



Parlamento de Navarra  
Nafarroako Parlamentua

En relación con la solicitud de reconsideración presentada por la Agrupación Parlamentaria VOX Navarra, se eleva a la Mesa y Junta de Portavoces el siguiente

## INFORME

### **SOBRE EL ACUERDO ADOPTADO POR LA JUNTA DE PORTAVOCES POR EL QUE SE RECHAZA LA SOLICITUD DE COMPARECENCIA 11-23/COM-00106.**

#### **ANTECEDENTES**

1.- Con fecha 13 de noviembre de 2023, la Ilma. Sra. D. <sup>a</sup> Doña María Teresa Nosti Izquierdo, miembro de las Cortes de Navarra, portavoz adscrita de la Agrupación Parlamentaria VOX Navarra, al amparo de lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara, solicitó la comparecencia de la Consejera de Vivienda, Juventud y Políticas Migratorias del Gobierno de Navarra para que explique el mensaje que lanzó en la última sesión plenaria del pasado 9 de noviembre de 2023, a la población migrante.

2.- La solicitud fue incluida, para su calificación y admisión a trámite, en el orden del día de la Mesa y Junta de portavoces de 20 de noviembre, adoptándose por la Junta de Portavoces el siguiente Acuerdo:

*“En sesión celebrada el día 27 de noviembre de 2023, la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo:*

*Visto el escrito presentado por la Agrupación Parlamentaria Vox Navarra solicitando la comparecencia de la Consejera de Vivienda, Juventud y Políticas Migratorias para explicar el mensaje “no nos dejen solos con estos racistas” que lanzó en la última sesión plenaria del pasado 9 de noviembre de 2023, a la población migrante. Teniendo en cuenta que compete a la Mesa de la Cámara, previa audiencia de la Junta de Portavoces, ejercer la función de calificación y admisión de las solicitudes de comparecencia de las y los miembros del Gobierno de Navarra, recayendo la decisión de la celebración o no de la comparecencia en la voluntad del órgano correspondiente, que conforme al Reglamento corresponde, en este caso, a la Junta de Portavoces (artículo 228.1).*

*Por tanto, conforme a la normativa parlamentaria de aplicación, ha sido examinada la solicitud y realizada su calificación y admisión por*

*parte de la Mesa, previa audiencia de la Junta de Portavoces, atribuyendo a esta última la decisión de su celebración.*

*De conformidad con lo expuesto, y con lo dispuesto en el artículo 228.1 del Reglamento, SE ACUERDA:*

*1.º Rechazar la solicitud de comparecencia. (11-23/COM-00106).*

*2.º Comunicar el presente Acuerdo a la Agrupación Parlamentaria Vox Navarra.”*

3.- Con fecha 30 de noviembre, se registra la solicitud de reconsideración presentada por la Agrupación Parlamentaria VOX Navarra a la que alude el art. 42.2 RPN.

Se fundamenta tal reconsideración en los siguientes motivos:

*“Segundo. - Que, a consideración de este grupo, el Acuerdo de dicha sesión no queda justificada su inadmisión. El rechazo de la comparecencia por parte de la Mesa y Junta de Portavoces vulnera los derechos de acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas según el artículo 23.2 de la Constitución Española con relación al derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, previsto en el art. 23.1 CE. Esta Agrupación Parlamentaria entendiendo que se vulnera el art. 23.2 CE, ya que los órganos del Parlamento impiden y coartan la igualdad de los representantes.*

*Los órganos parlamentarios no pueden suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran a esta agrupación parlamentaria como representantes públicos, menos aun cuando no se motiva las razones de la inadmisión, ya que, si no, no sólo se vulnera el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de estos a participar en los asuntos públicos, ex art. 23.1 CE.*

*Tercero. - Por lo tanto, la Junta de Portavoces ha realizado una interpretación totalmente inadecuada de su capacidad de calificación y admisión a trámite, por considerar que debería de formularse como pregunta, ya que estaría extralimitándose en sus funciones, al no estar prevista reglamentariamente esa causa de inadmisión, infringiendo, con ello lo dispuesto en el art. 23.2 CE.”*

Recogidos sucintamente los antecedentes se emite el presente informe.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### I. En general, las funciones de calificación y admisión a trámite. Doctrina constitucional.

Interesa recordar en primer lugar lo ya dicho en anteriores informes en relación con la función de calificación y admisión a trámite que ejercen las Mesas respecto de las iniciativas parlamentarias. Así, nuestro Reglamento -al igual que en otras Asambleas Legislativas, utilizando la fórmula del Reglamento del Congreso que ha servido de modelo para todos- en su artículo 42.1.6<sup>a</sup>, somete las diversas iniciativas parlamentarias a un trámite previo de calificación y admisión a trámite con el que se inicia el procedimiento parlamentario correspondiente.

En concreto el citado artículo dispone:

Art. 42.1. Corresponden a la Mesa las siguientes funciones: "6<sup>a</sup> **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."

Esta competencia para calificar y admitir a trámite debe ejercerse con especial rigurosidad y sujeción a lo previsto en el Reglamento por su directa afección al *ius in officium* del cargo parlamentario, por lo que procede, con carácter previo, delimitar lo que comprende esta importante función que en el Parlamento de Navarra se otorga a la Mesa de la Cámara, previa audiencia de la Junta de Portavoces.

El ámbito material de la competencia de calificación y admisión a trámite determina qué es lo que debe ser calificado y admitido a trámite por parte de la Mesa de la Cámara (o excepcionalmente por otro órgano en el caso por ejemplo de la admisión de enmiendas que se otorga en el artículo 130 RPN a las Mesas de las Comisiones) el cual viene definido en el Reglamento por la categoría "escritos y documentos de índole parlamentaria".

Por su parte, el ámbito funcional de la competencia aclara, en qué consiste la operación de calificar y admitir a trámite y qué es lo que, en el

ejercicio de esta competencia, puede hacer su titular. Al respecto, debemos señalar que la Mesa, cuando califica y admite a trámite un escrito o documento, si bien formaliza la decisión en un solo acuerdo, el acto comprende dos fases sucesivas que están relacionadas, pero resultan diferentes, realizándose en primer lugar la calificación y seguidamente, la admisión a trámite. Veamos con más detalle en qué consiste cada una de estas fases.

**Calificar** es comprobar si el procedimiento escogido por el autor de una iniciativa parlamentaria se acomoda al procedimiento previsto en el Reglamento, es decir, que el autor de la iniciativa parlamentaria se sirve del procedimiento reglamentariamente correcto.

De otra, la **admisión a trámite** se produce cuando se cumplen los requisitos exigidos para la apertura de aquel procedimiento, es el "*ius ut procedatur*" del autor de la iniciativa, el derecho a que se siga el procedimiento elegido. La admisión a trámite implica, por un lado, que el escrito que recoge la iniciativa ha sido presentado de conformidad con el Reglamento (en tiempo y forma, por quien está legitimado, ante el órgano competente) y por otro que de la pretensión en él deducida puede ocuparse la Cámara con independencia del sentido en que lo haga, configurándose como un control de aceptabilidad provisional, que no implica necesariamente que prospere la pretensión, sino solo verificando su viabilidad procedimental.

Finalmente restaría por indicar cuál es el parámetro normativo al ejercerse estas funciones. Así, la calificación debe ceñirse al Reglamento como conjunto de normas procedimentales. Sin embargo, para admitir o inadmitir una iniciativa deben tenerse en cuenta, además del Reglamento, otros parámetros normativos que rigen la actividad de la Cámara, como son la LORAFNA y la Constitución, cuyo artículo 9.1 proclama que "los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico".

Delimitadas sucintamente ambas funciones conviene recordar lo que en relación con dicha función ha establecido el Tribunal Constitucional en sus diversos pronunciamientos, puesto que ha sido fuente de conflictos derivados de la inadmisión de variados escritos, generando una jurisprudencia que ha ido evolucionando.

En concreto, la jurisprudencia ha reiterado que la facultad de proponer solicitudes de comparecencias pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria y está por lo tanto protegida por el artículo 23 de la Constitución.

En este sentido se han pronunciado las SSTC 177/2002, 89/2005 y 90/2005, las cuales consideran que no cabe la inadmisión de una petición de comparecencia en los casos en los que resulte pertinente por razón de la materia. Sin embargo, la STC 208/2003 introdujo una importante matización puesto que vino a reconocer que la simple propuesta de los parlamentarios de una solicitud de comparecencia en Comisión no es vinculante para esta última.

De hecho, esta línea jurisprudencial ha sido mantenida por el Tribunal Constitucional en las SSTC 200, 201 y 202/2014, 1/2015 y 23/2015, que traían causa de los Acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid en los que se decidió la inadmisión a trámite de determinadas solicitudes de comparecencia. En las sentencias referidas se puso de manifiesto la necesidad de motivar la inadmisión, pero incidieron en que la decisión final de la comparecencia corresponde a la Comisión competente y que la Mesa de la Cámara no puede obstaculizar tal decisión a través de la inadmisión.

Así, tomando como referencia lo dispuesto en la **STC 202/2014, de 15 de diciembre de 2014**, se recoge la doctrina constitucional sobre el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), para ponerla en conexión con la potestad de la Mesa de la Cámara de calificar y admitir o no a trámite las iniciativas parlamentarias, - *recogida y perfilada, entre otras muchas, en las SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FFJJ 2 y 3; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3; 203/2001, de 15 de octubre, FFJJ 2 y 3; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2 y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3.-* y en la que señala:

*“b) En relación con la incidencia del ius in officium del cargo parlamentario en las decisiones que adoptan las Mesas de las Cámaras en el ejercicio de su potestad de calificación y de admisión a trámite de los escritos y documentos a ellas dirigidas,*

este Tribunal ha declarado, en los extremos que a este recurso de amparo interesan, que ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las Mesas parlamentarias, estatales o autonómicas, de la función de control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, sean éstos los dirigidos a ejercer el control de los respectivos ejecutivos, o sean los de carácter legislativo, siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario no se esconda un juicio sobre la oportunidad política en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria. Pues, en efecto, **el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de representantes es la Asamblea Legislativa, no sus Mesas, que cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente, como tal foro de debate y participación en la cosa pública.** De modo que a la Mesa le compete, por estar sujeta al ordenamiento jurídico, en particular a la Constitución, al bloque de la constitucionalidad y a los Reglamentos parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, y en aras de la mencionada eficacia del trabajo parlamentario, **verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de las iniciativas, esto es, examinar si las iniciativas cumplen los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria.**

No obstante, el Reglamento parlamentario puede permitir o, en su caso, establecer, que la Mesa extienda su examen de las iniciativas más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos girados a la Mesa vengan, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente. De modo que si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente la Mesa de que la iniciativa en cuestión cumpla con los requisitos de forma que le exige esa

legalidad (SSTC 38/1999, FJ 3; 107/2001, FJ 3; 203/2001, FJ 3; 177/2002, FJ 3 y 40/2003, FJ 2).

*En suma, la Mesa de la Cámara al decidir sobre la admisión de las iniciativas no podrá en ningún caso desconocer que son manifestación del ejercicio del derecho del parlamentario que las formula y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho (SSTC 203/2001, FJ 3; 177/2002, FJ 3 y 40/2003, FJ 2). Finalmente, ha de tenerse presente el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales, que ha sido afirmado por este Tribunal también en relación con el art. 23.2 CE (SSTC 177/2002, FJ 3 y 40/2003, FJ 2).” (F.J.3)*

Igualmente, respecto de este tipo de comparecencias, en la STC 177/2002, de 14 de octubre de 2002, se indica:

*“5. El art. 44 RCD dispone que "las Comisiones, por conducto del Presidente del Congreso, podrán recabar: 3º La presencia de autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto del debate, a fin de informar a la Comisión. 4º La comparecencia de otras personas competentes en la materia, a efectos de informar y asesorar a la Comisión." Aunque, ciertamente, la facultad de recabar la comparecencia en las comisiones de autoridades, funcionarios públicos y otras personas se atribuye directamente a éstas, parece existir una práctica parlamentaria, no discutida por ninguna de las partes, en virtud de la cual son los propios grupos parlamentarios, a través de su Portavoz, quienes formulan a la Mesa las propuestas de comparecencia, decidiendo esta última la admisión o inadmisión a trámite de las mismas, **de modo que, en caso afirmativo, es a la propia comisión a quien corresponde decidir si recaba o no finalmente una determinada comparecencia.** Por consiguiente, y en virtud de la práctica parlamentaria a la que acabamos de aludir, **ninguna duda cabe de que la facultad de proponer las comparecencias a las que hace referencia el art. 44 RCD forma parte del ius in officium de los Diputados.** Además, en cuanto su finalidad sea el control del Gobierno, dicha facultad ha de entenderse incluida dentro del núcleo básico*

de la función parlamentaria garantizado por el art. 23.2 CE.”  
(F.J.5)

“7. A este respecto hay que comenzar indicando que la potestad que a las Comisiones del Congreso de los Diputados confiere el art. 44 RCD para recabar, por conducto del Presidente del Congreso, la información y documentación procedente del Gobierno y de las Administraciones públicas (apartado 1) y, en general, las presencias y comparecencias previstas en los siguientes apartados del precepto (2, 3 y 4), constituye una manifestación de la función de control del Gobierno que, a las Cortes Generales de manera general, y al Congreso de los Diputados en particular, atribuyen, respectivamente, los arts. 66.2 y 108 CE. **Por lo que a las presencias o comparecencias ante las comisiones se refiere, esa función de control del Gobierno resulta evidente cuando se solicita la presencia de sus miembros para que informen sobre asuntos relacionados con sus respectivos departamentos (art. 44.2 RCD), lo cual se encuentra expresamente previsto en el art. 110.1 CE.** Pero es también esa misma función de control la que las comisiones ejercitan cuando se trata del resto de las presencias o comparecencias que pueden solicitar, en virtud del referido artículo, de autoridades o funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto del debate (art. 44.3 RCD) —cuyo fundamento se encuentra en el art. 109 CE— y, en general, de otras personas competentes en la materia (art. 44.4 RCD). Así pues, para el ejercicio del control del Gobierno por parte de las comisiones, el art. 44 RCD prevé la presencia o comparecencia de varios tipos de personas, si bien diferenciando muy nítidamente la condición o calidad en la que comparecen: en cuanto que miembros del Gobierno en sentido estricto, en cuanto que autoridades y funcionarios públicos, y, finalmente, en cuanto que particulares con capacidad, por razón de su competencia en la materia, de informar o asesorar a la comisión; todo ello con independencia de la obligatoriedad que haya en cada caso de comparecer, cuestión ésta no suscitada en ningún momento por los recurrentes en amparo.”



## **II. Análisis formal de la solicitud de reconsideración.**

Desde un punto de vista formal hemos de señalar que el escrito de reconsideración se presenta por persona legitimada y en el plazo reglamentariamente previsto. No obstante, debemos precisar que según dispone el art. 42.2 RPN, la solicitud de reconsideración solo procede si un Grupo Parlamentario, Agrupación Parlamentaria, o algún Parlamentario o Parlamentaria Foral discrepa de la decisión adoptada por la Mesa en el ejercicio de las funciones señaladas como 6.<sup>a</sup> y 7.<sup>a</sup> en el apartado 1, es decir **en el ejercicio de sus funciones de calificar y admitir a trámite.**

En este sentido, el acuerdo adoptado por la Mesa previa audiencia de la Junta de Portavoces resultó favorable, como así se indica expresamente en el propio acuerdo: *“Por tanto, conforme a la normativa parlamentaria de aplicación, ha sido examinada la solicitud y realizada su calificación y admisión por parte de la Mesa, previa audiencia de la Junta de Portavoces, atribuyendo a esta última la decisión de su celebración”.*

Por lo tanto, en nuestra opinión no procede la reconsideración puesto que la propuesta de comparecencia de la APF Vox, fue calificada y admitida a trámite por parte de la Mesa, como así se solicitaba, previa audiencia de la Junta de Portavoces. No obstante, la iniciativa fue rechazada posteriormente por la Junta de Portavoces, órgano al que le corresponde decidir si insta o no la comparecencia de los miembros del Gobierno de Navarra ante una Comisión parlamentaria, conforme dispone el art. 228.1 RPN.

## **III. La calificación y admisión a trámite de la solicitud de comparecencia objeto de reconsideración.**

No todos los instrumentos de control reconocidos a los parlamentarios forales observan unos mismos presupuestos para su materialización. En este sentido, si bien las solicitudes de información (artículo 14 RPN), las interpelaciones (artículo 204 RPN) y las preguntas (artículo 209 RPN) se configuran como un derecho individual de los parlamentarios, no puede decirse lo mismo de las solicitudes de comparecencia ante la Cámara de los miembros del Gobierno de Navarra, por cuanto dicha modalidad de control requiere para su materialización que sea instada por *“(...) al menos, por una quinta parte de las y los miembros*

*del Parlamento o de los Grupos Parlamentarios que, como mínimo, tengan tal representación”, en cuyo caso, la Junta de Portavoces acordará la convocatoria de la sesión informativa.*

Como expusimos en el fundamento 1, presentada una solicitud de comparecencia, la Mesa de la Cámara, previa audiencia de la Junta de Portavoces, debe limitarse a verificar que se cumplen los requisitos exigidos por el Reglamento y en dar al escrito el curso que corresponda, en ejercicio de sus funciones de calificación y admisión. En dicha actuación, la Mesa no esté facultada para alterar, con criterios de oportunidad política, dicho cauce normativo. No obstante, efectuada la calificación y admisión a trámite de la solicitud por la Mesa, previa audiencia de la Junta de Portavoces, **la decisión de celebrar o no la comparecencia dependerá de la voluntad del órgano correspondiente: Junta de Portavoces (artículo 228 RPN) o Comisión (artículo 65.b) RPN).**

Por lo tanto, en la sesión celebrada el día 20 de noviembre, la Mesa, previa audiencia de la Junta de Portavoces, calificó y admitió a trámite la solicitud, trasladando a continuación a la Junta de Portavoces la decisión de celebrar o no la comparecencia solicitada (artículo 228.1 RPN). En la sesión de esta última, la propuesta fue debatida y rechazada tras su votación por el sistema de voto ponderado (20 votos a favor frente a 30 en contra). Si bien, como hemos advertido, nada obsta para que la APF solicitante recabe el apoyo de una nueva solicitud de comparecencia conforme prevé el artículo 228.2 RPN, u opte por su formulación como pregunta oral, según disponen los artículos 212 y 214 RPN.

Este es mi informe que, como siempre, someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho y a la consideración de la Mesa y Junta de Portavoces.

Pamplona, 7 de diciembre de 2023  
LOS SERVICIOS JURÍDICOS