



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

Los Servicios Jurídicos de la Cámara, tienen el honor de elevar a su consideración el siguiente

INFORME

SOBRE EL ESCRITO PRESENTADO POR EL GRUPO PARLAMENTARIO UPN PARA CUBRIR UNA LAGUNA JURÍDICA DEL ARTÍCULO 228 DEL RPN. (10-23/OTL-00001)

ANTECEDENTES

1º Mediante escrito registrado el 19 de septiembre de 2023 el Grupo Parlamentario UPN realiza una propuesta de acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces por el que “se cubre la laguna jurídica del artículo 228 del Reglamento del Parlamento de Navarra”.

Justifica su propuesta para resolver la controversia surgida ante las diferentes interpretaciones realizadas por las Presidencias de las comisiones frente a lo dispuesto en el art. 228. 5º y 6º del Reglamento de la Cámara, dedicado a regular las comparecencias de las y los miembros del Gobierno de Navarra, donde se prevé la apertura de un nuevo turno de preguntas y observaciones por parte de la Presidencia al término de la segunda intervención de la Consejera o Consejero y en concreto sobre la posibilidad o no de su contestación por los miembros del Gobierno.

La propuesta de acuerdo tiene el siguiente contenido:

“ACUERDO

- 1. Considerar que el segundo párrafo del punto 5 del artículo 228 del Reglamento del Parlamento de Navarra señala que el segundo turno de los grupos parlamentarios tiene carácter de réplica y que, en consecuencia, una vez que éstos finalicen no podrá intervenir el Consejero o Consejera ni ninguno de sus asesores, asesoras o personal que le acompañe.*

2. *Considerar que el tercer párrafo del punto 6 del artículo 228 del Reglamento del Parlamento de Navarra señala que el segundo turno de los grupos parlamentarios tiene carácter de réplica y que, en consecuencia, una vez que éstos finalicen no podrá intervenir el Consejero o Consejera ni ninguno de sus asesores, asesoras o personal que le acompañe.”*

2º Con fecha de registro de 25 de septiembre, por el Sr. Araiz, parlamentario adscrito al Grupo Parlamentario Eh Bildu Nafarroa, se solicita la elaboración por parte de los Servicios Jurídicos de una nota- informe, requiriendo aclaración previa respecto de los siguientes aspectos ante la propuesta de acuerdo formulada por el GP UPN:

a). - *¿Existe o no laguna jurídica en el Reglamento al regular esta materia? Si es así la misma ¿sólo podría subsanarse por la vía del criterio interpretación que corresponde al Presidente -artículo 45.2 primer párrafo, para lo que sería preciso el acuerdo previo vinculante de la Junta de Portavoces.? Este acuerdo previo de la Junta de Portavoces ¿requeriría la mayoría absoluta de los votos ponderados de quienes votaran a favor -dado que la aprobación o modificación del Reglamento precisa de tal mayoría cualificada- o sería suficiente que representaran a una mayoría simple?*

b). -*Si no hay laguna jurídica ¿nos encontramos ante cuestiones dudosas surgidas en los debates parlamentarios? Si es así, ¿sólo correspondería a la Mesa la aprobación de los criterios interpretativos que resuelvan a esas dudas? ¿La posición de la Junta de Portavoces al respecto sería intrascendente ya que la competencia es exclusiva de la Mesa y el Reglamento no requiere de forma expresa que la Junta adopte acuerdo vinculante?*

c.-*La redacción propuesta por el GP de UPN, teniendo en cuenta el iter del debate parlamentario y que se vuelva a establecer el término "réplica", ¿no sería argumento más que suficiente para que se pudiera impugnar ese criterio que aprobara la Mesa al considerar que se está limitando el derecho de los parlamentarios a obtener una respuesta de la persona compareciente y ello podría devenir, incluso, en el supuesto de presentarse un recurso de amparo que la utilización de ese término (que inicialmente se incluyó en la Proposición de Ley Foral pero fue eliminado mediante una enmienda in voce) en un argumento que sirviera para otorgar el amparo a quien recurriera?*

d.-La solución más correcta para que no haya problemas interpretativos ¿sería la de recuperar el texto original de la Proposición de Ley Foral de nuevo Reglamento que fue admitida a trámite por el Pleno del Parlamento? Para ello, la única alternativa que otorgaría seguridad jurídica máxima y que no daría lugar a interpretaciones dudosas ¿sería la modificación del actual artículo 228 recuperando esa redacción?

3º Los anteriores escritos fueron conocidos por la Mesa y Junta en su sesión de 25 de septiembre, acordando encomendar a los Servicios Jurídicos la realización del presente informe.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. De la autonomía de la Cámara para regular e interpretar sus normas reglamentarias.

Nuestro Reglamento Parlamentario en el ejercicio de su autonomía normativa regula de forma exhaustiva todas las cuestiones que afectan a la Cámara, en lo que ahora nos atañe, regula de manera pormenorizada la organización de los debates y del procedimiento parlamentario, estableciendo un modelo que podemos calificar como “debate tasado” o “racionalizado”, puesto que en su articulado se establecen unas reglas estrictas a las cuales debe ajustarse la discusión.

Sin embargo, a pesar de esa vocación exhaustiva no siempre es posible regular todos los supuestos o circunstancias que pueden darse en el devenir de las Cámaras, por dicho motivo los propios reglamentos contienen soluciones previendo normas complementarias (art 42.1. 9ª y 10ª y art. 177 del RPN) o también resoluciones supletorias por existir lagunas jurídicas o acuerdos de Mesa para fijar criterios interpretativos sobre cuestiones dudosas surgidas en los debates parlamentarios (art. 45.2 RPN).

En este sentido nada hay que objetar, pues como reconoce el propio Tribunal Constitucional - en su Auto 9/1998, de 12 de enero-: *“1. Es doctrina de este Tribunal que **«las Cámaras gozan de autonomía tanto para regular la organización de los debates y el procedimiento parlamentario, lo que constituye un aspecto básico del contenido de un Reglamento parlamentario, como para la interpretación y aplicación de tales normas reglamentarias.** Y si bien ello no puede excluir que algún acto concreto de interpretación o aplicación de las mismas pueda eventualmente*

vulnerar un derecho fundamental de un parlamentario y que sea éste, en consecuencia, susceptible de amparo constitucional, también es claro que dicha presunta vulneración no puede basarse en el propio hecho de una posible infracción reglamentaria, que no constituye, per se, violación del art. 23.2 de la Constitución» (ATC 614/1988, fundamento jurídico 1.º, con cita del ATC 12/1986, fundamento jurídico 2.º). (FJ.1 del ATC)

Pues bien, partiendo de esta posibilidad reconocida no solo para regular, sino también para interpretar el Reglamento, procede seguidamente recordar la regulación reglamentaria sobre la que se plantea la cuestión.

II. Régimen de las comparecencias en el Reglamento.

Como indicamos en nuestro reciente informe de fecha 15 de septiembre, el Reglamento del Parlamento, en su art. 228 regula el régimen jurídico de las comparecencias de los miembros del Gobierno en Comisión. A modo de síntesis el artículo distingue entre las comparecencias de los miembros del Gobierno a petición propia y las instadas por la Junta de Portavoces, debiendo comparecer ante la Comisión que determine la Mesa de la Cámara. Si la comparecencia fuese solicitada por una quinta parte de los parlamentarios o de los grupos que tengan tal representación en la Junta de Portavoces, la convocatoria es automática, debiendo ser convocada en los términos que prevé el Reglamento del Parlamento de Navarra.

La cuestión o duda planteada se refiere al desarrollo de dichas comparecencias, con independencia de que sean a petición del Gobierno de Navarra o a instancia de la Junta de Portavoces, pues en ambos casos y sobre esta cuestión, el debate lleva igual tramitación.

Como anunciamos en los antecedentes es lo previsto al término de los apartados 5º y 6º, el objeto de diferente interpretación:

“5. Las sesiones informativas convocadas a petición del Gobierno de Navarra se iniciarán con una exposición de la Consejera o Consejero, que tendrá una duración máxima de treinta minutos. Concluida esta exposición, la Presidencia podrá suspender temporalmente la sesión, al objeto de que aquella pueda ser analizada por las y los miembros de la Comisión. Reanudada la sesión, quienes representen a cada Grupo Parlamentario y los Parlamentarios y Parlamentarias del Grupo Mixto podrán intervenir por un tiempo de diez minutos, fijando posiciones, formulando preguntas o haciendo

observaciones, que serán respondidas por la Consejera o Consejero o por el personal funcionario y los asesores o asesoras acompañantes. **A petición de alguno de los intervinientes la Presidencia abrirá un nuevo turno de preguntas u observaciones, para cuya formulación dispondrán de cinco minutos.**”

“6. Las sesiones informativas convocadas a instancia de la Junta de Portavoces se iniciarán con la exposición del o de la representante del Grupo Parlamentario proponente de la convocatoria por un tiempo máximo de cinco minutos. Concluida esta exposición, la Presidencia podrá suspender temporalmente la sesión, al objeto de que aquella pueda ser analizada por las y los miembros de la Comisión y por la Consejera o Consejero. Reanudada la sesión, intervendrá el Consejero o Consejera para informar sobre la materia solicitada por un tiempo máximo de treinta minutos. Tras esta intervención, la Presidencia podrá suspender temporalmente la sesión, al objeto de que aquella pueda ser analizada por las y los miembros de la Comisión. Reglamento 141 A continuación, quienes representen a cada Grupo Parlamentario y los Parlamentarios y Parlamentarias del Grupo Mixto, comenzando por quien propone la comparecencia, podrán intervenir por un tiempo de diez minutos, fijando posiciones, formulando preguntas o haciendo observaciones, que serán respondidas por la Consejera o Consejero o por personal funcionario y los asesores o asesoras acompañantes. **A petición de alguno de los intervinientes la Presidencia abrirá un nuevo turno de preguntas u observaciones, para cuya formulación dispondrán de cinco minutos.**”

III. Doctrina constitucional sobre las normas supletorias o interpretativas. Límites. El concepto de laguna jurídica.

Como indicábamos en nuestro fundamento primero, el Reglamento a pesar de su vocación exhaustiva no puede regular o prever todos los supuestos, razón por la cual contempla la posibilidad de interpretar y aplicar tales normas reglamentarias.

En algunos casos, estas interpretaciones se realizan en el momento, por la propia Presidencia de la Cámara, resolviendo dudas que puedan plantearse en un sesión parlamentaria concreta- función que de manera análoga se reconoce también a las Presidencias de las Comisiones cuando las presiden- manifestación de ello serían los turnos de palabra para pedir intervenir por alusiones o solicitando la observancia del Reglamento (art. 96.1 y 97.1 RPN) debiendo acatarse la resolución que la Presidencia adopte a la vista de la alegación realizada.

En otras, más formalizadas, la interpretación se realiza mediante la adopción de normas, resoluciones o acuerdos de carácter intraparlamentario que permiten desarrollar su contenido (art 42.1. 9ª y 10ª y art. 177 RPN), suplir sus lagunas o realizar interpretaciones ante oscuridades (art. 45.2 RPN). Sin embargo, esta posibilidad se sujeta a unos límites, pues en ningún caso cabrá por esta vía, modificar el propio Reglamento y por tanto cuando tales normas innoven o contradigan el contenido reglamentario, implicará una vulneración de la reserva reglamentaria, además de una vulneración del derecho fundamental previsto en el artículo 23.2 de la Constitución. En palabras del propio Tribunal Constitucional:

“2. Los Reglamentos parlamentarios, que tienen fuerza de ley y que en algunos supuestos pueden ser considerados como normas interpuestas entre la Constitución y las leyes y, por ello, en tales casos, son condición de la validez constitucional de estas últimas, cumplen una función ordenadora de la vida interna de las Asambleas parlamentarias, íntimamente vinculada a su naturaleza representativa y al pluralismo político del que son expresión y reflejo (arts. 1.1 y 66.1 CE). Tal es la razón última de que, como advertimos, entre otras, en la STC 44/1995, de 13 de febrero, tanto la Constitución, para el caso de las Cortes Generales (art. 72.1), como los correspondientes Estatutos de Autonomía exijan para su aprobación y modificación el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros, exigencia que se constituye en garantía de los derechos de las minorías, cuyo concurso inexcusable erige así a la norma que disciplina las reglas del juego parlamentario en un límite inaccesible a la sola voluntad de una mayoría relativa.

Los Reglamentos de las Cámaras no son, sin embargo, inaccesibles a la integración de su contenido mediante normas supletorias o interpretativas con las que se procure suplir una laguna o superar oscuridades que dificulten su correcta intelección. A los órganos de gobierno y dirección de la Cámara corresponde la facultad de proveer a esa integración normativa, pero siempre en el entendido de que las normas internas dictadas con ese objeto "encuentran su límite en el Reglamento mismo al que interpretan o suplen, de suerte que, a su través, no es jurídicamente lícito proceder a una modificación del Reglamento, sustrayendo esa decisión al Pleno de la Cámara y obviando, además, el requisito de la mayoría absoluta que, para su reforma, establecen la Constitución, los Estatutos de Autonomía y normas de desarrollo directo de los mismos" (STC 44/1995, de 13 de febrero, FJ 3), doctrina ya afirmada en nuestra STC 119/1990, de 21 de junio, FJ 5, y reiterada en la posterior STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 7. Una modificación de esa naturaleza no sólo conculcaría la reserva constitucional o estatutaria de Reglamento, sino también, y a su través, los derechos de los

representantes políticos a acceder y permanecer en su cargo en condiciones de igualdad "con arreglo a lo dispuesto en las leyes", derechos que no pueden desvincularse de aquella reserva, por cuanto sólo al Reglamento parlamentario le cumple, en su ámbito propio, la condición de "ley" a los efectos del artículo 23.2 de la Constitución. En definitiva, como dijimos en la citada STC 44/1995 (loc. ult. cit.), "aquellas disposiciones parlamentarias que, dictadas ultra vires, lejos de suplir o interpretar el Reglamento, manifiestamente innoven o contradigan sus contenidos, implican no sólo una quiebra de la apuntada reserva reglamentaria, sino también una vulneración del citado derecho fundamental". - FJ 2. Sentencia 226/2004, de 29 de noviembre-

Control frente a dichas normas que como decimos procederá articular a través de la vía de amparo:

*"Por tanto, tras la STC 119/1990, **debe concluirse que las resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario son susceptibles de impugnación a través del recurso de amparo constitucional, por lo que, cabe añadir, que el recurso de inconstitucionalidad queda reservado únicamente para el eventual control de constitucionalidad de los Reglamentos de las Asambleas,** según el tenor del art. 27.2 d) y f) de la LOTC. De este modo, mejor se salvaguarda la autonomía constitucionalmente garantizada de las Cámaras parlamentarias, pues, sólo cuando las normas internas dictadas para suplir o interpretar el Reglamento sean contrarias a sus contenidos, vulnerando los derechos fundamentales de los parlamentarios recurrentes, será posible la fiscalización constitucional de las mismas por parte de este Tribunal. (...)*

***..las normas supletorias del Reglamento de la Cámara, no se incorporan al mismo.** Los Reglamentos parlamentarios cumplen una función de ordenación interna de la vida de las Cámaras íntimamente vinculada a la naturaleza representativa y al pluralismo político (arts. 66.1 y 1.1, C.E.) del que tales órganos son expresión y reflejo.*

En consecuencia, las demás normas intraparlamentarias dictadas por los órganos competentes de la Cámara encuentran su límite en el Reglamento mismo al que interpretan o suplen, de suerte que, a su través, no es jurídicamente lícito proceder a una modificación del Reglamento, sustrayendo esa decisión al Pleno de la Cámara y obviando, además, el requisito de la mayoría absoluta que, para su reforma, establecen la Constitución, los Estatutos de Autonomía y normas de desarrollo directo de los mismos. Por ello mismo, cuando el art. 23.2 de la Constitución reconoce a los representantes políticos el derecho de acceder y permanecer en su cargo en

condiciones de igualdad «con arreglo a lo dispuesto en las leyes», ese derecho a un ejercicio igual de sus funciones dentro de la legalidad parlamentaria, no puede desvincularse de la reserva constitucional o estatutaria de Reglamento, pues como se declaró en la STC 119/1990 «aun aceptando la hipótesis de un uso normativo preexistente, es evidente que tal uso no genera normas con rango ley, que es el exigido por el art. 23.2 de la Constitución para establecer condiciones o requisitos en el acceso a los cargos públicos y más generalmente, por el art. 53.1 de la misma, para regular el ejercicio de los derechos fundamentales» (fundamento jurídico 4º). De este modo, aquellas disposiciones parlamentarias que, dictadas ultra vires, lejos de suplir o interpretar el Reglamento, manifiestamente innoven o contradigan sus contenidos, implican no sólo una quiebra de la apuntada reserva reglamentaria, sino también una vulneración del citado derecho fundamental” (FJ 2 y 3 STC 44/1995, de 13 de febrero).

Por tanto, insistimos- al igual que lo hace el Tribunal Constitucional en su doctrina vigente- no cabe integrar por acuerdo o resolución, los preceptos reglamentarios, cuando estos impliquen la creación ex novo, de manera distinta y normativamente innovadora a la previsión reglamentaria, sería hacer un uso impropio de las facultades para suplir e interpretar el Reglamento, al no someter previamente al Pleno de la Cámara aquellas decisiones que manifiestamente crean Reglamento y que requieren por tanto su aprobación por la mayoría absoluta de sus miembros.

Para completar la doctrina constitucional sobre la cuestión objeto de análisis, conviene recordar los límites que tiene el contenido normativo de las resoluciones interpretativas a las que se refiere el art. 45.2 de nuestro Reglamento (Sentencia nº 226/2004, de 29 de noviembre. FJ 5 y 6):

“5. Sólo puede apreciarse la existencia de una laguna jurídica cuando el contenido normativo que se considera en falta puede de alguna manera considerarse implícito en previsiones normativas expresas dotadas de un contenido equivalente. Así ha de ser desde el momento en que con esa técnica se sirve al fin de la ampliación de las facultades inherentes a la función interpretativa, extendiéndola, sin superarlo, hasta el límite de la verdadera creación de normas. Obviamente, la técnica de la corrección de lagunas es inoperante en el caso de quien puede dotar a la norma interpretada con cualquier contenido, pues no precisa para ese fin de más fundamento que el de la sola voluntad de cambio de la situación normativa existente. De lagunas sólo puede hablarse, en sentido propio, por relación a las funciones de interpretación y aplicación de normas sobre cuyo contenido no puede disponer creativamente el intérprete,

ampliándose por esta vía su ámbito de actuación posible hasta el límite mismo de la innovación. (...)

6. Por lo demás, la apreciación misma de que el artículo 50 del Reglamento ofrece un vacío necesitado de algún remedio es en sí misma discutible, con independencia, por tanto, de las consecuencias que para su remedio ha creído poder deducir la Mesa del Parlamento gallego. En efecto, la imprevisión de una norma que autorice la disolución de una Comisión de investigación cuando, como parece el caso, quienes la componen adoptan una conducta que conduce a su inoperancia puede cumplir una función de la mayor relevancia en la lógica del juego político y parlamentario. La estrategia de los Diputados de la minoría, entre ellos los ahora recurrentes, respondía a su disconformidad con el tratamiento dado desde la Comisión a las dificultades planteadas para la verificación de determinadas comparecencias. Se quería así, con el bloqueo de la actividad de la Comisión, escenificar la situación de desavenencia alcanzada con el grupo de la mayoría. En términos parlamentarios, ese fin puede ser tan legítimo y relevante como alcanzar los específicos objetivos para los que la Comisión fue creada, pues no puede dejar de tenerse en cuenta que los Parlamentos son, ante todo, escenarios privilegiados del debate público, también articulado legítimamente por medio de la desavenencia y de la política de gestos, incluida la negativa misma a debatir o a hacer acto de presencia cuando con ello se quiere significar la discrepancia o censurar la conducta de la mayoría. Disolver el escenario que hace posible la expresión de la discrepancia a través de la inasistencia o de la abstención supone sacrificar, en último término, un fin parlamentario superior, cual es el de la institucionalización del debate político en clave de libertad y pluralidad. A ese fin ha de entenderse que responde la imprevisión que la Mesa ha interpretado como una carencia del art. 50 RPG, que se muestra así, por el contrario, como un elemento definidor de un modelo de debate parlamentario que sólo cabe alterar por medio de una reforma del Reglamento con la participación cualificada, por tanto, de las minorías, principales beneficiarias de la estrategia de bloqueo que el actual artículo 50 permite. **El respeto a la autonomía parlamentaria lo es, sobre todo, a unas reglas de juego que institucionalizan el debate político y sobre cuyo contenido sólo de manera excepcional puede extenderse nuestra jurisdicción. Pero es también respeto a las reglas mismas, incluso frente a quienes son los protagonistas del juego político que en ellas se desarrolla, a los que no puede estar permitida su alteración fuera del margen reglamentariamente establecido, ampliamente superado en este caso como pone de manifiesto el Ministerio Fiscal en sus alegaciones.**

En palabras de la STC 196/1990, de 29 de noviembre, FJ 6, "[a] este Tribunal no le corresponde el control de cualesquiera alteraciones o irregularidades que se produzcan, dentro del ámbito parlamentario, en las relaciones políticas o institucionales entre Legislativo y Ejecutivo, pero sí le compete ciertamente el conocimiento y, en su caso, la reparación de las lesiones de derechos fundamentales que excepcionalmente tengan lugar en dicho campo". Y no puede haber mayor lesión que la alteración de las reglas que definen y delimitan, precisamente, ese campo institucionalizado del debate político que es el ámbito parlamentario."

IV. Dictamen.

Teniendo en cuenta lo expuesto en nuestros anteriores fundamentos, procede ahora si analizar la propuesta de acuerdo planteada para su adopción por la Mesa y Junta de Portavoces.

Si bien no se refiere en el escrito presentado el precepto reglamentario en el que fundamentan su pretensión, hemos de deducir que únicamente puede encontrar acomodo en la previsión contenida en el art. 45.2 del RPN que interesa reproducir:

"2. Corresponde a la Presidencia cumplir y hacer cumplir el Reglamento, así como interpretarlo en los casos de duda. En los supuestos en que haya de dictar resoluciones supletorias por existir lagunas jurídicas, necesitará el previo acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces.

A propuesta de cualquiera de sus miembros, la Mesa de la Cámara podrá fijar posteriormente los criterios interpretativos sobre cuestiones dudosas surgidas en los debates parlamentarios."

Desde un punto de vista formal el escrito plantea la adopción de un acuerdo de Mesa y Junta de Portavoces, lo cual – a la vista del precepto transcrito – no resulta procedente, pues únicamente se prevé la intervención de la Junta de Portavoces para obtener su previo acuerdo a la adopción de una resolución interpretativa por parte de la Presidencia.

De igual modo, la propuesta de acuerdo presentada se justifica para "cubrir una laguna jurídica" – así se indica en su título- por lo que resulta ser una vía inadecuada pues para tal fin no se contempla un acuerdo de Mesa, sino una resolución interpretativa de presidencia, previo acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces.

Por el contrario, tampoco cabe la adopción de un acuerdo de Mesa pues únicamente cabe a propuesta de sus miembros, no siendo el caso al haberse instado por un grupo parlamentario.

Sin embargo, al margen de la cuestión formal, conviene determinar si la cuestión de fondo que se plantea para su aprobación puede calificarse de “laguna jurídica”, de fijación de criterio interpretativo ante cuestiones dudosas surgidas en los debates parlamentarios o por el contrario el contenido propuesto requiere necesariamente una modificación del Reglamento cuya decisión compete al Pleno de la Cámara mediante su aprobación por mayoría absoluta.

Interesa traer a colación lo expuesto en el informe emitido por estos servicios jurídicos sobre esta cuestión, en el que describimos detalladamente el procedimiento parlamentario seguido en la tramitación del nuevo Reglamento y nos referimos expresamente al cambio de redacción del artículo 228 como consecuencia de la enmienda in voce nº2 presentada y aprobada en comisión, pasando a formar parte del dictamen sometido al pleno que obtuvo su respaldo por mayoría absoluta. La nueva redacción, como decíamos, difiere de la redacción acordada en la ponencia -y posterior propuesta de modificación del Reglamento- y conlleva una recuperación de la redacción contenida en el texto refundido del RPN de 2011, diferenciándose eso sí, por pasar este último turno de los portavoces para realizar preguntas y observaciones, a ser preceptivo cuando así se solicite.

Constatamos igualmente las diferencias de redacción entre el informe de la ponencia y posterior propuesta de modificación del Reglamento y el contenido del artículo finalmente aprobado, así en los dos primeros se preveía claramente un turno de réplica final a la intervención del Consejero o Consejera para cada representante de los Grupos Parlamentarios y donde no cabría contestación por los miembros del Gobierno, opción que sin embargo no prosperó y fue modificada expresamente por la voluntad mayoritaria de la Cámara para recuperar la redacción anterior- con la salvedad de su carácter preceptivo- y cuya redacción propicia la posible intervención de los miembros del Gobierno para la contestación de las preguntas formuladas.

Por ello, debemos advertir que **la propuesta en los términos planteados no puede prosperar a la vista de la doctrina constitucional transcrita, puesto que no resulta procedente a través de la vía interpretativa adoptar decisiones de manera distinta e innovadoras a la previsión reglamentaria y menos cuando pretendan aplicar el art. 228 en su redacción previa a la aprobación de la enmienda in voce**

nº2, porque sería obviar la voluntad mayoritaria de la Cámara, que expresamente cambio su contenido, obteniendo el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros en su redacción final. Pretender fijar un turno final para los Grupos Parlamentarios como réplica a la intervención de los miembros del Gobierno a través de la vía interpretativa entendemos que sería adoptar una decisión de manera distinta e innovadora a la previsión reglamentaria. **Para atender tal pretensión, en nuestra opinión, únicamente cabría la modificación del Reglamento, porque tal y como recuerda el TC en su Sentencia 226/2004 (FJ5), cuando lo que se pretende es innovar el Reglamento, la vía procedente es instar el procedimiento oportuno, es decir la modificación, sometiendo la decisión de nuevo al Pleno de la Cámara requiriendo, además, el requisito de la mayoría absoluta.**

Se solicita igualmente el posicionamiento de los servicios jurídicos sobre la existencia o no de laguna jurídica. En este sentido se debe tener en cuenta que *“Sólo puede apreciarse la existencia de una laguna jurídica cuando el contenido normativo que se considera en falta puede de alguna manera considerarse implícito en previsiones normativas expresas dotadas de un contenido equivalente”* -Sentencia nº 226/2004, de 29 de noviembre. FJ 5- por lo que únicamente podría considerarse laguna jurídica cuando el contenido que su propongá en la resolución tuviera un contenido implícito y equivalente, que se derive del reglamento. **Debe señalarse además que la redacción actual en los apartados cuestionados es similar a la contenida en el texto refundido del RPN de 2011 -con la diferencia de ser preceptiva- por lo que el legislador bien pudo suplir la laguna, si así la consideraba, en su reciente tramitación con el contenido que estimaran oportuno, lo cual dificulta su tratamiento como tal.**

En cuanto a la posibilidad de adoptar a propuesta de cualquiera de los miembros de la Mesa de la Cámara unos *criterios interpretativos sobre cuestiones dudosas surgidas en los debates parlamentarios*, **debemos recordar igualmente que dichos criterios estarán sujetos a los mismos límites, y por tanto no puede a través de estos pretenderse modificar el sentido del Reglamento y por tanto cuando tales normas innoven o contradigan el contenido reglamentario, implicará una vulneración de la reserva reglamentaria.**

Llegados a este punto, ante la polémica suscitada, ya dimos cuenta de las posibles soluciones: mantener la dinámica seguida en la anterior legislatura donde la posibilidad de contestación por parte de los miembros del Gobierno a las preguntas formuladas no fue cuestionada en caso de abrirse este último turno, si bien serán las

Presidencias de la Comisiones en el ejercicio de su función de dirección de los debates quienes decidan en cada sesión en función del contenido de las intervenciones de los portavoces. O en caso de no considerarse suficiente, **instar a su modificación ejerciendo la iniciativa legislativa que expresamente se reconoce en la disposición adicional sexta del Reglamento, posibilidad esta última, que como hemos manifestado debiera seguirse si la pretensión es la de otorgar a cada representante de los Grupos Parlamentarios un turno final de réplica a la intervención del Consejero o Consejera.**

Resta por indicar, tal y como se requiere en la petición del informe, que la adopción del acuerdo- lo mismo si fuera resolución-, dado su carácter de acto sin valor de ley, emitido por un órgano parlamentario y que desarrolla o suple el reglamento, es susceptible de impugnación a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional al afectar al derecho fundamental previsto en el art. 23 RPN: ***“En efecto, el art.23.2 C.E. garantiza el acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, con arreglo a lo dispuesto en las leyes. Pero cuando se trata de cargos públicos representativos de naturaleza política y elegidos directamente por los ciudadanos, ese derecho fundamental, por conexión con el 23.1 de la propia Constitución, alcanza también al derecho a permanecer en los mismos y a no verse ilegítimamente discriminados en el ejercicio de sus funciones, según la configuración legal de las mismas (por todas SSTC 7/1992 y 30/1993). Cuando de parlamentarios se trata, esa legalidad no es otra que la contenida en el Reglamento de la Cámara y en aquellas otras normas derivadas que lo suplen o lo interpretan*** (FJ 6 STC 44/1995, de 13 de febrero).

V. Conclusión

La propuesta objeto del informe, no puede admitirse a trámite pues no cumple con los requisitos formales al no determinar claramente el precepto reglamentario en que fundamenta su pretensión. En todo caso, analizadas ambas posibilidades conforme al art. 45 RPN, ninguna de ellas sería admisible al adolecer igualmente de los requisitos formales necesarios para obtener un pronunciamiento como hemos detallado en el fundamento IV de este informe.

En cuanto a la cuestión de fondo se advierten problemas para su aprobación a la vista de la doctrina constitucional transcrita, al no resultar procedente a través de la vía interpretativa adoptar decisiones de manera distinta e innovadoras a la previsión reglamentaria y menos aplicar el art. 228 en su redacción previa a la aprobación de la

enmienda in voce nº2, porque sería obviar la voluntad mayoritaria de la Cámara, que expresamente cambio su contenido, obteniendo el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros en su redacción final.

La fijación de un turno final para los Grupos Parlamentarios como réplica a la intervención de los miembros del Gobierno entendemos que únicamente cabría mediante la modificación del artículo 228 del Reglamento, haciendo uso de la iniciativa legislativa que expresamente reconoce su disposición adicional sexta, sometiendo la decisión al Pleno de la Cámara donde se requiere la mayoría absoluta para su aprobación.

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

Pamplona, 28 de septiembre de 2023

LOS SERVICIOS JURÍDICOS