



Parlamento de Navarra

SERVICIOS JURÍDICOS

Informe emitido a petición de la Mesa del Parlamento de Navarra, en el que se analiza si el pleno monográfico con la temática “Participación y derecho a decidir de la ciudadanía en el ámbito económico, social y político” cuya celebración fue aprobada el 5 octubre de 2015 es conforme a lo establecido en el Reglamento de la Cámara y si su contenido está en condiciones de ser objeto de debate, tal y como exige el artículo 65.2 del Reglamento del Parlamento.

Pamplona, 16 de octubre de 2015.



En relación con el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra de 13 de octubre de 2015 por el que se encomienda a los Servicios Jurídicos la emisión de un informe jurídico en el que se analice si el pleno monográfico con la temática “Participación y derecho a decidir de la ciudadanía en el ámbito económico, social y político” cuya celebración fue aprobada el 5 de octubre de 2015 es conforme a lo establecido en el Reglamento de la Cámara y si su contenido está en condiciones de ser objeto de debate, tal y como exige el artículo 65.2 del Reglamento del Parlamento, la Letrada que suscribe emite el siguiente

INFORME

I. ANTECEDENTES.

1.º Con fecha 1 de octubre de 2015 el Portavoz del Grupo Parlamentario EH Bildu Nafarroa presentó, para su debate y votación en la Mesa y Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, una solicitud para que se acordase la convocatoria de “*un Pleno monográfico extraordinario, con la siguiente temática: participación y derecho a decidir de la ciudadanía en el ámbito económico, social y político*”.

El texto de la solicitud es el siguiente:

Exposición de motivos

*Es evidente la creciente demanda ciudadana para superar las fórmulas de democracia representativa y profundizar en vías de participación y toma de decisiones. La actual ley en vigor en Navarra de Transparencia y Gobierno abierto es a todas luces insuficiente para atender a esa demanda, y es por ello que entendemos necesaria una **Ley Foral de Participación**.*

*Ese es, precisamente, uno de los compromisos que las fuerzas del cambio hemos plasmado en el acuerdo programático, desde la premisa de que esa nueva norma debe ser integral y contemplar todo el ciclo de participación democrática, incluyendo, entre otros aspectos, **instrumentos de consulta ciudadana** y fórmulas de **presupuestos participativos**.*

*Al mismo tiempo, hay un compromiso político de la mayoría parlamentaria para abrir un proceso participativo y parlamentario al **objeto de reformar el***

Amejoramiento, que en su día no fue refrendado por la ciudadanía y se percibe obsoleto para hacer frente a los retos de nuestra sociedad.

*Es por todo ello que consideramos **imprescindible promover y encauzar el debate político sobre la participación y el derecho a decidir de la ciudadanía en los ámbitos que le afectan, un debate que en el plano social ya se está dando, sin ninguna duda.***

*Creemos, por lo tanto, que un pleno de estas características puede ser un **instrumento válido** para promover ese necesario debate, contrastar ideas y posiciones políticas y, cómo no, alcanzar consensos básicos que sirvan para empoderar a la ciudadanía y posibilitar que tenga cada vez mayor peso en la toma de decisiones.*

Propuesta de acuerdo

El Parlamento de Navarra acuerda celebrar un Pleno Monográfico Extraordinario sobre participación y derecho a decidir de la ciudadanía en el ámbito económico, social y político.

2.º El día 5 de octubre de 2015 la Mesa del Parlamento de Navarra, previa audiencia de la Junta de Portavoces adoptó, entre otros, el siguiente acuerdo:

“1.º Aprobar la celebración de un Pleno monográfico acerca de la participación y derecho a decidir de la ciudadanía en el ámbito económico, social y político, presentada por el G.P. EH Bildu Nafarroa (9-15/CDP-00005).

2.º Encomendar al Letrado Mayor de la Cámara la elaboración de una propuesta de normas para la ordenación del debate plenario del referido Pleno monográfico...”.

La propuesta de celebración del pleno recibió, en la Junta de Portavoces, los votos favorables de 3 grupos parlamentarios (Geroa Bai, EH-Bildu Nafarroa y Podemos Ahal-dugu) y los de la Agrupación de Parlamentarios Forales de Izquierda-Ezkerra. El Grupo Parlamentario de Unión del Pueblo Navarra y la Agrupación de Parlamentarios Forales del Partido Popular de Navarra votaron en contra de la celebración y la representación del Grupo Parlamentario Partido Socialista de Navarra se abstuvo. La Mesa de la Cámara aprobó la celebración de la sesión por tres votos a favor y dos en contra.

3.º Con fecha 6 de octubre de 2015, la portavoz de la Agrupación de Parlamentarios Forales del Partido Popular de Navarra presentó ante la Mesa del Parlamento de Navarra una solicitud para que se emita un informe jurídico en el que se analice “...si el pleno monográfico extraordinario con la temática "Participación y derecho a decidir de la

ciudadanía en el ámbito económico, social y político" es conforme a los establecido en el Reglamento de la Cámara y si su contenido está en condiciones de ser objeto de debate, tal y como exige el artículo 65.2 del Reglamento del Parlamento”.

4.-^o Las Normas de ordenación del debate acerca de la participación y el derecho a decidir de la ciudadanía en el ámbito económico, social y político, fueron aprobadas por la Mesa del Parlamento, previa audiencia de la Junta de Portavoces, el 13 de octubre de 2015 estando pendientes en estos momentos de publicación en el BOPN.

Las Normas aprobadas prevén, como en debates anteriores, la posibilidad de que por parte de los grupos parlamentarios y agrupaciones de parlamentarios forales se puedan presentar un máximo de cinco propuestas de resolución, por grupo o agrupación, que una vez admitidas serán objeto de debate y votación por el pleno.

II.FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

1^o.- Antes que nada hay que decir que el Reglamento del Parlamento de Navarra (en adelante, RPN) no impide la celebración de plenos monográficos sobre ningún asunto. Más bien, al contrario, el RPN contempla expresamente, en su artículo 38. 9^a, que corresponde a la Mesa de la Cámara, entre otras funciones, la de “...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**”. Por tanto se puede decir que es el propio reglamento el que ampara que se puedan celebrar otros debates distintos a los tipificados expresamente en él. Y entre estos se encuentran los plenos monográficos.

No otra ha sido la práctica seguida en la Cámara en la que, con algunas excepciones (Informes jurídicos de 12 de agosto de 2011 y 18 de junio de 2012 en los que se fundamentó la inadmisión de sendas solicitudes para la celebración de sendos plenos extraordinarios sobre la situación del empleo en Navarra y las repercusiones políticas de la conquista y actual estatus de Navarra, respectivamente), se ha admitido la celebración de plenos monográficos, unas veces calificados como extraordinarios y otras no, sobre diferentes temas.

Así, se han celebrado plenos, ordinarios o extraordinarios, para “...debatir y expresar la actitud de los grupos parlamentarios respecto al proyecto de tratado de la Constitución europea” (14 de febrero de 2005); para “conmemorar el trigésimo aniversario de la aprobación del texto sobre Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (12 de marzo de 2012); para debatir “...sobre la situación de desempleo que padece la sociedad navarra (13 de febrero de 2013) o sobre “...la situación del autogobierno de Navarra en materia fiscal” (10 de septiembre de 2014).

Con posterioridad a la aprobación de la celebración del pleno monográfico que nos ocupa, se ha aprobado la celebración de un pleno monográfico extraordinario con la temática siguiente: “Análisis de la situación, fomento y creación de empleo en Navarra” (9-15/CDP-00006). También ha sido presentada una solicitud para la celebración de un pleno extraordinario con el fin de analizar “...la situación de las Políticas Sociales en Navarra y medidas para contribuir a la mejora de las mismas”(9-5/DCP-00007) que en estos momentos se encuentra pendiente de tramitación.

Las Normas aprobadas por la Mesa para la celebración de dichos debates, contemplaban, en algunos casos, la posibilidad de que los grupos parlamentarios pudieran presentar propuestas de resolución para su debate y posterior votación en el pleno monográfico del que se tratase.

Ninguna objeción se puede plantear a esta forma de actuar, plenamente reglamentaria a juicio de la que suscribe, en base a lo previsto en el artículo 65.2 del RPN argüido por la solicitante de este informe, teniendo en cuenta, además que el RPN contiene, en su artículo 72 una previsión expresa del tenor siguiente:

El Parlamento:

“...2. También podrá reunirse en sesiones extraordinarias que habrán de ser convocadas por su Presidente, con especificación en todo caso del orden del día, a petición de la Comisión Permanente, de una quinta parte de los Parlamentarios, de dos Grupos Parlamentarios, así como a solicitud de la Diputación Foral.

3. Si la solicitud se ajusta a lo establecido en el apartado anterior, la Presidencia convocará la sesión extraordinaria, de acuerdo con el orden del día previsto”.

En el supuesto que nos ocupa se han cumplido los requisitos de procedimiento establecidos tanto en el artículo 65 como en el 72 del RPN, al haber obtenido la solicitud de la sesión plenaria el apoyo de una quinta parte de los parlamentarios forales (y la de más de dos grupos parlamentarios), y contener un orden del día, sin que sobre el objeto de este último aspecto se contemple en la norma reglamentaria limitación alguna.

La convocatoria de un debate en un pleno monográfico para el cual se han aprobado las Normas pertinentes no exige la realización de trámite suplementario alguno sobre los ya realizados para que pueda tener lugar de forma reglamentaria.

Por tanto la convocatoria del Pleno era obligada.

2º.- Tampoco desde el punto de vista material se puede oponer ninguna objeción a la aprobación de la iniciativa. El RPN no excluye del debate ningún tema. Tampoco establece límite alguno a este tipo de iniciativas en concreto. Ni la Mesa del Parlamento ni la Junta de Portavoces están capacitadas para limitar una iniciativa que no está sujeta, en orden a su admisibilidad reglamentaria, a otros criterios diferentes a los de oportunidad o conveniencia según el propio criterio expresado por los parlamentarios que la presenten y/o apoyen. No hay que olvidar que en la lógica del sistema democrático parlamentario "...el Parlamento es la sede natural del debate político..." y que "...Cómo se traduzca normativamente el fruto del debate, si es que llega a traducirse en algo, es cuestión que no debe condicionar anticipadamente la suerte de ningún debate, so pena de negar al Parlamento la facultad de arbitrar la discusión política en los términos que estime convenientes. So pena, en definitiva, de someter al Parlamento a tuteladas inaceptables" (Auto 135/2004 del Tribunal Constitucional).

Para el Tribunal Constitucional "...el debate es absolutamente libre en su contenido..." y "...Libre también en sus conclusiones, si estas se formalizan en textos sin valor normativo..." (Auto 135/2004), de forma que, si como también afirma aquel, "...la intención misma y su debate o discusión son inmunes en una sociedad democrática a todo control jurisdiccional, singularmente si el debate se sustancia en un Parlamento, sede privilegiada del debate público...", menos aún sería posible realizar un

control por otros órganos como podrían ser la Mesa del Parlamento o la Junta de Portavoces de la Cámara que, en ningún caso tienen atribuida una función en ese sentido.

La propuesta del grupo parlamentario proponente vincula la petición realizada a la necesidad de profundizar en las vías de participación y toma de decisiones de la ciudadanía, contemplar nuevos instrumentos de consulta ciudadana y fórmulas de presupuestos participativos o incluso en la posibilidad de afrontar la reforma de normas jurídicas para lo cual considera imprescindible promover y encauzar el debate político sobre “la participación y el derecho a decidir de la ciudadanía en los ámbitos que le afectan” considerando que una vía idónea para ello puede ser la celebración de un pleno en el que se puedan “contrastar ideas y posiciones políticas...” y “...alcanzar consensos básicos para empoderar a la ciudadanía y posibilitar que tenga cada vez mayor peso en la toma de decisiones” . Y para ello ha considerado adecuada la celebración de un pleno monográfico.

La elección de un procedimiento reglamentario concreto a través del cual se pretendan perseguir unos objetivos desde el punto de vista parlamentario, corresponde en exclusiva al solicitante, y siempre que aquella esté amparada por las previsiones reglamentarias, como es el caso, deberá ser admitida por el órgano competente y tramitada en la forma reglamentaria prevista, no estando capacitadas para interferir en la plasmación de dicha decisión ni la Mesa del Parlamento ni la Junta de portavoces, salvo en supuestos expresamente tasados, como puede ser el previsto en el artículo 184.2 del RPN, por ejemplo.

Finalmente no queda más que recordar que, como ha considerado el propio Tribunal Constitucional al tratar sobre el llamado “derecho a decidir”, en nuestro ordenamiento constitucional tienen cabida cuantas ideas quieran defenderse, sin que exista un núcleo normativo inaccesible ni siquiera a los procedimientos de reforma constitucional y que estos procedimientos están abiertos también a la iniciativa de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas tal como dispone el artículo 87 de la Constitución (STC 42/2014). Por lo tanto cualquier asunto con cualquier contenido, incluidos aquellos que incluso pudieran, en su caso, llevar a la adopción de medidas de reforma constitucional, pueden ser tratados y debatidos en el seno del Parlamento de Navarra, institución que como todas las Asambleas

autonómicas puede instar como se ha expuesto esa reforma. Si la cámara puede instar una reforma constitucional también puede plantear debates sobre aspectos que, por su objeto y, en su caso, pudieran hasta llegar a finalmente propiciarla, utilizando para ello los métodos reglamentarios que sus miembros consideren oportunos.

Por tanto una iniciativa que, como la propuesta, tiene pleno encaje reglamentario y constitucional, debe ser admitida si cumple los requisitos formales exigidos, como es el caso, no existiendo tampoco, en este caso, ninguna especie de derecho de veto que pudiera ampararse en el *ius in officium* de los parlamentarios que no puede extenderse más allá del derecho a "...participar en el debate y votar..." (Auto 85/2006 del Tribunal Constitucional).

III. CONCLUSIÓN.

El Pleno monográfico con la temática "Participación y derecho a decidir de la ciudadanía en el ámbito económico, social y político" cuya celebración fue aprobada el 5 de Octubre de 2015 es conforme a lo establecido en el Reglamento de Navarra, tal como se ha expuesto en los fundamentos jurídicos 1º y 2º de este informe.

Este es mi informe que someto a cualquier otro criterio mejor fundado en Derecho.

Pamplona, 16 de Octubre de 2015

LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA CÁMARA

