en la representación política: “La adecuada representación proporcional solo puede ser, por definición, imperfecta y dentro de un margen de discrecionalidad o flexibilidad, siempre y cuando no se altere su esencia” (SSTC 93/1998; 36/1990; 32/1985; 75/1985 y 4/1992).

En reiteración, en particular, de la STC 93/1998 expresa que “no se trata pues (...) de una proporcionalidad rígida que haya que llevar, necesariamente y como imposición constitucional, a una exactitud matemática, sino que, como declaramos en la STC 36/1990 ‘la proporcionalidad enjuiciable en amparo, en cuanto constitutiva de discriminación, no puede ser entendida de forma matemática, sino que debe venir anudada a una situación notablemente desventajosa y a la ausencia de todo criterio objetivo o razonamiento que la justifique’”.

Añade que “la obligación de proporcionalidad sí debe suponer una regla que oriente la aplicación de las normas que rijan la formación de la Mesa, puesto que así lo exige la norma institucional básica madrileña. Si bien hay casos en que la proporcionalidad es muy difícil de determinar, incluso de discutible aplicabilidad en el presente supuesto, en el que debían asignarse, además de la Presidencia, seis puestos más de la Mesa,

resulta bastante evidente que ni siquiera se tendió a la proporcionalidad cuando la cuarta formación política en la Asamblea, con una representación total de escaños cercana al 15 por ciento de la Cámara, cono cuatro puntos porcentuales menos que la tercera formación, a la que le correspondieron dos miembros en la Mesa, y con seis puntos porcentuales más que la quinta formación, a la que le correspondió un miembro en la Mesa, quedó excluida”.

Y concluye que la exclusión de Más Madrid “en el reparto de los puestos a cubrir en la Mesa” no se puede justificar en los resultados de la votación obviando el mandato corrector de la proporcionalidad que impone el Estatuto de Autonomía.

Por otro lado, en cuanto a las facultades que ostentan la presidencia y la mesa de edad, la STC atribuye a las mismas idénticas posición y potestades que a la Mesa de la Cámara elegida por el Pleno y, con base en esta consideración, argumenta que el presidente de la mesa de edad es el responsable de “hacer efectivo el mandato estatutario de proporcionalidad en la composición de la Mesa” y, de acuerdo con este criterio, la falta de adopción por parte de la presidencia de la mesa de edad de alguna medida que hubiese corregido la falta de proporcionalidad que arrojaron los resultados de las votaciones, es lo que privó a la diputada recurrente y a su grupo parlamentario de su derecho a formar parte de la Mesa de la Asamblea de Madrid, por lo que estima el amparo.

El comentario crítico sobre esta STC no va a versar sobre la evidente e incuestionable falta de proporcionalidad que resultó de las votaciones celebradas en dicha sesión constitutiva y que, por ello mismo, implicaron una vulneración del artículo 12.2.c) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, sino sobre algunas premisas sobre las que parece pivotar la decisión del Tribunal Constitucional y sobre algún precepto constitucional que considero que podría haber sido valorado.

En efecto, el Tribunal Constitucional parece partir de la premisa de que los puestos en la Mesa de la Cámara se “asignan” según un “reparto de los puestos a cubrir” entre las diferentes fuerzas políticas.

Ciertamente, hay designaciones de personas por parte de la Asamblea que siguen esa dinámica, valgan por todos como ejemplos la composición de la Diputación Permanente o designación de senadores autonómicos, en las que con carácter previo a la votación se determina, de forma proporcional, el número de miembros que corresponde a cada grupo parlamentario.

Con esta premisa el Tribunal Constitucional trasciende de la legalidad y se coloca en una situación hipotética según la cual los partidos políticos han realizado un reparto de los puestos de la Mesa y, deliberadamente, han ignorado el principio de proporcionalidad estatutariamente exigido. Solamente desde esta perspectiva de un reparto previo puede entenderse el fallo del Tribunal Constitucional sin haber planteado una autocuestión de constitucionalidad sobre el artículo 52 del Reglamento de la Asamblea.

Sin embargo, como juristas, hemos de ceñirnos a lo establecido en las normas y la elección de los miembros de la Mesa de la Cámara no se sujeta a un reparto previo de los puestos de la misma, sino al procedimiento anteriormente descrito.

Además hemos de tener en consideración todos los preceptos constitucionales. En este sentido viene al caso considerar la prohibición de mandato imperativo contenida en el artículo 67.2 de la Constitución que, a nuestro juicio debe interpretarse de forma amplia, es decir, no solo que el parlamentario no está vinculado a las instrucciones de su partido, sino que no está vinculado a instrucción alguna a la hora de realizar su actividad parlamentaria y, por su puesto, a la hora de emitir sus votos.

Como hemos expuesto al inicio de este trabajo, las votaciones para elegir a los miembros de la Mesa se realizaron por papeletas y en cada una de las votaciones cada uno de los diputados escribió en la papeleta el nombre del diputado o diputada para la ocupación de un puesto en la Mesa de la Asamblea de Madrid. El Tribunal Constitucional, adoptando la tesis de los recurrentes, ha considerado que si el resultado de dichas votaciones no es proporcional, como sucedió en este caso, el presidente de la mesa de edad debió haber adoptado alguna medida, que no concreta por exceder de su función de legislador negativo.

Pero ¿qué tipo de medida se podría haber adoptado? ¿Repetir las votaciones? Ello no solo significaría forzar una modificación del resultado y violentar la voluntad del Pleno, sino que, además, implicaría imponer a los diputados una modificación en el sentido de su voto, ignorando así su derecho a votar libremente y sin sujeción a mandato alguno.

Entendemos que el Tribunal Constitucional hubiera podido plantear una autocuestión de inconstitucionalidad sobre el artículo 52 del Reglamento de la Asamblea de Madrid visto que, por sí solo, no puede garantizar la proporcionalidad exigida por el Estatuto de Autonomía, evitando así la repetición de resultados como el que origina el recurso de amparo sobre el que sentencia el Alto Tribunal.