



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

Servicios Jurídicos
Zerbitzu Juridikoak

Informe emitido a petición de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra con fecha 4 de febrero de 2019 sobre la acomodación del Reglamento del Parlamento al Amejoramiento y a los principios de la democracia representativa como consecuencia de la proposición de Reforma del Reglamento de la Cámara. (9-19/OTL-00001)

Pamplona, 7 de febrero de 2019.



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 febrero de 2019, tienen el honor de elevar el siguiente:

INFORME

Sobre la acomodación del Reglamento del Parlamento al Amejoramiento y a los principios de la democracia representativa como consecuencia de la proposición de Reforma del Reglamento de la Cámara. (9-19/OTL-00001)

I

ANTECEDENTES

Primero.- con fecha 29 de enero de 2019, Los G.P. Geroa Bai, EH Bildu Nafarroa y Podemos-Ahal Dugu-Orain Bai y la A.P.F. de Izquierda-Ezkerra presentaron la proposición de Reforma del Reglamento de la Cámara.

Segundo.- A la vista de dicha solicitud, la Portavoz del G.P Partido Socialista de Navarra, ha solicitado de los Servicios Jurídicos de la Cámara, la elaboración de un Informe sobre sobre la acomodación del Reglamento del Parlamento al Amejoramiento y a los principios de la democracia representativa como consecuencia de la proposición de Reforma del Reglamento de la Cámara.

II

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Antes de adentrarnos en el fondo del asunto conviene realizar unas breves consideraciones generales.

A.- Democracia directa en el Constitución Española y en el Amejoramiento.

Como es bien sabido, nuestra Constitución de 1978 (en adelante CE), **abogó por un sistema de democracia representativa como criterio general de actuación política, basada en que los electores eligen a quienes van a ejercer el poder en su representación.** En palabras del Tribunal Constitucional: “Nuestra constitución en su artículo 1.3 proclama la Monarquía Parlamentaria como forma de gobierno o forma política del Estado español y acorde con dicha premisa diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa” (STC 5/1987, de 27 de enero).

Sobre esa base, el propio Tribunal Constitucional ha ido diseñando las líneas sobre las que dicha democracia se asienta. Así, entre otras, la Sentencia del TC 103/2008, de 11 de septiembre señala que *“En nuestro sistema de democracia representativa, en el que la voluntad soberana tiene su lugar natural y ordinario de expresión en las Cortes Generales (art. 66.1 CE) y las voluntades autonómicas en los respectivos Parlamentos de las Comunidades Autónomas, los mecanismos de participación directa en los asuntos públicos quedan restringidos a aquellos supuestos en los que la Constitución expresamente los impone (caso de la reforma constitucional por la vía del art. 168 CE y de los procedimientos de elaboración y reforma estatutarios previstos en los arts. 151.1 y 2 y 152.2 CE) o a aquellos que, también expresamente contemplados, supedita a la pertinente autorización del representante del pueblo soberano (Cortes Generales) o de una de sus Cámaras.*

Nuestra democracia constitucional garantiza, de manera muy amplia, la participación de los ciudadanos en la vida pública y en el destino colectivo, decidiendo éstos, periódicamente, a través de las elecciones de representantes en las Cortes Generales (arts. 68 y 69 CE), en los Parlamentos autonómicos (art. 152.1 CE y preceptos de todos los Estatutos de Autonomía) y en los Ayuntamientos (art. 140 CE), acerca del destino político de la comunidad nacional en todas sus esferas, general, autonómica y local. Más aún, la Constitución incluso asegura que sólo los ciudadanos, actuando necesariamente al final del proceso de reforma, puedan disponer del poder supremo, esto es, del poder de modificar sin límites la propia Constitución (art. 168 CE). Nuestra Constitución garantiza, de esa manera, a través de los procedimientos previstos en ella, en los Estatutos de Autonomía y en las demás leyes, uno de los sistemas

democráticos más plenos que cabe encontrar en el Derecho constitucional comparado. Se trata de una democracia representativa como regla general, complementada con determinados instrumentos de democracia directa, que han de operar, como es lógico y constitucionalmente exigido, no como minusvaloración o sustitución sino como reforzamiento de esa democracia representativa.”

Nuestro Amejoramiento, no prevé mecanismos de democracia directa más allá de lo dispuesto en su artículo 19 donde se recoge la iniciativa legislativa popular, posteriormente desarrollada por la Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo. Es más, el Amejoramiento reserva a los parlamentarios la posibilidad de recabar información del Gobierno de Navarra, o de formular ruegos, preguntas e interpelaciones así como presentar mociones, todo ello en los términos que señale el Reglamento de la Cámara (art. 32 LORAFNA).

Dicho en otros términos, no existe en nuestro Amejoramiento una habilitación genérica para la participación democrática directa, sin embargo, ello no quiere decir que se esté negando aquélla, sino que su previsión en el RPN debe acomodarse en todo caso a lo dispuesto en éste y en ningún caso extralimitarse de lo que en dicho texto normativo se dispone.

Sin olvidar, además, desde la perspectiva del estatus de los parlamentarios forales (art. 23.2 CE) que la titularidad y el ejercicio de este derecho guarda íntima conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes legítimos, que reconoce el art. 23.1 CE, toda vez que el ejercicio de su derecho se actúa por medio de aquellos representantes. Así lo ha declarado este Tribunal cuando ha tenido ocasión de destacar que existe “una conexión directa entre el derecho de los parlamentarios (art. 23.2 CE) y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), pues puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos [STC de 28 de enero de 2019. F. 3].

B.- Mecanismos de democracia directa en otros Reglamentos Parlamentarios.

También resulta conveniente poner de manifiesto que muy pocos Reglamentos Parlamentarios autonómicos, contemplan mecanismos de democracia directa y desde luego ninguno en términos tan amplios como lo hace la propuesta de modificación del RPN presentada. Veamos cada uno de ellos.

B.1.- Madrid

En el caso de la Asamblea de Madrid, una reciente reforma de su Reglamento Parlamentario, que entrará en vigor el 1 de abril de este año, contempla en su artículo 242 la posibilidad de que cualquier persona física o entidad inscrita residente en Madrid pueda formular preguntas al Gobierno de Madrid debiendo ser asumida por al menos un Diputado de la Asamblea de dicha Comunidad, añadiendo que aquellas preguntas no solicitadas al finalizar el periodo de sesiones se entenderán decaídas, procediéndose a su archivo. Igualmente, en su artículo 243 les habilita para formular propuestas de resolución para su debate en la Cámara, sobre asuntos que sean de ámbito competencial de la Comunidad de Madrid. En el caso de las propuestas ciudadanas y para que no se entiendan decaídas, se exige que para su tramitación sean asumidas por al menos un Grupo Parlamentario en el plazo de tres meses desde la fecha de publicación en la página web de la Asamblea de Madrid.

Para los supuestos expuestos, el Reglamento prevé la creación de una Comisión de Participación formada por dos representantes de cada Grupo Parlamentario que adoptará los acuerdos por el sistema de voto ponderado, y cuyas funciones están reguladas en el artículo 248 (Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid núm. 221, de 24 de enero de 2019).

B.2.- Andalucía

Por su parte, el Reglamento del Parlamento de Andalucía en su artículo 165, regula únicamente las preguntas de iniciativa ciudadana, exigiéndose para que las mismas puedan tramitarse en Pleno o en Comisión, que sean asumidas por algún miembro de la Cámara, quien lo comunicará a la Mesa de la Cámara. Asimismo, en dicho Reglamento se prevé que en cada sesión plenaria sólo pueda formularse un máximo de cuatro preguntas de este tipo, y su inclusión en el orden del día respectivo consume cupo.

B.3.- Canarias

El Reglamento del Parlamento de Canarias recoge en su artículo 174 que cualquier ciudadano residente en Canarias puede formular preguntas para su respuesta oral al Gobierno de Canarias o a cada uno de sus miembros, exceptuando al Presidente del Gobierno de Canarias. Para su tramitación es necesario que sean asumidas al menos por un Parlamentario en el plazo de 15 días, previéndose que en cada sesión solo puedan formularse un máximo de dos preguntas de este tipo.

B.4.- Murcia

El Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia en su artículo 178 prevé que los ciudadanos y cualquier persona jurídica que represente intereses sociales y actúe legítimamente a través de sus órganos, puedan dirigir preguntas a la Asamblea Regional con el ruego de que sean formuladas al Consejo de Gobierno. En todo caso, se exige para su tramitación que cualquier Diputado la asuma, convirtiéndola en pregunta con respuesta escrita u oral. Al formularla, tal y como se recoge en los demás Reglamentos Parlamentarios autonómicos, deberá mencionarse siempre su origen, aunque preservando, si se tratare de una persona física, el nombre y apellidos del firmante. Las preguntas no asumidas por ningún Diputado en los quince días siguientes a su anuncio en el Boletín Oficial de la Asamblea Regional, se considerarán rechazadas.

Segunda.- No obstante lo anterior, y pese a las dificultades que ello pudiera derivar habida cuenta la innegable alteración de la dinámica parlamentaria existente que ello supondría, si se desea introducir algún grado de participación democrática directa en el RPN, deberá hacerse teniendo en cuenta las consideraciones que a continuación pasamos a analizar.

A.- En relación con la petición de información al Gobierno de Navarra.

La Propuesta de Reforma del Reglamento del Parlamento de Navarra incluye entre las iniciativas ciudadanas la posibilidad de solicitar información al Gobierno de Navarra, sin embargo, los Servicios Jurídicos de la Cámara estiman **innecesario la inclusión de tal iniciativa en el Reglamento del Parlamento de Navarra** toda vez que se trata de una cuestión ya regulada por la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la

transparencia y del gobierno abierto. En efecto, el artículo 1.b) de la citada ley, reconoce el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a acceder a la información que obre en poder de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de los organismos y entidades a que se refiere el artículo 2, información que siempre habrá de ser veraz e imparcial. Este mismo derecho aparece reconocido en el art. 5 del mismo texto normativo.

B.- Sobre la creación de una Comisión de Investigación.

Asimismo, la Propuesta de Reforma del Reglamento del Parlamento de Navarra contempla la posibilidad de que la ciudadanía navarra pueda iniciar el trámite parlamentario conducente a la creación de una Comisión de Investigación, exigiendo para su tramitación que la misma sea asumida, al menos, por un Grupo Parlamentario. Tal previsión, supone una contradicción de facto con las exigencias que para este tipo de Comisiones prevé el artículo 62 del RPN. Y es que, el citado artículo señala que el Pleno del Parlamento a propuesta de la Diputación Foral, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, puede acordar la creación de Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público.

Sentado lo anterior, **resultaría inviable desde el punto de vista jurídico que, el RPN recogiese la posibilidad de creación de estas Comisiones a petición de la ciudadanía navarra, bastando para ello que la asumiese un Grupo Parlamentario**, cuando el propio RPN requiere a los propios parlamentarios forales mayores exigencias para la creación de las mismas (recuérdese, dos Grupos Parlamentarios o una quinta parte de los miembros de la Cámara).

Por todo ello, los Servicios Jurídicos de la Cámara entienden conveniente suprimir dicho cauce de participación democrática directa de la Propuesta de Reforma de Reglamento; o, en caso contrario, incluirlo con al menos las mismas exigencias que establece el artículo 62 del RPN.

C.- Respecto de las pregunta por escrito al Gobierno de Navarra.

Teniendo en cuenta la naturaleza de las preguntas y una vez examinada la regulación contenida en otros Reglamentos autonómicos, para que la tramitación de este tipo de iniciativas siguieran su tramitación ordinaria, la Letrada que suscribe, considera suficiente que la pregunta

fuera asumida por un solo parlamentario autonómico, no siendo necesario la concurrencia de un Grupo Parlamentario.

D.- Sobre las preguntas por escrito y las interpelaciones al Gobierno de Navarra, las mociones y declaraciones institucionales.

Respecto a la tramitación común que para este tipo de iniciativas ciudadanas recoge la Propuesta de Reforma del Reglamento conviene realizar las siguientes puntualizaciones:

1ª.- Habida cuenta que todas las iniciativas ciudadanas propuestas, dependen, en último término de la voluntariedad de los parlamentarios ya que su tramitación como hemos visto exige que, sea asumida por un Grupo Parlamentario de conformidad con lo establecido en la propia C.E, al señalar en su artículo 67 que: *“Los miembros de las Cortes Generales (y por ende los de las Asambleas Legislativas Autonómicas) no estarán ligados por mandato imperativo”*, **creemos excesivos y desproporcionados desde un punto de vista jurídico y económico, los requisitos que en cuanto a recogida de firmas se contempla en el art. 198 sexies de la propuesta de reforma del Reglamento del Parlamento. En opinión de los Servicios Jurídicos, no sería necesario la inclusión de dicho precepto en el RPN para regular este tipo de iniciativas ciudadanas, por lo que debería procederse a su eliminación.**

2ª.- Por otra parte, resultaría conveniente regular el **plazo** que dispondrían los Grupos Parlamentarios o los Parlamentarios individualmente (para el caso de las Preguntas) para asumir la iniciativa ciudadana, y una vez señalado el mismo convendría añadir que transcurrido aquél, si ninguno de ellos la ha asumido, se deberá entender decaída, procediéndose a su archivo sin ulterior trámite.

3ª.- Asimismo, convendría introducir en la pretendida Propuesta de Reforma de Reglamento, de manera similar a la prevista en otros Reglamentos Parlamentarios Autonómicos, el **número máximo de iniciativas** de este tipo que podrían incluirse en el orden del día y que su asunción por parte de los Grupos Parlamentarios consumiría su respectivo **cupó**.

E.- Sobre las iniciativas de reprobación de los miembros del Gobierno de Navarra.

La Propuesta de Reforma del Reglamento del Parlamento de Navarra incluye entre las iniciativas ciudadanas las de reprobación de los miembros del Gobierno de Navarra. Sin embargo, se trata de una figura política que no está recogida en ningún Reglamento Autonómico, ni siquiera para el caso de que la iniciativa proviniera de los propios Grupos Parlamentarios. Las mociones de reprobación respecto a la actuación de los Consejeros individualmente considerados no se presentan como tales, sino que normalmente constituyen un apartado de la parte dispositiva de una moción consecuencia de una interpelación o una proposición no de ley, en la que por las circunstancias que se exponen en la misma iniciativa “se reprueba la actuación del Ministro o Consejero correspondiente”.

Si tal moción es aprobada solamente puede tener efectos políticos, en su caso de desgaste ante la opinión pública y de presión hacia el interesado para que dimita o hacia el Presidente para que lo sustituya; pero no implica por sí misma el cese o la dimisión.

Por su parte, la LORAFNA, a lo largo de su articulado, no hace mención alguna a dicha figura. Es por ello por lo que **mientras la LORAFNA o el RPN no reconozcan positivamente a los Grupos Parlamentarios la posibilidad de instar una iniciativa para reprobación a algún miembro del gobierno, más allá de la práctica parlamentaria comentada, no resultaría conforme a derecho regular en el RPN, las iniciativas ciudadanas conducentes a la reprobación de los miembros del Gobierno de Navarra.**

III

CONCLUSIONES

Por todo ello, y habida cuenta lo expuesto hasta ahora, podemos concluir que:

Primera.- Que nuestra C.E (fundamentalmente, arts. 1.3 y 66) abogó por un **sistema de democracia representativa como criterio general de actuación política**, basada en que los electores eligen a quienes van a ejercer el poder en su representación.

Por su parte, **nuestro Amejoramiento no contempla una habilitación genérica** para la participación democrática directa más allá del reconocimiento de la iniciativa legislativa popular prevista en su artículo 19. Sin embargo, **ello no quiere decir que se esté negando su inclusión en el RPN**, sino que su previsión debe acomodarse en todo caso a lo dispuesto en aquél y en ningún caso extralimitarse de lo que en dicho texto normativo se dispone.

Segunda.- No obstante lo anterior, y pese a las dificultades que ello pudiera derivar habida cuenta la innegable alteración de la dinámica parlamentaria existente que ello supondría, si se desea introducir algún grado de participación democrática directa en el RPN, deberá hacerse teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

1.- En relación con la petición de información al Gobierno de Navarra.

La propuesta de reforma del Reglamento del Parlamento de Navarra incluye entre las iniciativas ciudadanas, la posibilidad de solicitar información al Gobierno de Navarra, sin embargo, los Servicios Jurídicos de la Cámara estiman **innecesario la inclusión de tal iniciativa en el Reglamento del Parlamento de Navarra** toda vez que se trata de una cuestión ya regulada por la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la transparencia y del gobierno abierto

2.- Sobre la posibilidad de crear una Comisión de Investigación.

Resultaría una contradicción de facto con el art. 62 del RPN que, la Reforma del RPN recogiese la posibilidad de creación de estas Comisiones a petición de la ciudadanía navarra, bastando para ello que la asumiese un Grupo Parlamentario, cuando el propio RPN requiere a los propios parlamentarios forales mayores exigencias para la creación de las mismas (recuérdese, dos Grupos Parlamentarios o una quinta parte de los miembros de la Cámara).

Por todo ello, los Servicios Jurídicos de la Cámara **entienden conveniente suprimir dicho cauce de participación democrática directa** de la Propuesta de Reforma de Reglamento; o, en caso contrario, **incluirlo con al menos las mismas exigencias que establece el artículo 62 del RPN.**

3.- Respecto de las pregunta por escrito al Gobierno de Navarra.

Teniendo en cuenta la naturaleza de las preguntas y una vez examinada la regulación contenida en otros Reglamentos autonómicos, para que la tramitación de este tipo de iniciativas siguieran su tramitación ordinaria, la Letrada que suscribe, considera suficiente que la pregunta fuera asumida por un solo parlamentario autonómico, no siendo necesario la concurrencia de un Grupo Parlamentario.

4.- Respecto a la tramitación común que para las preguntas por escrito y las interpelaciones al Gobierno de Navarra, las mociones y declaraciones institucionales recoge la Propuesta de Reforma del Reglamento conviene realizar las siguientes puntualizaciones:

A. / Habida cuenta que todas las iniciativas ciudadanas propuestas, dependen, en último término de la voluntariedad de los parlamentarios ya que su tramitación como hemos visto exige que, sea asumida por un Grupo Parlamentario, **resultan excesivos y desproporcionados desde un punto de vista jurídico y económico, los requisitos que en cuanto a recogida de firmas se contempla en el art. 198 sexies de la propuesta de reforma del Reglamento del Parlamento.** En opinión de los Servicios Jurídicos, no sería necesaria la inclusión de dicho precepto en el RPN para regular este tipo de iniciativas ciudadanas, **por lo que debería procederse a su eliminación.**

B. / Por otra parte, resultaría conveniente regular el **plazo** que dispondrían los Grupos Parlamentarios o los Parlamentarios individualmente (para el caso de las Preguntas) para asumir la iniciativa ciudadana, y una vez señalado el mismo convendría añadir que transcurrido aquél, si ninguno de ellos la ha asumido, se deberá entender decaída, procediéndose a su archivo sin ulterior trámite.

Asimismo, convendría introducir en la pretendida Propuesta de Reforma del Reglamento de manera similar a la prevista en otros Reglamentos Parlamentarios Autonómicos, el **número máximo de iniciativas** de este tipo que podrían incluirse en el orden del día y que su asunción por parte de los Grupos Parlamentarios consumiría su respectivo **cupó.**

5.- Sobre las iniciativas de reprobación de los miembros del Gobierno de Navarra.

Como es bien sabido se trata de una figura política que no está recogida en ningún Reglamento Autonómico, ni siquiera para el caso de que la iniciativa proviniera de los propios Grupos Parlamentarios. Las mociones de reprobación respecto a la actuación de los Consejeros individualmente considerados no se presentan como tales, sino que normalmente constituyen un apartado de la parte dispositiva de una moción consecuencia de una interpelación o una proposición no de ley, en la que por las circunstancias que se exponen en la misma iniciativa “se reprueba la actuación del Ministro o Consejero correspondiente”.

Por su parte, la LORAFNA, a lo largo de su articulado, no hace mención alguna a dicha figura. Es por ello por lo que mientras la LORAFNA o el RPN no reconozcan positivamente a los Grupos Parlamentarios la posibilidad de instar una iniciativa para reprobar a algún miembro del gobierno, más allá de la práctica parlamentaria, **no resultaría conforme a derecho regular en el RPN, las iniciativas ciudadanas conducentes a la reprobación de los miembros del Gobierno de Navarra.**

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

Pamplona, a 7 de febrero de 2019.

LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA CÁMARA

