

STC 141/1990 (20/9/1990)

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra y don José Gabaldón López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 828/1985, interpuesto por don José María Ruiz Gallardón, comisionado por 55 Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso, contra la Disposición adicional primera del Reglamento del Parlamento de Navarra, de 12 de junio de 1985. Han sido partes el Parlamento de Navarra representado por el Procurador de los Tribunales don José Manuel de Dorremocha Aramburu, y asistido por el Letrado don Moisés Bermejo Garde, y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. El día 10 de septiembre de 1985 tiene entrada en este Tribunal escrito de don José María Ruiz Gallardón comisionado por 55 Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso en el que en nombre de los mismos formula recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición adicional primera del Reglamento del Parlamento de Navarra, de 12 de junio de 1985 («Boletín Oficial del Parlamento de Navarra» 21/1985, de 20 de junio) por contradicción del art. 17 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante LORAFNA), en relación con el art. 81 C. E., y con los párrafos 2 y 3 del art. 9.º C. E.

2. La Disposición adicional primera dice:

«1. Los cargos de Presidente de la Cámara y de los restantes miembros de la Mesa de la misma quedarán vacantes durante la Legislatura por alguna de las causas siguientes:

a) Pérdida de la condición de Parlamentario Foral.

b) Renuncia o dimisión del cargo.

c) Cese o remoción del cargo acordado por el Pleno de la Cámara por mayoría absoluta de los miembros que integren la misma.

2. A los efectos de lo dispuesto en el apartado c) del número anterior el procedimiento a seguir será el siguiente:

a) El cese deberá ser propuesto por, al menos, un Grupo Parlamentario o una quinta parte del número de miembros que integren la Cámara.

b) Dentro de los siete días siguientes a la presentación de la citada propuesta, el Presidente del Parlamento de acuerdo con la Mesa de la Cámara previa audiencia de la Junta de Portavoces, convocará sesión plenaria al efecto, que deberá celebrarse en el plazo máximo de diez días.

c) En el caso de que la propuesta de cese no fuere aprobada sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones.

d) Si la propuesta de cese resultare aprobada, en la misma sesión plenaria, se procederá a la elección del cargo o cargos vacantes conforme a lo establecido en el Capítulo segundo, del Título I de este Reglamento.

3. Lo dispuesto en los números anteriores será de aplicación a los miembros de las Comisiones, con las siguientes particularidades:

a) El cese o remoción será acordado por la Comisión por mayoría absoluta de los miembros que integran la misma.

b) El cese deberá ser propuesto por un Grupo Parlamentario o una quinta parte de los miembros que integran la Comisión.

c) Dentro de los quince días siguientes a la presentación de la propuesta de cese o remoción, el Presidente de la Comisión convocará la sesión de la misma conforme a lo establecido en el art. 51 de este Reglamento.»

3. Los parlamentarios recurrentes defienden la inconstitucionalidad de la Disposición adicional primera del Reglamento del Parlamento de Navarra en base a los siguientes motivos:

a) Por contradicción del art. 81 C. E. en relación con el art. 17, párrafos 1 y 4, LORAFNA. Este último artículo al referirse al Reglamento de la Cámara no ha previsto que se regule en el citado Reglamento el cese o remoción del Presidente y miembros de la Mesa, situación que no contempla, en contraste con la cuestión de confianza y moción de censura que para el Presidente del Gobierno de Navarra, con remisión al Reglamento, regula en los arts. 34 y 35. Dada la minuciosidad del precepto estatutario es lícito acogerse a una interpretación estrictamente literal del objeto de regulación reglamentaria, así como entender que el control parlamentario se trata de ejercer sólo frente al ejecutivo. Incluso respecto a ese control del ejecutivo la censura se ha planteado con el rigor de censura «constructiva», incompatible con una disposición de censura «destruktiva», que permite la mayoría de la Cámara, por la simple propuesta de un grupo parlamentario o de un quinto de la Cámara, sin discusión, motivación, alternancia o propuesta alternativa, acordar tal remoción alterando la estabilidad institucional, lo que es especialmente grave para el caso del Presidente del Parlamento dadas las funciones de dirección y disciplinarias que le corresponden. Ello explica que en la Constitución se prevea sólo la responsabilidad política de los Presidentes de las Comunidades Autónomas, pero no la de los Presidentes de las Asambleas o de los miembros de sus Mesas.

b) La Disposición adicional primera al otorgar a la mayoría la facultad de remover uno por uno los miembros de la Mesa del Parlamento de Navarra contradice

formalmente lo regulado por los arts. 7 y 8 del Reglamento del Parlamento de Navarra que para la elección de los Vicepresidentes y Secretarios previó unas normas de garantía de elección de representantes de las minorías, las cuales con la norma impugnada quedarían burladas por el mandato constitucional del art. 9.2 C. E. Todo ello implica que los cargos de Presidente y miembros de las Mesas deben ser para toda la legislatura, salvo para que el interesado pierda la condición de parlamentario, lo que es incompatible con la norma impugnada que prevé la posibilidad de cese y de nuevas elecciones burlando así la garantía del respeto a las minorías y a su representación que el propio Reglamento establece.

c) El art. 4 del Reglamento del Parlamento de Navarra da a la elección de la Mesa el carácter de «definitiva», mientras que la posibilidad permanente de la remoción y cese, sometida al capricho o a la táctica partidista, es opuesta a la seguridad jurídica de las instituciones y de los derechos adquiridos de sus titulares, que al no preverse una situación transitoria se verían afectados negativamente por una norma con carácter retroactivo, contraria al art. 9.3 C. E. Al igual que los electores no pueden cuestionar la permanencia en el cargo de los representantes populares, los miembros de la Mesa del Parlamento de Navarra, nombrados en elección de segundo grado, no están sometidos al mandato imperativo de sus electores y por eso la constitución de la Mesa tiene carácter definitivo, como se reconoce también en el art. 11 del Reglamento. La posibilidad de remoción establecida en la Disposición impugnada atenta contra la seguridad jurídica que exige el carácter definitivo de la elección de la Mesa. El Reglamento se estableció además en un momento en que había una Mesa elegida de acuerdo al reglamento provisional de 1982, no arbitrándose una regla de Derecho transitorio, como se hizo en otros casos, para evitar que las prescripciones del nuevo Reglamento se aplicaran de inmediato, desconociendo los derechos adquiridos en el anterior Reglamento, cuyo art. 4.6 disponía el mantenimiento en sus cargos hasta el final del período para el que fueron elegidos los parlamentarios forales, derecho adquirido que estaría amparado en el art. 9.3 C. E.

Se subraya el cambio de circunstancias fácticas que acompañaron la elección de la actual Mesa del Parlamento de Navarra y las que se daban en el momento de votación del Reglamento a cuyo Anteproyecto se añadió a última hora la Disposición impugnada, que deja al simple capricho de una circunstancial mayoría «destructiva» la estabilidad de las instituciones parlamentarias.

Se solicita en el suplico la declaración de inconstitucionalidad y correspondiente nulidad de la Disposición adicional primera del Reglamento del Parlamento de Navarra de 12 de junio de 1985 «y en su caso de todo el Reglamento».

4. Por providencia de 25 de septiembre de 1985, la Sección acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados, al Senado, al Parlamento y al Gobierno de Navarra, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren oportunas, y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y «Boletín Oficial de Navarra».

5. La representación del Parlamento de Navarra en su escrito de alegaciones se opone a la estimación del recurso en base a la siguiente argumentación:

a) La Disposición adicional primera del Reglamento de Navarra es una clara manifestación de la autonomía reglamentaria concedida al mismo para regularse a sí mismo, y principio fundamental de todo sistema democrático parlamentario. Aunque falte una referencia constitucional expresa a la capacidad de autonormación de los

Parlamentos autonómicos, ello no comporta una limitación de la potestad de aquéllos para elaborar y aprobar su propio reglamento ni atribuye a los reglamentos parlamentarios y autonómicos una naturaleza sustancialmente diversa de la que corresponde a los Reglamentos del Congreso y del Senado, la Constitución difiere la materia a los estatutos de autonomía que han investido a las Cámaras regionales de la potestad necesaria para dictar las normas que han de regir su funcionamiento, asegurando así la autonomía e independencia precisas, lo que en el caso de Navarra establece el art. 16 LORAFNA.

Al contemplarse los reglamentos parlamentarios como consecuencia de las facultades de autonormación de la Cámara, el objeto del Reglamento es el establecimiento del procedimiento de actuación, organización y funcionamiento de las Cámaras, pudiendo distinguirse una materia propia e inevitable del Reglamento y una materia posible del mismo. Existe una base constitucional y estatutaria del reglamento parlamentario en relación con la organización y funcionamiento de las Cámaras (STC 64/1983), siendo la fuerza normativa del Reglamento equivalente a la de la ley.

El contenido de la Disposición adicional primera recurrida entra dentro de la materia propia de los reglamentos parlamentarios, pues regula las causas por las que se producen vacantes en las Mesas de las Cámaras y en las Mesas de las Comisiones, aspecto concreto de la organización y funcionamiento interno de la Cámara, regulada en todos los reglamentos parlamentarios, tanto del Congreso y del Senado como los demás Parlamentos autónomos. Ninguna norma de la Constitución ni de la LORAFNA permite entender que la materia esté sustraída a la que es propia del Reglamento, antes bien debe considerarse incluida en la especificación que el art. 17 LORAFNA establece. Por todo ello se trata de una Disposición que regula una materia propia del Reglamento parlamentario y manifestación de la potestad de autonormación que al Parlamento de Navarra otorga los arts. 16 y 17 LORAFNA.

b) El precepto impugnado no vulnera el art. 9.2 C. E. pues es evidente que en nada afecta a la igualdad, ni del individuo ni de los grupos en que se integra, la posibilidad de que los miembros de la Mesa del Parlamento de Navarra puedan ser cesados o removidos por la voluntad de quienes les eligieron para el cargo; ni mucho menos supone impedir la participación de todos los ciudadanos en la vida política, sino que, bien al contrario, al prever dicha posibilidad de cese o remoción con la consiguiente elección de nuevas personas, lo que hace es, en todo caso, facilitar más y mejor aquella participación.

La Disposición adicional primera del Reglamento del Parlamento de Navarra debe ser interpretada, no sólo conforme a la Constitución, sino, además, en el contexto de las restantes normas que se refieren a la misma materia. En tal sentido, el art. 38.2 del Reglamento establece que «las vacantes que se produzcan en la Mesa durante la legislatura serán cubiertas por elección del Pleno ... en la forma establecida en el Capítulo segundo del Título I de este Reglamento, adaptado en sus previsiones a la realidad de las vacantes a cubrir». La única interpretación coherente y lógica del precepto exige entender como una remisión no sólo a la forma de elección sino también a las previsiones de carácter sustantivo, incluido el principio de respeto a las minorías. Dicho respeto no procede, como alegan los recurrentes, de un hipotético deber de «cortesía parlamentaria», sino de la fuerza vinculante de las normas generales y de la propia Constitución. Y no sólo resulta así de la norma contenida en el art. 38.2 del Reglamento, sino también de lo que la propia Disposición adicional primera establece en su apartado 2 d), esto es, que «si la propuesta de cese resultase aprobada, en la misma sesión plenaria se procederá a la elección del cargo o cargos vacantes

conforme a lo establecido en el Capítulo segundo, del Título I de este Reglamento», remisión que, sin duda, no puede entenderse como hecha sólo al procedimiento electoral.

No se trata, pues, de que la Disposición adicional primera del Reglamento del Parlamento de Navarra vulnere el art. 9.2 C. E., sino que, por el contrario, la remisión a las normas de elección inicial de la Mesa contenidas en el propio Reglamento, interpretadas conforme a dicho precepto constitucional, implica el respeto a las minorías, sin que sean constitucionalmente posibles los procedimientos «torticosos» a que aluden los recurrentes para que la mayoría ocupe todos los puestos de la Mesa.

La solución que se expone sólo sería pertinente cuando la vacante producida lo sea de algún Secretario o de algún Vicepresidente. Si las vacantes lo son de los dos Secretarios o de los dos Vicepresidentes es obvio que el principio de respeto a las minorías se cumple, sin más, aplicando las normas previstas en el Capítulo segundo del Título I del Reglamento, esto es, eligiendo simultáneamente a ambos en votación secreta por papeletas, pudiendo escribir en ellas cada parlamento el nombre de un solo candidato. Si la vacante que se produce lo es del cargo de Presidente, por pérdida de confianza de la Cámara, no puede dejar de reconocerse el derecho que asiste a la misma a elegir otro con entera libertad (y en todo caso, el nuevo Presidente pertenecerá a la mayoría que eligió al antiguo, si el Grupo que sustentaba a éste sigue siendo mayoritario).

c) No existe violación del art. 9.3 C. E. El carácter de «definitiva» que el Reglamento otorga a la Mesa no quiere decir que hayan de ser definitivos sus miembros, se predica de la mesa, y el sentido de definitivo se refiere a la inexistencia de impugnación contra la elección o proclamación de algún parlamentario. La Mesa no deja de ser definitiva aunque cambien alguno de sus componentes. Además la promoción de retroactividad se refiere solamente a las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, y la Disposición impugnada no tiene tal carácter, se limita a establecer un cauce para que tenga relevancia práctica el que la quiebra de la relación de confianza entre la Cámara y los miembros de la Mesa debe provocar el cese o dimisión de estos últimos. Tampoco cabe configurar la condición de miembro de la Mesa como un derecho subjetivo, al ser sólo una situación jurídica derivada de la elección por la propia Cámara y que ésta puede revocar. A ello se une que el Reglamento por el que se designaron los miembros de la Mesa tenía carácter provisional, de acuerdo a lo dispuesto en el Real Decreto paccionado de 26 de enero de 1979, no estando pensado para la nueva situación institucional de Navarra que creó la LORAFNA. Por ello no puede hablarse de un cambio o modificación del Reglamento anterior, sino de una regulación por vez primera de una materia regida anteriormente con carácter provisional y no aprobada por el órgano competente.

La Disposición adicional primera no viola los arts. 17.1 y 4 de la LORAFNA, pues la posibilidad de remoción o cese de los miembros de la Mesa es una materia estrictamente parlamentaria y propia de los Reglamentos de las Cámaras legislativas, amparada por el principio de autonomía reglamentaria, y que cabe dentro de la previsión relativa a la composición y elección de los miembros de la Mesa (art. 17.4).

Además la elección de Presidente del Parlamento es una elección de segundo grado, a la que resulta aplicable la doctrina constitucional de que tal elección no afecta al derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, siendo una relación de confianza la que existe entre los Presidentes y demás miembros de las Mesas con la Cámara respectiva, si bien el carácter institucional y la estabilidad exigen la mayoría

absoluta y una propuesta de remoción que «aunque no lo diga expresamente la adicional, ha de ser motivada». Se afirma, por último, que los cambios en la composición de la Cámara son irrelevantes, y que las dos propuestas de cese que al amparo de la Disposición impugnada se sometieron a la consideración del Pleno fueron profusamente motivadas y ninguna de ellas fue aprobada por la Cámara.

6. El Abogado del Estado, en su escrito de alegaciones comienza examinando la lesión que se denuncia en la demanda del principio de seguridad jurídica en la irretroactividad de las leyes del art. 9.3 de la Constitución. Partiendo del art. 4 del Reglamento del Parlamento de Navarra afirma que el carácter definitivo de la Mesa lo es por contraposición a lo provisional y no por oposición a lo reformable, sin que se pueda extender a estos nombramientos lo dispuesto en el art. 67.2 C. E. Ya se configuren las Mesas de las Cámaras como órganos internos de trabajo o de gestión o como órganos representativos, la revocación será siempre posible, lo que impide que los designados sean titulares de un derecho personal a la no remoción, como derecho activo de los parlamentarios a la permanencia en el cargo.

En cuanto a la denuncia de violación del art. 17 LORAFNA, para llegar a la conclusión de la demanda hubiera sido necesario que se hubieran establecido límites a la facultad parlamentaria de elegir los miembros de los órganos parlamentarios, cuya ulterior elección contempla la Disposición adicional combatida, que es reconducible también a la literalidad del precepto habilitante (art. 17.4 LORAFNA). Ya se contemple la norma impugnada desde la perspectiva del órgano elector o desde el punto de vista del órgano electo, encuentra una expresa y clara cobertura en la LORAFNA, y no se sitúa fuera de sus expresas previsiones.

La norma traída como ejemplo, los arts. 34 y 35 LORAFNA sobre las cuestiones de confianza y mociones de censura del Presidente de la Diputación Foral, no permite ni excluir la posibilidad de «censura» de miembros de la Mesa, ni extraer ninguna conclusión analógica, pues aquellos preceptos se refieren al juego de poderes legislativo y ejecutivo, y la Disposición impugnada atañe a la mera organización interna de la Cámara. La regulación de la responsabilidad del ejecutivo es materia típicamente constitucional, mientras que la elección y composición de los miembros de las Mesas es materia reglamentaria, que introduce una regulación originaria *ex novo* no predeterminada, en principio, por normas constitucionales. El Parlamento y sus órganos rectores son órganos políticos, y la renovación de sus miembros no puede entenderse estrictamente como responsabilidad política.

En cuanto a la participación efectiva de las minorías parlamentarias en la Mesa de la Cámara y su posible desvirtuación por el mecanismo de remoción, el problema es que ni la Constitución ni el Estatuto de Navarra dedican precepto alguno expreso al tema. Dada la naturaleza y funciones de la Mesa del Parlamento, órgano de simple significación burocrática llamado a tomar decisiones menores sobre organización del trabajo y del régimen o gobierno interno, no resulta constitucionalmente exigible que su estructura refleje la misma composición de las Cámaras, teniendo en cuenta además las funciones que cumple la Junta de Portavoces. No existe ningún precepto del bloque de la constitucionalidad ni ningún principio constitucional que impongan una solución contraria a la adoptada por la norma cuestionada.

Pero incluso si se estimase que las Mesas de los órganos legislativos hubieran de asumir un significado representativo, y por ello una composición lo más acorde posible con los distintos grupos representados por la Cámara, esa representatividad no llevaría a la conservación a todo trance de las designaciones primitivas y la consiguiente

irrevocabilidad de los componentes de las Mesas, puesto que al contrario esa representatividad postularía la revocación de los cargos iniciales y la procedencia de nuevas elecciones de miembros de las Mesas en concordancia al cambio de equilibrios entre mayoría y minoría, por una distinta composición de grupos en relación al existente al nombrarse la Mesa. Un principio de correspondencia entre la Cámara y su Mesa no sólo haría posible sino adecuada la reelección de sus miembros para ajustarla a la nueva situación.

La Disposición impugnada plantea sin embargo dificultades en relación con la renovación de las vacantes -por la causa que sea no sólo en la remoción- puesto que de acuerdo a los arts. 7 y 8 del Reglamento el Vicepresidente y Secretario primeros son designados por la mayoría mientras que el Vicepresidente y Secretario segundos lo son por la mayoría más numerosa, sobre todo cuando se trata de la elección de una vacante de la minoría. Tras apuntar algunas soluciones posibles se afirma que el art. 38.2 del Reglamento trata de solucionar esos problemas prácticos al hablar de la adaptación de la elección de vacantes «a la realidad de las vacantes a cubrir». Este precepto, pese a sus imperfecciones, no permite extraer la inconstitucionalidad de la disposición impugnada, puesto que pretende la acomodación del procedimiento electoral de cobertura de una vacante a la realidad parlamentaria del momento, tal previsión está más próxima a la posibilidad de ceses de miembros de la Mesa que a la congelación de los primeros nombramientos efectuados, ya que toda congelación de una elección representa necesariamente un mayor alejamiento de la realidad presente que puede manifestarse por el ejercicio del voto.

7. Por providencia de 18 de septiembre de 1990 se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 20 siguiente.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Aun cuando en el suplico del escrito de demanda se pide la declaración de nulidad e inconstitucionalidad no sólo de la Disposición adicional primera del Reglamento del Parlamento de Navarra de 12 de junio de 1985, sino también «en su caso de todo el Reglamento», esta última petición se hace sin exponer razonamiento alguno y posiblemente como mera cautela para el caso de que la declaración de inconstitucionalidad y correspondiente nulidad de la citada disposición adicional pudiera traer consigo la inconstitucionalidad de todo el Reglamento. Por ello ha de entenderse como objeto único del presente recurso el de la posible inconstitucionalidad de la Disposición adicional primera del Reglamento del Parlamento de Navarra de 12 de junio de 1985.

En favor de la inconstitucionalidad del precepto los Diputados recurrentes formulan tres tipos de objeciones de constitucionalidad, que han de ser examinadas de forma separada y sucesiva: la falta de previsión constitucional o estatutaria que habilite al Reglamento del Parlamento de Navarra regular la materia objeto de la disposición impugnada; la eficacia en el tiempo de la misma por aplicarse a los que eran miembros de la Mesa del Parlamento en el momento de aprobarse el Reglamento, desconociéndose la prohibición constitucional de retroactividad de las normas restrictivas de derechos, y la inconstitucionalidad del contenido de la Disposición adicional combatida por violación del art. 9.2 C. E. en relación con diversos preceptos de la LORAFNA y del propio Reglamento del Parlamento Navarro.

2.El primer motivo de inconstitucionalidad es el de la falta de competencia del Parlamento Navarro para regular, dentro del Reglamento de la Cámara la materia del cese o remoción del Presidente o miembros de la Mesa, puesto que los párrafos uno y cuatro del art. 17 LORAFNA, que a tal efecto forma parte del bloque de la constitucionalidad, no han previsto que el Reglamento de la Cámara incluya esa cuestión.

Este motivo basado en el exceso competencial debe ser rechazado. El que el art. 17 LORAFNA encomiende al Reglamento la regulación de la elección, composición, atribuciones y funcionamiento del Presidente, de la Mesa y de la Comisión permanente no puede ser entendido como una voluntad del legislador orgánico de exclusión, implícita o explícita, de la posibilidad de regulación de las causas de cese de los componentes de estos órganos, y de la forma de cobertura de las correspondientes vacantes. Los Reglamentos de las Cámaras autonómicas tienen como contenido propio el regular, con sujeción a la Constitución y al Estatuto, su propia organización y funcionamiento, dentro de cuya materia ha de incluirse lógicamente el régimen de designación de sus órganos internos, que, a su vez, comprende su elección, cese, cobertura de vacantes, etc. Desde una perspectiva constitucional, a la que hemos de ceñir nuestro enjuiciamiento, no puede negarse al Parlamento de Navarra la competencia para regular, dentro de su Reglamento, la materia comprendida en la disposición impugnada. Ello se confirma por la existencia de previsiones sobre la producción de vacantes en los órganos parlamentarios y el modo de cubrirlas en todos los reglamentos parlamentarios tanto en el del Congreso (art. 38), como en el Senado (arts. 18 y 19), como en los Reglamentos de los diversos Parlamentos, Asambleas, Juntas o Cortes autonómicas, así, por ejemplo el art. 35 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, el art. 36 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, el art. 25.1 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, etc.

No existe, pues, norma constitucional ni estatutaria alguna que permita entender sustraída del contenido del Reglamento parlamentario esa materia que es propia de tal Reglamento y manifestación también de la potestad de autonormación y autoorganización que al Parlamento de Navarra otorgan los arts. 16 y 17 LORAFNA. Por ello ha de concluirse que la Disposición adicional primera del Reglamento del Parlamento de Navarra no ha incurrido en el exceso competencial denunciado como primer motivo de inconstitucionalidad.

3.Por lo que se refiere a la violación del art. 9.3 C. E., ésta viene a imputarse a la posibilidad de aplicación de la Disposición adicional primera a aquellos que habían sido designados con carácter «definitivo» conforme al Reglamento parlamentario anterior y habrían adquirido por ello, el derecho a permanecer en el cargo hasta el final del mandato.

Según los parlamentarios recurrentes, el art. 4 del Reglamento del Parlamento establece que la Mesa, superado el período de posibles impugnaciones, «tendrá el carácter de definitiva». La elección de la Mesa habría de entenderse como acto único paralelo a la constitución del Parlamento, y por ello, inamovible, como exigencia de la seguridad jurídica. La Disposición adicional primera impugnada atentaría así contra la seguridad jurídica que exige el carácter definitivo de la elección de la Mesa al arbitrar una posibilidad de remoción, en la mitad de la legislatura, con olvido de los derechos reconocidos en el anterior Reglamento por el que se había elegido a la Mesa, cuyo art. 4.6 taxativamente establecía, que una vez que la Mesa adquiriera el carácter de definitiva, «la duración del mandato de cada uno de sus miembros se extenderá hasta el final del período por el que fueron elegidos Parlamentarios Forales». La aplicación de

la nueva norma a la Mesa actual supone una aplicación retroactiva de disposiciones restrictivas de derechos individuales, en contra de la garantía establecida en el art. 9.3 de la C. E.

En esta línea de razonamiento se entremezclan dos líneas argumentales distintas, una relativa a la aplicación en el tiempo de la Disposición adicional impugnada y otra referente al contenido de la misma que es más conveniente abordar en el fundamento jurídico siguiente, dentro de la impugnación de fondo.

En cuanto a la aplicación en el tiempo de la norma impugnada, el problema relevante no es tanto qué alcance ha de darse al carácter definitivo que el actual Reglamento otorga a la Mesa, puesto que ese carácter de definitivo estará regido también por el contenido de la disposición adicional impugnada, sino si el art. 4.6 del anterior Reglamento provisional del Parlamento de Navarra, de 30 de marzo de 1982, ha generado un derecho a la pertenencia a la Mesa hasta el momento del agotamiento de la legislatura autonómica, que, por consiguiente, obligaría a aplicar el precepto reglamentario impugnado sólo para el futuro, pero no para los miembros de la Mesa de la Cámara en el momento de aprobarse el nuevo Reglamento.

En contra de la existencia de derechos adquiridos consolidados en base al art. 4.6 del Reglamento de 1982, la representación del Parlamento de Navarra aduce que ese Reglamento, conforme al cual fueron elegidos los miembros de la entonces Mesa de la Cámara, tenía carácter provisional de acuerdo con lo dispuesto en el art. 4.4 del Real Decreto paccionado 121/1979, de 26 de enero, de normas sobre ordenación de las instituciones forales. El carácter atípico de ese Reglamento se deduce de su elaboración conjunta por la Diputación y el entonces Parlamento Foral de Navarra, que no era una verdadera Cámara legislativa. Tras la LORAFNA la Diputación-Corporación se convierte en Diputación Foral-Gobierno de Navarra y el Parlamento Foral (heredero del antiguo Consejo Foral) en Parlamento en sentido propio de Navarra, y ese Reglamento provisional dejaba de responder a la nueva situación institucional. Ello quiere decir que el Reglamento de 12 de junio de 1985 puede ser entendido como el primer Reglamento del Parlamento Foral de Navarra, fruto de la autonomía reglamentaria de la Cámara legislativa, y no un mero cambio o modificación del anterior Reglamento de 1982, surgido para regular un órgano sustancialmente distinto, y además con carácter estrictamente provisional. Que esto es así se deduce desde luego del apartado 3 de la disposición transitoria quinta de la LORAFNA que estableció que «la organización y funcionamiento del actual Parlamento Foral se ajustará a lo establecido en su vigente Reglamento hasta que éste sea modificado en cumplimiento de lo previsto en la presente Ley Orgánica». Esta provisionalidad del Reglamento de 1982 impide que pueda alegarse el art. 4.6 del mismo como generador de derechos adquiridos consolidados a la duración determinada del cargo en la Mesa que hubiera de respetar el Reglamento que el Parlamento Foral estableció por primera vez en ejercicio de su autonomía reglamentaria.

Esta circunstancia permite rechazar la existencia de derechos adquiridos en base a una norma provisional que se sustituye y por ello desestimar que la Disposición adicional impugnada haya violado la prohibición de retroactividad contenida en el artículo 9.3 C. E. y ello sin necesidad de entrar en el análisis de si la pertenencia a la Mesa por su naturaleza es una mera situación jurídica derivada de la elección por la propia Cámara y que ésta podría revocar por ello en cualquier momento, pues este argumento del Parlamento de Navarra, se conecta con la impugnación sobre el fondo que se examina seguidamente.

4. La impugnación sobre el fondo de la Disposición adicional primera del Reglamento del Parlamento de Navarra se centra fundamentalmente en su núm. 1, c), que prevé la posibilidad de cese o remoción por la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara de los cargos de Presidente de la Cámara y de los restantes miembros de la Mesa y en su núm. 2 establece el procedimiento a seguir para este cese o remoción, en especial su apartado d), sobre la elección de las correspondientes vacantes. Las razones de inconstitucionalidad que se alegan se refieren así a dos temas distintos, al de la posibilidad de remoción y al de la nueva elección de esas vacantes.

Para defender la inconstitucionalidad de la previsión reglamentaria de la posible remoción de los miembros de la Mesa de los Diputados recurrentes ofrecen una amplia argumentación. Buena parte de ella, con datos históricos y comparados, cuestiona la conveniencia de que en un sistema de parlamentarismo racionalizado se permita la remoción en cualquier momento del Presidente y de los miembros de la Cámara. Se trata de una crítica razonada del precepto, que refleja una legítima discrepancia política sobre la medida reglamentaria, sobre la que este Tribunal ha de omitir cualquier enjuiciamiento, pero de la que no se deriva de por sí la inconstitucionalidad del precepto. Tampoco puede servir de argumento de inconstitucionalidad la referencia a preceptos del propio Reglamento en relación al carácter «definitivo» de la Mesa, pues este carácter definitivo ha de considerarse *secundum legem*, lo que en el caso cuestionado incluye también la previsión expresa de la posibilidad de remoción. Nuestro examen ha de limitarse, en consecuencia, a aquellos argumentos de la demanda relativos a la Constitución y a la LORAFNA.

Como ha dicho la STC 16/1984 el modelo parlamentario no ha de considerarse únicamente como un mero mecanismo técnico, sino que se inserta en el orden de valores y principios (constitucionales), a los que sirve y que han de inspirar la interpretación de las normas que lo regulan. Dentro de estos valores y principios habría de incluirse según los recurrentes la estabilidad institucional de los órganos parlamentarios, no sujetos a responsabilidad política, ni consecuentemente a posibilidad de remoción, al contrario de lo que sucede con los órganos del Ejecutivo. Reflejo de ello es que esa posibilidad de remoción no esté prevista en el Reglamento del Congreso de los Diputados y que la LORAFNA sólo regule las cuestiones de confianza y censura del Presidente de la Diputación Foral (arts. 34 y 35 LORAFNA), que se corresponde a la responsabilidad política de los Presidentes de las Comunidades Autónomas (art. 152. C. E.), sin haberse previsto esa responsabilidad política para los Presidentes de las Asambleas o los miembros de sus Mesas.

El principio de racionalización, que trata de impedir crisis gubernamentales prolongadas (STC 16/1984, fundamento jurídico 6) si bien puede entenderse como límite que se impone también a la facultad de autonormación del Parlamento Foral al dictar su propio Reglamento, en relación a las cuestiones de confianza y censura del Presidente de la Diputación Foral, sin embargo del mismo no cabe derivar la exigencia de estabilidad de los miembros de la Mesa o la exclusión de su posibilidad de remoción.

Tiene razón el Abogado del Estado cuando afirma que el que la LORAFNA regule sólo una materia constitucional clásica, la cuestión de confianza y la moción de censura del Presidente de la Diputación o que la Constitución prevea sólo la responsabilidad política de los Presidentes de las Comunidades, no puede entenderse como un propósito constitucional y estatutario de exclusión de la responsabilidad política de los Presidentes de las Asambleas o miembros de las Mesas, o de prohibición de remoción de los mismos. En efecto, se trata de cuestiones distintas, una relativa al

aspecto fundamental del juego de los poderes en un sistema parlamentario, y otra que atañe a la mera organización interna de la Cámara en la que la ausencia de una expresa regulación constitucional o estatutaria no puede ser entendida como un propósito normativo concreto.

En esta materia, la falta de una regulación constitucional o estatutaria ha de entenderse más bien en el sentido de que los Reglamentos Parlamentarios tienen una amplia disponibilidad para regularla, como normación originaria no predeterminada en principio por normas constitucionales o estatutarias, quedando a su discreción el disponer la continuidad hasta el agotamiento de la legislatura de los miembros de la Mesa del Parlamento o la posibilidad de remoción de sus miembros, al no existir ninguna regla ni principio constitucional decisivo al respecto. La ausencia de disposiciones específicas en otros regímenes parlamentarios o en el Parlamento del Estado no puede servir de argumentación ni a favor ni en contra. La mayor tradición en otros regímenes parlamentarios ha permitido dejar el tema a costumbres o convenciones de distinto origen a través de las cuales se instrumenta la eventual responsabilidad política del Presidente u otros miembros de la Mesa parlamentaria, responsabilidad que constitucionalmente no resulta excluida. Ello no excluye la posibilidad de regulación expresa, e incluso la conveniencia de la misma cuando esta tradición parlamentaria no existe, correspondiendo al Reglamento parlamentario establecer la relación que existe entre el Presidente y demás miembros de la Mesa con la Cámara y, en función de ello, optar libremente por una fórmula que trate de asegurar la mayor estabilidad de la Mesa, a costa de la menor vinculación con el Pleno de la Cámara o, al contrario, de asegurar una relación de confianza entre la Cámara y la Mesa cuya quiebra pueda suponer el cese o remoción de los miembros de la misma.

Del art. 9.2 C. E. y de la efectividad de los principios de pluralismo y de participación representativa a que la demanda alude, no puede derivarse una solución unívoca al tema, y por ello tiene razón el Parlamento de Navarra cuando afirma que los principios de pluralismo y de representación participativa pueden justificar también la posibilidad de cese o remoción de los miembros de la Mesa por la voluntad de quienes los eligieron, facilitándose así una mayor participación.

Al no existir límites constitucionales que lo impidan, no resulta ilegítima la decisión del Parlamento Navarro de prever la posibilidad de remoción de los miembros de la Mesa.

5. Los diputados recurrentes también consideran contrario a la Constitución que el precepto reglamentario no haya optado por una fórmula de censura «constructiva» sobre todo en el caso del Presidente de la Cámara, ya que la previsión de una propuesta «destructiva» de remoción sin propuesta de nuevo candidato, alteraría la estabilidad institucional.

Ya se ha dicho que el principio de racionalización tenido en cuenta en la LORAFNA al regular la moción de censura parlamentaria, trata de impedir una crisis gubernamental prolongada; esa finalidad no puede entenderse que exista en relación con la composición de los miembros de la Mesa Parlamentaria o su Presidente al no estar en juego los riesgos de inestabilidad derivados de una crisis de gobierno. La Disposición de la LORAFNA ha de estimarse como una excepción, no exigible ni aplicable analógica o extensivamente a otro supuesto distinto como es el contemplado por la Disposición adicional primera aquí impugnada. Las facultades originarias de autorregulación del Parlamento no estaban limitadas por ninguna exigencia del bloque

de la constitucionalidad que impusiera la necesidad del carácter «constructivo» de la remoción de un miembro de la misma, incluido su Presidente.

6. Los recurrentes sostienen que el mecanismo de remoción de cargos, unido al procedimiento previsto para la cobertura de vacantes genera el riesgo de que la norma pueda ser utilizada como vía fraudulenta para eludir el sistema que, inspirándose en principios constitucionales, el Reglamento establece para asegurar el respeto de la proporcionalidad y la protección de las minorías, y consistente en que para las dos Vicepresidencias y las dos Secretarías los parlamentarios pueden votar sólo a un candidato.

Como hemos dicho en la STC 32/1985 (fundamento jurídico 2.º) «la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (art. 1.º 1 C. E.), y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (art. 6.º C. E.), dotan de relevancia jurídica (no sólo política), a la adscripción política de los representantes y hacen que, en consecuencia, esa adscripción no puede ser ignorada ni por las normas infraconstitucionales, que regulen la estructura interna del órgano en el que tales representantes se integran, ni por el órgano mismo, en las decisiones que adopte en ejercicio de la facultad de organización que es consecuencia de su autonomía.»

Por otro lado no debe olvidarse que el principio de representación proporcional está en la base de nuestro sistema parlamentario, no sólo para el Congreso de los Diputados (art. 68.3 C. E.), sino también para el Parlamento de Navarra (art. 15.2 LORAFNA). La elección del criterio de representación proporcional, para asegurar el pluralismo, ha de encontrar también reflejo en la estructuración de los órganos del Parlamento. La larga tradición de nuestro sistema parlamentario, según la cual la Mesa del Parlamento se integra por distintas fuerzas o grupos parlamentarios, para permitir la participación en la misma también de miembros de las minorías, aun no habiendo sido recogida expresamente por la Constitución, debe entenderse como una exigencia derivada de la misma, para asegurar el pluralismo democrático y la proporcionalidad representativa.

Por ello, los procesos de remoción no podrían ser utilizados legítimamente para desequilibrar o para excluir la proporción necesaria de mayorías y minorías en la composición plural de la Mesa, la cual ha de ser tenida en cuenta también en el momento de la cobertura de vacantes que se produzcan, sea cual sea su causa u origen.

En relación con la norma impugnada, los recurrentes sólo denuncian un «riesgo» y, además, limitado a la renovación aislada de la Vicepresidencia Segunda o de la Secretaría Segunda, puestos, por así decirlo, «reservados» a la minoría parlamentaria. Pero, incluso, en este caso, como pone de relieve el Parlamento de Navarra, la Disposición adicional primera ha de ser interpretada no sólo conforme a la Constitución sino también en el contexto de las restantes normas que se refieren a la misma materia, en concreto el art. 38.2 del Reglamento que en relación con las vacantes habla de su elección adaptada «a la realidad de las vacantes a cubrir», lo que ha de entenderse se refiere no sólo a la forma de elección, sino también a las previsiones de carácter sustantivo, incluido el principio de respeto a las minorías, sea cual sea la solución que se adopte para asegurar tal respeto. El que el supuesto no se haya previsto expresamente no impide que la Disposición adicional primera pueda ser aplicada conforme a la Constitución.

Por consiguiente no es contrario a la Constitución el párrafo 2, d), de la Disposición adicional primera del Reglamento del Parlamento de Navarra si se interpreta en el sentido de que la renovación de las vacantes de la Mesa del Parlamento ha de realizarse teniendo en cuenta el principio de representación proporcional y, por ello, el respeto de las minorías.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido:

1.º Declarar que no es inconstitucional el párrafo 2, d), de la Disposición adicional primera del Reglamento del Parlamento de Navarra, de 12 de julio de 1985, interpretado en el sentido que se expresa en el fundamento jurídico sexto de esta Sentencia.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a veinte de septiembre de mil novecientos noventa.-Francisco Tomás y Valiente.-Francisco Rubio Llorente.-Fernando García-Mon y González-Regueral.-Carlos de la Vega Benayas.-Eugenio Díaz Eimil.-Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.-Jesús Leguina Villa.-Luis López Guerra.-José Luis de los Mozos y de los Mozos.-Alvaro Rodríguez Bereijo.-Vicente Gimeno Sendra.-José Gabaldón López.-Rubricado.