



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

Servicios Jurídicos
Zerbitzu Juridikoak

Informe emitido a petición de la Ponencia para analizar la reforma del Reglamento del Parlamento de Navarra en relación con la propuesta formulada por el Grupo Parlamentario Podemos-Ahal Dugu para la introducción del escaño ciudadano en las sesiones plenarias.

Pamplona, 26 de mayo de 2017

A petición de la Ponencia para analizar la reforma del Reglamento del Parlamento de Navarra, los servicios jurídicos de la Cámara tienen el honor de elevar a la misma el siguiente

INFORME

Sobre la propuesta formulada por el Grupo Parlamentario Podemos-Ahal Dugu para la introducción del escaño ciudadano en las sesiones plenarias.

I. ANTECEDENTES.

1º/ Por Acuerdo de la Ponencia para la reforma del Reglamento del Parlamento de Navarra, de 28 de abril de 2017, se solicita a los Servicios Jurídicos de la Cámara la emisión de un informe sobre la propuesta formulada por el Grupo Parlamentario Podemos-Ahal Dugu para la introducción del escaño ciudadano en las sesiones plenarias del Parlamento de Navarra.

2º/ La propuesta contempla la intervención de los ciudadanos y ciudadanas en las sesiones plenarias de control mediante un turno de ruegos y preguntas sobre asuntos de interés autonómico a formular a la Presidencia del Gobierno o a sus Consejeros y Consejeras

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. Objeto del informe.

El presente informe tiene por objeto analizar el encaje constitucional de la introducción en el Reglamento del Parlamento de Navarra del escaño ciudadano, como mecanismo de participación directa de los ciudadanos y ciudadanas en el ejercicio de la función de control al Gobierno de Navarra.

Se hace preciso, para ello, examinar si la participación directa de la ciudadanía en la función parlamentaria de control al Gobierno resulta acorde con el sistema parlamentario diseñado en nuestro ordenamiento

constitucional y estatutario y, en su defecto, qué alternativas serían conformes con el mismo.

2. La función de control al gobierno en nuestro sistema constitucional y estatutario.

La Constitución Española (CE), en su artículo 1.3, consagra un régimen de Monarquía parlamentaria en el que la ciudadanía, titular de la soberanía a tenor del artículo 1.2 CE, elige a sus representantes, configurándose, de esta manera, un sistema de democracia parlamentaria en la que el Parlamento, conforme al artículo 66 CE, se erige como la suprema institución representativa.

De dicho carácter representativo derivan todas las funciones parlamentarias: la función electiva, la función legislativa, la función presupuestaria, la función de control y la función de impulso de la acción de gobierno.

En particular, la función de control de la acción de gobierno, atribuida en el artículo 66.2 CE a las Cortes Generales, se fundamenta en la elección por el Parlamento del Presidente del Gobierno, al que otorga su confianza y que debe mantener durante el ejercicio de su función, pudiendo, por consiguiente, controlar su actividad.

Las consideraciones anteriores resultan trasladables al carácter representativo del pueblo navarro que el artículo 11 de la LORAFNA reconoce al Parlamento de Navarra y que justifica, igualmente, la atribución al mismo, en el mismo precepto, de la función de control del Gobierno de Navarra.

Dentro de los mecanismos de control de la acción de Gobierno cabe destacar la facultad de formular preguntas que, como ha entendido el Tribunal Constitucional, en STC 107/2001 de 23 de abril, “corresponde a los Diputados... y que dicha facultad, de conformidad con la doctrina constitucional... pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria, pues la participación en el ejercicio de la función de controlar la acción del Consejo de Gobierno y su Presidente y el desempeño de los derechos y facultades que le acompañan, constituye una manifestación constitucionalmente relevante del ius in officium del representante”.

Por otro lado, la CE, pese a decantarse por el sistema representativo, ha acogido, igualmente, algunas instituciones de democracia directa, esto es, de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, como la iniciativa legislativa popular del artículo 87.3, el derecho de petición del artículo 29, el régimen de concejo abierto del artículo 140, y las distintas modalidades de referéndum recogidas en diversos preceptos constitucionales.

Sin embargo, dentro de dichos mecanismos de participación directa no se contemplan, ni en la CE, ni en la LORAFNA, fórmulas de control de la acción de Gobierno, cuya atribución al poder legislativo, como ya se ha señalado, encuentra su fundamento precisamente en el carácter de régimen parlamentario consagrado en nuestra Constitución.

3. Las preguntas ciudadanas en los Reglamentos parlamentarios.

Algunas Asambleas Legislativas autonómicas han incorporado en sus Reglamentos parlamentarios, como instrumentos de control al Gobierno respectivo, una tipología de preguntas, de denominación diversa, que son de iniciativa ciudadana, si bien deben ser asumidas, para su tramitación, por algún miembro de la Cámara.

De este modo, el artículo 165 del Reglamento del Parlamento de Andalucía contempla las preguntas de iniciativa ciudadana que pueden formular los andaluces y el resto de los ciudadanos residentes en Andalucía o las personas jurídicas con domicilio o establecimiento permanente en la Comunidad Autónoma, al Consejo de Gobierno o a cada uno de sus miembros, para su respuesta oral. Para que estas preguntas puedan tramitarse en Pleno o en Comisión deben ser asumidas por algún miembro de la Cámara, quien, al inicio de su intervención, hará constar la autoría de la iniciativa, y en su formulación no podrá modificar en lo sustancial el contenido originario del texto. En cada sesión plenaria sólo podrá formularse un máximo de cuatro de estas preguntas, y su inclusión en el orden del día respectivo consume cupo.

Por su parte, el Reglamento del Parlamento de Canarias, recoge, en su artículo 174, las preguntas de iniciativa ciudadana que puede formular cualquier ciudadano residente en Canarias para su respuesta oral al Gobierno de Canarias o a cada uno de sus miembros, excepto al

Presidente del Gobierno de Canarias. Sólo podrán tramitarse ante el Pleno o en Comisión aquellas preguntas que sean asumidas por un diputado, quien habrá de hacer constar en su intervención el autor de la iniciativa, salvo que expresamente éste haya solicitado permanecer en el anonimato haciéndolo constar en su escrito de presentación. Asimismo, el diputado no podrá modificar de forma sustancial en su intervención el contenido originario del texto de la pregunta. En cada sesión plenaria sólo podrán formularse dos preguntas de este tipo como máximo.

Asimismo, en Galicia, la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia, regula, en su artículo 17, la participación popular en el control al Gobierno, a través de las preguntas de iniciativa popular que cualquier persona jurídica que represente intereses sociales y cualquier ciudadano o ciudadana puede dirigir al Parlamento de Galicia con el ruego de que sean formuladas a la Xunta de Galicia. Los diputados o las diputadas dispondrán de un plazo para asumirlas como propias y convertirlas en preguntas con respuesta escrita u oral. Al formularlas, deberá mencionarse siempre su origen, aunque preservando, si se trata de una persona física, el nombre y los apellidos del firmante. Las preguntas asumidas por un diputado o diputada le serán imputadas a su grupo con respecto a la formación de los correspondientes órdenes del día.

Finalmente, el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia prevé, en su artículo 178, las preguntas de iniciativa popular que cualquier persona jurídica que represente intereses sociales y cualquier ciudadano puede dirigir a la Asamblea Regional con el ruego de que sean formuladas al Consejo de Gobierno. Una vez admitida una pregunta, quedará depositada en la Secretaría General de la Asamblea, donde cualquier Diputado podrá asumirla, convirtiéndola en pregunta con respuesta escrita u oral. Al formularla deberá mencionarse siempre su origen, aunque preservando, si se tratare de una persona física, el nombre y apellidos del firmante.

Se observa, por tanto, que los Reglamentos parlamentarios que han acogido esta tipología de preguntas de iniciativa ciudadana o popular exigen, en todo caso, para su formulación al Gobierno, que la pregunta sea asumida por un miembro de la Asamblea Legislativa, no contemplando la enunciación directa de la pregunta por el ciudadano o la ciudadana, ni su

presencia en la sesión plenaria, lo que resulta plenamente coherente con el régimen parlamentario instaurado por la Constitución.

4. Encaje constitucional y estatutario de la propuesta de escaño ciudadano y alternativas.

Como ya se ha indicado, la CE ha optado por un sistema parlamentario de democracia representativa en el que la ciudadanía, como titular de la soberanía, elige a sus representantes, y es precisamente el carácter representativo del Parlamento lo que legitima las funciones parlamentarias y, en particular, la función de control de la acción de Gobierno, esquema que la LORAFNA reproduce en su regulación del Parlamento de Navarra.

También se ha señalado que la Constitución contempla algunos instrumentos de democracia directa, como la iniciativa legislativa popular, el derecho de petición o modalidades diversas de referéndum, pero en ningún caso, y tampoco lo prevé la LORAFNA, la participación directa de la ciudadanía en la función parlamentaria de control al Gobierno.

Por las razones expuestas, la propuesta de escaño ciudadano presentada, en tanto que prevé la intervención directa de los ciudadanos y ciudadanas en las sesiones parlamentarias de control al Gobierno, no encuentra encaje en el sistema parlamentario diseñado en nuestro ordenamiento constitucional y estatutario.

Para que este tipo de preguntas de iniciativa ciudadana puedan resultar acordes con el mismo, resulta necesario que se incorpore, a semejanza de lo regulado en otros Reglamentos parlamentarios, la previsión de que dichas preguntas sean asumidas y, en consecuencia, formuladas en la sesión plenaria, por un parlamentario o parlamentaria foral, a quienes corresponde la función de control al Gobierno.

Asimismo, los ciudadanos y ciudadanas tienen también la facultad de formular peticiones directamente al Gobierno, sin mediación del Parlamento, pudiendo ver satisfecho su interés a través del ejercicio del derecho de petición al Ejecutivo.

III. CONCLUSIONES

Primera.- La propuesta de escaño ciudadano presentada, en tanto que prevé la intervención directa de los ciudadanos y ciudadanas en las sesiones parlamentarias de control al Gobierno, no encuentra encaje en el sistema parlamentario diseñado en nuestro ordenamiento constitucional y estatutario.

Segunda.- Para que este tipo de preguntas de iniciativa ciudadana puedan resultar acordes con el mismo, resulta necesario que se incorpore, a semejanza de lo regulado en otros Reglamentos parlamentarios, la previsión de que dichas preguntas sean asumidas y, en consecuencia, formuladas en la sesión plenaria, por un parlamentario o parlamentaria foral, a quienes corresponde la función de control al Gobierno.

Tercera.- Asimismo, los ciudadanos y ciudadanas tienen también la facultad de formular peticiones directamente al Gobierno, sin mediación del Parlamento, pudiendo ver satisfecho su interés a través del ejercicio del derecho de petición al Ejecutivo.

Pamplona, 26 de mayo de 2017.

Los Servicios Jurídicos de la Cámara