



Parlamento de Navarra  
Nafarroako Parlamentua

Servicios Jurídicos  
Zerbitzu Juridikoak

Informe en relación con el escrito de exclusión de varios Parlamentarios Forales presentado por el Portavoz del G.P. Podemos-Ahal Dugu-Orain Bai y con el escrito de contradicción presentado por el Sr. Buil y las Sras. Aznárez y Sáez, emitido a petición de la Mesa del Parlamento de Navarra con fecha 8 de enero de 2019.

---

*Pamplona, 16 de enero de 2019.*



Parlamento de Navarra  
Nafarroako Parlamentua

Los Servicios jurídicos del Parlamento de Navarra, tienen el honor de elevar a la Mesa de la Cámara el siguiente:

## INFORME

En relación con el escrito de exclusión de varios Parlamentarios Forales presentado por el Portavoz del G.P. Podemos-Ahal Dugu-Orain Bai y con el escrito de contradicción presentado por el Sr. Buil y las Sras. Aznárez y Sáez, emitido a petición de la Mesa oída la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, con fecha 8 de enero de 2019.

I

## ANTECEDENTES

**Primero.** El Portavoz del G.P. Podemos-Ahal Dugu-Orain Bai ha presentado un escrito registrado con fecha de 20 de diciembre de 2018, cuyo tenor literal es el siguiente:

*"Carlos Causo Chamarro parlamentario foral adscrito al grupo PODEMOS - AHAL DUGU- ORAIN BAI y portavoz del mismo, al amparo de lo dispuesto en el Reglamento de esta Cámara, comunica mediante el presente escrito para su conocimiento y plenos efectos, la exclusión del grupo parlamentario de la Sra. Teresa Sáez Barrao, la Sra. Ainhoa Aznárez Igarza y el Sr. Mikel Buil García".*

**Segundo.** Con fecha 3 de enero de 2019, los Parlamentarios y Parlamentarias Forales Sr. Buil García y Sras. Aznárez Igarza y Sáez Barrao, presentaron el siguiente escrito de contradicción:

*"DON MIKEL BUIL GARCÍA, DOÑA AINHOA AZNÁREZ IGARZA y DOÑA MARÍA TERESA SÁEZ BARRAO, parlamentarios/as del Grupo parlamentario PODEMOS NAVARRA-AHAL DUGU NAFARROA, ante la Mesa comparecen y, como mejor proceda, EXPONEN:*

*Que, en relación con el escrito presentado en fecha 20 de diciembre de 2018, por Don Carlos Causo Chamarra, interesa formular las siguientes ALEGACIONES:*

*PRIMERA.- En el caso que nos ocupa debemos partir de la*

*intencionalidad y consecuencias que se desprenden del escrito presentado por el Sr. Causo.*

*La finalidad pretendida no es otra que romper el Grupo parlamentario, constituido en su día tras la celebración de elecciones, esto es, romper el Grupo parlamentario que se constituyó conforme a las reglas establecidas en el Reglamento del Parlamento de Navarra, en concreto, en sus artículos 29 y siguientes.*

*Los promotores de esta iniciativa, los/as parlamentarios/as Couso, Velasco, Pérez y Carrillo, se encuentran a día de hoy fuera del partido gracias al cual obtuvieron la representatividad que actualmente ostentan.*

*Y es claro que el Reglamento del Parlamento de Navarra vincula la representatividad a los partidos políticos, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 6 de la Constitución. El Reglamento del Parlamento de Navarra establece que ninguna formación política, agrupación o coalición electoral, podrá constituir más de un Grupo Parlamentario (artículo 29.2). De ello podemos concluir con rotundidad que nuestro Reglamento parlamentario, como todos por otro lado, configura la constitución del Grupo Parlamentario en torno a una ideología política de carácter estructurante.*

*El Grupo Parlamentario Mixto, con su configuración residual, facilita a los representantes en principio desagregados o que se sitúan al margen de los partidos políticos, su participación en la vida parlamentaria.*

*En este sentido, el artículo 31 del Reglamento del Parlamento de Navarra establece que: "Los Parlamentarios Forales no integrados en ninguno de los grupos constituidos, conforme a lo establecido en el artículo anterior, quedarán incorporados al Grupo Mixto". Es decir, el Reglamento vincula y condiciona los Grupos parlamentarios, a la existencia de representatividad obtenida a través del mandato ideológico conseguido en las urnas.*

*Estos/as parlamentarios/as han perdido la representatividad por encontrarse fuera de PODEMOS-AHAL DUGU, que es el partido político con el que se enfrentaron al electorado, quebrantando el mandato ideológico obligado en el sistema de listas cerradas que rige nuestro sistema parlamentario.*

*Es claro por tanto que el Grupo parlamentario no puede quedar en manos de quienes han perdido esta representatividad: no nos encontramos ante un asunto de mayorías o minorías, quien ostente la mayoría numérica es irrelevante en este caso, lo determinante es que no puede darse legitimidad a un escrito que contraviene la doctrina constitucional de la representatividad, que encuentra reflejo en nuestro Reglamento parlamentario.*

*Y por ello, corresponde a la Mesa del Parlamento determinar si corresponde el pase a no adscritos de estos/as parlamentarios/as, o su integración en el Grupo Mixto, lo que dejamos a su criterio y valoración.*

*SEGUNDA.- En apoyo de lo expuesto existen precedentes en nuestro Parlamento.*

*Analizamos por ser de aplicación al caso que nos ocupa, el Informe emitido por el Letrado Mayor del Parlamento de Navarra, Sr. Esparza, en relación con los recursos planteados por el Parlamentario Foral Don José Luis Etxegarai Andueza ante la Junta de Portavoces de este Parlamento, frente a diversos acuerdos de su Mesa, relativos a asistentes de los Grupos Parlamentarios y a las asignaciones económicas de éstos y de los propios Parlamentarios, de fecha 3 de septiembre de 2003.*

*En primer lugar, en dicho informe se establece que adscripción política de los representantes tiene una relevancia jurídica que no puede ser ignorada ni por las normas reguladoras de la composición y funcionamiento de los órganos en que aquellos se integran ni por las estructuras organizativas en sí mismas consideradas (STC nº 32/1985 y nº 119/1990).*

*Continúa el Informe realizando una definición de transfuguismo, aplicable al caso que nos ocupa, en que los Sres. Couso y Velasco y Sras. Pérez y Carrillo, se encuentran fuera del partido político PODEMOS-AHAL DUGU, con que se enfrentaron al electorado:*

*"No por bien sabida es menos necesaria la transposición de la idea esencial del transfuguismo a nuestro ámbito parlamentario: se produce tal fenómeno -según el criterio más generalizado, socialmente reprochable- cuando individuos integrantes de candidaturas presentadas por Partidos Políticos, coaliciones o Agrupaciones Electorales enfrentadas en cuanto tales al electorado, no pasan a formar parte del Grupo Parlamentario constituido por la entidad electoral por la que fueran postulados, sino que se integran, ya en otros Grupos Parlamentarios ideológicos distintos, ya en el Mixto, o bien, habiéndose incluido inicialmente en aquel Grupo, lo abandonan posteriormente para pasar a otro:*

*Pero el alcance de esta doctrina se circunscribe únicamente a la pervivencia del mandato representativo. El electo, permanezca o no en la formación política de la lista respaldada por el electorado, conserva la representación. Eso es claro. Pero, tan claro como eso, es que, conservando la representación, pierde, sin embargo, la representatividad.*

*En definitiva, es desde la representatividad y no desde la representación desde donde puede reconocérsele relevancia al tipo de sistema electoral de listas cerradas y bloqueadas, pues, en efecto, en un sistema de esas características, aunque la representación la detente cada electo, la representatividad la absorbe la lista sometida a la votación del electorado, de modo que el abandono por el electo de la lista que compareció ante el electorado le acarrea la pérdida de la representatividad, que permanece en la formación política de origen y que no se lleva consigo el parlamentario, por más que sí conserve intacta su representación. Es lo que algunos denominan, para resaltar las consecuencias del sistema electoral de listas cerradas y bloqueadas, la configuración del «mandato ideológico».*

**TERCERA.-** Pues bien, partiendo del análisis realizado en el Informe, es claro que los/as parlamentarios/as Couso, Velasco, Pérez y Carrillo, han perdido la representatividad por encontrarse fuera del partido político con el que se enfrentaron al electorado, quebrantando el mandato ideológico obligado en el sistema de listas cerradas. Dado que la representatividad la absorbe la lista sometida a la votación del electorado, el abandono o expulsión por el electo de la lista que compareció ante el electorado, acarrea la pérdida de la representatividad, que permanece en la formación política de origen y que no se lleva consigo el parlamentario, por más que conserve su representación, al haber perdido el "mandato ideológico".

Por ello, procede la desestimación del escrito presentado por el Sr. Couso, ratificar la permanencia en el Grupo parlamentario de quienes suscriben el presente escrito, y acordar el pase a no adscritos de los/as parlamentarios/as Couso, Velasco, Pérez y Carrillo, o la integración en el Grupo Mixto, a criterio de esta Mesa, dado que insistimos, la mayoría o minoría es irrelevante en este caso, lo determinante es la pérdida por los/as parlamentarios/as tráfuga, de la representatividad, constitucional y reglamentariamente, reconocida.

Por lo expuesto,

**SOLICITAMOS** se desestime el escrito presentado en fecha 20 de diciembre de 2018 por el Sr. Couso, se ratifique la procedencia de que quienes suscriben el presente escrito permanezcan en el Grupo parlamentario, y se acuerde el pase a no adscritos de los/as parlamentarios/as Couso, Velasco, Pérez y Carrillo, o la integración en el Grupo Mixto, a criterio de esta Mesa".

**Tercero.-** En sesión celebrada el día 8 de enero de 2019, la Mesa del Parlamento de Navarra, previa audiencia de la Junta de Portavoces, adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo:

"Ante los escritos presentados por el Portavoz del G.P. Podemos-Ahal Dugu-Orain Bai, de fecha 20 de diciembre de 2018, por el que comunica la exclusión del Grupo Parlamentario de las Parlamentarias Forales D.<sup>a</sup> Ainhoa Aznárez Igarza y D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Teresa Sáez Barrao y del Parlamentario Foral D. Mikel Buil García y el escrito de alegaciones formuladas por las Parlamentarias y el Parlamentario Foral excluidos de dicho Grupo, de fecha 3 de enero de 2019, la Mesa del Parlamento solicita que por los Servicios Jurídicos de la Cámara se emita un informe en el que se analicen las siguientes cuestiones:

1.<sup>a</sup> Si el escrito presentado por el portavoz del Grupo Parlamentario Podemos-Ahal Dugu-Orain Bai, de fecha 20 de diciembre de 2018, D. Carlos Couso, de acuerdo con las previsiones del Reglamento de la Cámara cumple con los requisitos formales y materiales para su toma en consideración.

2.<sup>a</sup> Si la Mesa de la Cámara de acuerdo con las previsiones del

artículo 37.1, 6ª del Reglamento al calificar el escrito presentado por el Sr. Couso, además de verificar los requisitos formales puede entrar a considerar otras cuestiones de fondo.

3.ª Si, de acuerdo con las previsiones del Reglamento, tal como se plantea en uno de los escritos citados, es posible la expulsión de miembros de un Grupo parlamentario que siguen perteneciendo al partido político por el que fueron elegidos todos los que constituyeron el Grupo por unos parlamentarios que ostentan la mayoría aun cuando éstos ya no formen parte del partido político por el que se presentaron a las elecciones.

4.ª Si, a efectos de la cuestión anterior, es relevante de acuerdo a las previsiones del Reglamento para la constitución o permanencia de un Grupo parlamentario, que quienes siguen perteneciendo al mismo y ostentan la mayoría del mismo aun cuando ya no pertenezcan al partido político que dio origen al Grupo parlamentario.

5.ª Qué efectos prácticos, de acuerdo con las previsiones reglamentarias y la jurisprudencia constitucional, tiene la distinción entre representación y representatividad en un Grupo parlamentario compuesto por miembros que ya no pertenecen al partido político en el que se presentaron a las elecciones.

6.ª Si ante la falta en el Reglamento de la Cámara de un precepto similar al artículo 73.3 de la Ley de Bases de Régimen Local que en el supuesto de enfrentamiento entre partido político y Grupo Municipal -en nuestro caso entre partido y Grupo parlamentario- da prevalencia al primero, es posible una interpretación similar o siempre prevalecerán las decisiones mayoritarias adoptadas por el Grupo aunque sea con la oposición de los miembros expulsados.

7.ª Si, en función de las consideraciones que se hagan en relación con la cuestión anterior, corresponde a la Mesa de la Cámara, dentro de sus funciones y competencias reglamentarias, determinar el pase a la condición de no adscritos de los parlamentarios que dejaron de pertenecer al partido político en cuyas listas se presentaron a las elecciones, o si, por el contrario, carecería de competencia para ello.

8.ª Dado que en el informe jurídico de 2 de noviembre de 2011, emitido a petición de la Mesa, sobre el "Nuevo estatus jurídico de los parlamentarios no adscritos y sobre las eventuales consecuencias que en el funcionamiento del trabajo de la Cámara puede tener su existencia", se indicaba que "no estamos ante un caso de abandono o dejación de su pertenencia a él.[se refiere el informe al Grupo Parlamentario] instada por los interesados, sino ante una exclusión o apartamiento resuelto, cabalmente, por el propio Grupo Parlamentario. Así parece desprenderse del hecho de la inexistencia de manifestación alguna realizada al respecto al particular por los Parlamentarios interesados y así lo ha considerado la Mesa al darse por enterada de "dicha exclusión", interesa conocer qué efectos jurídicos tiene en el presente caso el hecho de que los parlamentarios declarados "excluidos" sí que han manifestado su oposición

a la misma y, si por tanto, tal oposición añade una cuestión o matiz diferente al de la mera expulsión sin oposición formalmente expresada.

De conformidad con el artículo 37.1.1.<sup>a</sup> del Reglamento del Parlamento de Navarra, SE ACUERDA:

1.º Solicitar de los Servicios Jurídicos de la Cámara la emisión de un Informe que recoja los extremos establecidos en la parte expositiva del presente Acuerdo.

2.º Solicitar al Servicio de Intervención y Asuntos Económicos la emisión de un informe estrictamente económico sobre la situación de los fondos del G.P. Podemos-Ahal Dugu-Orain Bai y las consecuencias que se derivarían de la exclusión de las Sras. Aznárez Igarza y Sáez Barrao y del Sr. Buil García.

3.º Posponer la decisión sobre los escritos presentados por el Portavoz del G.P. Podemos-Ahal Dugu-Orain Bai y, en su caso, del escrito de contradicción presentado por el Sr. Buil y las Sras. Aznárez y Sáez hasta la emisión del Informe Jurídico.

4.º Trasladar este Acuerdo al Letrado Mayor de la Cámara y al Jefe del Servicio de Intervención y Asuntos Económicos.

5.º Notificar el presente Acuerdo a los miembros de la Mesa y a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios y de las Agrupaciones de Parlamentarios y Parlamentarias Forales”.

## II

### FUNDAMENTOS JURÍDICOS

#### Primero.- Planteamiento

El objeto del presente Informe, tal como se recoge en sus Antecedentes, es dar respuesta en Derecho, sobre las pretensiones de los escritos de los Sres. Couso Chamarro en su calidad de Portavoz G.P. Podemos-Ahal Dugu-Orain Bai y el presentado por las Sras. Aznárez Igarza y Sáez Barrao y del Sr. Buil García, integrantes del mismo grupo.

Las pretensiones de un escrito y otro, son contradictorias entre sí. El primero solicita la exclusión del grupo parlamentario de la Sra. Teresa Sáez Barrao, la Sra. Ainhoa Aznárez Igarza y el Sr. Mikel Buil García" y, el segundo a modo de escrito de oposición demanda su permanencia en el grupo parlamentario y agregan la petición de que la Mesa adopte el acuerdo de pasar a la situación de no adscritos al Portavoz Sr. Couso, las Sras Perez de Ruano y Carrillo así como el Sr. Velasco o a su integración

en G.P Mixto, fundando tal petición en que los referidos Sres. parlamentarios han perdido la “representatividad” del G.P Podemos-Ahal Dugu al haber dejado de pertenecer a dicho partido político.

Ante tal situación la Mesa de la Cámara ha adoptado el Acuerdo de solicitar un *Informe jurídico* para que se dé respuesta a un conjunto de cuestiones relacionadas con ambos escritos, a fin de clarificar qué acuerdo debe adoptar la Mesa a la vista de posturas tan contradictorias.

En dicho acuerdo se plantean *ocho* cuestiones que serán respondidas, si bien para tener una perspectiva global y completa de la problemática que suscita se partirá de unas consideraciones generales a modo de marco jurídico explicativo, para luego descender al detalle de los interrogantes, que en algún caso podrán ser respondidos de forma conjunta o agrupada.

**Segundo.- El origen de la regulación actual de los parlamentarios no adscritos: el problema de fondo del “transfuguismo”.**

La regulación actual de los parlamentarios no adscritos (en adelante, PNA<sub>d</sub>) trae causa de distintas situaciones vinculada a la “crisis” en la composición de los grupos parlamentarios que se remonta al primer Parlamento Foral (1979-1983) con la crisis del G. P de “UCD” y que llega hasta nuestros días con el episodio sobre el que nos cumple informar.

Los orígenes reglamentarios autonómicos de la *bifurcación* de la regulación entre parlamentarios que se integran, a modo punitivo, en la categoría de PNA<sub>d</sub> y aquellos otros que por no obtener el “quorum” reglamentario para constituir un grupo, se incorporan al Grupo Mixto, trae causa de tal intento de regulación en el Parlamento de Cataluña con objeto de evitar el mal del “transfuguismo”, objeto de la **STC 44/1995, de 13 de febrero (Caso Reguant i Gili)**.

En dicho supuesto, en el que el Tribunal Constitucional conoció de la impugnación en amparo de un Acuerdo de 29 de septiembre de 1993 en la que se establecían una serie de limitaciones en el ejercicio de derechos parlamentarios por parte de quienes integrasen el Grupo Mixto en atención a la procedencia de los mismos, diferenciando entre quienes proceden de otros grupos parlamentarios y quienes se integran en el Grupo Mixto por

imposibilidad de formar un Grupo parlamentario propio tras la celebración de las elecciones, fue desautorizado por el Tribunal Constitucional.

El Alto Tribunal estimó la demanda de amparo que perjudicaba la posición del Sr. Reguan i Gili que abandonó el grupo de *Esquerra Democrática de Cataluña* (EDC) y declaró, la improcedencia de tal regulación por falta de rango reglamentario, es decir, por no haber sido regulado expresamente en el Reglamento parlamentario.

Dicha regulación expresiva de un trato diferente en cuanto a derechos políticos y económicos entre PNAds y miembros del Grupo Mixto o de miembros de Grupo Mixto según su diferente procedencia, ha adquirido carta de naturaleza posteriormente en distintos Reglamentos de Parlamentos autonómicos, todos ellos tratando de dar respuesta al llamado problema del “transfuguismo”.<sup>1</sup>

Tan es así que en la reforma operada en el año 2011 en el Reglamento del Parlamento de Navarra se tuvo muy en cuenta dicho fenómeno como testimonio, por un lado, el Informe de los Servicios Jurídicos de la Cámara de 3 de septiembre de 2003 (*Caso Etxegarai*) y, de otro, el *Estudio de la normativa reguladora del grupo mixto y del transfuguismo en los reglamentos de los legislativos españoles*, elaborado también por los Letrados del Parlamento de 27 de septiembre de 2009, que sirvió de base para la reforma del Reglamento llevado a cabo en 2011, actualmente vigente.

De tal suerte que frente a la regulación anterior que autorizaba en el antiguo art. 34.1 del Reglamento (redacción vigente de 2007 a 2011), a los parlamentarios que dejasen de pertenecer a un grupo parlamentario a quedar automáticamente integrados en el Grupo Mixto con los derechos que allí se reconocían, en la regulación actual, al no existir tal regulación los parlamentarios que no se integren en un grupo parlamentario pasan a tener

---

<sup>1</sup> Son diversos los Reglamentos parlamentarios que han regulado la existencia de la figura de los *parlamentarios no adscritos* como una medida *antitransfuguismo*. A tal efecto pueden citarse los Reglamentos de los Parlamentos siguientes: Aragón, Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla León, Cataluña, Canarias, Cantabria, Extremadura, La Rioja, Illes Balears, País Vasco y Valencia.

la consideración de *no adscritos* en los términos del art. 31, excepción de los supuestos previstos en los artículos 32 y 33 para aquellas formaciones que no alcancen el mínimo exigible para constituir grupo o queden reducidas con posterioridad a menos de tres.

**Tercero.- La regulación vigente: los artículos 31 y 39 del Reglamento de la Cámara. Su interpretación.**

La vigente regulación en caso de abandono o exclusión de parlamentarios de un grupo parlamentario se encuentra establecida en el artículo 31.1 b del Reglamento:

“Tendrán la consideración de no adscritos:

“Los parlamentarios forales que abandonen o queden excluidos del Grupo Parlamentario a que pertenezcan, circunstancias ambas que deberán ser comunicadas a la Mesa del Parlamento para su conocimiento y efectos”.

A su vez el artículo 39.3 dispone:

“El Presidente de la Cámara y los restantes miembros de la Mesa cesarán en su condición de tales por alguna de las causas siguientes:

d) Al dejar de pertenecer a su Grupo Parlamentario”

De lo expuesto, se desprende, que si uno o varios parlamentarios forales quedan excluidos de su grupo parlamentario la consecuencia que anuda la norma reglamentaria, es la de su consideración *como parlamentarios no adscritos* con el régimen que establece el propio reglamento y que ha sido ya objeto de interpretación por Informes de los Servicios de la Cámara, entre los que destaca, el de 2 de noviembre de 2012<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Sobre el nuevo estatus jurídico de los parlamentarios no adscritos y sobre las eventuales consecuencias que en la organización del trabajo de la Cámara puede tener su existencia.

Los requisitos para que uno o varios parlamentarios forales dejen de pertenecer a un grupo parlamentario es que el Portavoz lo comunique a la Mesa para su conocimiento y efectos.

La interpretación del precepto, esto es, del art. 31.1 b) "In fine", requiere algún comentario. El supuesto de hecho viene configurado porque los parlamentarios abandonen o queden excluidos del grupo parlamentario, para ello son necesarias dos operaciones. La primera es que se está en presencia del supuesto del abandono, -se entiende que *voluntario*- lo que deberá acreditarse; para lo que será necesario que el parlamentario o parlamentarios afectados hayan comunicado de una manera fehaciente al Portavoz que dejan voluntariamente el grupo, para lo cual y a efectos de su correcta formalización el Portavoz que solo "comunica", -segunda operación- y no participa ni en la toma de decisión ni en el acto volitivo de exteriorización del abandono, traslada a la Mesa el escrito fehaciente de los parlamentarios que abandonan, que tras la verificación formal del escrito de abandono y de la comunicación del Portavoz, toma conocimiento y determina sus efectos, *id est*, dispone la fecha a partir de la cual surte sus efectos el abandono y la incorporación a la categoría de no adscritos, determinando su nuevo régimen y situación económica y adscripción, en su caso, de medios personales y materiales, para lo cual la Junta de Portavoces debe ser oída, si de resolver cuestiones relacionadas con lo expuesto, se plantean, según dispone el art. 31.4 del Reglamento.

Si, por el contrario, estamos en presencia del segundo supuesto, es decir el de exclusión, la correcta formalización exige también dos operaciones. En primer lugar es preciso aclarar que por "exclusión" debe entenderse -según el DRAE, como la acción consistente en "*echar a una persona o cosa fuera del lugar*" o según la segunda acepción del *Diccionario del Español*, de Seco-Andrés-Ramos, en la acción de "*hacer que alguien quede fuera de un conjunto*", lo que significa que existe una acción de dejar fuera del grupo a uno o varios parlamentarios lo que exige una reunión formal previa con convocatoria al efecto en la que se incluya como orden del día del grupo la "exclusión" de parlamentarios, para lo que se deberá levantar acta que contenga el acuerdo y pueda, luego, en segunda operación, comunicarse por el Portavoz a la Mesa en los mismos términos y con los mismos requisitos que el supuesto anterior.

Esto significa que la simple comunicación del Portavoz a la Mesa sin aportar el acuerdo firmado por todos los parlamentarios que integran la mayoría del Grupo no es suficiente para que el órgano de gobierno del Parlamento, sin más trámites, se dé por enterada y la comunicación surta sus efectos. La Mesa más allá de la verificación formal de los requisitos establecidos en el art. 31.1 b) del Reglamento, debe con respeto a la autonomía de organización y funcionamiento de los grupos parlamentarios (art. 34.5), ordenar la vida de la cámara y velar porque las alteraciones en la vida de los grupos que produzcan efectos externos, se lleven a cabo con todas las garantías para los parlamentarios afectados.

En tal supuesto en el que se aporte la sola y simple comunicación sin incorporación del acuerdo que exprese con los requisitos formales de reunión y adopción del acuerdo, con firma de la mayoría de los integrantes del grupo, la Mesa no tomará conocimiento ni la baja surtirá efectos, pudiendo dar un plazo de subsanación para que incorpore el documento acreditativo de lo que comunica el Portavoz. En caso contrario, la Mesa no procederá a considerar a los parlamentarios dados de baja en el grupo como no adscritos.

Las razones que justifican una interpretación como la señalada tienen que ver con el propio estatus constitucional del parlamentario foral ex art. 23.2 CE, que exige para poder dejar de pertenecer a un grupo parlamentario verse rodeados de las mínimas garantías de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), que acrediten que la decisión adoptada no es fruto del capricho o de una decisión no formalizada, y, que se ha tomado de espaldas a los propios excluidos siendo para ello necesario acreditar, en especial en caso, de "exclusión", el acta del acuerdo de exclusión en aplicación analógica de lo que dispone el art. 30 del Reglamento, que exige para la válida constitución del grupo la remisión a la "Mesa del acta de constitución del grupo que deberá estar constituida por sus miembros" y además con el requisito de la mayoría del grupo parlamentario, tal como estableció el Tribunal Constitucional en Resolución de 28 de febrero de 1994 (Asunto del parlamentario valenciano *Daniel Ansuátegui Ramo*), en la que el Tribunal Constitucional declaró que debe quedar acreditada en caso de expulsión "que se trata de una decisión colectiva aprobada por mayoría absoluta de los miembros del grupo".

Interpretación que se ha seguido en los supuestos de exclusión o expulsión del grupo en los supuestos señalados en las Cortes Valencianas (Casos *Ansuátegui Ramo* y del presidente *González Lizondo*) y en la reciente expulsión de *María Consuelo Huertas* del partido "Podemos", que concluyó con la pérdida del cargo de Presidenta del Parlamento de las Islas Baleares.

La presente interpretación pudiera considerarse que se compadece mal con la adoptada por la Mesa con ocasión de la exclusión de los parlamentarios forales Sres. Ayerdi y Leuza del G. P Nabai en la legislatura pasada, pero debe tenerse en cuenta que el valor de los *precedentes parlamentarios* para poder ser considerados como fuente del Derecho parlamentario deben revestir determinados requisitos que tienen que ver, entre otros, (i) con la identidad del supuesto analizado, -inexistente en el actual al haber los excluidos manifestado su radical oposición frente a la *tácita* aceptación de la exclusión de los Sres. Ayerdi y Leuza- que pudiera expresar conformidad- (ii) con su reiteración formal y material, que los permitan configurarse como un auténtico "*uso parlamentario*" y no un simple precedente, y (iii) sobre todo como tiene señalado la jurisprudencia constante del Tribunal Constitucional (por todas, la reciente STC 124/2018, de 14 de noviembre, F. J. 2.B), que recopila doctrina anterior), siendo un importante instrumento normativo dentro del ámbito de organización y funcionamiento de las Cámaras, sirven siempre que no restrinjan o desvirtúen el sentido de la norma interpretada y se ajusten a lo dispuesto en el Reglamento.

En cualquier caso, el precedente citado no tuvo en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional expuesta, por lo que no puede servir de precedente válido en Derecho.

Finalmente debe significarse, que la actuación de la Mesa, una vez que verifique el cumplimiento de los requisitos formales más arriba expuestos es *reglada*, de conformidad con la doctrina constitucional (entre otras, SSTC 64/2002 y ATC 262/2007) y debe adoptarse de conformidad con lo dispuesto en el referido art. 31.1 b).

En el caso del cese de la Presidenta al dejar de pertenecer a su Grupo Parlamentario (art.39.3 d) dicho acto parlamentario no es susceptible de recurso ante la Junta de Portavoces, de conformidad con lo dispuesto en el

art. 37.1.10 en relación con el art. 31.1.1ª del Reglamento, debido a que la constitución de los órganos del parlamento, entre los que se incluye el nombramiento y cese de su Presidenta constituye un acto de *autoorganización* de la Cámara de carácter firme y sólo susceptible de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, por la vía del art. 42 de la LOTC, según constante doctrina constitucional [SSTC 64/2002 (Caso BNG), 125/1990, de 25 de julio (Caso grupo parlamentario Asamblea Canaria-Izquierda Nacionalista Canaria) (AC-INC y 76/2017, de 14 de junio]

**Cuarto.- La problemática que suscita la pretensión del escrito de oposición de los parlamentarios excluidos: la insuficiencia de la reglamentación actual para dar una respuesta segura a las pretensiones formuladas.**

La doctrina constitucional suele considerar que las consecuencias del transfuguismo consisten en el abandono del grupo por el titular del cargo o la expulsión del partido en cuya candidatura fue elegido. Ninguna de dichas deserciones lleva entre nosotros a la pérdida de la representación o del cargo. Sucede así desde las fundamentales SSTC 5/1983 (caso *Alcalde de Andújar*), STC 10/1983 (Caso *Alonso Puerta, Almeida y otros expulsados del PC por el Secretario General Santiago Carrillo*), consolidado en la década de los noventa con el caso paradigmático del *Alcalde de Las Palmas* (STC 31/1993), confirmado en el ámbito de la representación provincial en las SSTC 24/1989 (Caso *Diputación de Salamanca*) y 174/1991 (Caso *Diputación de Almería*).

Si alguna duda pudiera suscitarse en el ámbito de los cargos representativos sobre si en el caso de *abandono voluntario del partido* en el que se enfrentó al electorado comportaba la pérdida del cargo, fue resuelta en línea con la doctrina constitucional anterior en la STC 298/2006 de 23 de octubre (Caso de *acción popular burgalesa*), que llega hasta nuestro días incólume, esto es, en el sentido de considerar que el cargo representativo (en nuestro caso parlamentario foral) que sea expulsado, o abandone voluntariamente el partido, sigue manteniendo el derecho al cargo y mantenerse en el mismo.

La cuestión que plantean los diputados críticos con la exclusión del G. P. *Podemos-Ahal Dugu-Orain Bai*, es si los parlamentarios que conservan

el cargo pueden seguir dirigiendo y, por tanto, adoptando decisiones como la exclusión del grupo de sus antiguos correligionarios de partido, dado que fueron elegidos en una misma lista electoral.

Fundan su pretensión en que los parlamentarios excluidos del partido "PODEMOS-AHAL DUGU" por abandono voluntario o expulsión carecen de "representatividad" puesto que ésta permanece en la formación política de origen mientras que el mantenimiento del cargo no lleva consigo más que la conservación de su representación, al haber perdido, se dice el "mandato ideológico".

Aducen en su favor el Informe de los Servicios Jurídicos en el Caso *Etxagarai* antes citado, en el que se indica que la adscripción política de los representantes tiene una relevancia jurídica que no puede ser ignorada ni por las normas reguladoras de la composición y funcionamiento de los órganos en que aquellos se integran ni por las estructuras organizativas en sí mismas consideradas, con cita de las SSTC 32/1985, de 6 de marzo (*Comisiones informativas del Ayuntamiento de La Guardia*) y STC 119/1990, de 21 de junio (*Caso Aizpurúa, Idígoras y otros*).

Ahora bien, sin necesidad de profundizar en la teorización entre "mandato ideológico" y "mandato de partido" es lo cierto que el Reglamento del Parlamento de Navarra no contempla ninguna medida que trate este tipo de situaciones – así, el art. 28 del Reglamento no las recoge como causa de pérdida de la condición de parlamentario- más allá de la consideración constitucional más arriba expuesta de que quien abandona el partido o es expulsado mantiene su acta de parlamentario y pasa, según el vigente Reglamento, a la condición de parlamentarios no adscritos.

No se contiene ni contempla ninguna otra regulación, ni se ha acreditado -como ha ocurrido en otros parlamentos autonómicos- que algún miembro del grupo parlamentario en cuestión ha abandonado o ha sido expulsado del partido y que tal circunstancia comporta la pérdida de la pertenencia al grupo parlamentario de origen, con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento interno del grupo.

De lo expuesto se sigue que la pretensión suscitada por los parlamentarios aparentemente excluidos debe ser resuelta en términos dicotómicos. O se admite que no hay más regulación aplicable al caso que

nos ocupa que la deriva de la aplicación *ad pedem literae* del artículo 31.1 b) del Reglamento en los términos más arriba expuestos; o se considera que estamos en presencia de una *laguna legal*, esto es, la existencia de *zonas vacías* para las que la ley no ha previsto norma alguna. Este sería nuestro caso donde la doctrina del mantenimiento en el cargo representativo más allá del abandono o expulsión del partido, comporta en nuestro ámbito parlamentario la apropiación de la dirección del grupo parlamentario con el conjunto de prerrogativas que trascienden al mismo, como es la de excluir a los parlamentarios que permanecen en el partido o que mantienen la representatividad del mismo. De alguna forma consistiría en neutralizar al disidente, aunque el disidente represente al partido por el que se presentó.

En tal situación, si orillamos las dificultades que plantean las relaciones entre partido y grupo parlamentario [expresadas entre otras muchas en la STC 10/2013, de 18 de enero (*Caso Concejales del Ayuntamiento de Pasaia*)], y se aprecia que la regulación vigente contiene un *vacío legal*, es decir que el Reglamento parlamentario no contempla un supuesto específico, la laguna debe ser colmada con arreglo a los criterios de la interpretación integradora, tal como los contempla el artículo 4 del código Civil, esto es, mediante el recurso a la *aplicación analógica*.

Según el citado precepto del Título preliminar del Código Civil:

*“Procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón”.*

En nuestro caso, la única norma con rango de ley en el que se aprecia identidad de razón, adoptada por el legislador en el marco de la legislación de régimen local, adoptada al calor de los Acuerdos de 1998 sobre un *Código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales*, es el artículo 73.3 apartado 5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, *Reguladora de las Bases del Régimen Local*, que dispone:

*“Cuando la mayoría de los concejales de un grupo político municipal abandonen la formación política que presentó la candidatura por la que concurrieron a las elecciones o sean expulsados de la misma, serán los concejales que permanezcan en la citada formación política los legítimos integrantes de dicho grupo político a todos los efectos. En cualquier caso,*

*el secretario de la corporación podrá dirigirse al representante legal de la formación política que presentó la correspondiente candidatura a efectos de que notifique la acreditación de las circunstancias señaladas”.*

Si se aprecia la existencia de una laguna legal en el marco de la *analogía legis*, la forma de trasladar la norma analogada sería mediante una Resolución presidencial ex artículo 40.2 del Reglamento que exigiría el *voto vinculante* de la Junta de Portavoces. Se trataría, por tanto, de una Resolución que pese a la forma de Resolución presidencial tendría un aspecto reglado al requerir el Acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces.

En dicha Resolución debería habilitarse, en su caso, al Letrado Mayor para que en funciones de Secretario General de la Cámara se dirigiese a los órganos del partido ***Podemos-Ahal Dugu***, para poder certificar la situación personal de los integrantes del grupo parlamentario, pues hasta la fecha todo el conocimiento sobre la situación de los parlamentarios integrantes del grupo carece de conocimiento oficial en la Cámara.

**Quinto.- La respuesta a las cuestiones planteadas en el Acuerdo de la Mesa de 8 de enero pasado.**

**A) *Sobre el cumplimiento de los requisitos formales y materiales del escrito del Portavoz del Grupo Parlamentario Podemos-Ahal Dugu-Orain Bai.***

Las cuestiones planteadas en los apartados 1.º y 2.º del escrito en el que se funda el Acuerdo de la Mesa puede ser respondido conjuntamente.

1.º En efecto, tal como se ha interpretado el art. 31.1 b) del Reglamento en el Fundamento Jurídico tercero del Informe, el escrito presentado por el Sr. Couso es *insuficiente* puesto que no acredita ni acompaña copia del acuerdo o *Acta de la reunión* del Grupo Parlamentario por la que se excluye a las parlamentarias Sras. Aznárez y Sáez y al Sr. Buil, ni se expresa si el acuerdo ha sido adoptado por ***mayoría absoluta*** de los miembros del Grupo Parlamentario, tal como exige la doctrina del Tribunal Constitucional.

En consecuencia, el Acuerdo no puede ser tramitado, ni la Mesa debe tomar conocimiento del mismo, hasta que se subsanen las deficiencias apuntadas.

2.º La Mesa al calificar el escrito, de conformidad con lo dispuesto con el art. 31.1 b), debe dar respuesta a la pretensión del escrito presentado por los parlamentarios críticos con el Acuerdo de exclusión.

En tal sentido, la Mesa deberá apreciar si existe o no laguna legal que debería ser colmada, tal como se ha expuesto en el Fundamento Jurídico cuarto del Informe, mediante el instrumento legal que prevé el art. 40.2 es decir, Resolución presidencial, previo acuerdo vinculante de la Junta de portavoces.

**B) *Sobre si es posible que los parlamentarios que ya no pertenecen al partido Podemos-Ahal Dugu excluyan a los que siguen perteneciendo a dicho partido.***

La respuesta a esta cuestión y a la cuarta está condicionada a lo expuesto en el Fundamento Jurídico cuarto del informe.

Se plantea el supuesto atípico de que los parlamentarios que ya no pertenecen al partido hayan permanecido en el grupo con la nueva denominación **Grupo Parlamentario Podemos-Ahal Dugu-Orain Bai**, con la apariencia de un grupo "actualizado" en su denominación sin haber sido aprobado por la unanimidad de su miembros, lo que ha contribuido a crear una apariencia de grupo parlamentario normalizado, que únicamente la apreciación de una laguna jurídica que permita la aplicación analógica de un precepto con rango de ley como el contemplado en el art. 73.3 apartado 5 de la Ley 5/1985, de *Régimen local* puede dar una respuesta diferente a la establecida en el art. 31.1 b) del Reglamento.

**C) *Sobre la distinción a efectos prácticos entre representación y representatividad en un Grupo Parlamentario.***

Ni el Reglamento vigente ni la legislación estatal ni foral sobre régimen electoral permiten una distinción como la que se propone. Sólo el art. 73.3 apartado 5 de la Ley 7/1985, aplicable analógicamente, permitiría su distinción con la consecuencia prevista en el mismo, es decir, que los parlamentarios que ya "no pertenecen" al partido con el que se presentaron a las elecciones, deberían pasar a la condición de no adscritos.

**D) *Sobre la aplicación del art. 73.3 apartado 5 de la ley 7/1985, de Bases de Régimen Local al ámbito del Parlamento de Navarra.***

Ya se ha dado respuesta a la cuestión en los epígrafes anteriores, con el añadido de que solo la **Reforma del Reglamento** o su asimilación mediante su **aplicación analógica** mediante el instrumento legal que permite el **art. 40.2 del Reglamento del Parlamento**, permitiría su aplicación. En caso contrario, la respuesta es negativa.

**E) *Sobre el pase a la condición de parlamentarios no adscritos de los parlamentarios que ya no pertenecen al partido Podemos Ahal Dugu***

La Mesa solo podría ejercer dicha competencia si se aplica analógicamente el art. 73.3 apartado 5 de la Ley 7/1985, tal como ya se ha expuesto. En caso contrario, el Reglamento vigente no le atribuye tal potestad de ordenación de la vida del Grupo Parlamentario citado, y en consecuencia, no podría ordenar su pase a la condición de parlamentarios no adscritos.

**F) *Sobre la aplicación frente al precedente del caso de exclusión de los Sres. Ayerdi y Leuza de la circunstancia de tratarse de una exclusión con oposición.***

Tal como ya se ha indicado en el Fundamento Jurídico tercero del Informe la interpretación de los supuestos contemplados en el art. 31.1 b) del Reglamento obligan a extremar las garantías a la hora de examinar la existencia formal del acuerdo de expulsión y de la exigencia de comprobación o verificación formal de que el acuerdo lo ha sido en la fecha indicada y adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, tal como ha quedado ya expuesto, máxime si se trata de un supuesto de "exclusión" entendida como "expulsión coactiva" contraria a su voluntad e interés político.

En consecuencia y a diferencia del caso de exclusión *Nafarroa Bai* en el que la Mesa se dio por enterada por acuerdo de 22 de octubre de 2012 de dicha exclusión y considerar a los Sres. Ayerdi y Leuza como parlamentarios no adscritos con la simple comunicación del Portavoz del grupo citado, la Mesa en el presente caso, ante la oposición expresando disconformidad con la misma y solicitando su mantenimiento en el grupo, no debe dar el mismo tratamiento que en el caso indicado, puesto que se trata de supuestos distintos. El precedente para ser aplicable requiere identidad en las situaciones confrontadas; identidad que aquí no se da.

**Sexto. Sobre el órgano competente para adoptar la decisión en los supuestos contemplados en los artículos 31.1 b) y 39.3.d) del Reglamento.**

El órgano competente para resolver tanto la verificación formal de la toma de conocimiento del escrito del Portavoz del G.P *Podemos-Ahal Dugu-Orain Bai*, **ex art. 31.1 b)** como en su caso de la pérdida del cargo de Presidenta por haber dejado de pertenecer a dicho grupo parlamentario **ex art. 39.3 d)** del Reglamento, o cualquier otro aspecto relativo a la alteración en la composición de los grupos parlamentarios, es la Mesa de la Cámara.

También la Mesa de la Cámara es el órgano competente para interpretar el Reglamento en casos de duda para apreciar la existencia de *lagunas legales* (**art. 40.2**), sin perjuicio de la competencia de la Junta de Portavoces en el supuesto de dictarse una Resolución supletoria, donde su acuerdo es vinculante.

Las competencias de la Mesa en los supuestos de los artículos 31.1 b) y 39. 3. d) **son regladas**, en la medida que tras verificar el cumplimiento de los requisitos reglamentarios, debidamente asesorada por los servicios jurídicos de la Cámara, debe darse debido cumplimiento sin otros trámites.

Dichos actos una vez que se adopten, en su caso, son actos **firmes insusceptibles** de recurso **ex artículo 37.2** del Reglamento ante la Junta de Portavoces y abren la vía para poder ser recurridos ante el Tribunal Constitucional a través de un recurso de amparo de naturaleza parlamentaria, tal como establece el artículo 42 de la Ley 2/1979, de 3 de octubre, del *Tribunal Constitucional* (LOTC) en el plazo de tres meses desde su notificación o publicación, pudiéndose en dicha vía plantear su suspensión cautelar (art. 56.1)

Pese a la confusión que en alguna ocasión se haya podido producir sobre las competencias de la Junta de Portavoces para conocer de forma universal de cualquier asunto que conozca la Mesa, debe recordarse que solo aquellos supuestos contemplados en los apartados 6º y 7º del art. 37.1 del Reglamento, interpretados según la doctrina legal del TC, lo son. No cabe, por tanto, ni son susceptibles de juicio de oportunidad política a la hora de la calificación de los mismos.

No siendo susceptibles, por tanto, de vía de recurso ante la Junta de Portavoces, aquellos actos de naturaleza parlamentaria que afecten a la autoorganización de la Cámara (Art. 31.1.1ª), como son aquellos que afectan a la constitución de los órganos del parlamento, incluida la provisión y cese de órganos [Presidencia, Mesa, Junta de Portavoces, Comisiones), ni aspectos relativos a la constitución y modificación de grupos parlamentarios, al tratarse además de actos reglados que adquieren firmeza desde su adopción, según constante doctrina del Tribunal Constitucional (entre otras, SSTC 64/2002, 125/1990, y 76/2017)

### III

#### CONCLUSIONES

De conformidad con lo expuesto en el cuerpo del escrito y a fin de clarificar las cuestiones suscitadas, puede concluirse:

**Primero.-** El escrito del Portavoz del Grupo P. Podemos-Ahal Dugu-Orain Bai, por el que comunica la exclusión de las Sras. Aznárez Igarza, Sáez Barrao y el Sr. Buil García del grupo parlamentario, no reúne los requisitos formales exigibles, tal como se ha interpretado en el *Fundamento Jurídico tercero* del presente Informe.

**Segundo.-** La Mesa podrá apreciar, la concesión de un plazo de subsanación, para que el Portavoz Sr. Couso Chamarro aporte documento en el que se acredite que la exclusión de las mencionadas Señoras y Sr. Parlamentario es consecuencia de una "*decisión colectiva aprobada por mayoría absoluta de los miembros del grupo parlamentario*", tal como exige la doctrina del Tribunal Constitucional.

**Tercero.-** El escrito de oposición de las Sras. Aznárez Igarza, Sáez Barrao y el Sr. Buil García por el que solicitan la permanencia en el Grupo Parlamentario y piden que el "*Portavoz Sr. Couso y las parlamentarias Sras. Pérez y Carrillo y el Parlamentario Sr. Velasco pasen a la condición de parlamentarios no adscritos, o la integración en el Grupo Mixto, a criterio de esta Mesa*", no procede, en principio, darle tramitación ni tomar conocimiento y efectos del mismo, ante la ausencia en el Reglamento del Parlamento de norma que permita su subsunción y posterior aceptación.

**Cuarto.-** Sólo, si la Mesa de la Cámara aprecia, en atención a lo expuesto en el *Fundamento Jurídico cuarto de este Informe*, que existe una *laguna jurídica* ex art. 40.2 del Reglamento que debe ser colmada mediante el recurso a la interpretación analógica de una norma legal como la contemplada en el artículo 73.3 *apartado quinto* de la Ley 7/1985, de 2 de abril, al apreciarse "*identidad de razón*", procedería atender sus pretensiones.

La aplicación analógica de dicho precepto, requiere la adopción de una **Resolución presidencial**, necesitada del previo acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces.

**Quinto.-** La competencia para adoptar, en su caso, los actos parlamentarios en aplicación de los supuestos contemplados en los artículos 31.1 b) y 39.3 apartado d) del Reglamento, corresponde a la Mesa de la Cámara y estarán revestidos de la cualidad de ser actos firmes insusceptibles de recurso ex artículo 37.2 del Reglamento ante la Junta de Portavoces, pero abren la vía jurisdiccional para poder ser recurridos ante el Tribunal Constitucional a través del recurso constitucional de amparo, tal como establece el artículo 42 de la Ley 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC).

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

Pamplona, a 16 de enero de 2019  
Los Servicios Jurídicos de la Cámara  
en su nombre



El Letrado Mayor en funciones  
Dr. Manuel Pulido Quecedo