



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

Servicios Jurídicos
Zerbitzu Juridikoak

o

Informe sobre los criterios que, según el Reglamento del Parlamento de Navarra, se deben seguir para la inclusión de nuevos asuntos en el orden del día de la Mesa y de la Junta de Portavoces, tanto si estos órganos se convocan a iniciativa del Presidente, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la Cámara.

Pamplona, 4 de febrero de 2016.



En relación con los criterios que según el Reglamento del Parlamento de Navarra se deben seguir para la inclusión de nuevos asuntos en el orden del día de la Mesa y de la Junta de Portavoces, tanto si estos órganos se convocan a iniciativa del presidente, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la Cámara, la letrada que suscribe emite el siguiente

INFORME

I.ANTECEDENTES.

En sesión extraordinaria y urgente celebrada el 4 de enero de 2016, al amparo de lo establecido en el artículo 43 del Reglamento del Parlamento de Navarra (en adelante, RPN) al haber sido solicitada por los Grupos Parlamentarios de Geroa Bai y EH Bildu Nafarroa y por la Agrupación de Parlamentarios Forales de Izquierda- Ezkerra, a la vista del debate surgido sobre si en dicha sesión se podían haber incluido o no nuevos asuntos fuera del orden del día propuesto por los solicitantes y si dicha inclusión podría haber tenido lugar solo en el supuesto de que todos los miembros de dicho órgano se hubiesen manifestado a favor, la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra acordó solicitar de los Servicios Jurídicos la emisión de un informe sobre los criterios que según el Reglamento del Parlamento de Navarra se deben seguir para la inclusión de nuevos asuntos en el orden del día de la Mesa y de la Junta de Portavoces, tanto si estos órganos se convocan a iniciativa del presidente, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la Cámara.

II.FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

1.- Previsiones Reglamentarias.

La Mesa es el órgano de gobierno y dirección del Parlamento. Tiene un carácter institucional y su comportamiento, por las funciones que tiene encomendadas, debe estar presidido por consideraciones objetivas e imparciales.

La Junta de Portavoces, por su parte, es un órgano de marcado carácter político. Es el órgano de participación de los Grupos Parlamentarios en la preparación y coordinación del ejercicio de las funciones del Parlamento.

Mientras que la Mesa, en principio, gestiona los asuntos de orden interno y administrativo, la Junta de Portavoces es un órgano de carácter político que adopta decisiones, aunque no siempre, en clave partidaria.

Según el RPN la Mesa es el órgano rector de la Cámara, actúa bajo la autoridad y dirección del Presidente del Parlamento (artículo 36 RPN).

Las funciones de la Mesa están previstas, con carácter general, y a salvo de lo previsto en otros preceptos reglamentarios, en el artículo 37 del RPN que establece lo siguiente:

“1. Corresponden a la Mesa las siguientes funciones:

- 1^a Adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara.
 - 2^a Velar por el cumplimiento de los acuerdos adoptados por el Parlamento.
 - 3^a Aprobar el anteproyecto del Presupuesto de la Cámara.
 - 4^a Dirigir y controlar la ejecución del Presupuesto de la Cámara.
 - 5^a Ordenar los gastos de la Cámara sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar.
 - 6^a Calificar, con arreglo al presente Reglamento y previa audiencia de la Junta de Portavoces, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos.
 - 7^a Decidir, previa audiencia de la Junta de Portavoces, la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento, determinando, en su caso, la Comisión competente para conocer de cada uno de los asuntos.
 - 8^a Fijar, previa audiencia de la Junta de Portavoces, el calendario de actividades de las Comisiones y del Pleno para cada período de sesiones.
 - 9^a Dictar, de acuerdo con el voto vinculante de la Junta de Portavoces, las normas especiales, no contempladas en este Reglamento, para el debate de aquellos asuntos cuya naturaleza lo exija.
 - 10^a Cualesquiera otras que le encomiende el presente Reglamento y las que no estén atribuidas a un órgano específico.
- ...”

Entre estas funciones habría que destacar, por lo que al objeto de este informe se refiere las contenidas en el apartado 1. 6^a y 7^a que son las siguientes: calificar con arreglo al RPN, previa audiencia de la Junta de Portavoces, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos y decidir, previa audiencia de la Junta de Portavoces, la tramitación de todos los escritos y

documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en el RPN, determinando, en su caso, la comisión competente para conocer de cada uno de los asuntos.

Las sesiones de la Mesa serán convocadas por el Presidente, por propia iniciativa o a solicitud de, al menos, dos miembros de la misma. Dicha solicitud deberá incluir, en todo caso, el correspondiente orden del día. Si la solicitud cumple con la referida exigencia, el Presidente convocará la sesión de acuerdo con el orden del día propuesto, que se celebrará en el plazo máximo de diez días hábiles (artículo 38.1 RPN).

Las funciones de la Junta de Portavoces están recogidas, con carácter general y a salvo de lo previsto en otros preceptos reglamentarios, en el artículo 44 del RPN. Son las siguientes:

“...1ª Ser oída con carácter previo:

- a) Para decidir el orden del día de las sesiones del Pleno y de las Comisiones del Parlamento.
- b) Para atribuir los escaños en el Salón de Sesiones a los diferentes Grupos Parlamentarios.
- c) Cuando lo establezca un precepto del presente Reglamento y, en especial, en los supuestos previstos en el artículo 37.
- 2ª Aprobar el Proyecto de Presupuesto del Parlamento de Navarra.
- 3ª Aprobar las Cuentas Generales del Parlamento de Navarra.
- 4ª Ser informada semanalmente de los acuerdos adoptados por la Mesa.
- 5ª Ser informada trimestralmente por la Mesa del estado de las Cuentas del Parlamento.
- 6ª Formular declaraciones políticas.
- 7ª Requerir la presencia de autoridades, funcionarios y personas, conforme a lo previsto en el artículo 56.
- 8ª Resolver los recursos previstos en los artículos 37.2 y 130.2 del Reglamento.
- 9ª Ejercer las demás funciones que se le atribuyan en otros preceptos del presente Reglamento “.

La Junta de Portavoces debe ser oída con carácter previo para decidir el orden del día de las sesiones del Pleno y de las Comisiones (en este último supuesto con algunas excepciones que no vienen al caso), y también puede formular declaraciones políticas entre otras funciones. (artículo 44, 1ª letra a) y 6ª RPN).

La Junta de Portavoces que se reunirá siempre bajo la presidencia del Presidente del Parlamento, será convocada por iniciativa del presidente, a solicitud de, al menos, dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los parlamentarios forales. Dicha solicitud deberá incluir, en todo caso, el

correspondiente orden del día. Si la solicitud cumple con la referida exigencia, el Presidente convocará la sesión de acuerdo con el orden del día propuesto que se celebrará en el plazo máximo de diez días hábiles (43.1 RPN).

De la convocatoria de las sesiones de la Junta de Portavoces se dará traslado al Gobierno para que envíe, si lo estima oportuno, un representante que podrá estar acompañado por persona que le asista. A la Junta de Portavoces asistirán también, los miembros de la Mesa que tendrán voz en las deliberaciones (artículo 43. 3 y 4 RPN).

Las Convocatorias a los Parlamentarios Forales deben ser remitidas con tres días hábiles de antelación a la fecha prevista para realizar la sesión pudiendo reducirse el plazo hasta un mínimo de veinticuatro horas, si así lo decidiera el Presidente de la Cámara, previa comunicación telefónica o telegráfica a los convocados. Cuando el Presidente utilice esta facultad, al inicio de la sesión, dará cuenta de las razones que motivaron esa decisión (artículo 73. 5 RPN).

La Mesa del Parlamento, las Mesas de las Comisiones, la Junta de Portavoces y la Comisión Permanente pueden ser convocadas por el Presidente del Parlamento, incluso con menor antelación que la de veinticuatro horas. En ese caso la sesión deberá comenzar con un debate sobre la procedencia o no de adoptar acuerdos sobre cada uno de los asuntos propuestos, que se decidirá por mayoría de dos tercios (artículo 73.6 RPN).

En las convocatorias se hará constar la fecha, hora y lugar de celebración de la sesión y el orden del día de la misma que será fijado conforme a lo establecido en el artículo 80 del RPN. A las Convocatorias deberán adjuntarse los informes, dictámenes o textos que hayan de debatirse en la sesión, con excepción de aquellos que hubieran sido publicados con anterioridad en el Boletín Oficial de la Cámara en cuyo caso se hará referencia en la convocatoria a la fecha de publicación (73.4 RPN).

El orden del día de las sesiones de la Mesa, de la Junta de Portavoces y de la Comisión Permanente será fijado, sin más trámites, por el Presidente de la Cámara, todo ello sin perjuicio de lo establecido en el

RPN en relación con el orden del día de las sesiones no convocadas por su propia iniciativa (artículo 80.1 RPN).

El apartado 2 de este último artículo contempla, a su vez, que el orden del día de cualquier órgano parlamentario pueda ser alterado por acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros, bien a propuesta del propio Presidente, de dos Grupos Parlamentarios, o de una quinta parte de los miembros de dicho órgano. Cuando la propuesta trate de incluir un nuevo asunto en el orden del día, será requisito previo para aceptarla a trámite, que haya cumplido todos los trámites reglamentarios que la hagan estar en condiciones de ser incluida a debate en dicho órgano. Las propuestas de inclusión de un nuevo asunto en el orden del día deberán estar motivadas por escrito y con expresión del enunciado concreto que se propone, formulándose al inicio de cada sesión.

2. Análisis de la cuestión objeto de informe.

1.- Corresponde, como hemos visto, a la Presidenta del Parlamento convocar las sesiones de la Mesa y las de la Junta de Portavoces con arreglo al orden del día que, en principio, será fijado, sin más trámites por ella.

El RPN también prevé que tanto la Mesa como la Junta de Portavoces puedan ser convocadas a solicitud de dos de sus miembros en el primer caso y a solicitud de dos grupos parlamentarios o un quinto de los parlamentarios forales en el segundo.

En estos dos últimos supuestos, las solicitudes deberán incluir el orden del día que se propone. Si las solicitudes cumplen con dicha exigencia la Presidenta deberá convocarlas tanto en un caso como en el otro, "...de acuerdo con el orden del día propuesto...", en un plazo máximo de diez días.

En estos dos supuestos estaríamos ante convocatorias obligadas que la Presidenta deberá realizar en los términos indicados. En estos casos, el orden del día de las sesiones de ambos órganos estaría restringido al incluido en la solicitud y por lo tanto debería realizarse una sesión exclusivamente dedicada a ese orden del día propuesto. Lo mismo se

establece en los artículos 53.2 y 65.2 y 72.2 RPN que contemplan las convocatorias de otros órganos de marcado carácter político como son las comisiones y el pleno que sean consecuencia de iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios y los parlamentarios forales y por el Gobierno y la Comisión Permanente, en su caso.

En todos estos casos el orden del día estaría restringido al propuesto por los solicitantes.

Este es el criterio que se sigue también, aunque en ese caso con una previsión legal que no deja lugar a dudas, en las convocatorias extraordinarias de otros órganos representativos.

Así en el ámbito de las entidades locales, la solicitud de celebración de un pleno extraordinario, por al menos una cuarta parte del número legal de miembros de la corporación, para tratar un asunto, no permite que este sea incorporado al orden del día de un pleno ordinario o de otro extraordinario con más asuntos si no lo autorizan expresamente los solicitantes (artículo 46.1 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local). Con esta medida se garantiza a los peticionarios de ese pleno extraordinario que no se vea diluida la facultad de presentar iniciativas políticas en un orden del día en el que figuren otros asuntos que en su conjunto puedan disminuir la trascendencia política o mediática de los propuestos.

Estas razones pueden estar también, a juicio de la que suscribe, en el origen de las previsiones del RPN que estamos analizando, tanto en lo referido al Pleno como a las Comisiones y también en el caso de la Junta de Portavoces si tenemos en cuenta que la del Parlamento de Navarra tiene atribuida una función de marcado carácter político como es la de formular declaraciones políticas.

Sin embargo en el caso de la Mesa del Parlamento, dado su carácter de órgano interno y administrativo, esta exclusividad para el conocimiento de los asuntos propuestos en una sesión convocada al efecto, podría ser matizada de forma que si tal como establece el artículo 38.1 del RPN dos de sus miembros solicitasen su convocatoria con determinado orden del día podría no haber problema para que se acumulase su conocimiento a otros

asuntos, siempre teniendo en cuenta que estos asuntos solo podrían ser incluidos en el orden del día de la Mesa a iniciativa de la presidencia de la Cámara o de dos miembros del órgano por el mismo procedimiento que los primeros.

2.- Las Convocatorias de la Mesa y de la Junta de Portavoces que no sean debidas a la simple iniciativa de la Presidencia del Parlamento no están exentas de cumplir con los requisitos generales establecidos en el artículo 73.4 del RPN para las de todos los órganos parlamentarios y, por tanto, deben ser remitidas a sus miembros con tres días hábiles de antelación a la fecha prevista para la realización la correspondiente sesión, con indicación de la fecha, la hora y el lugar, y deberán adjuntar los informes, dictámenes o textos que se tengan que debatir, con excepción de aquellos que hubieran sido publicados en el BOPN, en cuyo caso la Convocatoria hará referencia a la fecha de publicación.

En lo que se refiere a la Mesa y la Junta de Portavoces el RPN no establece distinción alguna entre sesiones ordinarias y extraordinarias.

En principio todas las sesiones de la Mesa y de la Junta de Portavoces tienen el mismo carácter aunque quizás sí podría calificarse de “ordinarias”, aunque no a efectos reglamentarios, a las que se realizan con cierta periodicidad (los lunes) aunque no siempre sea así porque su convocatoria está condicionada por el calendario de festivos, vacaciones...etc. En estas sesiones de la Mesa y de la Junta de Portavoces que normalmente se celebran de forma conjunta, el orden del día lo fija la Presidenta, mientras que otras, como la que ha motivado la emisión de este informe, son consecuencia de la iniciativa de dos grupos parlamentarios o de un quinto de los parlamentarios forales con un orden del día propuesto por los solicitantes.

Las iniciativas que los parlamentarios y grupos parlamentarios presenten para que sean incluidas en el orden del día de esas sesiones “ordinarias” de la Mesa y Junta de Portavoces que se celebran los lunes de cada semana, siguiendo un criterio de actuación no escrito pero sostenido en el tiempo, deben ser presentadas antes de las 19 horas del jueves anterior al lunes en el que se pretenda que sean tratadas, lo que no impide que en atención a la urgencia o a la trascendencia de los asuntos sean

incluidos en el orden del día nuevos asuntos antes de la remisión de las respectivas convocatorias que normalmente se realiza los viernes por la mañana.

Un plazo de tiempo similar al indicado se suele conceder cuando se trata de otras convocatorias de la Mesa y Junta de Portavoces que se celebran a iniciativa de la presidencia de la Cámara en días diferentes a los lunes de cada semana por razones de calendario fundamentalmente.

El RPN en su artículo 73.5 prevé también que las convocatorias de cualquier órgano parlamentario se puedan realizar con un mínimo de veinticuatro horas, si así lo decidiera el Presidente de la Cámara, previa comunicación telefónica o telegráfica a los convocados exigiendo que cuando el Presidente utilice esta facultad, al inicio de la sesión, dará cuenta de las razones que motivaron esa decisión.

Además, la Mesa del Parlamento, las Mesas de las Comisiones, la Junta de Portavoces y la Comisión Permanente pueden ser convocadas por el Presidente del Parlamento, incluso con menor antelación que la de veinticuatro horas. En este caso la sesión deberá comenzar con un debate sobre la procedencia o no de adoptar acuerdos sobre cada uno de los asuntos propuestos, que se decidirá por mayoría de dos tercios (artículo 73.6 RPN).

En estos dos últimos supuestos, -convocatorias con al menos veinticuatro horas o de menos de veinticuatro horas de antelación- es obligado que los informes, dictámenes o textos hayan sido remitidos junto con aquellas a todos los miembros del órgano convocado, salvo que hayan sido publicados en el BOPN en cuyo caso se hará referencia a dicha publicación.

El RPN (artículo 80.2) también prevé que una vez remitida una convocatoria, de acuerdo, con lo anterior (tres días, un mínimo de veinticuatro horas o menos de veinticuatro horas, en su caso, junto con la documentación reglamentaria) se pueda modificar el orden del día de una sesión de “ cualquier órgano parlamentario”, también los de la Mesa y de la Junta de Portavoces, por acuerdo de la mayoría absoluta de dicho órgano, que cuando la propuesta trate de incluir un nuevo asunto en el orden del

día será requisito previo para aceptarla a trámite, que haya cumplido todos los trámites reglamentarios que la hagan estar en condiciones de ser incluida a debate en dicho órgano y que las propuestas de inclusión de un nuevo asunto en el orden del día deberán estar motivadas por escrito y con expresión del enunciado concreto que se propone, formulándose al inicio de cada sesión.

(La Mesa y la Junta de Portavoces no están excepcionadas de esta posibilidad –el artículo se refiere a “cualquier órgano parlamentario”- aunque el hecho de que la iniciativa de inclusión pueda partir además del presidente de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los miembros del órgano, podría hacernos pensar que la previsión reglamentaria no está prevista para estos órganos. En el caso de la Mesa en el último caso sería un miembro de la misma el que podría instar la introducción de un nuevo asunto en el orden del día, y en el caso de la Junta de Portavoces, podría hacerlo también una quinta parte de sus miembros exigiéndose también que la decisión se adopte por mayoría absoluta de sus miembros obviando, por tanto, que en las votaciones de la Junta de Portavoces lo determinante es el voto ponderado según dispone el artículo 43.5 del RPN).

De todas formas, el artículo 80.2 del RPN exige para que un nuevo asunto sea incluido en el orden del día que la propuesta de inclusión, a iniciativa de su presidente, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los miembros del órgano, esté motivada por escrito, con expresión del enunciado concreto que se propone y que todo ello se formule al inicio de la sesión. Se exige por tanto que al inicio de la sesión además de presentar el texto que se propone para debatir y, en su caso, votar, a iniciativa de los sujetos indicados, se debe presentar también por escrito su motivación y aunque no se especifica en el RPN qué se quiere decir con esta expresión, no hay duda, a juicio de la suscribe, de que lo que hay que exponer son las razones que justifican la utilización de ese procedimiento extraordinario: en definitiva hay que justificar la urgencia que exige que ese asunto deba ser tratado en esa sesión en concreto y no en ninguna otra posterior.

La decisión sobre la admisión del asunto se tiene que adoptar por mayoría absoluta de los miembros del órgano, pero además para que se

pueda admitir a trámite es preciso que la propuesta de asunto "...haya cumplido todos los trámites reglamentarios que la hagan estar en condiciones de ser incluida a debate en dicho órgano...". Utiliza aquí el RPN un concepto jurídico indeterminado que debe ser interpretado en cada caso concreto para poder concluir si se cumple o no el requisito.

Y aquí es donde habría que tener en cuenta también que mientras la Mesa es un órgano al que se atribuyen competencias de gestión del orden interno de la Cámara la Junta de Portavoces es un órgano político que participa en la preparación y coordinación del ejercicio de las funciones del Parlamento pero que, además, en el caso de Navarra, tiene la facultad, como el Pleno y las Comisiones, de adoptar decisiones de carácter político. En el caso de la Junta de Portavoces la de aprobar declaraciones políticas.

A juicio de la que suscribe la aplicación de lo dispuesto en el artículo 80.2 del RPN para la inclusión de nuevos asuntos en los órdenes del día de la Mesa y de la Junta de Portavoces, pero también en el caso de otros órganos parlamentarios como serían el Pleno y las Comisiones, sobre todo cuando de la adopción de decisiones políticas se trata, exige un análisis que tiene que ir más allá de lo que a simple vista se pueda deducir del texto del precepto, y ello con la única finalidad de que no resulte afectado el derecho de participación política de los parlamentarios miembros de dichos órganos amparado por el artículo 23 de la Constitución.

Este último es un precepto constitucional en el que se reconocen los derechos de sufragio activo y pasivo que encarnan la participación política de los ciudadanos en la que se fundamenta el sistema democrático, dos derechos que son aspectos de una misma institución. Como tiene declarado el Tribunal Constitucional en múltiples resoluciones, la garantía del acceso al cargo público se extiende a la permanencia en el mismo y al desempeño de las funciones que le son inherentes. Y las funciones consisten no solo en la posibilidad de tomar las decisiones a través de los actos de votación, sino también en la de recabar la información que resulte necesaria para un ejercicio responsable así como en promover el debate que también es consustancial al pluralismo, de forma que una indebida limitación o la imposibilidad del desempeño del cargo se traduce en una vulneración del derecho reconocido en el citado precepto constitucional.

La inclusión de un nuevo asunto, según lo establecido en el artículo 80.2 RPN, en el orden del día de la Mesa y de la Junta de Portavoces y, en especial, la inclusión en el orden del día de esta última de iniciativas que impliquen un posicionamiento político, como son las declaraciones, puede afectar al derecho de participación política en la medida en que los que están llamados a decidir no van disponer del texto que se les propone para votar hasta el inicio mismo de la sesión, faltándoles de esta forma, con la debida antelación, la información mínima necesaria para poder adoptar una decisión con garantías.

Además, aunque la decisión de incluir un nuevo asunto en el orden del día se acuerde por mayoría absoluta de los miembros del órgano esto puede no resultar suficiente porque esta decisión puede lesionar el derecho de las minorías y más en concreto el de sus miembros individualmente considerados ya que un mínimo de antelación temporal para el conocimiento de los asuntos parece necesario y está justificado aunque solo sea para poder informarse sobre el tema en cuestión, preparar la intervención o incluso para convenir con otros la estrategia a seguir en el debate y en la misma votación.

Y ello porque, como se ha expuesto, el desempeño del cargo público amparado por el artículo 23 de la Constitución no se limita al acto de votación sino que implica necesariamente, entre otros aspectos, la posibilidad de recabar la información necesaria para un ejercicio responsable del cargo.

La que suscribe no conoce que el Tribunal Constitucional, la única instancia que podría hacerlo, haya tenido que pronunciarse sobre la aplicación de un precepto como el ahora analizado –art 80.2 RPN– en lo referente al orden del día de las Mesas o de las Juntas de Portavoces de ninguna asamblea representativa del Estado pero sí tiene conocimiento de que existen pronunciamientos judiciales (Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de junio y 12 de julio de 2007, entre otras) que analizan esta cuestión para el ámbito de las entidades locales y dichos pronunciamientos lo son en la línea expresada en el párrafo anterior.

Así el Tribunal Supremo considera que el plazo de antelación establecido para la convocatoria del pleno de una entidad local constituye

una de las condiciones necesarias para el debido ejercicio del derecho de participación política por lo que su limitación sin la debida justificación comporta una infracción de dicho derecho fundamental y también que es necesario que los interesados dispongan para su examen de los expedientes durante el tiempo legalmente establecido cuando la urgencia no esté justificada y que aunque la convocatoria de urgencia deba cumplir el requisito formal de su ratificación por el pleno municipal tampoco esto es suficiente siendo necesario que las razones aducidas para dicha urgencia tengan por su propia naturaleza entidad suficiente para explicarla, esto es, que evidencien que no era posible o conveniente observar el plazo mínimo de antelación y que aunque la voluntad exteriorizada en la ratificación de la convocatoria puede ser un indicio para valorar en términos sustantivos esa entidad no es un argumento necesariamente concluyente. La urgencia se debe justificar en cada caso atendiendo a las circunstancias de hecho que concurran.

El Tribunal Supremo considera también que no basta que el lapso de tiempo no haya afectado al derecho de información en el caso de que esta se hubiera podido satisfacer por otros trámites, porque ese mínimo de antelación temporal rige también para todas las actuaciones del concejal como son la misma preparación de la intervención en el pleno o la de convenir con otros la estrategia a seguir en el debate y en la votación, entre otras.

Tampoco hay que olvidar que una iniciativa que se presenta para su debate y votación directamente ante la Mesa o la Junta de Portavoces (o incluso para su debate en comisión o ante el Pleno) no está exenta del cumplimiento de lo establecido en el artículo 37.1 6ª y 7ª del RPN: debe ser calificada y, en su caso, admitida a trámite y remitida al órgano competente para su tramitación. Aquí estaríamos ante un trámite reglamentario exigible a los efectos del artículo 80.2 RPN.

Todas estas objeciones podrían solventarse si el acuerdo para la introducción de un nuevo asunto en el orden del día de cualquier órgano parlamentario se adoptase por unanimidad, en la línea de lo establecido en el artículo 67.4 del Reglamento del Congreso de los Diputados por ejemplo, según el cual, a iniciativa de un grupo parlamentario o del Gobierno, la Junta de Portavoces podrá acordar, por razones de urgencia y unanimidad,

la inclusión en el orden del día del pleno de un determinado asunto, aunque no hubiera cumplido todavía los trámites reglamentarios.

3.- Si se realiza una interpretación literal del artículo 80.2 del RPN sin atender a las consideraciones expresadas, en lo que se refiere a la Mesa y a la Junta de Portavoces puede advertirse cierta contradicción con lo previsto en el artículo 73.6 del mismo texto normativo en la medida en que en el primer supuesto podría incluirse un asunto en el orden del día por mayoría absoluta de los miembros del órgano mientras que en el segundo, si la Presidenta del Parlamento realiza una convocatoria con menos de veinticuatro horas de anticipación (acompañada en este caso de la documentación necesaria lo que resulta preceptivo) solo se podrán adoptar acuerdos si así lo decidiese una mayoría de dos tercios de los miembros del órgano.

Existe por tanto una diferencia notable entre la mayoría exigible para estar en disposición de adoptar un acuerdo en una sesión cuya convocatoria se ha realizado con una anticipación menor a la de veinticuatro horas en la que sin embargo sí se dispone de la documentación necesaria para poder votar y la exigible para posicionarse sobre un tema inicialmente no incluido en el orden del día de una sesión pero que lo hubiera sido por mayoría absoluta del órgano de acuerdo con lo previsto en el artículo 80.2 RPN.

No parecen razonables estas diferencias en situaciones materialmente similares y menos aún que en el caso de que se disponga con alguna antelación de la documentación necesaria se exija una mayoría más cualificada para la adopción de acuerdos que para la incorporación de nuevos asuntos de acuerdo con lo previsto en el artículo 80.2 del RPN.

4.- La Junta de Portavoces en el Parlamento de Navarra tiene atribuida, como se ha expuesto reiteradamente, la función de formular declaraciones políticas.

Esta potestad de la Junta de Portavoces es desconocida en las Cortes Generales y en muchos Parlamentos autonómicos que o no la contemplan o si lo hacen, salvo en los casos de La Rioja y de Navarra, exigen que la decisión se adopte por unanimidad de sus miembros.

El posicionamiento sobre iniciativas que no se considera que vayan a estar sujetas a diferencias partidarias podría justificar la atribución a la Junta de Portavoces de la facultad de decidir sobre declaraciones políticas o institucionales y su aprobación por unanimidad.

En el Parlamento de Navarra las iniciativas con las que se pretende un posicionamiento político de la Cámara se denominan mociones (artículo 196 RPN) y requieren para su tramitación, además de su presentación reglamentaria en el Registro General del Parlamento de Navarra, su calificación y admisión por la Mesa, su remisión para su debate a Pleno o a Comisión de acuerdo con lo previsto en el RPN, además de su publicación con la apertura de un plazo para la presentación de enmiendas sin que puedan ser tramitadas ante la Junta de Portavoces.

El RPN no establece ninguna diferencia material para considerar (calificar) si una iniciativa es una declaración política o una moción pero sí establece diferencias en cuanto a su tramitación.

En este punto nos encontraríamos también con la necesidad de recordar que a todos los escritos y documentos parlamentarios se aplican las previsiones del artículo 37. 1. 6ª y 7ª RPN que implican el que una iniciativa aun cuando haya sido denominada por sus proponentes de una determinada manera, deba ser sometida al trámite de calificación y admisión por la Mesa, quien deberá decidir también sobre su tramitación a los efectos de determinar cuál será el órgano parlamentario competente para ello, en ambos casos previa audiencia de la Junta de Portavoces.

En este sentido corresponde a la Mesa delimitar (calificar) cuándo una iniciativa debe ser calificada como declaración política y cuándo como moción y decidir sobre su tramitación.

5.- Finalmente, en relación con la sesión de la Junta de Portavoces que tuvo lugar el pasado 4 de enero de 2016 que ha motivado la emisión de este informe, simplemente indicar que dicha convocatoria lo fue a iniciativa de dos grupos parlamentarios y una agrupación de parlamentarios forales, con un orden del día preciso: una declaración política cuyo texto se adjuntó a la convocatoria para conocimiento de todos sus miembros.

La Mesa había sido convocada de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 43.4 RPN.

En dicha sesión se planteó la posibilidad de que fueran tratadas tres iniciativas más, calificadas por sus proponentes como declaraciones políticas. De ellas, la primera no había sido registrada formalmente aunque sí remitida a todos los miembros de la Junta de Portavoces; la segunda que había sido presentada en el registro no lo había sido para que fuera debatida en dicha sesión tal como manifestó la portavoz del grupo proponente; y la tercera, que había sido presentada en el Registro General del Parlamento media hora antes de que comenzase la sesión, y aunque sí se pidió que fuera tratada en la sesión, no cumplía estrictamente los requisitos previstos en el artículo 80.2 al no haber sido presentada a iniciativa de la Presidenta, de dos grupos parlamentarios o de un quinto de los miembros del órgano ni haber sido presentada y motivada la urgencia por escrito al inicio de la sesión por su proponente.

En la sesión, a la que asistió la que suscribe como Letrada Mayor en funciones, la postura sostenida fue la misma que la de este informe. Se mantuvo entonces y se mantiene ahora que el orden del día de una sesión de la Junta de Portavoces convocada a petición de dos grupos parlamentarios está limitado al propuesto por los solicitantes y que la introducción de un nuevo asunto, de marcado carácter político además, como era el caso, solo podía hacerse con conocimiento previo de todos los miembros de la Junta y por unanimidad, con el fin de evitar cualquier posible vulneración del derecho de participación política de todos ellos.

III.CONCLUSIONES.

1ª.-El orden del día de una sesión de la Junta de Portavoces convocada a solicitud de dos Grupos Parlamentarios o de un quinto de los parlamentarios forales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 43.1 del RPN está limitado al propuesto por los solicitantes.

Lo mismo ocurre en el caso de la Mesa cuando su convocatoria sea consecuencia de una solicitud suscrita por dos de sus miembros al amparo del artículo 38.1 del RPN, aunque en este caso esa posición pueda ser matizada tal como se ha expuesto en este informe en atención a las

funciones que este órgano parlamentario de carácter interno tiene encomendadas.

2ª- En las sesiones de la Mesa y Junta de Portavoces realizadas a iniciativa de la Presidencia del Parlamento, la inclusión de un nuevo asunto en sus respectivos órdenes del día al amparo de lo dispuesto en el artículo 80.2 del RPN, si este precepto resulta de aplicación a estos dos órganos no excluidos expresamente de ello, exige para su admisión que la propuesta de inclusión haya sido presentada por el Presidente, por dos grupos parlamentarios o por un quinto de los miembros del órgano, que se presente por escrito al inicio de la sesión con el enunciado concreto que se propone y la debida motivación, también por escrito, que justifique la urgencia y además que la iniciativa a la que se refiera haya cumplido todos los trámites reglamentarios que la hagan estar en condiciones de ser incluida a debate. La decisión se debe adoptar por mayoría absoluta de los miembros del órgano.

Que la iniciativa haya cumplido todos los trámites reglamentarios para ser admitida a trámite, también en el caso de la adopción de declaraciones políticas atribuidas a la Junta de Portavoces, implica que aquella, con carácter previo, ha tenido que ser calificada y admitida a trámite por la Mesa quien tiene también la facultad de decidir cuál es el órgano parlamentario ante el que se tiene que tramitar.

La decisión sobre la admisión de una iniciativa al amparo del artículo 80.2 del RPN puede ser objeto de control constitucional en lo que se refiere al cumplimiento de los requisitos reglamentarios exigidos y en especial en lo que a la motivación de la urgencia se refiere, tal como se ha expuesto en este informe, a los efectos de determinar su acomodo al derecho de participación política reconocido por el artículo 23 de la Constitución.

3ª.- En ninguno de los dos supuestos a los que hacen referencia las dos conclusiones anteriores habría problema para la inclusión de nuevos asuntos en los órdenes del día de la Mesa y de la Junta de Portavoces si estas decisiones se adoptaran por unanimidad en sus respectivos ámbitos.

Este es mi informe que someto a cualquier otro criterio mejor fundado en Derecho.

Pamplona, 4 de febrero de 2016.

Los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra