



Informe sobre la viabilidad jurídica y las diferentes opciones para una posible ampliación de los miembros de la Mesa del Parlamento de Navarra, las diferentes modalidades de ampliación, la situación jurídica de sus miembros, la posibilidad de establecer una situación transitoria realizada mediante resolución de la Presidencia de la Cámara, así como los requisitos de la misma y la seguridad jurídica de esta medida, condicionada a una posterior modificación.

Pamplona, 20 de septiembre de 2019.



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

Los Servicios Jurídicos de la Cámara, en cumplimiento del Acuerdo de la Junta de Portavoces del día 25 de junio de 2019, tienen el honor de elevar a la misma el siguiente

INFORME

Sobre la viabilidad jurídica y las diferentes opciones para una posible ampliación de los miembros de la Mesa del Parlamento de Navarra, las diferentes modalidades de ampliación, la situación jurídica de sus miembros, la posibilidad de establecer una situación transitoria realizada mediante resolución de la Presidencia de la Cámara, así como los requisitos de la misma y la seguridad jurídica de esta medida, condicionada a una posterior modificación

I.- ANTECEDENTES

1º.- Con fecha 21 de junio de 2019 el Grupo Parlamentario Partido Socialista de Navarra presentó una solicitud para que los Servicios Jurídicos de la Cámara elaboren un informe sobre la viabilidad jurídica y las diferentes opciones para una posible ampliación de los miembros de la Mesa del Parlamento de Navarra, las diferentes modalidades de ampliación, la situación jurídica de sus miembros, la posibilidad de establecer una situación transitoria realizada mediante resolución de la Presidencia de la Cámara, así como los requisitos de la misma y la seguridad jurídica de esta medida, condicionada a una posterior modificación.

2º.- En atención a dicha solicitud, la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, de conformidad con el art. 11.2 d) del Reglamento de organización de la Administración del Parlamento de Navarra, acordó solicitar dicho informe a los Servicios Jurídicos en idénticos términos.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- La Mesa como órgano de dirección de la Cámara.

Con carácter previo a la cuestión sobre la que se nos consulta, interesa recordar sucintamente la función de los órganos de dirección de las instituciones parlamentarias. A tal fin partiremos del esquema organizativo común que caracteriza a todos los Parlamentos en los que se da la existencia de Presidencia, Mesa y Junta de Portavoces u órgano equivalente.

En primer lugar, se advierte que la Constitución, al igual que ocurre en el derecho comparado desconoce la existencia de la Junta de Portavoces, lo que es relevante ya que es el órgano que realmente ostenta la primacía política en el Parlamento, refiriéndose únicamente a los Presidentes de las Cámaras y a la Mesa.

De igual modo, los Estatutos de Autonomía se limitaron a citar brevemente a la Presidencia y Mesa, ignorado la existencia de la Junta de Portavoces, no obstante, posteriormente mediante reformas estatutarias se incorporaron definitivamente, como es el caso de Baleares, Cataluña, Castilla La Mancha, Andalucía, Galicia y Madrid.

En todo caso, el desarrollo de los órganos de dirección del Parlamento se reserva a los reglamentos parlamentarios. A tal efecto, debemos partir de que los órganos de dirección del Parlamento, Presidencia, Mesa y Junta de Portavoces, son una constante en cualquier régimen parlamentario. Su regulación se encuentra en los diferentes reglamentos parlamentarios en los que si bien existe un esquema organizativo común, sin embargo, las funciones de cada uno son diversas.

Centrándonos en la Mesa, en los Parlamentos Autonómicos, no se limita a ser el órgano rector que ostenta la representación colegiada de la Cámara, sino que al ejercicio competencial en materias de carácter económico-administrativo, añade otras, importantísimas también, de carácter estrictamente parlamentario, teniendo incluso atribuido el ejercicio de las competencias residuales. Este modelo adoptado en los reglamentos parlamentarios se aparta sustancialmente del que existe en el Derecho comparado europeo. De una lectura de las funciones atribuidas a la Mesa en los diferentes reglamentos parlamentarios se desprende que un órgano que en principio nació con vocación institucional se ha convertido en un órgano esencialmente político y en el órgano que dirige la actividad de la Cámara, sin perjuicio de las funciones que el art. 44 del Reglamento del Parlamento de Navarra atribuye a la Junta de Portavoces.

En definitiva, en el RPN, la Mesa está definida como el órgano rector de la Cámara, que actúa bajo la autoridad y dirección del Presidente del Parlamento y ostenta la representación colegiada de éste en los actos a que asista. Su regulación, como más adelante detallaremos está contenida en los artículos 36 a 42. Por su parte, los artículos 6 a 12 hacen referencia a la elección de sus miembros.

Segundo.- La composición de la Mesa en los diferentes parlamentos autonómicos.

La Mesa se compone de un Presidente, de dos o más Vicepresidentes y de dos o más Secretarios, siendo el respectivo Reglamento el que determinará el número concreto de Vicepresidentes y Secretarios que componen la Mesa.

Veamos las opciones elegidas por los Reglamentos Parlamentarios de cada una de las 17 Comunidades Autónomas y por los de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, teniendo en cuenta el número de habitantes de sus respectivos territorios así como el número de parlamentarios con que cuenta cada Parlamento autonómico.

PARLAMENTO	POBLACIÓN	Nº ESCAÑOS/PARLAMENTARIOS	Nº MIEMBROS MESA
Andalucía	8.384.408	109	7
Aragón	1.308.728	67	5
Asturias	1.028.244	45	5
Islas Baleares	1.128.908	59	5
Canarias	2.127.685	70	5
Cantabria	580.229	35	5
Castilla y León	2.409.164	81	6
Castilla – La Mancha	2.026.807	33	5
Cataluña	7.600.065	135	7
Comunidad Valenciana	4.963.703	99	5
Extremadura	1.072.863	65	6

Galicia	2.701.743	75	6
Madrid	6.578.079	132	7
Murcia	1.478.509	45	5
Navarra	647.554	50	5
País Vasco	2.199.088	75	5
La Rioja	315.675	33	5
Ceuta	85.144	25	3
Melilla	86.384	25	3

Como se puede apreciar, **la mayoría de Reglamentos optan por una composición de la Mesa de 5 miembros**. Tan solo se alejan de esta constante, Andalucía, Cataluña y Madrid que cuentan cada uno de ellas con 7 miembros habida cuenta la población existente en las mismas; Castilla y León, Extremadura y Galicia que cuentan con 6 miembros así como Ceuta y Melilla cuyos miembros de la Mesa se reducen a 3.

Por lo que respecta a Navarra, cabe decir que el 23 de abril de 1979 se procedió a la elección de la denominada Mesa Interina que resultó estar constituida por un Presidente, dos Vicepresidentes y cuatro Secretarios. Dicha composición de siete miembros permaneció hasta el 10 de junio de 1987, fecha en la que da comienzo la II Legislatura y el número de miembros de la Mesa del Parlamento de Navarra se ve reducido a cinco. A partir de entonces y durante la III, IV, V, VI, VII, VIII, IX y X Legislatura, el número de miembros de la Mesa de la Cámara del Legislativo Foral, ha permanecido invariable.

La Mesa por su diversa composición, diferente a la de la Junta de Portavoces, no garantiza la presencia de todos los Grupos Parlamentarios presentes en la Asamblea, **sin embargo, algunos Reglamentos para evitar conflictos facilitan su presencia o les garantizan la información sobre las sesiones de la Mesa**, como es el caso de Asturias, Cataluña, País Vasco, Andalucía y La Rioja:

Artículo 36.3 del Reglamento de Asturias:

“3. Al inicio de cada Legislatura, la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, podrá habilitar a las formaciones políticas que, habiendo concurrido a las elecciones a la Junta General, no hayan obtenido representación en la Mesa, para designar un vocal adscrito, que tendrá derecho a asistir con voz pero sin voto a las reuniones en las que la Mesa no trate asuntos administrativos y de régimen interior.”

Artículo 29.4 del Reglamento de Cataluña:

“3. Corresponden a la Mesa las siguientes funciones:

(...)

f) Aplicar los Estatutos del régimen y el gobierno interiores del Parlamento, y elaborar las correspondientes propuestas de modificación.

g) Elaborar el presupuesto del Parlamento para que, si procede, sea aprobado por el Pleno.

h) Controlar la ejecución del presupuesto y presentar al Pleno el informe sobre el cumplimiento del presupuesto correspondiente a cada período de sesiones.

i) Aprobar la composición de las plantillas de personal del Parlamento y las normas que regulan la forma de acceso.

4. Si la Mesa ha de ejercer las funciones establecidas por el apartado 3.f, g, h e i, debe constituirse en Mesa Ampliada, integrada por los miembros de la Mesa más un diputado designado por cada grupo parlamentario que no tenga representación en la Mesa. La Mesa Ampliada adopta sus decisiones por el sistema de voto ponderado”.

Artículo 29.3 del Reglamento del País Vasco:

“Los grupos que no tengan representación en la Mesa tendrán información de su actuación a través de los mecanismos y procedimientos que se establezcan para ello”.

Artículo 36 del Reglamento de Andalucía:

“todos los partidos, federaciones y coaliciones que, habiendo concurrido a las anteriores elecciones, hubieran obtenido en las mismas representación suficiente para constituir Grupo Parlamentario, tendrán derecho a estar presentes en la Mesa”.

Artículo 28.3 del Reglamento de La Rioja:

“De los acuerdos de la Mesa, se distribuirá copia a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios”.

Hay otros Reglamentos que incluso imponen límites a la composición de la Mesa. Es el caso Canarias:

Artículo 37.3 del Reglamento de Canarias:

“Ninguna formación política podrá ocupar más de dos cargos en la Mesa, salvo que alguna de ellas alcance la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, en cuyo caso podrá ocupar un máximo de tres cargos”.

Tercero.- Sobre la viabilidad jurídica de una posible ampliación de los miembros de la Mesa del Parlamento de Navarra y las diferentes modalidades de ampliación.

El RPN, de forma análoga a como lo hacen otros reglamentos autonómicos, define a la Mesa en su artículo 36, como el órgano rector de la Cámara, que actúa bajo la autoridad y dirección del Presidente del Parlamento y ostenta la representación colegiada de éste en los actos a que asista. A continuación, en su artículo 37 se detallan las funciones que a dicho órgano le corresponde.

" Artículo 37.

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.
2. Si un Grupo Parlamentario o algún Parlamentario Foral discrepa de la decisión adoptada por la Mesa en el ejercicio de las funciones señaladas como 6.^a y 7.^a en el apartado anterior, podrá recurrir ante la Junta de Portavoces dentro de los cinco días siguientes a la notificación o publicación del acuerdo, que decidirá definitivamente mediante resolución motivada.
3. Las funciones 1.^a y 5.^a del apartado 1 podrán ser atribuidas reglamentariamente por la Mesa a otros órganos de la Administración del Parlamento de Navarra."

Por otra parte, el artículo 6 del RPN establece que la Mesa del Parlamento estará integrada por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos

Secretarios, regulándose a continuación en los artículos 8 a 12 del RPN los procedimientos de elección de los diferentes miembros. En lo que aquí nos interesa, conviene recordar que la elección de los miembros se va a realizar mediante votación secreta por papeletas. En primer lugar se procede a la elección del Presidente, resultando elegido el candidato que obtenga el voto favorable de la mayoría absoluta de los Parlamentarios Forales electos en una primera votación, o en caso de no conseguir dicha mayoría, el que obtenga más votos en una segunda votación celebrada entre los candidatos que en la primera votación hubiesen obtenido los dos mayores números de votos.

Una vez proclamado el Presidente electo, se procederá a la elección simultánea de los dos Vicepresidentes, resultando elegidos, por orden sucesivo, los dos candidatos que obtengan mayor número de votos. Finalmente, los dos Secretarios resultarán elegidos de la misma forma que los dos Vicepresidentes.

Así las cosas, podemos advertir cómo la regulación de la Mesa en nuestro RPN es muy sucinta limitándose a señalar cuáles son sus funciones, su composición y el procedimiento para la elección de sus miembros y a diferencia de lo contenido en los Reglamentos de Asturias, Cataluña, País Vasco, Andalucía y La Rioja no contempla la posibilidad de facilitar la presencia de todos los grupos parlamentarios en la Mesa ni tampoco la de garantizarles a los que no tuvieran representación, toda la información manejada en sus sesiones, más allá de algunos de los acuerdos de índole parlamentaria que en ocasiones son facilitados a los portavoces de los Grupos Parlamentarios y publicados en el BOPN.

Esa falta de previsión en el RPN no hace sino poner de manifiesto la necesidad de reformar el mismo para el caso de que quisiera incluirse la posibilidad de ampliar los miembros de la Mesa o incluso para optar por la solución de permitir que haya miembros adscritos, con derecho a asistir con voz pero sin voto a las reuniones de la misma, como ocurre en el caso del parlamento andaluz y el asturiano.

Cabe recordar que todos los reglamentos parlamentarios (incluido el de Navarra) tienen rango y fuerza de ley no existiendo una relación jerárquica entre aquéllos y éstas, sino una distinción por su diferente ámbito material y competencial. La propia LORAFNA recoge esta reserva material en favor del

RPN, al cual le corresponde regular la organización y funcionamiento del Parlamento cuando en su artículo 16 dispone que:

“1. El Parlamento establecerá su Reglamento y aprobará sus Presupuestos.

2. La aprobación del Reglamento y su reforma precisará el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del proyecto.”

En definitiva, son muy diversas las soluciones que pueden adoptarse en cuanto a la composición de la Mesa se refiere habida cuenta la autonomía que cada Parlamento ostenta para para recoger en su Reglamento la fórmula que considere más adecuada.

De hecho, como hemos podido observar del análisis hasta ahora expuesto, la práctica en otros Parlamentos tampoco es definitiva. No obstante, **todas las fórmulas escogidas por los diferentes Parlamentos autonómicos tienen algo en común: su regulación en el Reglamento correspondiente.**

En el caso que nos ocupa y en aras de obtener la seguridad jurídica necesaria, cualquier solución por la que se opte, bien sea permitiendo la existencia de miembros con derecho de asistencia a las reuniones de la Mesa con voz pero sin voto o bien ampliando el número de miembros de la misma, **requiere de un reforma del Reglamento con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 16 de la LORAFNA y la Disposición adicional sexta del RPN.**

Toda actuación contraria a lo expuesto hasta ahora, podría conllevar el rechazo por parte del Tribunal Constitucional quien en su Sentencia 199/2016, de 28 de noviembre de 2016 (*Caso revocación de la elección de Secretario del Parlamento de Andalucía*) declaró vulnerado el derecho de la recurrente a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 C.E) y declaró la nulidad de la decisión del Presidente de la sesión constitutiva del Parlamento de Andalucía celebrada el 16 de abril de 2015 por la que se proclamó a los tres Secretarios de la Mesa, en cuanto que excluía a la recurrente, reconociendo su derecho a formar parte de la misma como Secretaria segunda.

Cuarto.- Sobre la posibilidad de establecer una situación transitoria realizada mediante Resolución de Presidencia de la Cámara.

Como es bien sabido, las funciones de la Presidencia son fundamentalmente ejecutivas. Así lo establece el artículo 40.2 del RPN cuando señala que *corresponde al Presidente cumplir y hacer cumplir el Reglamento*. Ello no obstante, y como una potestad auxiliar de aquélla, se le atribuye *la posibilidad de interpretar el Reglamento en casos de duda* y la de *dictar resoluciones supletorias por existir lagunas jurídicas*, necesitando para ello el acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces. Es decir, el objetivo de las Resoluciones de Presidencia no es el de desarrollar el Reglamento, ni mucho menos modificarlo; no se trata de auténticas normas jurídicas, sino de meras herramientas de interpretación y aplicación similar a las que constituye la jurisprudencia y la doctrina.

Es por ello por lo que habida cuenta que la *cuestión sometida a informe jurídico no es una cuestión interpretativa*, ni una *omisión ni laguna jurídica*, la posible ampliación de la Mesa no debe llevarse a cabo mediante una Resolución de Presidencia sino que correcto desde el punto de vista jurídico, es que se aborde mediante una reforma reglamentaria.

Quinto.- Sobre la seguridad jurídica de la eventual reforma del Reglamento.

Sentado lo anterior, solamente resta añadir que para el caso de que la reforma del RPN para modificar la composición de la Mesa en uno u otro sentido, llegara a hacerse efectiva por así estimarlo oportuna el legislativo foral, **en todo caso, dicha reforma tendría efecto *pro futuro*, esto es, sería aplicable para futuras legislaturas, no pudiendo en ningún caso darle un carácter retroactivo**, al colisionar una posible nueva elección de la Mesa **con el derecho al cargo elegido contemplado en el art. 23.2 CE y afectar al art. 9.3 CE, que prohíbe la irretroactividad de disposiciones restrictivas de derechos individuales**, Y es que, de lo contrario, cualquier proyección en la reforma del Reglamento *pro pretérito* podría plantear problemas interpretativos.

III.-CONCLUSIONES

A la vista de todo expuesto podemos extraer las siguientes conclusiones:

Primera.- La mayoría de Reglamentos de los Parlamentos Territoriales optan por una composición de la Mesa de **5** miembros. Tan solo se alejan de esta constante, Andalucía, Cataluña y Madrid que cuentan cada uno de ellas con 7 miembros habida cuenta la población existente en las mismas y el número más elevado de diputados.

En el medio, estarías los Parlamentos Castilla y León, Extremadura y Galicia que cuentan con 6 miembros, así como las Asambleas de las ciudades de Ceuta y Melilla cuyos miembros de la Mesa se reducen a 3.

Segunda.- Son muy diversas las soluciones que pueden adoptarse en cuanto a la composición de la Mesa se refiere, habida cuenta la autonomía que cada Parlamento ostenta para recoger en su Reglamento la fórmula que considere más adecuada.

Tercera.-La regulación de la Mesa en nuestro RPN es muy sucinta limitándose a señalar cuáles son sus funciones, su composición y el procedimiento para la elección de sus miembros.

A diferencia de lo regulado en los Reglamentos de Asturias, Cataluña, País Vasco, Andalucía y La Rioja, nuestro Reglamento no contempla la posibilidad de facilitar la presencia de todos los grupos parlamentarios en la Mesa ni tampoco la de garantizarles a los que no tuvieran representación, toda la información manejada en sus sesiones, más allá de algunos de los acuerdos de índole parlamentaria que son facilitados a los portavoces de los Grupos Parlamentarios y publicados en el BOPN.

Esa falta de previsión en el RPN no hace sino poner de manifiesto la necesidad de **reformular el mismo** para el caso de que quisiera incluirse la posibilidad de ampliar los miembros de la Mesa o incluso para optar por la solución de permitir que **haya miembros adscritos**, con derecho a asistir con voz pero sin voto a las reuniones de la misma, como ocurre en el caso del parlamento andaluz y el asturiano.

Cuarta.- Es posible constatar que la práctica parlamentarias en aquellos Parlamentos donde se contemplan fórmulas **de Mesa ampliada, no es definitiva, ni concluyente.**

No obstante, todas las fórmulas escogidas por los diferentes Parlamentos autonómicos tienen algo en común: **su regulación en el Reglamento correspondiente.**

Quinto.-En el caso que nos ocupa y en aras de obtener la seguridad jurídica necesaria, cualquier solución por la que se opte, bien sea permitiendo la existencia de miembros con derecho de asistencia a las reuniones de la Mesa con voz pero sin voto o bien ampliando el número de miembros de la misma, requiere de un reforma del Reglamento con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 16 de la LORAFNA y la Disposición adicional sexta del RPN.

Toda actuación contraria a lo expuesto hasta ahora, **podría conllevar el rechazo por parte del Tribunal Constitucional** tal y como lo hizo en su Sentencia 199/2016, de 28 de noviembre de 2016 (*Caso de revocación de la elección de secretario dela Mesa del Parlamento de Andalucía*).

Sexto.- NO es posible en los términos del actual Reglamento dictar de forma provisional una **Resolución de Presidencia, que permitiese la configuración de una Mesa ampliada.**

Se fundamenta en que la habilitación del art. 40.2 del Reglamento se refiere a cuestiones interpretativas o en la existencia de lagunas jurídicas, supuestos que no concurren en la materia objeto de Informe.

La configuración de una Mesa ampliada, en sus diferentes modalidades requiere, por tanto, de la Reforma del vigente Reglamento de la Cámara.

Séptima.- Para el caso de que la reforma del RPN para modificar la composición de la Mesa en uno u otro sentido, llegara a hacerse efectiva, sólo **tendría efectos *pro futuro*, esto es, sería aplicable dicha reforma para futuras legislaturas, no pudiendo en ningún caso darle un carácter retroactivo** toda vez que colisionaría con el derecho al cargo de la Mesa elegida con arreglo al Reglamento vigente y estaría protegida por el art. 23.2 CE según constante doctrina del Tribunal Constitucional como ya hemos expuesto en el cuerpo del Informe y afectaría, además, a la prohibición de *retroactividad in peius* ex art. 9.3 CE, para aquellos supuestos de disposiciones restrictivas de derechos individuales.

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

Pamplona, 20 de septiembre de 2019

LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA CÁMARA