

# **PROPUESTAS DE CAMBIO NORMATIVO EN LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA**

Nafarroako arau esparrua aldatzeko proposamenak

Proposal to change the regulatory framework in Navarre

Juan Cruz ALLI ARANGUREN  
Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa

Fecha de recepción / Jasotze-data: 11-04-2010

Fecha de aceptación / Onartze-data: 13-05-2010

Tras la propuesta conocida como Plan Ibarretxe y la reforma del Estatuto de Cataluña se inició la quinta etapa de cambio en los Estatutos de Autonomía. A finales del 2003 se reflejó en Navarra con la creación de una Ponencia para estudiar la reforma de la LORAFNA. Desarrolló sus trabajos durante la legislatura sin haber dado lugar a ningún resultado práctico ni propuesta alguna, aunque existen algunos puntos comunes de orden menor. Su utilidad sólo ha sido la de poder conocer las profundas diferencias que, respecto al concepto y régimen institucional de la Comunidad Foral, existen entre los partidos de carácter constitucionalista y los nacionalistas vascos.

Palabras clave: Comunidad Foral de Navarra. LORAFNA. Reforma estatutaria. Actitudes políticas. Autogobierno.



Ibarretxe Plana izeneko proposamenaren eta Kataluniako Estatutuaren erreformaren ostean, autonomia estatutuen bosgarren aldaketa etapa abiatu zen. Nafarroan ere izan zuen isla horrek 2003. urtearen amaieran LORAFNAREN erreforma aztertzeko batzorde txostengilea sortu zenean. Legegintzaldian zehar lanean aritu bazen ere, batzordea ez zen inolako emaitza praktikora iritsi eta inolako proposamenik ere ez zuen egin, maila txikiko hainbat akordio egon badauden arren. Batzordeak gauza bakarerako balio izan du: alderdi konstituzionalistek eta euskal nazionalistek Nafarroako Foru Komunitateari eta bere erregimen instituzionalari buruz sakoneko desadostasunak dituztela frogatzeko.

Giltza hitzak: Nafarroako Foru Erkidegoa. LORAFNA. Estatutuaren erreforma. Jarrera politikoak. Autogobernua.



After the proposal known as Plan Ibarretxe and the reform of the Statute of Autonomy of Catalonia, the fifth stage of change in the Statutes of Autonomy was initiated. In late 2003 this was reflected in Navarre with the creation of a study Paper for the reform of LORAFNA. He developed his work during his term of office without giving rise to any practical results or proposals, although there are some common points of a lesser order. Its usefulness has been that of getting to understand the profound differences that exist, with respect to the institutional theory and regime of the Foral Community, between the constitutional parties and the Basque nationalists.

Keywords: Autonomous Community of Navarre. LORAFNA. The reformation of the Statute of Autonomy. Political attitudes. Self-government.

## SUMARIO

- I. LA LEY ORGÁNICA DE REINTEGRACIÓN Y AMEJORAMIENTO DEL RÉGIMEN FORAL DE NAVARRA. 1. El reconocimiento constitucional de los derechos históricos. 2. La actualización del régimen foral. 3. Las Bases de Reintegración y Mejoramiento. 4. El nuevo régimen foral.
- II. PROPUESTAS PARA EL CAMBIO NORMATIVO. 1. La ponencia parlamentaria. 2. Las propuestas de reforma formuladas por los Grupos Parlamentarios constitucionalistas. 2.1. Unión del Pueblo Navarro (UPN). 2.2. Partido Socialista de Navarra (PSN). 2.3. Convergencia de Demócratas de Navarra (CDN). 2.4. Izquierda Unida (IU). 3. Las propuestas presentadas por los Grupos Parlamentarios nacionalistas. 3.1. Aralar. 3.2. Eusko Alkartasuna (EA). 3.3. Partido Nacionalista Vasco (PNV). 3.4. Nafarroa Bai. 4. Acuerdos mínimos. 5. Final de la Ponencia sobre Autogobierno.
- III. NEGOCIACIÓN DE UNA NUEVA REFORMA PARCIAL.
- IV. BIBLIOGRAFÍA.

El marco normativo vigente en la Comunidad Foral de Navarra está constituido por la Ley Orgánica 13/1982, de 16 de agosto, de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA). Desde su entrada en vigor sólo se ha producido un cambio que afectó a sus artículos 29 y 30, respecto al procedimiento para la elección del Presidente del Gobierno o Diputación Foral de Navarra, por medio de la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo. Este inmovilismo sólo fue cuestionado, sin resultado, a partir de la creación en 2003 de una Ponencia en el Parlamento de Navarra. El 17 de diciembre de 2009 se celebró una reunión en Madrid entre las delegaciones del Gobierno de Navarra y del Estado para negociar determinadas reformas, algunas directamente relacionadas con las propuestas por la Ponencia en las que hubo consenso entre los grupos parlamentarios. De esta negociación salió el acuerdo firmado el 18 de marzo de 2010, que se expondrá.

Contrasta esta situación con la tendencia observada en el régimen autonómico estatal y, en particular, en las Comunidades Autónoma Vasca y de Cataluña. El sistema autonómico estatal ha ido experimentado cambios en un progreso en el autogobierno ya previsto por el artículo 148.2 CE, que ha dado lugar a un importante incremento competencial. Actualmente nos encontramos en la quinta reforma estatutaria, que se inició con el acuerdo del Gobierno Vasco de 25 de

octubre de 2003, sobre la formulación de un nuevo estatus político<sup>1</sup>. Se plasmó en 2005 con la *Propuesta de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi*, conocida como el *Plan Ibarretxe*<sup>2</sup>, cuya toma en consideración fue rechazada por el Congreso de los Diputados el 1 de febrero de 2005<sup>3</sup>. La reforma del Estatuto de Cataluña propuesta por su Parlamento fue tomada en consideración y se debatió en la Cámara, aprobándose finalmente un texto distinto del remitido por el Parlamento de Cataluña (LO 6/2006, de 19 de julio), sobre la que se ha pronunciado la STC de 28 de junio de 2010. Se aprobaron los nuevos Estatutos de Valencia (LO 1/2006, de 10 de abril), Cataluña (LO 6/2006, de 19 de julio), Islas Baleares (LO 1/2007, de 28 de febrero), Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo), Aragón (LO 5/2007, de 20 de abril) y Castilla-León (LO 14/2007, de 30 de noviembre)<sup>4</sup>. Se ha mejorado el régimen de financiación autonómica, además de otras cuestiones de orden institucional y competencial.

En el nuevo proceso de reformas estatutarias se parte, del mismo modo que ocurrió inicialmente, del Estatuto-modelo que es el de Cataluña. Se ha producido la derogación total del Estatuto de 1979 para formular desde el principio dispositivo un nuevo modelo autonómico, particularmente en los contenidos que incrementan los aspectos histórico-identitarios y el poder de la comunidad dentro del espacio del artículo 149 CE, planteando el debate de su constitucionalidad que ha sido resuelto por el Tribunal Constitucional. A reserva de ese pronunciamiento, se pueden señalar algunas de las características más relevantes del nuevo régimen propuesto:

a) Se refuerza el pactismo y la bilateralidad, que están en la misma naturaleza del proceso de elaboración del Estatuto. Si en el sistema autonómico general hubo hasta este momento más de multilateralismo derivado de los pactos autonómicos que de bilateralidad, ahora se insiste en la bilateralidad específica a partir de la consideración de una cierta *soberanía originaria* de la Comunidad Autónoma. De este modo la *soberanía autonómica* toma la iniciativa en la ela-

---

<sup>1</sup> TAMAYO SALABERRÍA, V., *Vasconia. La reivindicación política pendiente*, Donostia-San Sebastián: Erein, 2008, pp. 69 y ss. JIMENO ARANGUREN, R., Los derechos históricos en la renovación del régimen autonómico de Navarra (2004-2006), *Ius Fugit. Revista de Estudios Histórico-Jurídico de la Corona de Aragón*, 15 (2007-2008), pp. 339-367. Foruaren Hobekuntzaren erreformaren porrota. *Hermés*, 25, 2008, pp. 78-81.

<sup>2</sup> VV.AA, *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñati: IVAP, 2003.

<sup>3</sup> TAMAYO SALABERRÍA, V., *Vasconia. La reivindicación...*, *op. cit.*, pp. 159-201.

<sup>4</sup> Las propuestas de Reforma del Estatuto de Extremadura se encuentra en tramitación en las Cortes Generales. El de Castilla-La Mancha se ha paralizado en la Comisión constitucional del Congreso y se retira de su tramitación por la Comunidad Autónoma por el desencuentro entre el PSOE y el PP sobre la reserva de 4.000 hectómetros cúbicos de agua y trasvase del Tajo.

boración de su *constitución*, que pasa para su vigencia por el *control de constitucionalidad* del Congreso.

b) La doctrina sobre el alcance de la autonomía parte de una cierta soberanía originaria de la comunidad política autónoma, siendo así que esta sólo está reconocida, en el orden jurídico-constitucional, al pueblo español por el artículo 1.2 CE como *nación española* (preámbulo CE) o comunidad política nacional dotada de *unidad indisoluble* (art. 2)<sup>5</sup>. La legitimidad autonómica surge de la Constitución, con la excepción que supone el reconocimiento de los derechos históricos (DA 1ª CE), cuya actualización se realizará en su marco. La polisemia del concepto *nacionalidades* (art. 2 CE) no permite transformar su significado dentro de la Nación indisoluble y de su soberanía en otra propia de ellas. La valoración, que identifica autonomía y soberanía, se produce como consecuencia de apreciar aquella como una autonomía superior a la meramente administrativa y de carácter político, basada en la participación política por medio del principio democrático en su gobierno (art. 140 CE). Se estima que existe una gradación de una autonomía política sustancialmente idéntica<sup>6</sup>, que se manifiesta en lo que se ha denominado un *poder constitucional de progresiva elevación estatutaria y legal*, que se extiende al ámbito local<sup>7</sup>.

c) Pretensión de contenido constitucional, no de texto subordinado y derivado de la Constitución, a partir de considerar que existe una soberanía y un poder constituyente propios de cada una de las nacionalidades históricas, integrada en sus *derechos históricos* que, por otra parte, sólo se reconocen a los *territorios forales* (DA 1ª CE). Este *nuevo rango* no responde a la previsión constitucional, y pretende superar la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional sobre la naturaleza del Estatuto, de la legislación básica, etcétera, para limitar desde las comunidades el poder estatal derivado del bloque de la constitucionalidad y contrarrestar los efectos de las competencias estatales sobre las leyes básicas. Supone rechazar su consideración de ordenamiento subordinado propio de la autonomía limitada, respecto al ordenamiento principal derivado de la soberanía nacional. Por ello se cuestiona el control de constitucionalidad del Tribunal Constitucional, en cuanto supondría privar de vigencia, por anticonstitucional,

---

<sup>5</sup> INSTITUT DE DRET PUBLIC DE LA UNIVERSITAT DE BARCELONA, *Anuario de Gobierno Local 2001*, p. 41: *la organización que predica el artículo 137 de la CE es una organización política, y este modelo, recuérdese bien, preconiza que la soberanía constituida se encuentra repartida en tres niveles políticos de nivel territorial. Por ello, al igual que las comunidades autónomas, también los entes locales expresan soberanía en su ámbito autónomo de poder.*

<sup>6</sup> SOSA WAGNER, F., *La autonomía local, Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid: Civitas, 1991, p. 3211.

<sup>7</sup> VELASCO CABALLERO, F., *Autonomía municipal, II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santander 2 de febrero de 2007, p. 1.

a un texto aprobado por la Cámara legislativa autonómica en ejercicio de una *soberanía originaria* no reconocida constitucionalmente, y refrendado por el pueblo de la Comunidad, que sería su titular<sup>8</sup>.

## I. LA LEY ORGÁNICA DE REINTEGRACIÓN Y AMEJORAMIENTO DEL RÉGIMEN FORAL DE NAVARRA

Se estudia en este epígrafe el marco del régimen de autogobierno de la Comunidad Foral, referencia necesaria de la que se ha de partir para cualquier planteamiento reformista. Se fundamenta en el reconocimiento constitucional de los derechos históricos de los territorios forales, y en la actualización del régimen foral liberal que plasmó la LORAFNA, a partir de las Bases aprobadas por el Parlamento Foral. Su reforma se ha de mover dentro aquel reconocimiento y de los principios recogidos en la citada Ley.

### 1. El reconocimiento constitucional de los derechos históricos

El vigente régimen institucional de Navarra se basa en la Disposición Adicional primera (DA 1ª CE) de la Constitución española de 1978. Dispone que *la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. Prevé que la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía*. Esta disposición no es un mero adorno retórico del constituyente, *gesto histórico de comprensión hacia el Pueblo Vasco [...] muestra de respeto sagrado o cuasi religioso hacia los Derechos Históricos*<sup>9</sup>. Se trata de un mandato normativo con el mismo valor y vigencia que el resto de sus preceptos<sup>10</sup>. Esta disposición supuso la penetración de un concepto histórico-tradicional en la Constitución racional-normativa. Se constitucionalizó la historia por entender el constituyente que no podía estar ni fuera ni contra la Constitución<sup>11</sup>. Supuso incorporar los derechos históricos como un hecho diferencial para una parte del Estado, los territorios forales.

---

<sup>8</sup> Debate que sólo se podría resolver con una modificación constitucional que la reconociera, atribuyendo a una comunidad política su condición de nación en términos jurídico-constitucionales y no solo culturales.

<sup>9</sup> ALZAGA, O., *Constitución española de 1978*, Madrid: Ediciones del Foro, 1978, p. 984.

<sup>10</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid: Civitas, 1981, p. 65.

<sup>11</sup> LUCAS VERDÚ, P., *Curso de Derecho Político*, IV, Madrid: Tecnos, 1984, pp. 710 y ss.

La Constitución reconoció la existencia de un supuesto preconstitucional de autogobierno al asumir la realidad de los *derechos históricos de los territorios forales*, que *ampara y respeta* (DA 1ª). Los indeterminados constitucionalmente derechos históricos han adquirido un valor mítico y se han entendido y criticado como modelos románticos de excepcionalismo y ejemplaridad —el oasis foral—, de libertad originaria y de rechazo del uniformismo racionalista del liberalismo, en una lectura de la organización territorial del Antiguo Régimen alejada de su momento y transplantada al régimen liberal-democrático<sup>12</sup>.

La disposición fue, además, el medio utilizado por Navarra para actualizar los derechos históricos y acceder al nuevo sistema autonómico, por una vía diferenciada que partió de su reconocimiento y actualización (STC 110/1984, FJ 3). Implicaba mantener competencias atribuidas por aquellos (STC 11/1984, FJ 3), incorporando los derivados de los Estatutos (STC 76/1988, FJ 3). Constituyó una garantía institucional de la foralidad caracterizada por una imagen histórica y un contenido competencial cuya precisión

corresponde en cada momento a las normas subconstitucionales y, en primer lugar, al Estatuto, al que la propia Constitución llama expresamente. A este Estatuto, que es sólo uno de los constitucionalmente posibles, o a otro cualquiera que pueda aprobarse un día dentro de los límites de la Constitución<sup>13</sup>.

Por otra parte, el Estatuto es el medio para la actualización de los derechos históricos, reconociendo los regímenes forales y concretando un contenido, mínimo, porque no se cierra que pudiera existir uno mayor al no renunciar a los no comprendidos en aquellos:

---

<sup>12</sup> Fue criticada por GARCÍA PELAYO, M., El proyecto constitucional y los derechos históricos. En *El País*, 24 de septiembre de 1978, pp. 12-13. Recogido en *Obras Completas*, III, Madrid: CEC, 1991, pp. 3171-3177. Su tesis fue criticada por HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., Concepto y función de los derechos históricos. Disposición Adicional 1ª de la Constitución, *Revista de las Cortes Generales*, 15 (1988), pp. 7-27. *Idea de los derechos históricos*, Madrid: Espasa Calpe, 1991. *Derechos históricos y Constitución*, Madrid: Taurus, 1998.

<sup>13</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Los Derechos Históricos de los Territorios Forales*. Madrid: Civitas, 1985, p. 548. Respecto a la *garantía institucional*, el Tribunal Constitucional en la sentencia 32/1981, de 28 de julio, afirmó: *la garantía constitucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. [...] esa garantía, si bien no especifica exhaustivamente las competencias históricas que protege (esto es, un haz determinado de competencias concretas) sí alcanza, como mínimo irreductible, a proteger un régimen de autogobierno territorial con el que quepa reconocer el régimen foral tradicional de los distintos Territorios Históricos [...] Dentro de esos límites, es al proceso de actualización previsto en la DA 1ª al que corresponde precisar cuál es el contenido concreto que, en el nuevo marco constitucional y estatutario, se da al régimen foral de cada uno de los Territorios Históricos, garantizado por la C E (FJ 3º).*

el Estatuto no implica ninguna limitación del régimen foral históricamente definido y del correspondiente e indeterminado elenco de derechos históricos. Si tal fuera el caso, el Estatuto no podría, evidentemente, llevar a cabo ninguna actualización y resultarían inexplicables cláusulas estatutarias –como las referentes al régimen fiscal– que suponen una clara alteración de la posición histórica de los territorios forales (STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 6).

Sin embargo, la STC 94/1985, de 29 de julio, en conflicto entre el Gobierno de Navarra y el Gobierno Vasco sobre la incorporación del escudo de Navarra, declaró que caben las competencias derivadas de la Constitución y las que traen causa de los derechos históricos. La STC 76/1988, de 26 de abril, expuso que los derechos históricos no suponen un valor absoluto contrario a la Constitución. Tampoco pueden ser contrarios al principio de autonomía, de modo que su actualización:

ha de llevarse a cabo también en el marco de los Estatutos de Autonomía, y ello puede suponer que determinados derechos históricos incompatibles con el hecho autonómico deban suprimirse, o que deban atribuirse a nuevos sujetos, las Comunidades Autónomas, o que resulten imprescindibles para su misma configuración o funcionamiento<sup>14</sup>.

## 2. La actualización del régimen foral

La STC 16/1984, de 6 de febrero, consideró que la DA 1ª CE constituía una de las modalidades de acceso a la autonomía. Implicaba la adecuación de los derechos históricos de los territorios forales, que reconocía y amparaba, a una nueva forma de organización territorial del Estado (arts. 2, 137 y 143 CE), que no tenía que coincidir, necesariamente, con la utilizada por las nacionalidades y regiones que carecían de ellos. A su vez, estos territorios utilizaron distintos caminos, lo que no era una novedad histórica, porque así se había producido en relación con la consideración y efectos de la Ley de 25 de octubre de 1839, que siguió Navarra para mantener una parte de su autogobierno por medio de la Ley de 16 de agosto de 1841.

---

<sup>14</sup> Refiriéndose a la subrogación personal que respecto a los derechos históricos de los territorios forales –las Provincias Vascongadas– se produjo al constituirse la Comunidad Autónoma Vasca. La STC 11/1984, de 2 de febrero, reconoció esa titularidad: *Los territorios forales son titulares de derechos históricos respetados, amparados y sujetos a actualización en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía [...] por lo que la delimitación de las competencias de tales territorios podrá exigir una investigación histórica acerca de cuales sean tales derechos. Mientras que las competencias de las Comunidades Autónomas son las que éstas, dentro del marco establecido por la Constitución, hayan asumido mediante sus respectivos Estatutos de Autonomía* (FJ 4º). STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 2º.

El proceso de *actualización general del régimen foral* de Navarra, conforme a lo previsto por la DA 1ª CE, se inició por el RD-L 1/1978, de 4 de enero, cuya DF 1ª autorizó al Gobierno para modificar la composición y atribuciones del Consejo Foral de Navarra, de acuerdo con la Diputación Foral. El RD-L 2/1978, de la misma fecha, reiteró la autorización para determinar, de acuerdo con la Diputación Foral, cuál sería el órgano foral competente para las cuestiones a que la norma se refería, como la relativa a la integración de Navarra en el régimen preautonómico vasco, conforme a la posibilidad abierta por la DT 4ª CE<sup>15</sup>.

El RD 121/1979 de 26 de enero, negociado por la última Diputación Foral franquista con el Estado, sirvió para configurar democráticamente la Diputación y el Parlamento Foral<sup>16</sup>. Se trató de adecuar, vía el acuerdo sobre el contenido, el procedimiento de elección de los diputados previsto en la ley de 1841 a un sistema democrático, así como otros aspectos para la configuración de las instituciones democráticas y sus competencias en el proceso que había de desarrollarse conforme a lo previsto por la DA 1ª CE<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> El RD-L 1/1978, de 4 de enero, aprobó el régimen preautonómico del País Vasco. El RD-L 2/1978, de 4 de enero, estableció el procedimiento para la incorporación de Navarra al Consejo General Vasco, haciendo constar en su preámbulo que *cualquier incorporación de Navarra a instituciones comunes de ámbito superior a su territorio no podrá realizarse sin que el pueblo navarro se exprese libre y democráticamente mediante una consulta popular directa*. Sus artículos 1 y 2 previeron que si el órgano foral competente se pronunciara favorablemente a la incorporación sería precisa su ratificación por consulta popular directa al pueblo navarro. El artículo 3.2 del RD 121/1979, de 26 de enero, dispuso que correspondía al Parlamento Foral decidir sobre *la incorporación o, en su caso, separación de Navarra de otras instituciones territoriales*.

<sup>16</sup> MONREAL ZIA, G., El origen y la construcción del derecho histórico del Convenio y de los Concierdos Económicos (1841-1991). *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, 18 (2002), p. 364: *Navarra accedió a la autonomía a través de la vía que le abrió Martín Villa al restituir el Parlamento Foral. Martín Villa y Jaime Ignacio del Burgo meditaron mucho sobre la vía foral, que consistió básicamente en eludir la intervención de los ayuntamientos y sobre todo evitar el referéndum popular*.

<sup>17</sup> Las elecciones de 3 de abril de 1979 renovaron los Municipios, eligieron los diputados forales de las Merindades históricas y los miembros de Parlamento Foral. En el conjunto del resultado al Parlamento, la UCD obtuvo el 26,80 % con 20 parlamentarios, el PSOE el 19 % con 15 parlamentarios, la UPN el 16 % con 13 parlamentarios, Herri Batasuna el 11 % con 9 parlamentarios, las Agrupaciones Electorales de Merindad el 6,81 % con 7 parlamentarios, los Nacionalistas Vascos el 5,06 % con 3 parlamentarios, distribuyéndose el resto entre numerosos grupos (Partido Carlista, UNAI; IFN) con un parlamentario cada uno. En cuanto al número de diputados, la UCD obtuvo cuatro miembros de la Corporación, los señores Del Burgo elegido por Pamplona capital, Lasunción por Tudela, Arza por Estella, Sánchez de Muniáin por Olite; Herri Batasuna al señor García de Dios por la Merindad de Pamplona; la Agrupación Electoral Orhy Mendi, el señor Bueno por Sangüesa; el PSOE al señor Malón por Tudela. El Parlamento Foral se constituyó el 23 de abril de 1979. Se formaron los Grupos Parlamentarios de Unión del Centro Democrático, Partido Socialista Obrero Español, Unión del Pueblo Navarro, Herri Batasuna, Amaiur (incorporó los parlamentarios de las Agrupaciones electorales de Merindades y Orhi-Mendi), Partido Nacionalista Vasco (formado por los elegidos y dos de las Agrupaciones Orhi-Mendi de Sangüesa y Olite), y Grupo Mixto (formado por los parlamentarios del Partido Carlista, UNAI y Agrupación de Independientes Forales-IFN).

### 3. Las Bases de Reintegración y Amejoramiento

Navarra partió de la DA 1ª CE para reintegrar sus derechos históricos con el apoyo constitucional, que supuso un proceso de superación del régimen foral liberal para alcanzar el mayor autogobierno que aquéllos permitan, con el límite de la unidad constitucional.

Se inició por el Real Decreto 121/1979 de 26 de enero, que, vigente la Constitución, configuró democráticamente la Diputación y el Parlamento Foral. Se trató de adecuar, vía la negociación del contenido, el procedimiento de elección de los diputados previsto en la ley de 1841 a un sistema democrático. Esta disposición, totalmente pactada, permitió elegir democráticamente una nueva Diputación y configurar un denominado Parlamento Foral, sin potestad legislativa, con la misma naturaleza que tenía el Consejo Foral Administrativo de Navarra. A la nueva Diputación y al Parlamento Foral correspondió establecer las bases y negociar la adecuación de las instituciones forales al régimen constitucional. Para eso el Parlamento, a propuesta de la Diputación Foral, debatió y aprobó las *Bases de Reintegración y Amejoramiento del régimen foral* para la negociación con el Gobierno. En la sesión de 26 de febrero de 1981 lo hizo sobre *la elección, composición y funciones de las instituciones forales*.

Las *Bases* fueron el punto de partida para articular el equilibrio entre los derechos históricos y su *actualización en el marco de la Constitución y los Estatutos de Autonomía* (DA 1ª.2º CE). Conforme a la primera, los derechos históricos de la Comunidad Foral de Navarra supondrían el respeto y la garantía de todas aquellas facultades y competencias propias del régimen foral, conforme a la Ley de 1841 y las integradas en el mismo no inherentes a la unidad constitucional española.

El sintagma *unidad constitucional* fue una referencia continua. Siguiendo la doctrina foral establecida a partir de 1841, todo lo que no fuera inherente a la unidad constitucional, por no ser elemento identificador del Estado, correspondía a los derechos históricos de la Comunidad Foral de Navarra. Así lo perfiló la base segunda, declarando que se entendía por unidad constitucional *las facultades y competencias estrictamente imprescindibles para garantizar los intereses generales, la solidaridad y el progreso de los Pueblos de España*. La ambigüedad en que se expresó el Parlamento Foral podía dar lugar a muy contrarias interpretaciones, restrictiva o extensivas, aunque es claro que el propósito se orientaba hacia las primeras. La base tercera atribuyó a Navarra todas las facultades y competencias que no se reservaran al Estado, esto es, las que el Estado le atribuya, transfiera o delegue como a las demás Comunidades Autónomas.

El proceso negociador para la adecuación<sup>18</sup>, conforme a la premisas anteriores, fue avalado por el Tribunal Constitucional. La STC 16/84, de 6 de febrero, hizo referencia a la pluralidad de vías de acceso a la autonomía y reconoció que Navarra había seguido un procedimiento y tenía una denominación peculiares<sup>19</sup>. En la STC 28/84, de 28 de febrero, tras reconocer el sistema privativo de Navarra, declaró que la LORAFNA reformó y modernizó *el régimen foral teniendo en cuenta lo dispuesto en la disposición adicional primera, siguiendo el proceso de reintegración y mejoramiento reflejado en el decreto anterior* (STC 121/1979, de 26 de enero).

#### 4. El nuevo régimen foral

La invocación de la doctrina de la STC 76/1988, de 26 de abril, en relación con los derechos históricos de Navarra, nos lleva a considerar que ha sido la LORAFNA, el medio para articular la nueva realidad institucional de Navarra y de su autogobierno. A partir de la *provincia foral*, el Mejoramiento afirma que *constituye la Comunidad Foral* (art. 1), como realidad institucional que absorbió a la provincia de Navarra y transformó a su institución la Diputación Foral (DA 3ª). La STC 16/1984, de 6 de febrero, dictada en relación con el nombramiento de su Presidente, declaró:

La Comunidad Foral navarra se configura, pues, dentro de ese marco constitucional como una Comunidad autónoma con denominación y régimen específicos, que no excluyen su sometimiento, como las restantes Comunidades Autónomas, a los preceptos constitucionales que regulan el proceso autonómico.

Desde Navarra se sostuvo que no se trataba de acceder a la autonomía, sino de reintegrar el régimen foral conforme al nuevo paradigma de los derechos

---

<sup>18</sup> Del mismo fueron excluidos los miembros de la Diputación señores Bueno y García de Dios, elegidos en candidaturas nacionalistas vascas, que no integraron la comisión navarra. Estuvo formada por los restantes diputados forales, que habían formado parte de las candidaturas de la UCD y del PSN-PSOE, señores Arza, Lasunción, Sánchez de Muniáin y Malón, junto con los diputados en las Cortes Generales por Navarra señores Moscoso y Aizpún, por la UCD, y Urralburu por el PSN-PSOE. Se ha de destacar el protagonismo del Parlamento en la elaboración de las Bases y de la representación parlamentaria en la Comisión negociadora.

<sup>19</sup> La STC 16/1984, de 6 de febrero, declaró: *El hecho de que el acceso de Navarra a su actual régimen autonómico se haya llevado a cabo por una vía peculiar, mediante lo previsto en la DA 1ª CE y la denominación utilizada de la Ley Orgánica 13/82 de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, para referirse a la entidad autónoma por ella regulada y que sea la denominación de Comunidad Foral no la de Comunidad Autónoma no supone que no le sean aplicables esas disposiciones constitucionales o que quede al margen de ellas.*

históricos. Fue aceptado por el Gobierno y dio lugar a una negociación que permitió a Navarra adecuar su régimen a la Constitución por una vía diferente a la estatutaria común, reservada para el acceso a la autonomía de las nacionalidades y regiones conforme al artículo 2 y el Título VIII CE<sup>20</sup>. La LORAFNA, sea cual sea su atipicidad, configuró una Comunidad con características y contenidos distintos a los de los Estatutos comunes de autonomía, aun cuando el nivel competencial derivado de la Constitución pueda asimilarse al de las comunidades del artículo 151 CE, siempre con fundamento en los *derechos históricos* (DA 1ª CE). Por otra parte, mantuvo su vinculación histórica con las leyes de 1839 –no derogada por la Constitución para Navarra– y 1841, a las que se remitió el artículo 2 y mantiene en vigor la DF 1ª, *en cuanto no se opongan a lo establecido en la presente Ley Orgánica*.

El artículo 1 de la LORAFNA define Navarra como una Comunidad Foral con régimen, autonomía e instituciones propias, indivisible, integrada en la nación española y solidaria con todos sus pueblos. Esta Comunidad es una entidad política con personalidad propia, dotada de un sistema de autogobierno recogido en la Ley, que representa la continuidad histórica con su pasado, como reconoció el artículo 2. La LORAFNA es la forma constitucional del nuevo pacto para materializar la integración de Navarra en la España de la Constitución democrática y de la Monarquía parlamentaria, en nuevas condiciones de reconocimiento de su condición de comunidad política y del ejercicio del derecho al autogobierno contenido en sus derechos históricos (Arts. 1 y 2). Pacto inmodificable unilateralmente (art. 71.1.). Así lo constata el preámbulo de la misma al declarar que lo acordado entre la Administración del Estado y de la Diputación Foral, se formaliza para su incorporación al ordenamiento jurídico como Ley Orgánica.

El artículo 2.2. LORAFNA reconoce que existe un espacio de autogobierno entre el reconocido por la Ley de 1841 y los derechos históricos: *Lo dispuesto en el apartado anterior no afectará a las instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional*. Nuevamente nos encontramos el mismo referente que en la Ley de 1839: la unidad constitucional como límite de los derechos históricos, como lo fue del régimen foral.

Esta ley orgánica reitera conceptos esenciales del sistema foral, tales como los derechos originarios e históricos irrenunciables (DA 1ª), el pactismo (preám-

---

<sup>20</sup> Tal procedimiento fue criticado e, incluso, tachado de anticonstitucional. Cuando en las Cortes se debatió el Amejoramiento algunos diputados aludieron a la irregularidad del procedimiento. MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Civitas, 1982, pp. 276-278. TOMÁS VILLARROYA, J., Proceso autonómico y observancia de la Constitución, *REDC*, 15 (1985), pp. 25-64.

bulo, arts. 45, 64, 69 y 71), el reconocimiento de la titularidad de la autonomía tributaria y financiera (art. 45), el sistema de modificación por la vía del consenso y del acuerdo (art. 71). En el ámbito competencial supone el reconocimiento de los derechos históricos, del contenido parcial de aquellos que era la realidad foral existente, dejando abierta la posibilidad de su ampliación competencial, al reconocer que sólo la unidad constitucional es el límite (arts. 3 y 39). Por primera vez el autogobierno navarro tiene el máximo nivel de reconocimiento normativo dentro de la organización del Estado.

El Amejoramiento es una norma democrática, porque la democracia es uno de los pilares del nuevo sistema político español (arts. 1, 10, 23, 66, etc. CE), que como valor sustancial alcanza a todos los ámbitos de poder político que existen en el mismo. Por primera vez, es el pueblo navarro el titular de los mismos, con reconocida capacidad de decisión (DT. 4ª CE; art. 11 y DA 2ª LORAFNA), de modo que no hay derechos históricos ni modelo institucional al margen de su voluntad democrática. Sin embargo en su elaboración el principio democrático directo cedió ante la prevalencia del principio del pacto y de la diferenciación en procedimientos, nomenclatura y contenido respecto a los estatutos de autonomía y las Comunidades. Su aprobación fue, en todo caso, democrática en su negociación y aprobación por las instituciones que lo eran en sí mismas.

## II. PROPUESTAS PARA EL CAMBIO NORMATIVO

Como se ha expuesto, la única reforma del Amejoramiento del Fuero fue la aprobada por Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo, respecto a los artículos 29 y 30, sobre la elección del Presidente del Gobierno de Navarra o Diputación Foral. Se eliminó el sistema automático sustituido por el de mayorías, se redujeron los plazos y se exigió que el candidato fuera parlamentario. Se atribuyó al Presidente la facultad de disolver el Parlamento y convocar elecciones para completar el mandato hasta el final del mismo.

La *Propuesta de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi* o *Plan Ibarretxe*, suscitó la demanda por el Grupo Parlamentario Socialista del Parlamento de Navarra de un informe jurídico, sobre su posible afección al estatus jurídico constitucional de la Comunidad Foral, en especial a sus disposiciones adicional primera y transitoria cuarta, señalando los cauces jurídicos que pudieran utilizar el Parlamento contra su aprobación y tramitación reglamentaria. El informe emitido el 30 de diciembre de 2003 concluyó afirmando que el texto de la propuesta era *manifiestamente contrario a la Constitución española* [...] y *ello repercute necesariamente en la posición jurídico-constitucional de Navarra ya que afecta al estatus reconocido a la misma* (arts. 1, 2, 64, 70 y DA 2ª LORAF-

NA). Afirmó que el Parlamento no disponía de cauce procesal para impugnar el Acuerdo del Gobierno Vasco aprobatorio, ni el de la Mesa del Parlamento Vasco que lo admitió a trámite<sup>21</sup>.

## 1. La Ponencia parlamentaria

La dinámica reformista de los Estatutos de Autonomía tuvo su reflejo en Navarra a partir de una iniciativa parlamentaria de Izquierda Unida de Navarra-Nafarroako Ezker Batua<sup>22</sup>, que dio lugar a la creación el 6 de noviembre de 2003 de una Ponencia sobre el *estudio, valoración y propuestas en materia de autogobierno en Navarra*. Sería su objeto *realizar un informe sobre la situación actual de nuestro autogobierno, así como de sus posibilidades para avanzar en el desarrollo del autogobierno de Navarra*<sup>23</sup>. Los grupos parlamentarios designarían sus representantes y presentarían sus propuestas, se contaría con la participación de terceros y el trabajo concluiría con un documento<sup>24</sup>.

El 20 de diciembre de 2004 el vocal designado unánimemente como relator señor Izu presentó un detallado y sistemático borrador de *Informe* de la Ponencia<sup>25</sup>. Lo configuró en conclusiones sobre la estructuración territorial del Estado, y la inserción de la Comunidad Foral en el Estado autonómico. Incorporó un anexo sobre la asunción de las competencias (I), y otro sobre la actividad legislativa del Parlamento de Navarra desde su constitución (II). Realizó propuestas sobre:

---

<sup>21</sup> TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno de Vasconia. Desarrollo y crisis, VII*, Donostia-San Sebastián: FEDHAV, 2006, pp. 773-786.

<sup>22</sup> Había sido elaborado por D. Miguel Izu y formulada por medio de una moción presentada el 6 de octubre de 2003, acompañada de un anexo con la propuesta titulada *Profundizando el autogobierno de Navarra en un marco federal*. IZU, M., Ideas para mejorar el Amejoramiento, *Diario de Noticias*, 2 y 3 de diciembre de 2009, p. 5. *Navarra como problema. Nación y nacionalismo en Navarra*, Madrid: Biblioteca Nueva, 2001.

<sup>23</sup> Sobre el proceso seguido en la Ponencia: TAMAYO SALABERRÍA, V., *Vasconia, La reivindicación...*, *op. cit.*, pp. 249-271.

<sup>24</sup> Así lo acordó la Comisión de Régimen Foral en sesión del 6 de noviembre de 2003, BOPN 20, de 13 de noviembre. Por acuerdo de la Mesa de la Cámara de 9 de febrero de 2004 se designaron miembros integrantes: por UPN la señora Salanueva, por Aralar el señor Zabaleta, por el PSN el señor Lizarbe sustituido posteriormente por el señor Puras, por IU-NEC el señor Izu, por EA la señora Errazti, por el PNV el señor Etxegarai, y por el CDN el señor Alli. La Ponencia se constituyó el 17 de febrero de 2004. Los grupos propusieron diversas compareencias. Se hizo necesario prorrogar el plazo inicial de cuatro meses por sucesivos acuerdos de la Mesa, que alcanzaron desde marzo del 2004 hasta el mismo mes del 2007. JIMENO ARANGUREN, R., *Los derechos históricos...*, *op. cit.*, pp. 345-346.

<sup>25</sup> TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno...*, *op. cit.*, pp. 824-851. TAMAYO SALABERRÍA, V., *Vasconia. La reivindicación...*, *op. cit.*, pp. 253-254.

- El ámbito competencial de Navarra (1ª): sistema de distribución competencial, y proceso de transferencias a Navarra.
- La participación ciudadana en las decisiones sobre su futuro (2ª): por medio de la democracia directa, el protagonismo del Parlamento, la reforma constitucional y la DT 4ª CE.
- El reforzamiento de la participación de Navarra en las instituciones comunes del Estado (3ª): Conferencias Sectoriales, Conferencia de Presidentes, Senado y otros órganos del Estado.
- La cooperación con otras Comunidades Autónomas (4ª): conforme a las previsiones de los artículos 145.2 CE y 70 LORAFNA, y las previsiones comunitarias de cooperación interregional.
- La participación en las instituciones de la Unión Europea (5ª).
- La mejora del funcionamiento de las instituciones (6ª): facultad de disolución del Parlamento, superar los límites al número de sesiones; establecer un pacto local; regular los decretos-leyes forales, y política lingüística.

En enero de 2005 la Ponencia acordó trasladar el documento a los distintos grupos para que formularan sus propuestas<sup>26</sup>. Además de las realizadas por los grupos, hicieron aportaciones la Defensora del Pueblo con respecto a la institución y su reconocimiento en la Ley Orgánica<sup>27</sup>, y el Presidente de la Cámara de Comptos sobre el artículo 18 del Amejoramiento<sup>28</sup>. En octubre de 2005 el Letrado-Secretario de la Ponencia elaboró un cuadro sinóptico de las propuestas de los grupos susceptibles de tratamiento para lograr un consenso o respaldo mayoritario, así como de sus posiciones<sup>29</sup>.

Con fecha 8 de noviembre el relator señor Izu realizó un nuevo Informe de la Ponencia, que esta consideró como posible borrador, dando un plazo de enmiendas de supresión, modificación o adición conforme al método legislativo, hasta el 30 de enero de 2006. Las formularon todos los grupos. Tras su estudio, el Letrado-Secretario elaboró con fecha 1 de marzo de 2006 un Borrador de Informe recogiendo el estado del debate, las posibles conclusiones y la posición

---

<sup>26</sup> Inicialmente previsto hasta el 15 de febrero, que fue prorrogado por la Mesa del Parlamento hasta el 30 de junio de 2005, por sus acuerdos de 21 de junio y 13 de diciembre de 2004; 14 de febrero, 21 de marzo, 16 de junio y 21 de octubre de 2005, y 20 de febrero de 2006.

<sup>27</sup> TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno...*, op. cit., pp. 888-902.

<sup>28</sup> TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno...*, op. cit., pp. 935-940.

<sup>29</sup> Anejo I. En sesión del Parlamento de Navarra de 13 de octubre de 2005 se celebró el debate sobre el estado de la Comunidad en el que se aprobó, a propuesta del PSN, una resolución sobre la consolidación de Navarra como comunidad histórica propia y diferenciada en el marco del Estado de la autonomías en la misma línea de sus propuestas en la Ponencia. *Diario de sesiones*, 56, de 13 de octubre de 2005.

de cada uno de los grupos respecto a ellas. Remitió una propuesta con ocho conclusiones, de las que se conoció en la sesión de 20 de marzo de 2006. A lo largo de todo el proceso, la Ponencia fue solicitando de la Mesa sucesivas prórrogas<sup>30</sup>, que fueron acordadas fijándose como plazo final el 31 de marzo de 2007.

En sesión de la Ponencia de 19 de marzo de 2007 se constató por unanimidad de los Grupos Parlamentarios *la imposibilidad de realización de un Informe mínimamente satisfactorio para todos ellos*, acordando concluir los trabajos *sin proceder a la elaboración del Informe sobre la materia que le fuera encomendado por la Comisión del Régimen Foral mediante acuerdo de 10 de noviembre de 2003*. Habían transcurrido tres años y cuatro meses, prácticamente toda la legislatura.

Durante el trabajo de la ponencia, el Grupo Parlamentario de IU-NEB presentó en la Cámara dos iniciativas de orden institucional en directa relación con el autogobierno. La primera fue una moción de 3 de mayo de 2004 instando al Gobierno Central a que elaborase y remitiera a las Cortes Generales un Proyecto de Ley Orgánica que transfiera a las Comunidades Autónomas *las facultades de convocatoria de referéndum en materias propias de su competencia, así como la autorización de la convocatoria de consultas populares de ámbito local*. Fue aprobada por unanimidad en sesión plenaria de 24 de junio de 2004<sup>31</sup>. La segunda fue una declaración sobre el

derecho de los navarros y navarras a decidir sobre su futuro de forma directa y democrática dentro de los cauces políticos establecidos [...] rechazan cualquier reforma de la Constitución española que suponga la supresión del único mecanismo de decisión directa de la ciudadanía navarra, mediante referéndum, que se contiene en la misma.

Se refería a lo dispuesto por la DT 4ª CE y DA 2ª LORAFNA. Fue aprobada mayoritariamente con el voto en contra de UPN, quien venía exigiendo, desde sus orígenes, su derogación<sup>32</sup>.

## **2. Las propuestas de reforma formuladas por los Grupos Parlamentarios constitucionalistas**

La legislatura 2003-2007 fue perdida en materia de incremento real del autogobierno, porque no hubo voluntad política en plantearlo, más allá de salir

---

<sup>30</sup> Por sus acuerdos de 21 de junio y 13 de diciembre de 2004; 14 de febrero, 21 de marzo, 16 de junio y 21 de octubre de 2005, y 20 de febrero de 2006.

<sup>31</sup> TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno de Vasconia...*, op. cit., pp. 798-805.

<sup>32</sup> TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno de Vasconia...*, op. cit., pp. 806-818.

del paso con la Ponencia creada, que entretuvo a los partidos políticos parlamentarios en propuestas y enmiendas, pero sin acuerdo final.

A efectos expositivos las clasificamos entre los dos grupos y actitudes fundamentales que existen en la Cámara respecto a la consideración de la Comunidad Foral, a su marco constitucional y de autogobierno: los partidos constitucionalistas (UPN, PSN, CDN e IU) y los nacionalistas vascos (Aralar, EA y PNV, actualmente integrados en Nafarroa Bai-NABAI). A su vez, dentro de cada uno de estos bloques existen distintas opciones ideológicas en la ubicación desde la derecha a la izquierda, que, en el aspecto institucional son menos diferenciadoras que la clasificación anterior<sup>33</sup>.

En una primera valoración se entiende que, desde sus propias actitudes respecto al orden constitucional, fueran muy distintas las propuestas. Las realizadas por UPN, PSN y CDN partieron de la Constitución y del valor de la LORAFNA, con variaciones, que fueron mayores por parte de IU. Por el contrario, los partidos nacionalistas vascos (Aralar, EA y PNV, finalmente con la aportación de NABAI) formularon reformas sustantivas, separadas del orden constitucional, y en línea con la propuesta de Ibarretxe.

De entre los partidos constitucionalistas sólo IU tomó la iniciativa y mantuvo una clara actitud de trabajo y voluntad de producir resultados. El resto asumieron la creación de la Ponencia y participaron en ella, pero sin propósito de lograr un acuerdo que llevase a plantear al Gobierno del Estado el inicio de proceso de reforma de la LORAFNA. El PSN porque no creía conveniente suscitar otra reforma autonómica, en un momento en que el Gobierno estaba enredado con el Plan Ibarretxe, el Estatuto de Cataluña y los debates suscitados en otras Comunidades. Los partidos del Gobierno (UPN y CDN) siguieron esa misma dinámica por entender que era necesario contar con el PSN y conveniente esperar al desarrollo de las reformas estatutarias y a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Se consideró imprudente, en un momento de efervescencia política suscitada por el *Plan Ibarretxe*, y autonómica por las reformas estatutarias, plantear cuestiones sobre el alcance del autogobierno comprendido en los *derechos históricos*. Por otra parte, el proceso de pacificación iniciado por el Gobierno por medio del diálogo con ETA podía dar lugar a un nuevo escenario en el que la inexistencia de la violencia radical pudiera plantear una modificación de las actitudes. Estas circunstancias no ayudarían a las posibles reivindicaciones que se planteasen desde la Comunidad Foral.

---

<sup>33</sup> TAMAYO SALABERRÍA, V., *Vasconia. La reivindicación...*, op. cit., pp. 255 y ss., los clasifica en *navarristas* de derecha (UPN y CDN) y de izquierda (PSN e IU). No lo hace respecto a las opciones nacionalistas que, sin embargo, permiten una clasificación similar: centro-derecha (PNV), centro-izquierda (EA) e izquierda-abertzale (Aralar).

Por su parte, los grupos parlamentarios nacionalistas participaron en la Ponencia y presentaron sus propuestas alternativas al marco constitucional, porque en su mayor parte excedían de las posibilidades de la Constitución y la Ley Orgánica, como se había demostrado con el Plan Ibarretxe. Inicialmente fueron distintas las formuladas por Aralar y el PNV, aunque en el momento final hubo una conjunta de la nueva coalición (NABAI).

La utilidad de la labor de la Ponencia puede cifrarse en haber permitido que todos los partidos políticos con presencia en el Parlamento formularan sus propuestas, y conocer los acuerdos y desacuerdos cara a una futura reforma de la LORAFNA<sup>34</sup>. Supuso una situación similar a la producida en el Parlamento Foral de 1979 en el que todos los grupos participaron en la elaboración y aprobación de las *Bases de Reintegración*, aunque no lo hicieron en la posterior negociación de la LORAFNA.

## 2.1. Unión del Pueblo Navarro (UPN)

Sus propuestas iniciales al borrador de la Ponencia fueron las siguientes<sup>35</sup>:

1ª. En el supuesto de disolución anticipada del Parlamento, se abriría un período legislativo completo de cuatro años.

2ª. Modificar la Disposición Adicional Segunda para que:

cualesquier alteración del estatus constitucional de Navarra como Comunidad Foral requiera contar con la voluntad favorable de sus instituciones a la alteración propuesta y el posterior refrendo libre y democrático del pueblo navarro. De este modo, sólo las personas de esta Comunidad decidirán sobre su futuro basado en la unidad constitucional.

3ª. Se propuso trasladar al Gobierno la supresión de la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución, y suprimir su invocación en la LORAFNA (DA 2ª)<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> TAMAYO SALABERRÍA, V., *Vasconia. La reivindicación...*, op. cit., pp. 255-264.

<sup>35</sup> TAMAYO SALABERRÍA, V., *Vasconia. La reivindicación...*, op. cit., pp. 255-257. *Autogobierno...*, op. cit., pp. 887-888. JIMENO ARANGUREN, R., *Los derechos históricos...*, op. cit., pp. 348-349.

<sup>36</sup> El epígrafe 3.1. de la Ponencia Política de su 7º Congreso, de marzo de 2005, exigía para modificar la Constitución un consenso similar al alcanzado en 1978, y el *apoyo del Grupo Popular en las Cortes Generales, es decir, del Partido Popular y de Unión del Pueblo Navarro*. Afirmaba que *en el contexto de una eventual reforma de la Constitución de 1978 anunciada por el Gobierno socialista, UPN planteará la supresión de la Disposición Transitoria Cuarta. En paralelo con esta supresión, promoveremos la modificación de la Disposición Adicional Segunda del Amejoramiento del Fuero, a*

4ª. Introducir las reformas necesarias en la Constitución y la LORAFNA para posibilitar la presencia de las instituciones del Régimen Foral en las instituciones europeas.

5ª. Establecer la participación de las instituciones navarras en el Senado si se modificara la Constitución para la Cámara Alta.

6ª. Ampliar las competencias exclusivas y compartidas explícitas de la LORAFNA hasta agotar las implícitamente previstas por el artículo 39.c) y cuantas solicite el Gobierno de Navarra en el marco de la unidad constitucional<sup>37</sup>.

En las enmiendas formuladas al Informe de la Ponencia en enero de 2006, incorporó los siguientes elementos:

a) Mantenimiento en el Gobierno de la iniciativa para la reforma del Amejoramiento, *porque se reafirma el carácter de bilateralidad*.

b) En relación con el sometimiento de las reformas a referéndum, justificó como premisa de su propuesta su inaplicación al texto inicial<sup>38</sup>:

La razón de no haberse sometido a referéndum obedece a una razón de carácter jurídico: Navarra no se convertía en Comunidad Autónoma ni estaba dotándose de un Estatuto de autonomía del artículo 151, único instrumento jurídico que podía garantizar la asunción de competencias reservadas en principio al Estado en virtud del artículo 149. El Amejoramiento se hizo para acomodar el Fuero al nuevo concepto de unidad constitucional subyacente en la Constitución de 1978. Por lo tanto, las nuevas competencias asumidas pasaban a integrarse en el régimen foral para convertirse en competencias forales. Además, se garantizaban las competencias forales históricas. El Amejoramiento no supone el nacimiento de las instituciones forales, sino su transformación en un régimen puramente parlamentario [...]. Se trataba por tanto de un pacto no para la actualización general del régimen foral –según la expresión del párrafo segundo de la Disposición Adicional– sino de un pacto para la reintegración y el mejoramiento del Fuero preexistente o preconstitucional. Por todas estas razones, no se consideró oportuno someterlo a referéndum. [...] Se trató, por tanto, de una cuestión puramente de principios que no reduce en modo alguno

---

*fin de eliminar la referencia a la citada Disposición Transitoria Cuarta a los efectos de establecer que cualquier alteración del «status» constitucional de Navarra como Comunidad Foral deberá contar con la voluntad de sus instituciones y el refrendo libre y democrático del pueblo navarro.* JIMENO ARANGUREN, R., Los derechos históricos..., *op. cit.*, p. 339, invoca la escisión protagonizada por Jesús Aizpun con la UCD por causa de la DT 4ª CE. Desde sus ámbitos ideológicos se sostuvo la *extinción* de la disposición constitucional: MEDRANO BLASCO, L. F. (coord.), *La extinción de la disposición transitoria cuarta de la Constitución española*, Pamplona, 1988.

<sup>37</sup> TAMAYO SALABERRÍA, V., *Vasconia. La reivindicación...*, *op. cit.*, pp. 258-260, 943-948, 986-997; *Autogobierno...*, *op. cit.*, pp. 934-935, 1003-1005.

<sup>38</sup> TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno...*, *op. cit.*, pp. 1003-1004.

el carácter democrático del texto acordado con el Estado. [...] El Parlamento Foral aprobó las Bases de negociación previamente remitidas por la Diputación Foral y ratificó el acuerdo alcanzado con el Gobierno. El Amejoramiento posee pues plena legitimidad democrática<sup>39</sup>.

Finamente adujo sobre su aplicación actualmente:

no para cualquier tipo de reforma –como por ejemplo, se refieren a una ampliación competencial–, sino cuando se trate de una alteración del *status* constitucional de Navarra que afecte a la naturaleza y permanencia como Comunidad Foral. Asimismo, cualquier modificación de las nuevas normas de reforma del Amejoramiento debería someterse a referéndum<sup>40</sup>.

c) Afirmó que para la defensa de los *hechos diferenciales constitucionales* sólo debían utilizarse los cauces del Amejoramiento: la Junta de Cooperación, la Junta Arbitral del Convenio Económico y el Tribunal Constitucional, sin atribuírsela al Senado.

d) Propuso modificar la DA 2ª LORAFNA en el sentido de que:

cualquier alteración del *status* constitucional de Navarra como Comunidad Foral requiera contar con la voluntad favorable de sus instituciones a la alteración propuesta y el posterior refrendo libre y democrático del pueblo navarro. De este modo, sólo las personas de esta Comunidad decidirán sobre su futuro basado en la unidad constitucional.

e) Respecto a la DT 4ª CE propuso

trasladar al Gobierno de la Nación la supresión de la Disposición Transitoria Cuarta del texto constitucional y, por tanto, su referencia en la LORAFNA.

f) Respecto a las competencias exclusivas y compartidas previstas en la LORAFNA propuso *agotar las implícitamente establecidas en el artículo 39-c) y cuantas sean solicitadas por el Gobierno de Navarra en el marco de la unidad constitucional*.

## 2.2. Partido Socialista de Navarra (PSN)

Sus propuestas se recogieron en un documento titulado *Bases de la Reforma para la Profundización del Autogobierno de la Comunidad Foral de Navarra, para su debate y aprobación en esa Ponencia*, que fue presentado el 31

<sup>39</sup> JIMENO ARANGUREN, R., Los derechos históricos..., *op. cit.*, p. 343.

<sup>40</sup> Excluyó del régimen de consultas en materia de competencia de la Comunidad Foral a la reforma del Amejoramiento o al estatus de Navarra como tal Comunidad por disponer de normas específicas a este fin, como era la negociación planteada por iniciativa exclusiva del Gobierno.

de mayo de 2005<sup>41</sup>. A partir del respeto que la Constitución establece para el régimen foral, afirmaron el valor de la LORAFNA como marco del autogobierno de Navarra que precisaría de algunos ajustes con base en los principios/objetivos de su consolidación como comunidad política histórica, propia y diferenciada, el reconocimiento de su pluralidad política y social; el desarrollo de la realidad institucional con vocación de integración como garantía de convivencia; la profundización de la democracia, eficacia y eficiencia de las Instituciones; el mantenimiento de las relaciones bilaterales con el Estado desde la perspectiva multilateral: las relaciones de cooperación con otras administraciones; el fortalecimiento de la Administración local; la garantía de los derechos y deberes ciudadanos; el desarrollo sostenible; la autonomía financiera solidaria, y la *asunción del carácter estatuario de la reforma*.

Las propuestas para la reforma se centraron en los siguientes aspectos:

1. Respecto a la naturaleza del régimen y sus instituciones propusieron:

a) La consolidación de Navarra como comunidad propia y diferenciada:

Navarra debe consolidar y asegurar su estatus político e institucional como Comunidad Foral, propia y diferenciada, que tiene como referencia la Constitución española y el Amejoramiento como plenas garantías de los derechos y libertades públicas, del desarrollo económico y de la igualdad social.

b) La introducción en la reforma de su sometimiento a referéndum respecto a las reformas sustanciales del Amejoramiento.

c) La disolución del Parlamento y anticipo electoral por parte del Presidente por un período completo de cuatro años.

d) Número máximo y período de sesiones, cuya determinación quedará en manos del Parlamento.

e) Incorporar las nuevas instituciones de control, consulta y asesoramiento creadas y su régimen, principios y régimen de mayorías cualificadas para la elección de sus cargos;

f) Regular en un título la Administración Local en cuanto a organización territorial, competencias propias e impropias, suficiencia financiera, relaciones con la Administración de la Comunidad Foral, definición del mapa político-administrativo.

---

<sup>41</sup> Había sido aprobado por el Comité Regional del PSN-PSOE en sesión celebrada en Tudela el 28 de mayo de 2005. TAMAYO SALABERRÍA, V., *Vasconia. La reivindicación...*, op. cit., pp. 258-260; *Autogobierno...*, op. cit., pp. 943-948, 986-997. JIMENO ARANGUREN, R., *Los derechos históricos...*, op. cit., pp. 352-353.

g) Administración de Justicia, con la reforma de la LOPJ para la atribución al Tribunal Superior de Justicia del conocimiento de los recursos, salvo el de casación para la unificación de doctrina ante el Tribunal Supremo.

## 2. Sobre el régimen de competencias:

Propuso culminar el proceso de las pendientes y la atribución de otras de carácter participativo en el ejercicio de las estatales sobre planificación y ordenación general de la actividad económica, infraestructuras, energética, hidrológica, I+D+i, y asuntos europeos en cuanto afecte a sus competencias e intereses. Todo ello encajado en el papel del Senado derivado de la reforma constitucional prevista.

## 3. En relación con la democracia:

a) Plantearon potenciar la participación; reconocer al Parlamento la iniciativa para la reforma de la LORAFNA, elaborando las bases de la misma y seguir su negociación. Otro tanto respecto al Convenio Económico con iniciativa para instar el procedimiento.

b) Sobre la participación y seguimiento de los asuntos europeos participar en los procedimientos de seguimiento y evaluación parlamentaria en las fases ascendente de formación de la voluntad estatal, y descendente de ejecución de las políticas comunitarias.

c) Agilizar el impulso y control parlamentario del gobierno, con el fin de conseguir la mayor cercanía a los problemas, inquietudes y necesidades ciudadanas.

## 4. Sobre las libertades, derechos y deberes de ciudadanía:

Propusieron establecer un elenco de objetivos y derechos sociales, y un sistema de garantías de los mismos, así como de acceso a servicios y prestaciones de calidad por sistemas públicos de prestación social en ejercicio de los derechos a la salud, la educación, la vivienda, los servicios sociales, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y a los recursos para la cohesión social y la abolición de la discriminación.

## 5. Con respecto a la cooperación con otras comunidades:

Partieron de la necesidad de multiplicar las relaciones de cooperación, estableciéndolas multidireccionales, bilaterales o multilaterales en materias e intereses comunes. A tal fin era preciso dotarse de medios más ágiles que los previstos por el artículo 70 LORAFNA, excesivamente rígidos y formales, por medio de mecanismos alternativos más flexibles y versátiles<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> JIMENO ARANGUREN, R., *Los derechos históricos...*, *op. cit.*, p. 353, observó que en el PSN conviven dos bandos, *uno más progresista, de izquierdas, y con concesiones al vasquismo –como lo*

## 6. Sobre las relaciones con la Unión Europea:

Propusieron el incremento de la presencia ante sus órganos, en las delegaciones estatales, en instituciones y organismos regionales, incorporándose a la Ley tales previsiones.

## 7. Con relación a la organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas:

Invocaron los principios del artículo 103 CE y de los propios del Derecho comunitario, así como la optimización de la organización de aquellas, incluso con medios de gestión conjunta por medio de Agencias Públicas Forales participadas por las Administraciones foral y local.

Concluyó con su compromiso de *defensa del estatus político, jurídico e institucional de Navarra como Comunidad propia y diferenciada*, con una profundización del autogobierno solidaria y garantista de los derechos. Propugnó para la reforma el *máximo consenso, no la simple mayoría matemática*, con la emisión de un informe del Consejo de Navarra, respeto de los procedimientos y *culminar con la ratificación en referéndum*. Finalmente, consideró

que una reforma del Amejoramiento debe llevarse adelante con serenidad y seriedad, debe ser fruto del acuerdo político y debe pretender ser un instrumento de utilidad para la vida de las personas con el mejoramiento de la democracia, el perfeccionamiento de las instituciones, el progreso económico y del bienestar y la igualdad de oportunidades de las personas.

El la fase de enmiendas al Informe de la Ponencia, el PSN formuló treinta y dos presentadas el 30 de enero de 2006<sup>43</sup>:

La primera con respecto a la parte introductoria con contenido histórico sobre la foralidad y el Amejoramiento, con un último punto de carácter conclusivo: *La Comunidad Foral diseñada desde el marco de la Constitución española de 1978 por el Amejoramiento del Fuero ha quedado definitivamente institucionalizada*. No era obstáculo para revisar y mejorar aspectos actualizables adaptándola a la actual realidad institucional.

Otras enmiendas propusieron incorporar adiciones y reformas del texto con varios fines, algunos ya enumerados en el documento anterior<sup>44</sup>:

---

*muestra su impulso al órgano común con la CAV de 1996 [...]–; y otro, el actualmente imperante, navarra y cercano a UPN, del que le diferencian determinadas políticas sociales. En esta ambigüedad, sus posiciones respecto de la foralidad actual o los Derechos históricos no aparecen nítidamente exteriorizadas en la Ponencia de autogobierno. Sobre la aportación del PSN a la cooperación con la Comunidad Autónoma Vasca: ALLI ARANGUREN, J. C., *La Cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra*, Donostia-San Sebastián, 2004, pp. 232 y ss.*

<sup>43</sup> TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno...*, op. cit., pp. 986-997.

<sup>44</sup> Se citan con el número correspondiente a su ingreso en el Registro del Parlamento.

a) Respecto a los derechos políticos y sociales consideró que su reconocimiento formal era propio de la Constitución, pudiéndose incorporar el compromiso de contribuir a hacerlos efectivos en la Comunidad (2). Posteriormente propuso *incorporar una mención expresa de los derechos y deberes políticos, económicos y sociales básicos, así como de los objetivos de las políticas y de las medidas para su realización, que se hallan recogidos y descritos en las diferentes Cartas de Derechos de ámbito internacional, europeo y nacional* (29).

b) En cuanto al orden institucional se hizo referencia a su *consolidación como comunidad política histórica, propia y diferenciada inserta en la España constitucional y en la Unión Europea* (3); profundización de la democracia, eficacia y eficiencia institucionales (4); *relaciones bilaterales con el Estado desde el reconocimiento de la perspectiva multilateral con la que éste deberá desarrollarlas* (5); fortalecimiento de la Administración Local (6 y 30); *autonomía financiera solidaria con todos los ciudadanos y ciudadanas de España a través del Convenio Económico* (7); instar al Gobierno a remitir al Parlamento un documento de Bases para la profundización del Autogobierno de la Comunidad Foral (31).

c) Participación del Parlamento en la reforma del Amejoramiento con iniciativa para la elaboración de bases y seguimiento de su negociación (9 y 10). Elecciones por períodos de cuatro años, incluso tras su disolución (14).

d) Sometimiento a referéndum de las reformas sustanciales del Amejoramiento (12 y 13).

e) Incorporación del régimen de las instituciones de control, funciones, garantías y mayorías cualificadas para el nombramiento (17).

f) Culminación del proceso de transferencias elaborando un calendario y negociándolas (23), enumerando como nuevas (24):

la protección civil y atención de emergencias con el límite de los casos de catástrofe o calamidad pública que sean de carácter nacional o supracomunitario y exijan una regulación y dirección por parte de las instituciones del Estado, así como el reconocimiento de la participación efectiva en: la elaboración de la planificación y ordenación general de la actividad económica, de acuerdo con lo establecido en el art. 131 de la Constitución; en la planificación de infraestructuras; en la planificación energética; en la planificación hidrológica; en el diseño de las políticas de I+D+i; y, en los asuntos europeos, en cuanto afecte a sus competencias e intereses. Ello, en todo caso, desde el debido encaje con el papel que al Senado se le encomiende en la reforma constitucional prevista.

g) Incremento de la cooperación multidireccional, bilateral y multilateral entre las Comunidades, con instrumentos más ágiles que los previstos por el artículo 70 LORAFNA, demasiado rígidos y formales, buscando instrumentos

alternativos flexibles y versátiles, que se justificaba en la necesidad de *centrar la orientación de reforma sin referir valoraciones políticas añadidas* (26).

h) Inserción de la Comunidad en la realidad europea con presencia en los centros de decisión que afecten a materias de su competencia, y en los distintos órganos e instituciones, con iniciativa para iniciar procedimientos ante el Tribunal de Justicia, Comité de las Regiones, etcétera (28).

### 2.3. Convergencia de Demócratas de Navarra (CDN)

El documento de *valoración y propuestas en materia de autogobierno en Navarra*, fue presentado el 31 de mayo de 2005. Está integrado por una parte expositiva y un conjunto de propuestas precisadas en su contenido<sup>45</sup>.

Partió afirmando que la Comunidad Foral de Navarra *tiene un sistema de competencias, plasmación y reconocimiento actual de los derechos históricos*, que admite ampliación dentro del espacio de la *unidad constitucional* [...] *se sitúa dentro de las comunidades con mayor capacidad de autogobierno en un claro progreso sobre situaciones históricas precedentes*. Sin embargo,

el modelo del Amejoramiento [...] no cierra el proceso de desarrollo del autogobierno, sino que aspira a incrementarlo hasta el límite de la unidad constitucional, por cuanto los derechos históricos del pueblo navarro inherentes a su identidad y autogobierno son superiores a los que dicha Ley reconoce, de modo que pueden incrementarse por los medios previstos en la Constitución y el propio Amejoramiento.

Constató como la Constitución y la LORAFNA habían hecho posible la institucionalización democrática de Navarra y el progreso de su capacidad de autogobierno, a cuyo amparo se ha producido un importante progreso y evolución social, demostrando que el Gobierno directo es mejor para los pueblos de España en general y para el navarro en particular. Defendió la necesidad de potenciar el Parlamento hasta el punto de tomar la iniciativa para la reforma de la LORAFNA, que hoy está reconocida exclusivamente al Gobierno:

conseguir mayor autogobierno y un sistema de democracia parlamentaria totalmente integrado en el modelo constitucional, de modo que el Parlamento como institución representativa del pueblo navarro sea la máxima institución de la Comunidad y pueda cumplir sus funciones de investidura y control de la acción de gobierno. A tal fin debe establecerse que pueda ser el Parlamento quien inicie el procedimiento de modificación de la LORAFNA.

<sup>45</sup> TAMAYO SALABERRÍA, V., *Vasconia. La reivindicación...*, op. cit., pp. 257-258. TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno...*, op. cit., pp. 931-934, 940-943, 980-985. JIMENO ARANGUREN, R., *Los derechos históricos...*, op. cit., pp. 350-352.

Entendió que era necesario *establecer un nuevo espacio político para su negociación con el Estado, en el que se reconozcan sus derechos históricos, sus elementos de diversidad y la máxima expresión de su autogobierno*. Propuso que se estableciera el acuerdo sobre los siguientes aspectos:

A) Definir un nuevo marco del autogobierno derivado de los derechos históricos, por medio de un nuevo pacto con el Estado, a partir del actual contenido mínimo que en ningún caso implicará renuncia al pleno ejercicio de las competencias derivadas de los derechos históricos. Lo concretó en dieciséis puntos, de los que se destacan los siguientes:

a) Derechos del pueblo navarro al autogobierno:

Reconocer que el derecho de autogobierno del pueblo navarro se concreta en sus instituciones y en el Acuerdo con el Estado [...] en que aquel se integra como nacionalidad histórica, titular de derechos históricos y plena identidad política e institucional (1). El pueblo navarro es el *sujeto directo de la constitución de la Comunidad Foral, titular de los derechos históricos y del poder de disposición sobre sus instituciones, estableciendo la plenitud del principio democrático en todo el modelo institucional* (2).

b) Estado social y democrático de Derecho:

Se han de organizar las instituciones y la actividad política de la Comunidad Foral conforme a sus principios, reconociendo los derechos a la libertad, igualdad, solidaridad y las prestaciones que hagan efectiva la igualdad de oportunidades propias del Estado de bienestar (3).

c) Democracia parlamentaria:

Como medio de expresar el principio democrático, que exige la adecuación del régimen de funcionamiento institucional al modelo constitucional de democracia parlamentaria en cuanto a su reforma, incluida su aprobación por referéndum del nuevo régimen institucional que se establezca en la reforma (4).

Implica que el Parlamento sea reconocido como la institución máxima de la Comunidad, que representa al pueblo navarro y a su soberanía, con total autonomía organizativa, normativa y financiera (5). Se le atribuiría capacidad para poder someter a consulta ciudadana las decisiones políticas que considere de trascendencia, que serán convocadas por el Presidente del Gobierno (6).

d) Institucionalización por medio del Parlamento:

Correspondería al Parlamento la aprobación de la reforma y su sometimiento a referéndum (4); autonomía organizativa, normativa y financiera (5); sometimiento a consulta de decisiones políticas trascendentes (6); institucionalización y normación de las instituciones (7); iniciar el proceso de reforma del Amejoramiento y negociarlo con el Estado junto con el Gobierno (7); deber de

comparecencia ante el Parlamento (8); modificación del régimen de sesiones (15); período legislativo completo de cuatro años tras su disolución (16).

e) Presidencia del Gobierno:

Limitación a dos mandatos (9); máxima autoridad en los estados de alarma, excepción y sitio, y en materia de protección civil (10).

f) Tribunal Superior de Justicia:

Agotará las instancias, salvo el recurso de casación para unificación de doctrina ante el Tribunal Supremo, y resolución de conflictos de competencia y jurisdicción (13); reestructuración del Consejo General del Poder Judicial con un Consejo territorial (14).

B) El Estado transfiera y delegue las facultades correspondientes a materias de titularidad estatal, que por su propia naturaleza, fueran susceptibles de transferencia y delegación (art. 150.2 CE). Afectaría a todas las estatales del artículo 149.1 CE *que no afecten a la unidad constitucional* que son la referidas a las condiciones básicas de la igualdad, régimen de la nacionalidad y la extranjería, relaciones internacionales, Defensa y Fuerzas Armadas, Administración de la Justicia, legislación mercantil, penal, penitenciaria, procesal y laboral.

C) Presencia en las instituciones europeas, con las concreciones que se realizan.

D) Establecer en Navarra la Administración única, recibiendo la delegación de las competencias estatales, salvo las señaladas como exclusivas y excluyentes del Estado.

E) Negociación con el Estado, previamente a su aprobación, cuanto pueda afectar a las competencias de Navarra en normas, medidas y políticas económicas, sociales, energéticas, de infraestructuras y otras con los mismos efectos.

F) Participación en la reforma del régimen del Senado para convertirlo en cámara de representación territorial.

## 2.4. Izquierda Unida (IU)

El Grupo Parlamentario IUN-NEB tuvo el liderazgo del proceso a partir de su iniciativa de 6 de octubre de 2003 para la creación de la Ponencia. Presentó una moción que dio lugar al acuerdo del Pleno del Parlamento de 24 de junio de 2004, por la que se instó al Gobierno a que elaborase y remitiese a las Cortes Generales un Proyecto de Ley Orgánica para transferir a las Comunidades Autónomas la facultad de convocatoria de referéndum en materias de su competencia y las autorizaciones de la convocatoria de consultas de ámbito

local, que fue aprobada por unanimidad<sup>46</sup>. Por su iniciativa, se aprobó el 25 de junio otra Moción declarando el derecho de los navarros y navarras *a decidir sobre su futuro de forma directa y democrática, dentro de los cauces políticos establecidos*<sup>47</sup>.

Además del documento inicial de 6 de octubre de 2003, del que arrancó el acuerdo de la Comisión de Régimen Foral de 6 de noviembre de 2003, presentó el 2 de febrero de 2005 el mismo documento titulado *Profundizando en el autogobierno de Navarra en un marco federal*<sup>48</sup>. Todo su posicionamiento se realizó desde su posición ideológica de *izquierda federalista, sin abanderar ninguna causa foral como elemento identitario de Navarra*<sup>49</sup>.

El extenso documento se puede resumir en los siguientes puntos, a partir de un posicionamiento por un *Estado Federal, Plurinacional, Democrático y Solidario, que se puede alcanzar tras un proceso de desarrollo federalizante de nuestra Constitución*. Se propusieron medidas respecto a la estructura del Estado y de profundización del autogobierno de Navarra, con base en la voluntad de convivencia y el reconocimiento de la soberanía de la ciudadanía navarra (los derechos sociales, democráticos y civiles), con las siguientes medidas para profundizar en el autogobierno:

A Las reformas de la estructura del Estado en sentido federal se cifraron en cuanto a los siguientes aspectos:

a) Recuperación del papel político del autogobierno.

Por medio de la transferencia efectiva de las competencias atribuidas por los Estatutos y su incremento por la delegación o transferencia por medio de Ley Orgánica.

b) Reforma del Senado.

Para convertirlo en Cámara de representación territorial, formada por las Comunidades Autónomas, con competencias legislativas y de control del Gobierno en materia autonómica y estructura territorial del Estado, así en cuestiones comunitarias que les afecten.

c) Presencia y participación de las Comunidades en las instituciones estatales.

<sup>46</sup> TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno...*, *op. cit.*, p. 798.

<sup>47</sup> TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno...*, *op. cit.*, pp. 806-818.

<sup>48</sup> TAMAYO SALABERRÍA, V., *Vasconia. La reivindicación...*, *op. cit.*, pp. 260-261. TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno...*, *op. cit.*, pp. 852-862, 949-953. JIMENO ARANGUREN, R., *Los derechos históricos...*, *op. cit.*, pp. 353-356.

<sup>49</sup> JIMENO ARANGUREN, R., *Los derechos históricos...*, *op. cit.*, p. 354.

Respecto a la designación de los miembros del Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Consejo Económico y Social, Consejo de TVE, etcétera.

d) Modificación de las leyes estatales invasoras de las competencias autonómicas.

Con referencia a la legislación básica o transversal que laminen las competencias autonómicas.

e) Reforma de las Administraciones Públicas.

f) Pacto local para profundizar en su autonomía.

g) Participación en la formación de la voluntad del Estado ante la Unión Europea y en las políticas sectoriales europeas.

Tanto en sede legislativa por medio del Senado como en ejecutivo-administrativa en las Conferencias Sectoriales y mecanismos de cooperación, conferencias de presidentes de Comunidades, grupos de trabajo de la Comisión y el Consejo de la Unión, reuniones del Consejo de la Unión, así como en la definición de la postura común del Estado ante la Unión Europea. Contribuir a reforzar el papel del Comité de las Regiones en la toma de decisiones comunitarias.

h) Respeto y fomento de la pluralidad de lenguas y culturas del Estado.

Tanto en lo simbólico como en lo cultural, educativo, mediático, etc., tanto dentro como fuera del Estado, transmitiendo la pluralidad cultural, nacional, lingüística de España, considerada como una riqueza y no como un problema.

B) Sobre la profundización del autogobierno de Navarra se formularon las siguientes consideraciones:

a) Reforma constitucional.

Ante la anunciada reforma de la Constitución, que no se planteó en la legislatura, propuso respetar el derecho de la ciudadanía a decidir sobre su futuro contenida en la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución, oponiéndose a su supresión. Apoyarían las reformas técnicas de su redacción que fueran necesarias para mantener su coherencia con el texto constitucional, conforme al principio de confirmar y ampliar el derecho de Navarra a decidir, tal y como acordó el Pleno del Parlamento de 25 de junio de 2004.

b) Reformas del Amejoramiento.

Se plantearon las siguientes:

- Cooficialidad del castellano y el vascuence en todo el territorio de la Comunidad, superando la actual zonificación, por discriminar los derechos lingüísticos de los ciudadanos en función de que su residencia se halle en una u otra de las tres zonas lingüísticas.

- Exigencia del referéndum para las modificaciones de la LORAFNA. Atribución al Parlamento, no sólo al Gobierno, de la iniciativa para su reforma.

- Supresión de los límites a la disolución del Parlamento y a la duración de la legislatura subsiguiente a la disolución anticipada.

- Mayor concreción en la delimitación de las competencias del Estado y de la Comunidad Foral.

c) Profundización en la democracia.

Por medio de las siguientes propuestas:

- Transferencia a la Comunidad Foral de la competencia para autorizar la celebración de consultas locales. Modificación de la legislación sobre referéndum para su convocatoria por las instituciones navarras en materias de su competencia.

- Simplificación y dotación de recursos para la Iniciativa Legislativa Popular con el fin de potenciar su uso.

- Mayor protagonismo del Parlamento en la negociación del Convenio Económico y en seguimiento de las políticas de la Unión Europea; mayor agilidad en el control de la acción del Gobierno, e impulso de las comisiones de investigación.

- Reforma de la Administración Pública para acercar las decisiones a los ciudadanos, hacerla más ágil, transparente y eficaz, potenciando la participación y control.

- Constitución de un Foro de Diálogo en el Parlamento para promoverlo en búsqueda de consensos democráticos, denunciar las violencias y apoyar a los colectivos y personas amenazados.

d) Profundización competencial.

En cuanto a las siguientes cuestiones:

- Participación en la Unión Europea, en particular en cuanto a sus competencias fiscales con presencia en el ECOFIN.

- Reforzamiento de sus competencias, asumiendo las pendientes, particularmente las de tráfico y seguridad vial, instituciones penitenciarias, gestión económica de la Seguridad Social, políticas de empleo y gestión de aeropuertos.

- Avanzar en el concepto de Administración Única, mediante la delegación o transferencia de competencias estatales, como la gestión de las sociedades públicas, inmigración, seguridad y régimen local.

e) Situar a Navarra en un marco de relaciones solidarias.

Establecer la cooperación en un marco de igualdad y sin complejos con otras Comunidades Autónomas, en particular con la Comunidad Autónoma Vas-

ca, en todos los espacios de interés común. También con otras regiones europeas, con la posibilidad de constituir una euro-región con las regiones limítrofes.

### 3. Las propuestas presentadas por los Grupos Parlamentarios nacionalistas

#### 3.1. Aralar

Una vez acordada la creación de la ponencia por la Comisión de régimen Foral del Parlamento de Navarra de 6 de noviembre de 2003, el 27 de noviembre conoció el Pleno la moción del Grupo Parlamentario Aralar para que se declarara el *derecho de Navarra a decidir su situación o estatus político*<sup>50</sup>, que fue rechazada<sup>51</sup>.

Presentó a la Ponencia una propuesta de *Estatus político de Navarra* con forma de texto articulado formado por sesenta y siete artículos, una disposición adicional, dos disposiciones transitorias y una disposición derogatoria<sup>52</sup>. Se configuraron en un Prólogo y ocho Títulos. Se fundamentó el principio expuesto en la moción anterior, que era la *capacidad de decisión* de la ciudadanía navarra, como base de la capacidad democrática del nuevo Pacto Político que deberá regularizar las relaciones de Navarra con el Estado y con Europa<sup>53</sup>.

A) Dedicó el Prólogo al *derecho a decidir de Navarra*, entendido como *decidir para existir*:

La pervivencia de la personalidad política de Navarra requiere en estos momentos la proclamación de la capacidad de decisión política. Sin capacidad de decisión política no cabe hablar en términos democráticos de capacidad de pactar. Pero sobre todo, sin capacidad de decisión política no cabe en términos democráticos hablar de personalidad política.

El pacto se basa en la capacidad de decisión:

En términos democráticos no existe posibilidad de pacto para quien no ostenta capacidad de decisión política. [...] La definición de Fuero como pacto político contiene unas virtualidades que en términos democráticos y de madu-

<sup>50</sup> TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno...*, pp. 787-797.

<sup>51</sup> *Boletín Oficial del Parlamento de Navarra*, núm. 33, de 16 de diciembre de 2003.

<sup>52</sup> TAMAYO SALABERRÍA, V., *Vasconia, La reivindicación...*, *op. cit.*, p. 262. TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno...*, *op. cit.*, pp. 862-884, 1005-1008. El último documento presentado como enmienda de adición aparece firmado conjuntamente por Aralar, EA, PNV y Batzarre, que configuraron una coalición para las elecciones forales de 2007 con el nombre de Nafarroa Bai (*Ibidem*, pp. 1007-1008). Sobre Batzarre: TAMAYO SALABERRÍA, V., *Vasconia. La reivindicación...*, *op. cit.*, pp. 252-253. JIMENO ARANGUREN, R., *Los derechos históricos...*, *op. cit.*, pp. 356-357.

<sup>53</sup> TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno...*, *op. cit.*, pp. 787-797.

rez política de la ciudadanía navarra implican necesariamente la afirmación de la capacidad del pueblo navarro de decidir sobre su propio estatus. Cualquier otra interpretación de fuero como pacto conllevaría caracterizaciones predemocráticas o antidemocráticas. [...] La proclamación de la capacidad de decisión entraña, sin embargo, la necesidad consiguiente de liberar el concepto de pacto o pacción de las limitaciones inherentes a la supeditación al Estado.

Expuso la necesidad y conveniencia de ejercer la capacidad de decisión política de Navarra:

Navarra necesita en el siglo XXI unos nuevos pactos políticos para hacer frente a los nuevos desafíos económicos, sociales, culturales y medioambientales superando los límites impuestos por la concepción antidemocrática del Fuero. [...] El futuro económico y social y la defensa de la capacidad económica de Navarra requieren un esfuerzo específico de innovación y de modernización con bases democráticas sólidas del sistema foral. Es preciso superar las limitaciones impuestas por el lastre antidemocrático de la utilización del fuero por el franquismo y para ello es preciso elaborar un nuevo texto del pacto de Navarra con el Estado que abra también los cauces para los pactos con la Unión Europea y con la Comunidad Autónoma Vasca, dejando abierta la posibilidad de conformación de un proyecto común para Euskal Herria, siempre dentro del respeto y acatamiento a la voluntad política de los navarros/as.

B) Título Primero sobre las Disposiciones fundamentales (arts. 1-13).

Reguló en los artículos sucesivos la constitución de la comunidad política de Navarra, que *se constituyen en comunidad política de Navarra y consiguientemente declaran su derecho a decidir su estatus político, que se proclama titular e intérprete político único de los fueros o derechos históricos de Navarra* (art. 1).

Tras invocar los derechos humanos (art. 2), el artículo 3 define los fueros como los derechos históricos de Navarra de origen anterior al actual ordenamiento jurídico. Su contenido se actualiza:

en la capacidad de decisión política de los ciudadanos/as de Navarra en cada momento. El pueblo de Navarra establece, por lo tanto, su derecho a decidir su estatus político en virtud de la decisión de sus ciudadanos/as titulares de los derechos históricos conocidos como Fueros y que le otorgan su derecho de pacto político. El derecho de pacto, que está en la esencia del Fuero, dimana de la capacidad de decidir, ya que no puede existir capacidad de pactar en términos democráticos, si no se sustenta en la capacidad y en el derecho de decidir.

Se proclama el principio de la solidaridad Internacional (art. 4), y regula la ciudadanía navarra (art. 5), el territorio actual de Navarra y relaciones con otros territorios forales históricos de Navarra (art. 6); la identidad comunitaria y los símbolos de Navarra (art. 7); las lenguas de Navarra (art. 8); la capitalidad de Navarra (art. 9); la democracia representativa y participativa (art. 10); la ini-

ciativa política (art. 11); el carácter democrático, laico y social de la comunidad política de Navarra (art. 12), y la capacidad de convocar consultas populares (art. 13).

C) Título Segundo, sobre las relaciones de Navarra con el Estado español (arts. 14-19).

Basadas en un régimen de recíproco respeto (art. 14); el pacto político, pauta de las relaciones políticas Navarra-Estado y Navarra-Europa (art. 15); las relaciones de Navarra con otras Comunidades Políticas y con la Unión Europea (art. 16); los principios de bilateralidad y diálogo político (art. 17); el contrafuero y Pase Foral (art. 18); las pautas para la superación del contrafuero ó conflicto político (art. 19).

D) Título Tercero respecto a las Instituciones Foral de Navarra (arts. 20-47).

Se inicia con la enumeración de las Instituciones Forales (art. 20), dividido en tres subtítulos sobre el Parlamento o Cortes de Navarra, el Gobierno de Navarra o Diputación Foral y su Presidente/a; las instituciones de ámbito local, la función y el poder judicial en Navarra.

a) Parlamento o Cortes de Navarra.

Regula su naturaleza (art. 21); composición y estructura funcional (art. 22); la elección y duración de la Legislatura (art. 23); las funciones (art. 24); los *quorum* y mayorías exigibles en las decisiones (art. 25); el funcionamiento interno (art. 26); su Reglamento (art. 27); la iniciativa legislativa (art. 28); el régimen de incompatibilidades de los Parlamentarios/as (art. 29), y su fuero jurisdiccional (art. 30).

b) Gobierno de Navarra o Diputación Foral y su Presidente/a.

Se inicia con una declaración sobre el derecho al buen gobierno de los ciudadanos/as de Navarra (art. 31). Regula la investidura (art. 32), la duración del cargo y la moción de censura política del Presidente/a (art. 33), sus facultades y funciones (art. 34); la estructura (art. 35) y funcionamiento del Gobierno (art. 36), los estatus y competencia de los Consejeros/as ó Diputados/as Forales del Gobierno (art. 37), y el régimen de las incompatibilidades y fuero jurisdiccional del Presidente/a y de los Consejeros/as (art. 38).

c) El ámbito local de Navarra y sus instituciones son objeto del artículo 39.

d) El poder judicial.

La función y el poder judicial en Navarra se regula en cuanto a su incardinación en estructuras Internacionales y Europeas (art. 40), la reinstauración del Consejo Judicial de Navarra (art. 41), la Procuraduría de Navarra (art. 42),

la independencia del poder judicial y equilibrio de poderes (art. 43), el régimen del personal de la Administración de Justicia de Navarra (art. 44), los derechos lingüísticos (art. 45), y la jurisprudencia en Derecho Foral Civil o Privado como Administrativo y Público (art. 46).

e) La Seguridad Ciudadana, Policía Foral y Judicial se regula por el artículo 47.

E) Título Cuarto: Competencias de Navarra.

Establece el principio general en materia de competencias (art. 48), el procedimiento de asunción (art. 49), las competencias asumidas (art. 50), las que tiene voluntad de asumir en exclusividad (art. 51) y de compartir con carácter temporal (art. 52), la coordinación normativa con la Unión Europea y el Estado español (art. 53), la Comisión bilateral Navarra-Estado y Tribunal de Arbitraje (art. 54), y las relaciones directas con la Unión Europea (art. 55).

F) Título Quinto: Convenios Económicos.

El art. 56 regula los Convenios Económicos, en cuanto a su naturaleza, contenido y adecuación a los tiempos actuales, así como los Convenios Económicos con Europa y con el Estado español (Art. 57).

G) Título Sexto: Patrimonio de Navarra.

Referido al sistema financiero y monetario (art. 58), el Patrimonio o Tesoro Público de Navarra (art. 59), la competencia originaria en materia fiscal (art. 60), los presupuestos de Navarra (art. 61), la Cámara de Comptos (art. 62), el cupo (art. 63), y la participación en las estructuras de la Unión Europea de armonización fiscal y planificación económica (art. 64).

H) Título Séptimo: Procedimiento de Aprobación.

El art. 65 se refiere al ejercicio de la capacidad de decisión y pacto político, y el referéndum de los ciudadanos/as de Navarra (art. 66).

Título Octavo: Reforma del Estatus Político de Navarra.

La iniciativa y reforma paccionada se regula por el art. 67.

I) Disposiciones.

Son una adicional, dos transitorias y una derogatoria.

### **3.2. Eusko Alkartasuna (EA)**

Mientras que los restantes partidos nacionalistas vascos formularon propuestas integrales y articuladas de la reforma del Amejoramiento, EA realizó una valoración de la LORAFNA plasmada en las siguientes bases. Estas han de considerarse complementadas con las cincuenta enmiendas formuladas al texto

borrador del relator<sup>54</sup>. Expuso inicialmente el proceso de elaboración de la LO-RAFANA y sus deficiencias, para establecer la necesidad de su modificación por cuanto<sup>55</sup>:

a) Instrumento sectario y excluyente:

Además de por los defectos de su origen al marginar a una parte de la representación política,

está pensado para servir a unos y para condicionar y limitar el desarrollo institucional de Navarra en función de un proyecto político concreto. En este sentido, es sectario y excluyente de una parte de los navarros y navarras que propugnamos otro marco de convivencia que recoja unas mayores cotas de autogobierno, reconozca el euskara como lengua propia de Navarra, y por lo tanto, no sometida a un estatus territorial que limita derechos personales.

b) Capacidad de decidir:

Se trata de que haga posible, jurídica y políticamente, la materialización de la capacidad de decidir de la ciudadanía navarra, en función de las mayorías democráticas y el respeto absoluto a los derechos de las minorías, sin injerencias ni condicionamientos externos. Así como es también necesario que supere las limitaciones actuales sobre la federación y confederación con otros territorios forales o con otras Comunidades Autónomas, etc.

c) Autogobierno limitado:

El marco actual diseñado en el llamado Amejoramiento, contiene numerosas limitaciones al autogobierno de Navarra que han ido acrecentándose por la actitud débil y sumisa de los Gobierno de Navarra en la exigencia de su modificación y desarrollo.

Propuso las siguientes bases para la reforma de la LORAFNA:

1.- Reconocimiento al Parlamento de la iniciativa para la Reforma de la LO-RAFNA.

Superar los vicios de origen del actual texto, con la participación de todos los representantes del pueblo de Navarra y el compromiso de su posterior sometimiento a refrendo popular, en la necesaria revisión que planteamos.

2.- La oficialidad del euskara como garante de la existencia de dos lenguas en Navarra.

El tratamiento al euskara es absolutamente discriminatorio, vulnerándose los derechos lingüísticos de toda la ciudadanía navarra. La cooficialidad del eus-

<sup>54</sup> TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno...*, *op. cit.*, pp. 954-979.

<sup>55</sup> TAMAYO SALABERRÍA, V., *Vasconia. La reivindicación...*, *op. cit.*, pp. 262-263. TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno...*, *op. cit.*, pp. 885-887, 954-979. JIMENO ARANGUREN, R., *Los derechos históricos...*, *op. cit.*, pp. 357-358.

kara y castellano superaría dicha situación y supondría la derogación de la Ley del Vascuence 8/86, y de los Decretos posteriores.

3.- Con base en la actualización de sus derechos históricos, vía específica reconocida a Navarra por la propia Constitución española, modificación del texto actual en los siguientes puntos:

3.1.- En todo lo relacionado con la elección del Presidente y sus facultades sobre la disolución del Parlamento y convocatoria de nuevas elecciones.

Este es un tema que debe decidirse por una ley Navarra y no debe ser necesario el acuerdo con el Estado, al igual que está contemplado en otros estatutos. La modificación habida a ese respecto no soluciona la cuestión de fondo, y limita la capacidad de Navarra en esta materia.

3.2.- Eliminar las limitaciones actuales sobre la convocatoria de sesiones plenarias y en funcionamiento autónomo del Parlamento.

3.3.- Incluir la posibilidad de que Navarra pueda convocar referéndum en materias de su competencia.

3.4.- Eliminar la intervención de instituciones ajenas a Navarra para la realización de Convenios con otras comunidades.

3.5.- Eliminar las limitaciones sobre la federación o confederación de Comunidades Autónomas.

3.6.- Regular con base a los derechos históricos de Navarra la posibilidad de un desarrollo integral de la Policía Foral sin las limitaciones actuales que dejan en manos del Estado esta materia.

3.7.- Superar los condicionamientos para el ejercicio total de la soberanía fiscal y financiera que corresponde a Navarra.

3.8.- Acordar y regular la participación de Navarra en las instituciones de la UE en materias de nuestra exclusiva competencia.

3.9.- Exigir una nueva distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Foral (parcial y condicionadamente delegables o transferibles a territorios de régimen común según el art. 150 de la Constitución), en virtud del reconocimiento expreso de la actualización de los derechos históricos de Navarra a las nuevas situaciones planteadas por el desarrollo social, laboral de previsión etc, particularmente el régimen autónomo de la Seguridad Social, del empleo y otras materias de carácter socio-económico.

3.10.- Competencia en la organización jurisdiccional con la culminación de los procedimientos ante el Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio exclusivamente con las competencias del Tribunal Supremo en recurso para unificación de doctrina.

3.11.- Recuperación para Navarra de las competencias en materia de organización y funcionamiento de las Entidades Locales sometidas a la legislación estatal.

3.12.- Revisión del Convenio Económico para el reconocimiento pleno de la soberanía tributaria de Navarra en plano de igualdad con la del Estado en territorio común.

3.13.- Establecer con el Estado un sistema de garantías, en forma de comisión bilateral, para la interpretación, desarrollo de los derechos históricos y de las competencias que corresponden a Navarra.

### 3.3. Partido Nacionalista Vasco (PNV)

Formuló una Propuesta integral de reforma del Amejoramiento por medio de un texto articulado y un conjunto de enmiendas posteriores que, además de repetirlo, incorporó algunos otros elementos<sup>56</sup>. En el período de alegaciones al borrador de la Ponencia formuló once enmiendas, de las cuales cinco fueron firmadas por todos los partidos que configuraron Nafarroa Bai.

La propuesta inicial, reiterada en este último trámite del procedimiento, la formuló a partir de una exposición sobre el momento de la aprobación de la LORAFNA y de unas premisas contenidas en el escrito de presentación de ese texto:

a) Proyecto de unidad territorial vasca:

El PNV tiene como fundamento principal de su ser político un proyecto de unidad vasca que lo concibe como una confederación de territorios vascos en plano de igualdad, que considera infinitamente más respetuoso no sólo con Navarra sino con el conjunto de todos y cada uno de esos territorios que el actual proyecto de unidad española, que a lo largo de los siglos, despreciando la diferencia e ignorando el matiz, manipulando la historia y despreciando la voluntad popular, llevó a Navarra de Reino a Provincia.

b) Reconocimiento de la realidad política de Navarra:

el PNV de Navarra, sin renunciar a su proyecto fundacional, concededor de la realidad política de Navarra y de su peso en el marco de esa realidad, quiere y debe intervenir en lo que considera inaplazable necesidad de reforma de su actual modelo de autogobierno y, consecuentemente, de la LORAFNA con el fin de eliminar aquellos déficit de su origen y recuperar, al menos en parte, aquel espíritu y aquellas facultades de las que ha sido desprovista cada vez que la fuerza ha causado estado.

La Propuesta de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral

---

<sup>56</sup> UPN lo rechazó por medio de una Nota de prensa de 27 de mayo de 2005, afirmando que la propuesta realizada en la Ponencia procedía de un partido que no creía en *el marco jurídico-político que define nuestra realidad social, política e institucional*, considerándola una *injerencia en el autogobierno de Navarra* para conseguir *la integración de Navarra en Euzkadi*, fundamentada en el Plan Ibarretxe, y en la premisa de que *Navarra forma parte del pueblo vasco y de esa quimera que denominan Euskal Herria*.

de Navarra, estaba formada por un preámbulo, un título preliminar y tres títulos, las disposiciones adicionales, transitorias y final. Se presentó en dos columnas que recogían, respectivamente, la vigente Ley Orgánica y la propuesta reformadora, siguiendo el orden y contenido de aquella y manteniendo algunos de sus artículos<sup>57</sup>.

#### A) Preámbulo.

Estableció algunas premisas ideológicas sobre Navarra como *parte del pueblo vasco y comunidad con identidad propia en el conjunto de los pueblos del Estado español y de Europa*.

Invocó la conquista e incorporación a Castilla en 1512, y a la Novísima Recopilación en cuanto a la *unión principal* y al mantenimiento de *su naturaleza antigua en Leyes, territorio y gobierno* (Libro I, título VIII, Ley XXXIII), como *fundamento jurídico de nuestro Derecho Histórico que posteriormente ha sido confirmado, amparado y respetado por la Ley de 25 de octubre de 1839 y por la disposición Adicional Primera de la vigente Constitución española*. Afirmó a continuación:

Navarra tiene derecho a decidir su propio futuro, con base en ese derecho originario y de conformidad con el derecho de autodeterminación proclamado por la Carta de las Naciones Unidas de 1945 y ratificado, entre otros, por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, y por el Acta Final de Helsinki de 1975.

Concreta el *derecho a decidir sobre su propio futuro* en el respeto *por parte del Estado español, del que actualmente forma parte*, en el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a *ser consultados para decidir su propio futuro*, que debe ser respetado tanto si se decide mantener el actual *status-quo* vigente, *como si se concreta en conformar cualquier otro tipo de unidad territorial con el resto del pueblo vasco o en conformar, por sí sola, una entidad con estatuto específico*. Terminó con la siguiente proclamación sobre el nuevo marco del estatuto político de Navarra que se formula en el texto articulado:

Con base en estos principios, sin olvidar su pertenencia a la nación vasca de la que es origen y, en especial, sus vínculos con la llamada Merindad de Ultrapuertos, Navarra, en virtud de los Derechos Históricos que tienen reconocidos, ratifica el presente Estatuto Político como nuevo modelo de relación con el Estado español.

---

<sup>57</sup> TAMAYO SALABERRÍA, V., *Vasconia. La reivindicación...*, *op. cit.*, pp. 263-264. TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno...*, *op. cit.*, pp. 903-931, 997-1002. JIMENO ARANGUREN, R., *Los derechos históricos...*, *op. cit.*, pp. 358-359.

## B) Título Preliminar

Integra en dos capítulos las disposiciones generales y los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos/as de Navarra. Entre las primeras destacan aquellas en que se introducen modificaciones respecto al texto actualmente vigente, como son las relativas a:

### a) Libre asociación en el Estado:

La constitución de la Comunidad Foral *integrada en el estado español* [...] mediante el régimen singular de relación política basado en la libre asociación que se establece en la presente Ley (art. 1). Se desarrolla minuciosamente en el artículo 36, dentro del capítulos de relaciones con el Estado, con base en un régimen de garantías jurídicas basado en los principios de lealtad institucional recíproca, cooperación y equilibrio entre poderes (art. 36). El modelo y régimen de relación política podrá alterarse por la libre decisión ciudadana que, por mayoría absoluta de votos, podrá *alterar integra o sustancialmente el modelo y régimen de relación política con el Estado español, así como las relaciones con el ámbito europeo e internacional*. En este caso, se garantizará un *proceso de negociación para establecer las nuevas condiciones políticas que permitan materializar, de común acuerdo, la voluntad democrática de la sociedad navarra* (art. 36.2).

Esas relaciones tendrán *naturaleza de pacto político*, debiendo las partes establecer las fórmulas de cooperación y prevención de conflictos, la consulta previa y la información (art. 36.3 y 4). Se creará una Comisión Bilateral Navarra-Estado sobre las relaciones institucionales de cooperación intergubernamental, con las funciones informativas, gestoras y coordinadoras precisas (art. 37). Se creará una Sala Especial en el Tribunal Constitucional como Tribunal de Conflictos Navarra-Estado (art. 38).

### b) «Estructura política conjunta» (art. 66.3):

Fuera del Título Preliminar, se contempla dentro del título IV, capítulo V, sobre las relaciones de la Comunidad foral con la de Euskadi y los territorios de Iparalde, el artículo 66.3 prevé la posibilidad de que los ciudadanos y ciudadanas de la Comunidad Foral de Navarra y los de la Comunidad de Euskadi:

decidieran libremente conformar una estructura política conjunta, se establecerá de mutuo acuerdo el proceso de negociación entre las Instituciones respectivas que articule, en su caso, el nuevo marco de organización y de relaciones políticas con el Estado español, que deberá ser ratificado por la ciudadanía de ambas Comunidades.

### c) Oficialidad del euskera (art. 8).

### d) Derechos y deberes (art. 9).

No se establece una enumeración, sino reglas para que los poderes públicos los respeten, amparen y garanticen.

### C) Título I. De las instituciones forales

Mantienen las actuales, a las que añade algunos elementos de diferenciación.

#### a) Parlamento:

- Le atribuye la designación de las Senadoras y Senadores que han de representar a la Comunidad Foral de Navarra, mediante el procedimiento que al efecto se señale en una ley del propio Parlamento Foral que asegurará la adecuada representación proporcional, así como la interposición del recurso de inconstitucionalidad (art. 12).

- Establece como circunscripción electoral a las Merindades históricas, salvo en la de Pamplona en que existirán las de la comarca y del resto (art. 15.3).

- Los períodos de sesiones los establecerá su Reglamento (art. 17.2).

#### b) Gobierno de Navarra:

Suprime la referencia a la Diputación Foral. Se establece que la responsabilidad penal de sus miembros será exigible ante el Tribunal Superior de Justicia de Navarra (art. 27).

### D) Título II. Facultades y competencias

#### a) Delimitación de facultades y competencias:

Se destacan los siguientes aspectos sobre el régimen actualmente vigente, en algunos con una mayor enumeración de detalles competenciales que los actualmente recogidos:

- Regulación del ejercicio del derecho de consulta en referéndum (art. 39.2).

- Salvo en las materias expresamente atribuidas a la competencia del Estado, Navarra ejercerá las potestades legislativas y de ejecución (art. 40).

- Exclusividad de la vigencia del Derecho de Navarra, salvo la aplicación directa del Derecho comunitario, que será traspuesto por las instituciones navarras (art. 41).

- Se detalla el alcance de la *autonomía fiscal y financiera* y su coordinación con la del Estado conforme al sistema tradicional de convenio económico, incorporando algunas de las reglas contenidas en este (art. 45).

- Se reconoce el derecho al desarrollo constitucional de los derechos y deberes fundamentales de la educación y la libertad de enseñanza (art. 47), expresión y comunicación (art. 55).

- Plena competencia policial, reservándose al Estado los servicios vinculados a sus competencias exclusivas (art. 51).

- Régimen de la seguridad social y de sus prestaciones, desarrollo legislativo y gestión del sistema público de seguridad social (art. 54) y el ámbito socio-laboral (art. 58)

- Competencia exclusiva de la regulación y supervisión del sistema financiero de Navarra, de acuerdo con el marco básico de la Unión Europea y la legislación mercantil común (art. 57).

b) Poder Judicial:

El Tribunal Superior de Justicia se configura como última instancia en todos los órdenes, incluso de casación (art. 59). El Gobierno del Poder Judicial se realizará por un Consejo Judicial Navarro, que colaborará con el Consejo General del Estado para preservar su unidad e independencia (art. 60). Una Ley Foral regulará la organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal (art. 61).

c) Relaciones con la Comunidad Autónoma Vasca y los territorios de Iparalde (arts. 66 y 67):

El artículo 66 prevé el establecimiento entre la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad de Euskadi de los *vínculos políticos y las relaciones internas a nivel municipal y territorial que consideren más adecuadas para el desarrollo y el bienestar social, económico y cultural de sus ciudadanos y ciudadanas, sin más limitación que la propia voluntad de éstos*. Se articularán por medio de convenios y acuerdos de cooperación entre ambas Comunidades para el desarrollo y la gestión de ámbitos de interés común, incluyendo, en su caso, la posibilidad de establecer instrumentos comunes de cooperación, aprobados por sus respectivas Instituciones de autogobierno. Se excluye expresamente la necesidad de aplicar las exigencias del artículo 145 CE, de comunicación o aprobación de los convenios de gestión de servicios de su competencia y de los acuerdos de cooperación, respectivamente, por parte de las Cortes: *por lo que no resultará de aplicación a dichas relaciones lo dispuesto en el artículo 145 de la Constitución*.

La relaciones con los territorios de Iparalde se contemplan en el artículo 67 como prioritarios en el marco de la Unión Europea, por medio de Acuerdos y Tratados, por medio de instrumentos de cooperación municipal y de un órgano de colaboración con esos territorios y la Comunidad de Euskadi, *que atienda a las necesidades comunes de toda Euskal Herria*.

d) Relaciones con el ámbito europeo e internacional (arts. 68-71):

Se dispone que *el Estado incorporará los compromisos derivados de la presente Ley a los Tratados de la Unión Europea en los términos que corres-*

*ponda, en orden a garantizar su reconocimiento y respeto en el ámbito europeo* (art. 68.1). Se añade:

- La representación directa en los órganos de la Unión Europea (art. 68.2).

- La participación activa en los procedimientos de toma de decisiones de las Instituciones Comunitarias en los asuntos que afecten a sus competencias.

- La participación en las delegaciones del Estado en el Consejo de Ministros de la Unión Europea en todos aquellos asuntos que afecten al contenido de las políticas públicas que les son exclusivas (art. 68.2).

- La participación en los sistemas de coordinación precisos que garanticen la participación en la elaboración, programación, distribución y ejecución de los diferentes fondos comunitarios (art. 68.3).

- La transposición de las Directivas Comunitarias en el ámbito de sus competencias (art. 68.4).

- El acceso de las Instituciones navarras al Tribunal Europeo de Justicia, en tanto en cuanto no se encuentre previsto su acceso directo en la normativa Europea (art. 68.5).

- La constitución de Navarra como una circunscripción electoral única en el ámbito de las elecciones al Parlamento Europeo (art. 68.6).

- Cooperación transfronteriza e interregional con el impulso de una euro-región de *todos los territorios históricos que constituyen Euskal Herria y, en su caso, a otras regiones próximas con las que mantenga vínculos históricos, sociales, económicos y culturales de singular importancia* (art. 69).

E) Título III. De la reforma (art. 73)

a) Inmodificabilidad unilateral:

Dada *la naturaleza jurídica del Régimen Foral* se establece la inmodificabilidad unilateral de la Ley Orgánica de Amejoramiento (art. 73.1).

b) Procedimiento (art. 73.2):

Se atribuye la iniciativa al Parlamento a propuesta de 1/5 de sus miembros, al Gobierno de Navarra o a las Cortes Generales del Estado. Tras su aprobación por mayoría absoluta del Parlamento de la propuesta se inicia la negociación que deberá concluir en seis meses. El acuerdo se aprobaría por el Parlamento y las Cortes Generales, sometándose a referéndum que convocaría el Gobierno de Navarra. Si no hubiese acuerdo en la negociación, el Parlamento solicitaría del Gobierno de Navarra el sometimiento a referéndum de la propuesta inicial. Si fuera ratificada se iniciaría un nuevo proceso negociador con las Instituciones del Estado *para incorporar la voluntad democrática de la sociedad navarra al ordenamiento jurídico*.

## F) Disposiciones

Se mantiene la reserva de foralidad en la DA 1ª, respecto a que no implica renuncia de otros derechos originarios e históricos, en los mismos términos actuales, con la adición de que su actualización se llevará a cabo conforme el procedimiento de reforma previsto.

Respecto a las transferencias, la DT 2ª dispone que, en caso de desacuerdo en la Comisión Mixta, ello no impedirá el ejercicio de las asumidas con sus propios medios y recursos financieros, sin perjuicio de la reclamación al Estado ante el Tribunal Superior de Justicia de Navarra de los daños y perjuicios derivados del retraso.

### 3.4. Nafarroa Bai

Esta coalición de los partidos nacionalistas (Aralar, EA y PNV) y de un partido de izquierda no nacionalista (Batzarre<sup>58</sup>) se formó para el siguiente proceso electoral, pero tuvo la oportunidad de aportar un documento firmado el 30 de enero de 2006 por todos los partidos que la integraban en la fase final<sup>59</sup>. Formuló enmiendas sobre los siguientes puntos, que se han de considerar como el espacio común de todas esas formaciones políticas y su propuesta para la reforma de la LORAFNA:

#### a) Capacidad de decisión política de Navarra

Con base al desarrollo de sus derechos históricos, corresponde a los ciudadanos/as de Navarra la capacidad de decidir de forma libre y democrática su futuro político así como la forma en la que quieren relacionarse con los demás territorios vascos, con el Estado o con Europa. En consecuencia, cualquier propuesta de configuración política debatida y aprobada en el marco de las instituciones políticas de Navarra, requerirá de la ratificación expresa de la ciudadanía mediante la realización de una consulta libre y directa a la misma.

#### b) Lenguas propias de Navarra

El euskara y castellano son lenguas oficiales en todo el territorio de la Comunidad Foral de Navarra. Corresponde a los ciudadanos/as de Navarra el derecho a conocer, utilizar y optar libremente en cual de las dos lenguas oficiales de la comunidad desean dirigirse y ser atendidos por las diferentes Administraciones. Corresponde a las Administraciones públicas poner los medios necesarios para garantizar este derecho de los ciudadanos/as, la promoción del euskara como lengua propia y su normalización en los diferentes ámbitos de la sociedad.

---

<sup>58</sup> JIMENO ARANGUREN, R., Los derechos históricos..., *op. cit.*, pp. 359-360.

<sup>59</sup> TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno...*, *op. cit.*, pp. 1007-1008.

### c) Relaciones con la Comunidad Autónoma Vasca y la Unión Europea

Navarra tiene el derecho de estar presente en las instituciones de la Unión Europea donde se tomen decisiones sobre materias en las que es competente, en especial, aquellas que afectan al mantenimiento de sus derechos originarios e históricos fiscales y económicos. A tal fin, establecerá con la CAV, depositaria de similares derechos, así como con el Estado, los acuerdos y relaciones necesarias para una mejor defensa de los mismos.

### d) Nivel competencial

Defendemos la asunción plena de las competencias ya reconocidas en el actual marco del Amejoramiento, las que le pudieran corresponder, así como otras pendientes de reivindicar tales como la capacidad plena sobre la gestión de la Seguridad Social y un marco propio de relaciones laborales.

### e) Derechos de la ciudadanía

Además del reconocimiento de los derechos universales y a los servicios públicos, defienden mayores compromisos en derechos sociales y de igualdad, el acceso a las nuevas tecnologías, la profundización democrática de la sociedad así como el potenciamiento de la participación ciudadana en la vida política y toma de decisiones que le son propias.

## 4. Acuerdos mínimos

Una vez conocidas las propuestas iniciales y las enmiendas que formularon los grupos al texto del relator, se trabajó sobre la búsqueda de los puntos comunes o acuerdos mínimos, que se centraron en los siguientes aspectos, conforme al Informe del Letrado Secretario de 17 de marzo de 2006:

### 1.<sup>a</sup> Reforma del Amejoramiento y referéndum

El procedimiento de reforma de la LORAFNA, previsto en la propia Ley Orgánica, finaliza con la aprobación por las Cortes Generales, sin necesidad de la ulterior ratificación del pueblo navarro.

La Ponencia considera que la revisión total o cualquier reforma parcial del Amejoramiento, afectante a las materias reguladas en el Título Preliminar, en el Capítulo 1 del Título I, en el Título III y en las disposiciones adicionales primera y segunda, ha de ser sometida a referéndum para su ratificación por los ciudadanos navarros.

### 2.<sup>a</sup> Parlamento de Navarra

Debe modificarse el régimen de sesiones del Parlamento, actualmente previsto en la LORAFNA, de forma tal que desaparezcan las limitaciones fijadas en dicha Ley Orgánica, y se otorgue al legislativo plena autonomía para su establecimiento.

Igualmente, se ha de reformar el Amejoramiento en lo que respecta a la facultad del Presidente del Gobierno de Navarra para disolver anticipadamente el Parlamento, de tal modo que se eliminen las restricciones temporales establecidas y se equipare la duración de la legislatura subsiguiente a la de la ordinaria.

### 3.<sup>a</sup> Instituciones no previstas en la LORAFNA

El Consejo de Navarra y la Defensoría del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, instituciones creadas en ejercicio de la autonomía organizativa y asentadas en la vida orgánica-institucional de la Comunidad Foral, deben contemplarse expresamente en el Amejoramiento, precisando sus rasgos orgánico-funcionales esenciales.

### 4.<sup>a</sup> Tribunal Superior de Justicia de Navarra

El Tribunal Superior de Justicia de Navarra ha de instituirse en auténtica instancia de culminación de la organización judicial en la Comunidad Foral de Navarra respecto al derecho foral, sin perjuicio de las funciones casacionales para la unificación de doctrina que se reserven al Tribunal Supremo, todo ello en línea con las actuales iniciativas de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, instrumento legal al que compete la ordenación de esta materia.

### 5.<sup>a</sup> Cámara de Comptos de Navarra

Se requiere un fortalecimiento del ámbito competencial de la Cámara de Comptos, como institución histórica de Navarra, así como una clarificación de sus relaciones con el Tribunal de Cuentas de España, a cuyo efecto debiera modificarse el artículo 18 de la LORAFNA en el siguiente sentido:

- Reconocimiento de la competencia exclusiva de la Cámara de Comptos para la fiscalización del sector público de la Comunidad Foral de Navarra.

- Respetando dicha exclusividad, previsión de mecanismos de colaboración con el Tribunal de Cuentas en el ejercicio del control para el caso de fiscalizaciones de alcance estatal que se refieran a un ámbito sectorial determinado de actuación pública.

- En relación con los informes de fiscalización realizados por la Cámara de Comptos, determinación como deber único de remisión al Tribunal de Cuentas de aquellos relativos a las Cuentas Generales de Navarra y al conjunto del Sector Público Local de Navarra.

- Articulación de los mecanismos adecuados de relación con la Fiscalía y el propio Tribunal de Cuentas para actuar el ejercicio de las correspondientes funciones jurisdiccionales, cuando la Cámara de Comptos aprecie la existencia de indicios de responsabilidad contable.

## 6.<sup>a</sup> Entidades Locales de Navarra

Dotar al tercer pilar estructural del Estado, la Administración Local, de la relevancia que históricamente ha tenido y actualmente merece, ampliando y reforzando su regulación en la LORAFNA, fomentando e intensificando su autogobierno y garantizando su autonomía y suficiencia financiera en el contexto de la integridad de un nivel idóneo de atribuciones competenciales.

## 7.<sup>a</sup> Administración única en la Comunidad Foral de Navarra

La integración de las Administraciones autonómicas en la estructura territorial del Estado puede facilitar la existencia de una Administración única en los ámbitos territoriales de las respectivas Comunidades Autónomas.

Por ello, en Navarra, la Administración de la Comunidad Foral de Navarra ha de ser la Administración ordinaria del Estado en su territorio, a la que se deben transferir las funciones ejecutivas que corresponden a la Administración periférica del Estado y a sus organismos territoriales.

## 8.<sup>a</sup> Relaciones con el Estado, otras Comunidades Autónomas y la Unión Europea

- Se ha de reforzar y profundizar la relación de bilateralidad entre el Estado y Navarra, conforme a la naturaleza y esencia del régimen foral.

- Sin perjuicio de lo anterior, la integración de Navarra en el Estado autonómico, con la presencia de competencias e intereses sobre determinadas materias compartidas con otras Comunidades Autónomas, requiere que la Comunidad Foral de Navarra participe en los diversos foros de relación multilateral y, singularmente, en aquellos establecidos para conformar la voluntad del Estado.

- Navarra ha de estar presente en aquellas instancias de la Unión Europea que afecten a las competencias de la Comunidad Foral, con un nivel de participación ponderado a la naturaleza y alcance de dichas competencias.

## 9.<sup>a</sup> Conclusión

De entre ellos se ha destacar la consideración unánime de que la modificación del actual estatus jurídico-político de Navarra se debiera hacer desde un acuerdo mayoritario relevante entre los partidos políticos, que concitase el mayor apoyo ciudadano, y, si se introdujeran reformas sustanciales que afectasen a los Títulos Preliminar y Primero de la LORAFNA, con su sometimiento a referéndum.

## 5. Final de la Ponencia sobre autogobierno

En su sesión de 19 de marzo de 2007 los Grupos Parlamentarios integrantes de la Ponencia de Autogobierno constataron *la imposibilidad de realización*

*de un Informe mínimamente satisfactorio para todos ellos. Por ello acordaron concluir sus trabajos sin proceder a la elaboración del Informe sobre la materia que le fuera encomendado por la Comisión de Régimen foral mediante acuerdo de 10 de noviembre de 2003*<sup>60</sup>.

En la nueva legislatura 2007-2011 se ha vuelto a plantear por Nafarroa Bai la creación de una Ponencia sobre modificación de la LORAFNA. De esta nueva propuesta conoció la Comisión de Régimen Foral del 17 de diciembre de 2009, siendo rechazada.

### III. NEGOCIACIÓN DE UNA NUEVA REFORMA PARCIAL

Por iniciativa del Gobierno de Navarra adoptada en sesión de 20 de julio de 2009 se celebró una reunión el 17 de diciembre de 2009 con los representantes del Gobierno del Estado con el objeto de negociar la reforma del Amejoramiento conforme al artículo 71 LORAFNA. El 18 de marzo de 2010 la comisión negociadora acordó y propuso someter a la aprobación del Parlamento de Navarra y de las Cortes Generales la reforma acordada que afecta los artículos 10.c), 17.2, 18, 23.2, 26.b), 29, 30, 33, 34, 35, 44.18, 44.24, 52, 59.2, 68, 69,71.2.b)<sup>61</sup>. Se incorporaron los nuevos artículos 18 bis, 18 ter, 21 bis, 28 bis, 28 ter, 68 bis. Se derogarán las disposiciones transitorias 1ª, 2ª, 5ª y 6ª. El Proyecto de Ley está formado por un preámbulo, un artículo único con las modificaciones y una disposición derogatoria.

El preámbulo se inicia con la invocación de las Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, y de las leyes históricas de 25 de octubre de 1839 y 16 de agosto de 1841 (I). A continuación explica brevemente las reformas que introduce afectando a algunas de las instituciones del Título I, a la adecuación terminológica, a la supresión de figuras ya inexistentes y la incorporación de otras como el Defensor del Pueblo y el Consejo de Navarra, al contenido sustantivo de la acción exterior, a las funciones de la Junta de Cooperación y a la derogación de disposiciones transitorias sin función (II). En el apartado III se invoca el preámbulo de la LORAFNA en cuanto expresa que la misma, ahora su reforma, es producto de un acuerdo formalizado en un pacto, cuya reforma se ha de realizar del mismo modo conforme al artículo 71. Así se ha procedido por la iniciativa promovida

---

<sup>60</sup> JIMENO ARANGUREN, R., Los derechos históricos..., *op. cit.*, pp. 362-367.

<sup>61</sup> La representación de la Comunidad Foral la ostentaron los consejeros del Gobierno de Navarra señores Caballero, Catalán, y la señora Salanueva, con el Director General señor Sebastián. Por parte del Gobierno participaron el ministro Chaves, el Secretario de Estado señor Zarrías, la Delegada señora Sáiz, y los directores generales señores Ojeda y Gurrea.

por el Gobierno de Navarra *aceptada por el de España, consumándose así el pacto necesario*, que se someterá a la *aprobación del Parlamento de Navarra y de las Cortes Generales*.

Las modificaciones acordadas y aprobadas por el Parlamento de Navarra y las Cortes Generales se han formalizado en la ley orgánica 7/2010, de 27 de octubre (BOE 261, de 28 de octubre) y afectan a los siguientes preceptos:

A) Instituciones de la Comunidad Foral:

a) Parlamento:

- Sesiones:

Se establecen dos períodos de sesiones ordinarias anuales, fijadas por su Reglamento (art. 17.2). Se suprime el señalamiento de los meses de las mismas (septiembre a diciembre y febrero a junio) y el número máximo de dieciséis sesiones.

- Presupuestos:

Respecto a la elaboración y aprobación de los Presupuestos Generales de Navarra se reduce el contenido del artículo 18, dejando sólo el primer apartado. Los siguientes, referidos al control por la Cámara de Comptos, se incorporan a un nuevo artículo 18 bis.

- Mandato:

Se modifica el inciso final del artículo 29.4, según había sido modificado por la LO 1/2001, de 26 de mayo, que previó la disolución del Parlamento por falta de elección de Presidente y convocatoria de nuevas elecciones por un período limitado al tiempo que faltara para concluir el mandato. En la nueva redacción se establece *un mandato completo por un período de cuatro años*.

Este mismo régimen lo aplica el nuevo artículo 30.3 en caso de disolución del Parlamento por el Presidente. El nuevo Parlamento resultante de la convocatoria electoral tendrá un mandato completo por un período de cuatro años.

b) Cámara de Comptos:

Fue restablecida por Norma del Parlamento Foral de Navarra de 28 de enero de 1980 y regulada por la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre. Se incorpora a la LORAFNA en un nuevo artículo 18 bis, que la recoge como institución de la Comunidad, estableciendo su dependencia orgánica del Parlamento, funciones y relaciones con el Tribunal de Cuentas en cuanto a remisión de actuaciones y enjuiciamiento de la responsabilidad contable.

## c) Defensor del Pueblo:

La institución fue creada por la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio. Un nuevo artículo 18 ter incorpora la institución del Defensor del Pueblo como órgano dependiente del Parlamento, y sus funciones, regulado por Ley Foral.

## d) Gobierno:

## - Decretos-leyes forales:

El nuevo artículo 21 bis los regula facultando al Gobierno de Navarra para dictar Decretos-leyes forales en casos de extraordinaria y urgente necesidad, que quedarán derogados si en treinta días no son convalidados expresamente por el Parlamento.

## - Convenios con el Estado y las Comunidades Autónomas:

Se modifica el artículo 26.b) eliminando la exigencia anterior de autorización del Parlamento al Gobierno para formalizar los Convenios, que ahora se limita a aquellos que *supongan modificación o derogación de alguna ley foral o exijan medidas legislativas para su ejecución*.

## - Administración de la Comunidad Foral:

El artículo 28 bis sobre la Administración de la Comunidad Foral, estableciendo los principios de su actividad «sirve con objetividad a los intereses generales, con sometimiento pleno a la Constitución, a la presente Ley Orgánica y al resto del ordenamiento jurídico»; actúa conforme a los principios de eficacia, eficiencia, racionalización, transparencia, buena administración y servicios efectivo a los ciudadanos, «gozará en el ejercicio de sus competencias de las potestades y prerrogativas que el ordenamiento jurídico reconoce a la Administración General del Estado».

## e) Consejo de Navarra:

Fue creado y regulado por la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo. Se incorpora un artículo 28 ter sobre el Consejo de Navarra como órgano consultivo superior de la Comunidad Foral, con autonomía orgánica y funcional en garantía de su objetividad e independencia.

## f) Presidente de la Comunidad Foral:

El régimen del Presidente varía en los siguientes aspectos:

## - Terminología:

En la enumeración de las instituciones forales del artículo 10, el *Presidente del Gobierno de Navarra o Diputación Foral* pasa a llamarse *Presidente de la Comunidad Foral* (arts. 10.c, 29.1, 33, 34, 35.3). Este cambio lo explica el artículo 30.2 al disponer que el Presidente de la Comunidad Foral es Presidente del Gobierno de Navarra o Diputación Foral, unificando ambos cargos en un mismo titular.

- En las mociones de censura la propuesta deberá ser de candidato o candidata (art. 35.3).

- Decreto Foral del Presidente:

Reforma del artículo 23.2 incorporando el Decreto Foral del Presidente para las disposiciones generales que dicte.

g) Tribunal Superior de Justicia:

Se sustituye en el apartado 2 del artículo 59 la inclusión en el Tribunal Superior de la Audiencia Territorial por la referencia a su Presidente y al Fiscal Superior.

B) Actuación exterior de la Comunidad Foral:

a) Relaciones con la Unión Europea:

Constituye un ámbito de mayor reforma en su artículo 68, que sólo previó que la Diputación fuese informada por el Gobierno de la elaboración de Tratados y Convenios y de la legislación aduanera que pudieran afectar a Navarra. Ahora se orienta a la participación de la Comunidad Foral en los asuntos comunitarios, diferenciándose entre sus instituciones:

- La participación de la Comunidad se refiere a la formación de las posiciones del Estado en particular con relación a sus competencias exclusivas y a las consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Navarra (art. 68.3). Le compete aplicar, ejecutar y desarrollar el Derecho de la Unión en el ámbito de sus competencias, sin que afecte a la distribución interna de las mismas (art. 68.4). Podrá acceder al Tribunal de Justicia conforme a la normativa europea e instar al Gobierno de España a ejercitar acciones en defensa de los intereses y competencias de la Comunidad, debiendo motivar y comunicar su posible negativa (art. 68.7).

- El Gobierno deberá ser informado por el de España de la iniciativas de reforma o revisión de los tratados de la Unión y de sus iniciativas y propuestas, pudiendo dirigir observaciones al Gobierno y a las Cortes (art. 68.2). Participa en las delegaciones españolas en asuntos de la competencia legislativa de Navarra y ante el Consejo de Ministros y órganos consultivos del Consejo y de la Comisión; cuando se refiera a la competencia exclusiva podrá participar en la designación de los representantes (art. 68.5).

- El Parlamento participará en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad sobre las propuestas legislativas que afecten a sus competencias (art. 68.6).

b) Proyección exterior:

El nuevo artículo 68 bis la regula en cuanto:

- Establecimiento de oficinas en el exterior respetando la competencia estatal en relaciones exteriores (art. 68 bis.1).

- Recibir información del Estado sobre la elaboración de tratados y convenios internacionales que afecten a su competencia e interés, pudiendo formular observaciones y participar en las delegaciones negociadoras (art. 68 bis.2).

- Solicitar al Gobierno la celebración de tratados o convenios internacionales de interés para la Comunidad con integración en la delegación negociadora (art. 68 bis.3).

- Ejecución de los tratados internacionales y actos normativos de las organizaciones internacionales en materias de su competencia (art. 68 bis.4).

- Cooperación interregional sobre intereses comunes, especialmente fronteras, por medio de acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias (art. 68 bis 5).

#### C) Junta de Cooperación:

Al artículo 69 que la regulaba como institución de encuentro entre ambas Administraciones para resolver las discrepancias sobre la aplicación e interpretación de la Ley Orgánica, se han añadido dos nuevos puntos:

a) El apartado 2 le encomienda la resolución de cualesquiera otras discrepancias entre la Administración estatal y foral.

b) El apartado 3 la convierte en *instrumento ordinario y principal de relación*, sin perjuicio de otros órganos de cooperación o de los órganos sectoriales, *con carácter preferente el impulso de la realización de actuaciones y planes conjuntos para el desarrollo de política comunes y el diseño de mecanismos de colaboración mutua en los distintos ámbitos sectoriales donde confluya el interés de ambas Administraciones*. La Junta adquiere nuevo significado al superar el anterior carácter arbitral, asignándole funciones de espacio de cooperación y colaboración.

#### D) Terminología del texto:

a) El Presidente del Gobierno de Navarra o Diputación Foral pasa a llamarse *Presidente de la Comunidad Foral* (art. 10.c) por asimilarse ambos cargos (art. 30.2) en todos los preceptos que se referían al mismo, como se ha expuesto.

b) El artículo 35.2 prevé que en la moción de censura se proponga un candidato *o una candidata*.

c) En la enumeración de las competencias exclusivas del artículo 44 se modifica en su apartado 18 el concepto *condición femenina* por la más correcta de *políticas de igualdad*.

d) En el apartado 24 se suprime la referencia a la desaparecida Cámara de la Propiedad Urbana.

e) En el artículo 52 se sustituye en su apartado 1, que se convierte en único, la referencia a la Diputación Foral por el Gobierno de Navarra. Desparece el apartado 2 que se refería a los Corredores de Comercio y Agentes de Cambio y Bolsa, al haber desaparecido ambas categorías.

f) En el artículo 71.2.b) se introducen dos reformas formales. Se añade al Gobierno la especificación de que la negociación y acuerdo se produce entre la Diputación Foral y el Gobierno *de España*. La propuesta de reforma se someterá a la aprobación del *Parlamento de Navarra*, que no del *Parlamento Foral* como se recogía, y de las Cortes Generales.

E) Disposiciones transitorias sin función:

Se derogan las disposiciones transitorias primera, segunda, quinta y sexta *por haber sido ya cumplidos debidamente los mandatos en ellas contenidos*. Se referían a la primera elección al Parlamento antes de que se dictase la Ley foral pertinente (art. 15.2), a la organización y régimen de la Diputación antes de que promulgase la Ley Foral del Gobierno y Administración (art. 25), a las funciones del Parlamento Foral antes de que se eligiese el primer Parlamento de Navarra, y a la inaplicación al Presidente de la Diputación y los diputados forales elegidos por merindades conforme al RD 121/1979, de 26 de enero.

F) Relación de las reformas con la Ponencia parlamentaria:

Las reformas acordadas entre las representaciones de ambos Gobiernos tienen poca relación con los términos de la Ponencia que, incluso en los mínimos acordados, tenían mayor alcance:

a) Respecto a la conclusión 2ª de la Ponencia, se incorporan las reformas sobre los períodos de sesiones y su establecimiento por Reglamento de la Cámara (art. 17.2) y la apertura de un nuevo período completo tras la disolución de la Cámara.

b) La conclusión 3ª se recoge en cuanto se incorporan las nuevas instituciones forales creadas posteriormente.

c) Con respecto a la 5ª se delimitan las competencias de la Cámara de Comptos y del Tribunal de Cuentas (art. 18.4).

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- ALZAGA, O., *Constitución española de 1978*, Madrid: Ediciones del Foro, 1978.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Los Derechos Históricos de los Territorios Forales*. Madrid: Civitas, 1985.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid: Civitas, 1981.
- GARCÍA PELAYO, M., El proyecto constitucional y los derechos históricos. En *El País*, 24 de septiembre de 1978, pp. 12-13. Recogido en *Obras Completas*, III, Madrid: CEC, 1991.
- HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., Concepto y función de los derechos históricos. Disposición Adicional 1ª de la Constitución, *Revista de las Cortes Generales*, 15 (1988), pp. 7-27.
- Idea de los derechos históricos*, Madrid: Espasa Calpe, 1991.
- Derechos históricos y Constitución*, Madrid: Taurus, 1998.
- JIMENO ARANGUREN, R., Los derechos históricos en la renovación del régimen autonómico de Navarra (2004-2006), *Ius Fugit. Revista de Estudios Histórico-Jurídico de la Corona de Aragón*, 15 (2007-2008), pp. 339-367.
- Los derechos históricos en la renovación del régimen autonómico de Navarra (2004-2006), *Ius Fugit. Revista de Estudios Histórico-Jurídico de la Corona de Aragón*, 15 (2007-2008), pp. 339-367. Foruaren Hobekuntzaren erreformaren porrota. *Hermés*, 25, 2008, pp. 78-81.
- LUCAS VERDÚ, P., *Curso de Derecho Político*, IV, Madrid: Tecnos, 1984.
- MONREAL ZIA, G., El origen y la construcción del derecho histórico del Convenio y de los Concierdos Económicos (1841-1991), *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, 18 (2002), pp. 353-365.
- SOSA WAGNER, F., La autonomía local, *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid: Civitas, 1991.
- TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno de Vasconia. Desarrollo y crisis*, VII, Donostia-San Sebastián: FEDHAV, 2006.
- TAMAYO SALABERRÍA, V., *Vasconia. La reivindicación política pendiente*, Donostia-San Sebastián: Erein, 2008.
- VELASCO CABALLERO, F., *Autonomía municipal*, II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Santander, 2 de febrero de 2007.
- VV.AA., *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñati: IVAP, 2003.