



Parlamento de Navarra  
Nafarroako Parlamentua

Servicios Jurídicos  
Zerbitzu Juridikoak

Informe sobre la validez del escrito de cambio de Portavoz suscrito por cuatro parlamentarios a la vista de las alegaciones que ha formulado el actual Portavoz, así como sobre la autonomía organizativa de los grupos y valor y vinculación al Parlamento de los reglamentos internos de los grupos, si son fuente de derecho parlamentario, si pueden regular el nombramiento de las portavocías y si la designación del Portavoz forma parte del núcleo esencial del ejercicio del cargo.

---

Pamplona, 5 de febrero de 2018

Los Servicios Jurídicos de la Cámara, en cumplimiento del Acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra de 29 de enero de 2018, tienen el honor de elevar a la misma el siguiente

## **INFORME**

**SOBRE LA VALIDEZ DEL ESCRITO DE CAMBIO DE PORTAVOZ SUSCRITO POR CUATRO PARLAMENTARIOS A LA VISTA DE LAS ALEGACIONES QUE HA FORMULADO EL ACTUAL PORTAVOZ, ASÍ COMO SOBRE LA AUTONOMÍA ORGANIZATIVA DE LOS GRUPOS Y VALOR Y VINCULACIÓN AL PARLAMENTO DE LOS REGLAMENTOS INTERNOS DE LOS GRUPOS, SI SON FUENTE DE DERECHO PARLAMENTARIO, SI PUEDEN REGULAR EL NOMBRAMIENTO DE LAS PORTAVOCÍAS Y SI LA DESIGNACIÓN DEL PORTAVOZ FORMA PARTE DEL NÚCLEO ESENCIAL DEL EJERCICIO DEL CARGO.**

### **ANTECEDENTES DEL INFORME**

Primero.- Con fecha 25 de enero de 2018 D. Carlos Couso Chamarro, D. <sup>a</sup> Fanny Carrillo Suárez, D. Rubén Velasco Fraile y D. <sup>a</sup> Laura Pérez Ruano, parlamentarios y parlamentarias del G.P. Podemos-Ahal Dugu han presentado un escrito en el que comunican a la Mesa la sustitución del Portavoz y de la Portavoz adjunta de dicho grupo parlamentario.

Segundo.- En relación con dicho escrito, con fecha 29 de enero de 2018, D. Mikel Buil García, Portavoz del Grupo Parlamentario Podemos-Ahal Dugu, presenta otro, que denomina alegaciones complementarias, en el que cuestiona la validez y efectos de la comunicación presentada por los cuatro parlamentarios de su grupo, con fundamento, principalmente y entre otras, en que la decisión del cambio de portavoces la ha adoptado un órgano que no es el competente según consta en el Reglamento de organización interna del grupo parlamentario y que aportan junto a su escrito.

Tercero.- Como consecuencia de los antecedentes expuestos se solicita a los Servicios Jurídicos de la Cámara la emisión de un informe sobre la validez del escrito de cambio de Portavoz suscrito por cuatro parlamentarios a la vista de las alegaciones que ha formulado el actual Portavoz, así como sobre las siguientes cuestiones:

- la autonomía organizativa de los grupos

- valor y vinculación al Parlamento de los reglamentos internos de los grupos, si son fuente de derecho parlamentario, si pueden regular el nombramiento de las portavocías
- si la designación del Portavoz forma parte del núcleo esencial del ejercicio del cargo.

Cuarto.- Debemos tener en cuenta también, como antecedentes previos a este informe, los escritos de 3, 5 y 20 de julio de 2017, el acuerdo de la Mesa de 4 de septiembre de 2017 dándose por enterada de la designación de portavoz y portavoz adjunta, así como el informe jurídico emitido el 21 de septiembre de 2017 sobre la legitimación para la modificación de las portavocías en los Grupos Parlamentarios.

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **I. La autonomía interna de los grupos en el ámbito parlamentario y frente al partido político. Prohibición del mandato imperativo.**

El principio rector de la vida interna de los grupos es el de su autonomía y así viene reconocida expresamente en el 35.4 de nuestro Reglamento (RPN) “los Grupos Parlamentarios gozarán de autonomía en su organización y actuación interna”.

En virtud de este principio, las normas dedicadas a la organización y funcionamiento interno de los grupos son escasas actualmente en nuestro Reglamento, así el Título III se dedica principalmente a regular el momento de su constitución y los requisitos y exigencias para su formación, limitándose, en lo referente al ámbito interno, a prever el nombramiento de un portavoz y el de quienes eventualmente hayan de sustituirlo y que viene justificado por la relevancia externa que tienen estos cargos en la actividad parlamentaria de la Cámara.

El resto de cuestiones referidas al funcionamiento interno del grupo parlamentario, tales como la forma de adoptar decisiones, procedimientos de deliberación, derechos y deberes de sus miembros, régimen disciplinario y sus límites, designación de los portavoces, .... concierne a la autonomía de los grupos que no obstante habrán de respetar el Reglamento de la Cámara, cuestión sobre la que volveremos.

Dejando al margen el debate sobre la conveniencia o no de prever reglamentos internos de los grupos parlamentarios, lo cierto es que en la actualidad nuestro Reglamento, en aras de dejar a los grupos la mayor autonomía posible, no regula su existencia como necesaria. Esto no significa que los grupos, no puedan - o incluso resulte aconsejable-, tener su propio reglamento interno, puesto que la autonomía se traduce en la libertad de cada grupo para dotarse de unas normas internas si así lo consideran conveniente.

La autonomía del grupo parlamentario también se manifiesta frente al partido político. Decíamos en nuestro anterior informe que partidos políticos y grupos parlamentarios son realidades políticamente vinculadas pero jurídicamente diferenciadas.

Así lo viene a reconocer la STS de 8 de abril de 2008: *“Es innegable que, en el terreno de la sociología política, los grupos parlamentarios son una genuina emanación de los partidos políticos. Aquéllos actúan como verdadera correa de transmisión de las directrices y estrategias de los cuadros dirigentes del partido. Sin embargo, más allá de esa realidad, constatable en un plano genuinamente pragmático, la diferencia jurídico-constitucional entre el partido político y el grupo parlamentario, está fuera de cualquier duda. Los primeros son expresión del pluralismo político y concurren a la formación de la voluntad popular (art. 6 CE). Los segundos, son un instrumento funcional, expresión del principio de autogobierno de la Cámara, de carácter indispensable para el funcionamiento interno del órgano legislativo. En palabras del Tribunal Constitucional, son entes imprescindibles y principales de la organización y funcionamiento de la Cámara (SSTC 141/2007, 18 de junio y 64/2002, 11 de marzo)”*.

La estrecha relación política entre partidos políticos y grupos parlamentarios se manifiesta pacíficamente en situaciones de normalidad política.

Sin embargo, en momentos de discrepancia, esa relación política se ve resentida mostrándose el grupo parlamentario y el partido político como realidades políticas diferenciables y es cuando el principio rector de la autonomía interna del grupo se reivindica por los interesados unida a la prohibición del mandato imperativo que preserva el art. 67.2 de la Constitución.

No obstante, al margen de las sintonías políticas entre grupo y partido, como venimos reiterando, el principio de autonomía de los grupos parlamentarios es cierto y existe respecto del partido político del que trae causa, así lo reconoce nuestro Reglamento y no podemos relegarlo, de igual modo que existe la prohibición del mandato imperativo y que impide a los partidos invadir la autonomía propia de los órganos parlamentarios.

Y ello a pesar de que resulte extraño cuando se produce en disidencia a la opinión manifestada por el partido político, y de que en tales circunstancias resulte difícil aceptarlo por la opinión pública. Pero con el vigente marco normativo no caben otras posibilidades. Carece el derecho parlamentario de precepto similar al contenido en el párrafo sexto del artículo 73.3 de la Ley de Bases de Régimen Local que ante un enfrentamiento entre partido y grupo municipal da preeminencia a la voluntad del primero, iniciando un cambio normativo importante en la hasta ahora consideración individual del mandato que hacía prevalecer frente a la voluntad del partido, cosa que no es aplicable al ámbito parlamentario sin modificaciones legislativas previas.

## **II. Los reglamentos internos de los grupos: valor y vinculación al Parlamento. Su consideración o no como fuente de derecho parlamentario. Competencia para regular el nombramiento de las portavocías. La designación del Portavoz como núcleo esencial del ejercicio del cargo**

Afirma TORRES DEL MORAL que “los reglamentos internos o *estatutos de los grupos* serían de ineludible estudio sino fuera porque, cuando existen, son en su mayoría secretos.”

Efectivamente las normas de organización de los grupos parlamentarios, cuando existen, son fijadas libremente por éstos, y lo que es una práctica general es que estas normas son prácticamente desconocidas por la Institución parlamentaria. En la consideración anterior nos referíamos a que en virtud del principio de autonomía interna de los grupos parlamentarios, éstos pueden dotarse de unos reglamentos internos si así lo consideran conveniente si bien precisábamos que en la actualidad nuestro Reglamento no contempla su exigencia.

Se nos somete a consulta varias consideraciones referidas a los denominados reglamentos internos de los grupos que pasamos a tratar.

Se trata de normas que rigen la vida interna de los grupos y que regulan cuestiones de variado contenido pero de gran importancia como veíamos con anterioridad. Cuestiones que sus miembros son libres de desarrollar pero que de hacerlo necesariamente deberán respetar tanto la Constitución como nuestro Reglamento Parlamentario. Quizás esta afirmación resulte obvia sin embargo ya se ha puesto de manifiesto por diversos autores ejemplos de normas internas que sin embargo contradicen la normativa parlamentaria (exigencia de dedicación plena, régimen retributivo...).

Por otro lado los reglamentos internos de los grupos no se insertan en el ordenamiento parlamentario puesto que no son exigibles por el Reglamento del Parlamento de Navarra, además no cumplen con el principio de publicidad de las normas, ni con el principio de seguridad jurídica, exigibles en un estado de derecho en virtud del art. 9.3 de la Constitución. Dichas normas no son conocidas ni validadas por los órganos rectores de la Cámara por lo que difícilmente estas normas internas pueden vincular o alegarse ante los órganos rectores de la Cámara.

Otra de las cuestiones planteadas es si los reglamentos internos de los grupos pueden regular el nombramiento de las portavocías. Como veíamos nuestro Reglamento se limita a prever el nombramiento de un portavoz y sus sustitutos, que en un primer momento se realiza con la unanimidad de todos los miembros al constituirse el grupo y dejando sin previsión la posible modificación posterior. En principio entendemos que no existe inconveniente para hacerlo en la esfera interna del grupo siempre y cuando sea conforme y respetuosa con el Reglamento parlamentario.

Sin embargo el problema que aquí se suscita no es si puede regularse o no esta materia en la norma interna, o si debiera hacerlo el Reglamento de la Cámara, sino los efectos externos de las decisiones que se han tomado con sujeción a una normativa interna que como hemos visto no se integra en el Derecho parlamentario por lo que difícilmente se puede invocar su cumplimiento ante los órganos parlamentarios.

En cuanto a sí la designación del Portavoz forma parte del núcleo esencial del ejercicio del cargo. Debemos comenzar diciendo que el Tribunal Constitucional ha afirmado que “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.” (STC 64/2002, de 11 de marzo, FJ 3).

En este sentido, el Tribunal considera que los grupos parlamentarios “no son sino agrupaciones temporales de Diputados para la más ordenada organización y desarrollo de la actividad parlamentaria; en definitiva, para el ejercicio del cargo del que son titulares sus integrantes” (ATC 193/2010, de 1 de diciembre, FJ 3). Y por eso mismo, el Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho a constituir grupos parlamentarios es parte del contenido del artículo 23 CE del Diputado, como centro del núcleo de la función parlamentaria representativa (STC 64/2002, de 11 de marzo). Recordemos que el derecho contenido en el art. 23.2 CE “...garantiza, no sólo el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y los ejerciten de conformidad con lo que la ley disponga” (STC 32/1985).

Como sabemos el art. 23 de la CE regula un derecho fundamental de configuración legal, en el sentido de que compete a los Reglamentos parlamentarios fijar y ordenar los derechos y atribuciones que a los parlamentarios corresponden para crear un Grupo parlamentario. Esto significa que una vez creado por el Reglamento el derecho del Parlamentario a constituir un grupo, queda este derecho integrado en el status propio del cargo (STC 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4). De lo expuesto podemos concluir que la facultad de constituir Grupo Parlamentario, en la forma y con los requisitos que el Reglamento establece, corresponde a los Parlamentarios, y que dicha facultad, de conformidad con la doctrina constitucional antes expuesta, pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria.

### **III. Sobre las alegaciones complementarias.**

Se refieren en su escrito a los partidos políticos y su configuración constitucional, legal y jurisprudencial y con apoyo en opiniones doctrinales hace un análisis de la dualidad entre el mandato representativo y el mandato ideológico de los representantes políticos. Finalmente aplican lo expuesto al supuesto concreto cuestionando la validez y efectos de la comunicación presentada por los cuatro parlamentarios de su grupo, con fundamento, en que la decisión del cambio de portavoces la ha adoptado un órgano que no es el competente según consta en el reglamento de organización interna del grupo parlamentario y que aportan junto a su escrito.

Es evidente que no nos corresponde entrar en debates doctrinales. Dejando a un lado lo que *lege ferenda* pueda articularse en el futuro, con el actual marco normativo no caben otras posibilidades. Un cambio en la consideración individual del mandato y reconocimiento de la voluntad del partido político en el funcionamiento del Grupo Parlamentario debería venir promovido por una evolución en la jurisprudencia constitucional, además de las correspondientes modificaciones legislativas en la LOREG, en las Leyes electorales de las Comunidades Autónomas, además de en los Reglamentos de las Cámaras de las Cortes Generales y los de los respectivos Parlamentos autonómicos.

Respecto a sus alegaciones consistentes en que la decisión del cambio de portavoces la ha adoptado un órgano que no es el competente según consta en el Reglamento de organización interna del grupo parlamentario debemos remitirnos a lo dicho en nuestra anterior consideración. Según lo expuesto los reglamentos internos tal como han sido aprobados, sin previsión expresa en el reglamento parlamentario, sin publicidad, sin conocimiento por la institución parlamentaria y sin confrontar de ningún modo sus contenidos con el derecho parlamentario vigente, no pueden ser alegados ante los órganos de gobierno del Parlamento.

Para que las normas de organización interna tuvieran virtualidad y pudieran ser alegables, deberían cumplir con las exigencias formales y procedimentales que requiere cualquier norma jurídica y que hoy en absoluto se cumplen, exigiendo en todo caso que la Institución parlamentaria la conozca.



En el estado actual estas normas que regulan algunos grupos parlamentarios, entendemos que por su naturaleza asociativa, son susceptibles de ser sometidas a control jurisdiccional, al igual que lo son las relaciones entre los afiliados de un partido con el propio partido y por tanto los eventuales conflictos que puedan plantearse entre el contenido de los reglamentos internos y los derechos de los representantes, no corresponde resolverlos a los órganos de la Cámara sino que deberán acudir a las instancias judiciales.

Se alega también que la decisión del cambio de portavoz ha sido adoptada sin convocatoria de reunión del grupo parlamentario ni otros requisitos formales regulados en el reglamento interno. Al respecto hemos de señalar que la totalidad de los escritos de índole parlamentaria que los distintos portavoces remiten al registro de la Cámara en representación de sus grupos y que son vistos por la Mesa en el ejercicio de su función prevista en el art. 37. 1. 6ª del Reglamento, su actuación se limita a verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos en el Reglamento del Parlamento de Navarra pero en ningún caso se comprueba el cumplimiento de los reglamentos internos que además, como venimos reiterando, desconoce totalmente.

#### **IV. La modificación de las portavocías en los Grupos Parlamentarios.**

En nuestro anterior informe poníamos de manifiesto que nuestro actual Reglamento Parlamentario no regula expresamente un procedimiento para los cambios de portavoz del grupo parlamentario, a excepción del específico del grupo mixto.

Distinguíamos entre dos supuestos distintos: el nombramiento del portavoz en la constitución del grupo parlamentario y su posterior modificación. Respecto al primer supuesto indicábamos que el Reglamento 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 en el segundo, considerábamos excesivo exigir la unanimidad del grupo para la modificación posterior del portavoz, porque supondría hacer prevalecer la voluntad de uno sólo de los miembros frente a

la del resto con vulneración de la voluntad mayoritaria válidamente adoptada.

Indicábamos que nada establece nuestro Reglamento sobre el modo en que debe adoptarse esta decisión dentro del grupo parlamentario, sin embargo esta ausencia no podía implicar un bloqueo de la situación por lo que entendíamos 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 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, similar solución adoptan otros Parlamentos avalando la modificación de los portavoces parlamentarios mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de los miembros que integran dicho grupo. Y de este modo se actuó en el acuerdo de la Mesa de 4 de septiembre de 2017 dándose por enterada de la designación de portavoz y portavoz adjunta contenida en los escritos de 3 y 20 de julio de 2017.

#### **V. De la actuación de la Mesa de la Cámara.**

Según el art. 37. 1. 6ª del Reglamento corresponden a la Mesa 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.

En este sentido la función de la Mesa se limita a la verificación del cumplimiento de los requisitos formales exigidos por el Reglamento del Parlamento, dándose por enterada, con efectos declarativos, de la designación de los portavoces.

En este caso la verificación formal se limita a comprobar que el escrito de cambio de portavoz responde a la voluntad de la mayoría de los miembros del grupo, sin que deba entrar a considerar las previsiones al efecto recogidas en los reglamentos internos de los grupos, que como

venimos argumentado, hoy por hoy, no vinculan a los órganos rectores de la Cámara y que además, hasta la fecha, se desconocían.

En consonancia con lo anterior debemos señalar que no le corresponde a la Mesa dirimir los conflictos internos en el funcionamiento interno de los grupos (excepción del grupo mixto) pudiendo en su caso acudir a las instancias judiciales como ya se ha apuntado.

## **CONCLUSIONES**

1ª. Los partidos políticos y los grupos parlamentarios son realidades jurídicamente diferenciadas. El principio rector de la vida interna de los grupos es el de su autonomía y así viene reconocida expresamente en el artículo 35.4 de nuestro Reglamento (RPN) “los Grupos Parlamentarios gozarán de autonomía en su organización y actuación interna”.

2ª. Los reglamentos internos de los grupos no se insertan en el ordenamiento parlamentario puesto que no son exigibles por el Reglamento del Parlamento de Navarra, además no cumplen con el principio de publicidad de las normas, ni con el principio de seguridad jurídica, exigibles en un estado de derecho en virtud del art. 9.3 de la Constitución. Dichas normas no son conocidas ni validadas por los órganos rectores de la Cámara por lo que difícilmente estas normas internas pueden vincular o alegarse ante los órganos rectores de la Cámara.

3ª. Nuestro Reglamento no regula expresamente el modo en que deben realizarse los cambios de portavoz del grupo parlamentario, sin embargo esta ausencia no impide que con arreglo a la normativa comparada, al principio de autonomía de los grupos parlamentarios y a nuestros precedentes parlamentarios, tal como ya dijimos en nuestro informe de 21 de septiembre de 2017, se aplique la regla de la mayoría.

4ª. En este caso, la función de la Mesa se limita a la verificación del cumplimiento de los requisitos formales exigidos por el Reglamento del Parlamento, dándose por enterada de la designación de los portavoces, siendo sus efectos meramente declarativos. La Mesa de la Cámara no puede entrar a considerar las previsiones contenidas en los reglamentos internos de los grupos, puesto que no vinculan a los órganos rectores del Parlamento tal como hemos argumentado en las consideraciones jurídicas.

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

## LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA CÁMARA