



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

Servicios Jurídicos
Zerbitzu Juridikoak

Informe emitido a petición de la Mesa del Parlamento de Navarra, reunida en la sesión del día 4 de junio de 2018, sobre si el escrito presentado por el Portavoz del Grupo Parlamentario Podemos-Ahal Dugu, Ilmo. Sr. D. Carlos Couso Chamarro, cumple los requisitos legales y formales para que la Mesa lo pueda tramitar.

Pamplona, 7 de junio de 2018.



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

Los Servicios Jurídicos de la Cámara, en cumplimiento del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra de 4 de junio de 2018, tienen el honor de elevarle el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES

1.- Mediante escrito que tuvo acceso al Registro del Parlamento de Navarra el día 31 de mayo de 2018, D. Carlos Couso Chamarro, Parlamentario Foral adscrito al grupo parlamentario Podemos-Ahal Dugu y portavoz del mismo, comunicó a la Mesa del Parlamento de Navarra “el cambio de denominación del grupo parlamentario al que representa pasando a constituirse bajo el nombre de Orain Bai-Ahora sí a todos los efectos desde la fecha de la presente comunicación”.

2.- Por su parte, los Parlamentarios Forales del grupo parlamentario Podemos Navarra-Ahal Dugu Nafarroa, D. Mikel Buil García, Dña. Ainhoa Aznárez Igarza y Dña. María Teresa Sáez Barrao, manifestaron en documento que tuvo acceso al Registro del Parlamento de Navarra el día 4 de junio de 2018 y dirigido a la Mesa del Parlamento, que el escrito referido en el antecedente anterior, *“no refleja ningún acuerdo tomado válidamente en el seno del grupo mediante reunión presencial al efecto, ni habiéndonos sido comunicada la decisión”*. Al mismo incorporaron un informe de los Servicios Jurídicos de la Cámara de 16 de marzo de 1985, en el que ante un caso que los actores consideran *“idéntico al que ahora nos ocupa, se concluye la necesidad de unanimidad de todos/as los/as integrantes del Grupo parlamentario, para cambiar la denominación del mismo”*, lo que se materializó en el Acuerdo de la Mesa de 20 de marzo de 1985, denegándose el cambio por no concurrir la voluntad unánime de los integrantes del grupo parlamentario en el momento en que habían formulado su solicitud.

3.- En la sesión celebrada el día 4 de junio de 2018, la Mesa del Parlamento, acordó solicitar a los Servicios Jurídicos *“la emisión de un informe sobre si el escrito presentado por el Portavoz del Grupo Parlamentario Podemos-Ahal Dugu, Ilmo. Sr. D. Carlos Couso Chamarro, cumple los requisitos legales y formales para que la Mesa lo pueda tramitar”*.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Con carácter preliminar al análisis de las cuestiones que nos ocupan, debe advertirse que los Servicios Jurídicos son un órgano de asesoramiento e informe, entre cuyas funciones figuran la elaboración de dictámenes o informes jurídicos sobre cuestiones parlamentarias o asuntos administrativos que fueren encomendadas por la Mesa o la Letrada Mayor (artículo 11.2 d) del Reglamento de Organización de la Administración del Parlamento de Navarra, de 2 de noviembre de 1992). En su virtud, los Servicios Jurídicos carecen de cualquier potestad decisoria sobre los acuerdos o resoluciones que deben adoptar los demás órganos del Legislativo.

Por el contrario, la Mesa del Parlamento es el máximo órgano de gobierno y administración de la Cámara, encargada de dirigir e impulsar los trabajos de la misma. A diferencia de la Junta de Portavoces, la doctrina atribuye a la Mesa un carácter predominantemente institucional, en el sentido de que su comportamiento no deba estar presidido por criterios partidistas, sino por consideraciones objetivas y en la medida de lo posible, imparciales. Su carácter institucional se materializa en el régimen de elección de sus miembros, que posibilita la participación de diversos grupos, así como en lo innecesario de la representación de la totalidad de los grupos del arco parlamentario, como sucede con la Junta de Portavoces.

En relación con el objeto del presente informe, el artículo 37.1 1º del Reglamento del Parlamento de Navarra (en adelante, RPN) atribuye a la Mesa la función de *“adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara”*, mientras que el apartado 6º le asigna *“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”.

Definidas tanto el carácter y las funciones de los Servicios Jurídicos, como de la Mesa de la Cámara, debe concluirse que aquéllos se encuentran al servicio de ésta, correspondiendo a la Mesa la adopción de decisiones previo requerimiento o no del asesoramiento jurídico oportuno del cuerpo de letrados.

SEGUNDA.- Conforme con el artículo 30 RPN, la denominación del grupo parlamentario, la identificación de sus integrantes y la elección de su portavoz, son los elementos constitutivos cuya concurrencia posibilita la formación de un grupo parlamentario, a lo que el artículo antedicho adiciona otros dos requisitos para su efectividad: la incorporación libre y voluntaria de la totalidad de sus miembros y la remisión de un acta dirigida a la Mesa en el plazo de cinco días hábiles desde la celebración de la sesión constitutiva.

Por su parte, el artículo 29 RPN recoge los elementos sustantivos que posibilitan la formación del grupo, señalando que requiere la concurrencia de al menos tres parlamentarios, el carácter unívoco y excluyente de la adscripción de cada parlamentario a un grupo, la prohibición de formar grupos parlamentarios distintos a quienes formasen parte de la misma formación electoral y por último, la prohibición de formar grupo separado a los parlamentarios que en el momento de celebración de las elecciones, pertenecieran a partidos que no se hubieran enfrentado ante el electorado.

Una vez constituido el grupo parlamentario, el principio de autonomía que rige su organización y funcionamiento permite la modificación de sus elementos constitutivos, siempre que se respete el marco jurídico fijado por el Reglamento del Parlamento de Navarra en sus artículos 29 al 35.

En el presente informe se examina un escrito de modificación de la denominación de un grupo parlamentario, dirigido a la Mesa con la firma de su portavoz (documento citado en el antecedente 1), suscrito el día 31 de mayo de 2018. No se trata de la primera modificación de este tipo que ha acaecido en sede parlamentaria. En este sentido, los Servicios Jurídicos ya

tuvieron ocasión de pronunciarse mediante el informe de 12 de abril de 2002, del entonces Letrado Mayor, quien refirió que *“teniendo en cuenta la autonomía de que gozan los grupos en su organización y funcionamiento, parece claro que la Mesa no tiene competencia para autorizar el cambio de nombre de un grupo, para decidir sobre la denominación de los grupos, ya que no existe en el Reglamento norma alguna que fije requisitos o características a las que deban responder los nombres de los grupos, ni se atribuye a la Mesa facultad para oponerse a un nombre determinado decidido libremente por el grupo”*. Pese al reconocimiento de la autonomía de los grupos, el propio informe apuntaba la posibilidad de que la Mesa pudiera oponerse o no reconocer una denominación -bien en el momento de la constitución del grupo o en un momento posterior- cuando la denominación supusiera *“la infracción del respeto debido al decoro de la Cámara o de sus miembros, de las Instituciones del Estado, de Navarra o de otra persona o entidad (art. 118.1.a) RPN), o induzca claramente a confusión por su identidad con la de otro Grupo Parlamentario o con la denominación de una formación política representada en la Cámara, ya que en este supuesto de identidad de denominaciones, se daría lugar a una confusión que provocaría disfunciones en las labores de la Cámara y, ante esa provocación de un mal funcionamiento parlamentario, la Mesa estaría facultada para no reconocer efectos a la denominación que produzca manifiestamente confusión de identidades dentro los grupos. Para ello le habilita, en este caso extremo, el art. 37.1.1.º RPN que faculta a la Mesa a adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo de la Cámara”*.

En cuanto a la suficiencia de la firma del portavoz parlamentario, el informe referido le atribuía la condición de representante del grupo, *“tal como se desprende de toda la regulación reglamentaria: acepta las incorporaciones al grupo (art. 32.1 RPN), integra la Junta de Portavoces, votando por todos los miembros del grupo (art. 43 RPN), presenta enmiendas (125.2 RPN), proposiciones de Ley (art. 145.1.b), interpelaciones y mociones (arts. 179, 183 y 192)”*, por lo que consideraba que *“está apoderado para comunicar a la Mesa la decisión del grupo de cambiar la denominación. Todo lo cual, no quiere decir que esté mal hecha la comunicación del cambio efectuada por todos los miembros del grupo, es otra posibilidad, pero no es necesaria”*.

No cabe, pues, sino ratificar el criterio ya sostenido por los servicios jurídicos de la Cámara en el sentido de considerar que la comunicación realizada por el portavoz del grupo parlamentario relativa a la modificación de la denominación del mismo, acordada dentro del ámbito de autonomía que le reconoce el Reglamento, resulta válida a efectos de ser tomada en consideración por la Mesa.

Dicho criterio resulta acorde, por lo demás, con los precedentes habidos en esta Cámara con ocasión del cambio de denominación de un grupo parlamentario, que, expuestos de manera sucinta, han sido los siguientes:

1º.- El 5 de marzo de 1996, el grupo parlamentario Convergencia de Demócratas Navarros solicitó el cambio a la denominación Convergencia de Demócratas de Navarra, mediante la comunicación suscrita por su portavoz, dándose por enterada la Mesa mediante acuerdo adoptado el 11 de marzo de 1996.

2º.- El 12 de enero de 2000, el grupo parlamentario Izquierda Unida-Ezker Batua de Navarra solicitó el cambio a la denominación Izquierda Unida de Navarra-Nafarroako Ezker Batua, mediante la comunicación suscrita por los tres miembros del grupo, dándose por enterada la Mesa mediante acuerdo adoptado el 25 de enero de 2000.

3º.- El 3 de agosto de 2001, el grupo parlamentario Euskal Herritarrok solicitó el cambio a la denominación Batasuna, mediante la comunicación suscrita por su portavoz, dándose por enterada la Mesa mediante acuerdo adoptado el 27 de agosto de 2001.

4º.- El 4 de abril de 2002, el grupo parlamentario Batasuna solicitó el cambio a la denominación Nafarroako Sozialista Abertzaleak, mediante la comunicación suscrita por su portavoz. Esta petición dio lugar al informe de los Servicios Jurídicos de 12 de abril de 2002 anteriormente referido, adoptando la Mesa el 15 de abril de 2002 un pronunciamiento denegatorio hacia dicha solicitud y dejándola sin efecto, pese al distinto parecer manifestado por los Servicios Jurídicos.

5º.- Tras la expulsión de su grupo parlamentario y el consiguiente pase a la situación de parlamentarios no adscritos de los señores Ayerdi Olaizola y Leuza García, el grupo parlamentario Nafarroa Bai solicitó 30 de enero de 2013 el cambio a la denominación Aralar-Nafarroa Bai, mediante la comunicación suscrita por su portavoz, dándose por enterada la Mesa mediante acuerdo adoptado el 4 de febrero de 2013.

6º.- Finalmente y como ha sido invocado por los tres parlamentarios forales suscribientes del escrito presentado el 4 de junio de 2018, también obra en los archivos un remoto precedente acaecido durante la primera legislatura, en el que la Mesa denegó un cambio de denominación por falta de la concurrencia unánime de la voluntad de sus miembros (20 de marzo de 1985), autorizándolo cuando, posteriormente, tres miembros del grupo originario lo abandonaron, posibilitando el cambio de nombre tras solicitarlo nuevamente la totalidad de los parlamentarios que permanecieron en aquél (28 de marzo de 1985). En este caso, el Grupo Parlamentario Popular postuló inicialmente su cambio de denominación por el de Grupo Parlamentario Navarro y con posterioridad, por el de Grupo Parlamentario Moderado.

Empero, este antecedente se fundó en la interpretación efectuada por los Servicios Jurídicos acerca de la falta de regulación existente en el Reglamento Provisional de 30 de marzo de 1982, el cual carecía del rango legal que han ostentado los reglamentos parlamentarios desde el aprobado el 12 de junio de 1985, por cuanto aquel cuerpo normativo había sido aprobado por el Parlamento Foral de Navarra, institución preautonómica de índole provincial, no dotada de potestad legislativa y que había sido constituida mediante las elecciones derivadas del Real Decreto 121/1979, de 26 de enero.

De este modo, la consideración de aquella norma provisional como derecho local impide su aplicación al presente caso, como tampoco resulta aplicable a nuestro derecho parlamentario un precepto similar al contenido en el párrafo sexto del artículo 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, en el que prevalece la adscripción al partido político sobre el grupo político (municipal) en los casos de abandono del mismo.

En consecuencia, la mayoría de las solicitudes de cambio de denominación de un grupo parlamentario han venido refrendadas en el pasado con la única firma del portavoz, habiéndose tomado en consideración por la Mesa de la Cámara sin mayor cuestionamiento.

TERCERA.- La novedad que ahora abordamos con ocasión de la solicitud de cambio de denominación del grupo parlamentario Podemos-Ahal Dugu, planteada por su portavoz, radica en el hecho de que ha resultado contestada mediante la presentación de un escrito de disconformidad por parte de tres de sus compañeros de grupo que, más allá de la alegación de meros incumplimientos formales ya examinados, se hace eco de una situación de conflicto interno que ha trascendido más allá del grupo parlamentario.

De esta manera, y como hemos señalado anteriormente, si bien el cambio de denominación de un grupo parlamentario constituye una cuestión interna del mismo, cuando el mismo alcanza una repercusión externa que pueda afectar al buen funcionamiento parlamentario, la Mesa estaría facultada para no reconocer efectos a la nueva denominación, con amparo en las atribuciones que le confiere el artículo 37.1 1º RPN para adoptar decisiones derivadas del régimen y gobierno interior de la misma, en su condición de órgano rector.

En este caso, concurren una serie de circunstancias que la Mesa habrá de valorar para determinar si el cambio de denominación en dicho contexto implica, desde un punto de vista político, la creación de un nuevo grupo parlamentario en la Cámara cuya aparición resulta prohibida de conformidad con lo señalado en el artículo 29.3 del RPN.

Decimos que se trata de una valoración política por cuanto no existen elementos que permitan su análisis en términos jurídicos ya que formalmente no se ha creado un nuevo grupo parlamentario sino que únicamente se han producido una serie de acontecimientos que deben ser objeto de valoración política por la Mesa.

En efecto, aunque la Cámara no ha recibido comunicación en forma, a través de los medios de comunicación se ha sabido que una parlamentaria del Grupo Parlamentario Podemos-Ahal Dugu ha sido expulsada del partido

político Podemos-Ahal Dugu, en cuya lista electoral concurrió a las elecciones, y otro parlamentario lo ha abandonado voluntariamente. Ambos son, junto a otros dos, los promotores del cambio de denominación del grupo parlamentario, mantienen una posición crítica frente a los postulados del partido, han promovido un cambio para ostentar la portavocía y propugnan un nombre que pierde toda identificación con el partido político con el que concurrieron a las elecciones.

Tales circunstancias, por sí solas, no determinan un impedimento al cambio de denominación salvo que la Mesa considere que están repercutiendo en el funcionamiento de la Cámara por implicar, en términos políticos, la aparición de un nuevo grupo parlamentario amparado en un cambio de denominación. A este respecto es significativo que ambas facciones están actuando ya como grupos diferentes en la presentación de iniciativas firmadas por ambos o duplicando las comparecencias como portavoces.

En consecuencia, la Mesa habrá de valorar si se trata de un mero cambio de denominación de un grupo parlamentario, en cuyo caso, al haber sido válidamente comunicado por su portavoz, puede ser tomado en consideración, o si nos encontramos ante la creación, desde el punto de vista político, de un nuevo grupo parlamentario que produce una alteración en el buen funcionamiento de la Cámara, lo que le llevaría a acordar su denegación como órgano rector de la misma, encargada de velar por su correcto desenvolvimiento.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Compete a los Servicios Jurídicos de la Cámara el asesoramiento técnico-jurídico de los órganos parlamentarios, mientras que corresponde a la Mesa la adopción de las decisiones que reglamentariamente tiene atribuidas.

SEGUNDA.- La comunicación realizada por el portavoz de un grupo parlamentario, como representante de éste, relativa a la modificación de la denominación del mismo, acordada dentro del ámbito de autonomía que le

reconoce el Reglamento de la Cámara, resulta válida a efectos de ser tomada en consideración por la Mesa.

TERCERA.- No obstante, en este caso la Mesa habrá de valorar si se trata de un mero cambio de denominación de un grupo parlamentario, en cuyo caso, al haber sido válidamente comunicado por su portavoz, puede ser tomado en consideración, o si nos encontramos ante la creación, desde el punto de vista político, de un nuevo grupo parlamentario que produce una alteración en el buen funcionamiento de la Cámara, lo que le llevaría a acordar, como máximo órgano rector de la misma, encargada de velar por su correcto desenvolvimiento, su denegación.

Este es nuestro informe que, como siempre, sometemos a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Pamplona, a 7 de junio de 2018
Los Servicios Jurídicos de la Cámara