



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

Servicios Jurídicos
Zerbitzu Juridikoak

Informe sobre la legitimación para la modificación de las portavocías en los Grupos Parlamentarios.

Pamplona, 21 de septiembre de 2017



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

Los Servicios Jurídicos de la Cámara, en cumplimiento del Acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra de 4 de septiembre de 2017, tienen el honor de elevar a la misma el siguiente

INFORME

SOBRE LA LEGITIMACIÓN PARA LA MODIFICACIÓN DE LAS PORTAVOCÍAS EN LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.

ANTECEDENTES DEL INFORME

- Con fecha 3 de julio de 2017 la Parlamentaria Foral D. ^a Ainhoa Aznárez Igarza y el Parlamentario Foral D. Mikel Buil García presentaron un escrito comunicando la designación de D. Mikel Buil García como portavoz del Grupo Parlamentario Podemos-Ahal Dugu y como portavoz adjunta a D. ^a María Teresa Sáez Barrao.

- Con fecha 5 de julio de 2017 por D. ^a Laura Pérez Ruano remitió un escrito, en el que, entre otras cuestiones, solicitaba lo siguiente: *“SEGUNDO.- Que la petición de modificación de las portavocías del Grupo Parlamentario al que represento registrada el 3 de julio de 2017 a las 13:58 no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 30 del Reglamento del Parlamento de Navarra, que recoge la obligatoriedad de firma por parte de todos los miembros del Grupo.”*

- Con fecha 20 de julio de 2017 las Parlamentarias Forales D.^a Ainhoa Aznárez Igarza, D.^a María Teresa Sáez Barrao y los Parlamentarios Forales D. Mikel Buil García y D. Carlos Couso Chamorro presentaron un escrito confirmando la designación de D. Mikel Buil García como nuevo Portavoz del G.P. Podemos-Ahal Dugu y como portavoz adjunta a Tere Sáez Barrao.

Como consecuencia de los antecedentes expuestos se solicita a los Servicios Jurídicos de la Cámara la emisión de un informe sobre la

legitimación para la modificación de las portavocías en los Grupos Parlamentarios.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. Los Grupos Parlamentarios. Marco normativo. Procedimiento de constitución.

En los Parlamentos actuales los Grupos Parlamentarios son los ejes sobre los que gira la vida política y en el que se integran todos los miembros de una determinada Asamblea Legislativa en función de sus afinidades políticas y cumpliendo con los requisitos previstos reglamentariamente, facilitando el funcionamiento y organización del órgano representativo, a excepción de los parlamentarios no adscritos allí donde está previsto.

Respecto al marco normativo configurador de los Grupos Parlamentarios aparece recogido en los propios Reglamentos Parlamentarios de cada Cámara. Así lo señala el Tribunal Constitucional ,entre otras, en la STC 64/2002, de 11 de marzo: *Se trata, pues, de una materia en la que la Cámara, a falta de una regulación constitucional, salvedad hecha de la referencia a los Grupos Parlamentarios en la composición de la Diputación Permanente (art. 78.1 CE) y de los límites que cabría inferir del respeto al principio representativo y al pluralismo político de los que los Parlamentos son expresión y reflejo (STC 44/1995, F. 3), tiene en ejercicio de su potestad de autonormación y organización una amplia disponibilidad para regularla como normación originaria. (...)*

A tenor de las previsiones reglamentarias de las que se ha dejado constancia, no cabe duda alguna de que la facultad de constituir Grupo Parlamentario, en la forma y con los requisitos que el mismo Reglamento establece, corresponde a los Diputados, y que dicha facultad, de conformidad con la doctrina constitucional antes expuesta, pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria, pues, dada la configuración de los Grupos Parlamentarios en los actuales Parlamentos, y, en concreto, en el Congreso de los Diputados, como entes imprescindibles

y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara, así como en el desempeño de las funciones parlamentarias y los beneficios que conlleva la adquisición de tal «status», aquella facultad constituye una manifestación constitucionalmente relevante del «ius in officium» del representante.”

Como se puede comprobar en el dossier elaborado por el Servicio de Archivo, Biblioteca y Documentación (anexo I), en el derecho parlamentario español, el procedimiento de constitución del grupo parlamentario es similar en términos generales: fija un determinado número para formarlo que varía según Parlamentos —Cortes Generales y autonómicos— pero que coincide en todos en las limitaciones de que no pueden constituir un grupo parlamentario separado aquellos que pertenezcan a un mismo partido o coalición electoral, y tampoco quienes, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas distintas que no se hubieran presentado como tales ante el electorado.

Por otro lado existe también coincidencia en lo que se refiere a los requisitos para constituir grupo parlamentario, que son la presentación de un escrito que irá firmado por todos los parlamentarios que desean constituir el grupo, constará la denominación de éste y los nombres de todos los miembros, del portavoz y de los posibles portavoces adjuntos.

En el concreto caso del Parlamento de Navarra el marco normativo configurador de la constitución de los Grupos Parlamentarios se establece en su Reglamento, artículos 29 a 35 dedicado a los Grupos Parlamentarios. Según dispone el artículo 29 del Reglamento del Parlamento de Navarra (en adelante RPN), para la constitución de un Grupo Parlamentario será precisa la agrupación de, al menos, tres Parlamentarios Forales, o en su defecto, en aplicación del artículo 34 RPN, se integrarán en el Grupo Mixto aquellos Parlamentarios Forales pertenecientes a formaciones políticas, agrupaciones o coaliciones electorales que no hayan alcanzado el número mínimo exigido por el citado artículo 29.1 para constituir Grupo Parlamentario propio.

Respecto a su formación, el artículo 30 señala que *“En el plazo máximo de cinco días hábiles, a contar desde la fecha de la sesión constitutiva de la Cámara, los Parlamentarios Forales que hayan resuelto constituirse en*

Grupo Parlamentario, remitirán a la Mesa el acta de constitución del Grupo, que deberá estar suscrita por todos sus miembros, y en la que habrá de figurar la relación nominal de los mismos, la denominación del Grupo, el nombre del Portavoz y el de quienes eventualmente hayan de sustituirlo.”

A ello debemos añadir, como precedente normativo de esta Cámara, el artículo 28 del Reglamento provisional del Parlamento Foral de Navarra de 1982, que al respecto establecía lo que sigue:

“Artículo 28.1 En el plazo máximo de cinco días hábiles a contar desde la fecha de la constitución de la Cámara, los Parlamentarios Forales que resuelvan constituirse en Grupo Parlamentario remitirán a la Mesa el acta de constitución del Grupo, que deberá estar suscrita por todos sus miembros, y en la que habrá de figurar la relación nominal de los mismos, la denominación del Grupo, el nombre del Portavoz y el de quienes eventualmente hayan de sustituirlo.

2. Los Portavoces de los Grupos Parlamentarios podrán ser destituidos en cualquier momento de su cargo, por acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros del Grupo.”

En cuanto a la normativa reglamentaria existente en otros Parlamentos autonómicos, nos interesa destacar, por novedosa y porque contiene una solución normativa a la cuestión suscitada objeto del presente informe, la del Parlamento de Canarias y de La Rioja:

- Reglamento del Parlamento de Canarias

Artículo 21 1. La constitución de grupos parlamentarios se hará dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva del Parlamento, mediante escrito dirigido a la Mesa.

2. En el mencionado escrito, que irá firmado por todos los que deseen constituir el grupo, deberá constar la denominación de este y los nombres de todos sus miembros, el de su portavoz y, en su caso, el de los portavoces adjuntos, así como la aceptación de quienes hayan de ostentar dichos cargos. Los grupos parlamentarios que cuenten con, al menos, quince

diputados podrán designar hasta dos portavoces adjuntos, y aquellos que cuenten con un número inferior a este podrán designar uno.

Asimismo, los grupos parlamentarios, con excepción del Grupo Mixto, podrán designar de entre sus miembros a quien ostente la Presidencia del mismo que, sin perjuicio de las atribuciones que el presente Reglamento reconoce a los portavoces, ejercerá aquellas funciones representativas que determine la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, sin perjuicio de las funciones que internamente le asigne su respectivo grupo parlamentario.

3. Para el caso de que en la solicitud de constitución del grupo no constara la relación de diputados que hayan de ocupar el cargo de portavoces adjuntos, o cuando se quisiera alterar dicha relación, bastará con un escrito en tal sentido suscrito por el portavoz.

4. La sustitución del titular del cargo de portavoz de un grupo parlamentario será comunicada a la Mesa de la Cámara mediante escrito firmado por la mayoría absoluta de los miembros que integran dicho grupo, en el que ha de constar expresamente la aceptación del diputado designado.

La Mesa de la Cámara, recibido un escrito de comunicación de cambio de portavoz, procederá en su primera reunión a calificar, con carácter de urgencia, dicho escrito y decidirá sobre su admisibilidad. Si el escrito fuese admitido a trámite, la Mesa notificará al nuevo portavoz designado, al cesante, en su caso, y a los demás portavoces de los grupos parlamentarios, la toma de razón de la nueva designación, y se dispondrá su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, produciendo dicho cambio efectos inmediatos.”

- Reglamento del Parlamento de La Rioja.

Artículo 23. 1. La constitución de los Grupos Parlamentarios se hará, dentro de los ocho días siguientes al término de la sesión constitutiva del Parlamento, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara que irá firmado por todos los que deseen constituir el Grupo.

2. *En dicho escrito deberá constar la denominación del Grupo, los nombres de todos los miembros, de su Portavoz y de los Diputados que eventualmente puedan sustituirle, con un máximo de dos. El Portavoz adjunto tiene las mismas funciones que el titular cuando actúe sustituyendo a éste.*

- Resolución de la Presidencia sobre sustitución de los portavoces de los grupos (BOPR de 25 de abril de 2017)

1. *Una vez designados el portavoz titular y los portavoces adjuntos según lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento, los grupos parlamentarios podrán sustituir a los mismos mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara.*

2. *Dicho escrito irá firmado al menos por la mitad más uno de cualquiera de los miembros del grupo, e incluirá el nombre de los diputados de este que ocuparán el lugar de los portavoces sustituidos.*

3. *La sustitución tendrá efectos una vez haya tomado conocimiento de la misma la Mesa de la Cámara, sin embargo las iniciativas pendientes de tramitación suscritas por los Portavoces sustituidos no decaerán, salvo que posteriormente sean expresamente retiradas en nombre del grupo parlamentario.*

Una vez expuestos los antecedentes normativos que interesan a los efectos de este informe, procede entrar a analizar la concreta cuestión planteada.

II. La legitimación para la modificación de las portavocías en los Grupos Parlamentarios.

Decíamos que el Reglamento reconoce el derecho a constituirse en grupo parlamentario en el plazo máximo de cinco días hábiles a contar desde la fecha de la constitución de la Cámara, debiendo para ello remitir a la Mesa el acta de constitución del Grupo, que deberá estar suscrita por todos sus miembros, y en la que habrá de figurar la relación nominal de los

mismos, la denominación del Grupo, el nombre del Portavoz y el de quienes eventualmente hayan de sustituirlo.

Por tanto resulta clara que la voluntad conjunta de pertenecer a un grupo parlamentario es un elemento constitutivo del propio grupo y queda manifestada con la firma del escrito. Por lo que podemos concluir que cuando se pretende cambiar un elemento constitutivo del grupo parlamentario debe mediar una decisión de sus miembros. No tenemos dudas en considerar la designación del portavoz como un elemento esencial del grupo y por tanto, conforme a lo expuesto, entendemos que debe mediar una decisión de sus miembros.

Tampoco corresponde al partido político como también podría plantearse, puesto que partidos políticos y grupos parlamentarios como sabemos son realidades políticamente vinculadas pero jurídicamente diferenciadas y esta decisión en virtud del mandato representativo que declara la Constitución corresponde a los miembros del grupo parlamentario cuyo principio rector es el de su autonomía y en uso de la misma les corresponde elegir al portavoz que les represente.

Por tanto queda claro que los legitimados para adoptar una decisión sobre posibles modificaciones atinentes al grupo parlamentario son sus propios miembros. Lo que ahora cabe plantearse, es el modo en que debe adoptarse esa decisión dentro del grupo parlamentario.

Partíamos de que nuestra actual normativa parlamentaria no regula expresamente un procedimiento para los cambios de portavoz del grupo parlamentario, a excepción del específico del grupo mixto, por tanto hasta la fecha los cambios que se han producido han sido variados, así en la actual legislatura los dos cambios producidos se han realizado de diferente manera: en el primero de ellos el cambio de portavoz fue mediante comunicado avalado con la firma de todos los miembros del respectivo grupo parlamentario. El segundo, se realizó mediante un escrito del portavoz saliente que comunicaba que a partir de una fecha determinada se designaba un nuevo portavoz.

Como vemos los supuestos han sido diversos, sin que hasta la fecha se hayan suscitado dudas acerca de su legitimidad, ni se haya planteado la necesidad de un mayor desarrollo normativo del procedimiento en cuestión.

No obstante, como sabemos, la última modificación del portavoz del grupo parlamentario Podemos Ahal Dugu ha suscitado dudas, habiendo planteado la Sra. Pérez, como consta en los antecedentes del informe, que es necesaria la unanimidad de todos los miembros del grupo en aplicación del art. 30 del RPN que *recoge la obligatoriedad de firma por parte de todos los miembros del Grupo*.

Sin embargo el artículo 30 del RPN, regula expresamente el proceso de constitución del grupo parlamentario, que efectivamente requiere de la firma de todos los miembros que desean constituir grupo para su válida y legítima constitución, pero ello no implica necesariamente que cualquier modificación posterior requiera de tal unanimidad.

Ambos supuestos son distintos. En la constitución del grupo parlamentario se requiere la firma de todos los miembros con el fin de acreditar la voluntad de cada miembro para integrarse libremente a dicho grupo parlamentario y a la vez definir los elementos que lo identifican (denominación y portavoz). Sin embargo exigir la unanimidad del grupo para la modificación posterior de estos elementos supondría hacer prevalecer la voluntad de uno sólo de los miembros frente a la del resto con vulneración de la voluntad mayoritaria válidamente adoptada.

Nada establece nuestro Reglamento sobre el modo en que debe adoptarse esta decisión dentro del grupo parlamentario, sin embargo esta ausencia no puede implicar un bloqueo de la situación por lo que entendemos que como solución acorde con la normativa comparada, respetuosa con el principio de autonomía de los grupos parlamentarios y conforme con nuestros precedentes parlamentarios, es validar la decisión adoptada democráticamente por la mayoría de los miembros que integran el grupo parlamentario.

Así consta en el reglamento provisional de 1982 en el que expresamente se establecía que los Portavoces de los Grupos

Parlamentarios podían ser destituidos en cualquier momento de su cargo, por acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros del Grupo. Y de igual modo, como ya hemos reseñado en la consideración jurídica anterior, los Parlamentos de Canarias y La Rioja han adoptado acuerdo expreso avalando la modificación de los portavoces parlamentarios mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de los miembros que integran dicho grupo.

Por tanto, tras lo expuesto consideramos que el escrito registrado el 20 de julio de 2017, firmado por cuatro de los siete miembros que integran el G.P. Podemos-Ahal Dugu, reunía los requisitos de legitimidad exigibles para que la Mesa de la Cámara tramitara el escrito y se diera por enterada, previa audiencia de la Junta de Portavoces, de la nueva designación del portavoz y portavoz adjunto.

Este es mi informe que se somete a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Pamplona, 21 de septiembre de 2017

LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA CÁMARA