

LAS REFORMAS DEL AMEJORAMIENTO DEL FUERO DE NAVARRA

Nafarroako Foru Hobekuntzaren erreformak

Reforms to the Improvement of the Charter of Navarra

Miguel José IZU BELLOSO
Vocal del Tribunal Administrativo de Navarra

Fecha de recepción / Jasotze-data: 09-02-2015

Fecha de aceptación / Onartze-data: 24-12-2015

Se analiza el peculiar procedimiento de reforma del Amejoramiento del Fuero, que excluye la iniciativa parlamentaria y limita la intervención de las cámaras legislativas, autonómica y estatal, a ratificar un texto negociado y consensuado por los ejecutivos sin posibilidad de enmienda. Se repasan las dos reformas parciales aprobadas en 2001 y 2010, ambas centradas en la cuestión de la disolución anticipada del Parlamento de Navarra y en el procedimiento de investidura para corregir las disfunciones provocadas por la redacción original, así como otras iniciativas frustradas de reforma. Finalmente, pese a lo dificultoso del procedimiento de reforma, se ofrecen algunas sugerencias para el futuro en cuestiones que han quedado pendientes como el ámbito competencial, los mecanismos de democracia directa, el régimen lingüístico, el propio procedimiento de reforma del Amejoramiento, los efectos de la disposición transitoria cuarta de la Constitución, etc.

Palabras clave: Navarra. Reformas del Amejoramiento del Fuero. Parlamento de Navarra.



Lan honetan, aztertu egin dugu Foru Hobekuntzaren ezohiko erreforma-prozedura. Kanpoan uzten du parlamentuaren ekimena eta mugatu egiten du erki-degoko zein Estatuko ganbera legegileen esku hartzea eta gobernuek testu negoziatu eta adostu bat berrestera mugatzen du, zuzenketarik egiteko aukerarik gabe. 2001ean eta 2010ean onartutako erreforma partzialak aztertu ditugu, biak ere Nafarroako Parlamentua behar baino lehen desegiteari eta inbestidura-prozedurari buruzkoak, jatorrizko erredakzioak sortutako disfuntzioak zuzentzeko helburuarekin. Porrot egin duten beste erreforma-ekimen batzuk ere aztertu ditugu. Azkenik, erreforma-prozedura zaila izanik ere, etorkizunerako iradokizun batzuk eskaini ditugu jorratu gabe gelditu diren gaietarako; hala nola, eskumenen arloa, zuzeneko demokraziaren mekanismoak, hizkuntza-erregimena, Hobekuntzaren erreforma-prozedura bera, Konstituzioaren laugarren xedapen iragankorraren eraginak eta abar.

Giltza hitzak: Nafarroa. Foru Hobekuntzaren erreformak. Nafarroako Parlamentua.



We analyse the peculiar procedure followed to reform the Improvement of the Charter, excluding parliamentary initiative and limiting the involvement of legislative, regional and national bodies, to ratify a text that was negotiated and agreed on by governments without any possibility of amendment. We examine

the two partial reforms approved in 2001 and 2010, both focusing on the issue of the early dissolution of the Parliament of Navarra and on the investiture procedure to repair the failings caused by the original draft, as well as other frustrated reform initiatives. Finally, although the reform procedure is complex, we offer some suggestions for the future regarding unresolved issues such as the area of jurisdiction, the mechanisms of direct democracy, the language policy, the Improvement reform procedure itself, the effects of the transitional provision of the Constitution etc.

Key-words: Navarra. Reforms to the Improvement of the Charter. Parliament of Navarra.

SUMARIO

I. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA DEL AMEJORAMIENTO DEL FUERO. 1. REGULACIÓN. 2. PECULIARIDADES. II. LA LEY ORGÁNICA 1/2001, DE 26 DE MARZO. 1. Iniciativa y propósito de la reforma. 2. Contenido. III. LA PONENCIA DE AUTOGOBIERNO 2003-2007. IV. LA LEY ORGÁNICA 7/2010, DE 27 DE OCTUBRE. 1. Iniciativa y propósito de la reforma. 2. Contenido. V. LAS CUESTIONES PENDIENTES. ALGUNAS PROPUESTAS. 1. El ámbito competencial. 2. Las instituciones de democracia directa. 3. El papel del Parlamento de Navarra. 4. Participación de Navarra en las instituciones comunes del Estado. 5. El régimen lingüístico. 6. La disposición adicional segunda del Amejoramiento en relación con la disposición transitoria cuarta de la Constitución. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA DEL AMEJORAMIENTO DEL FUERO

1. Regulación

La reforma de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, Amejoramiento del Fuero) se regula en su art. 71, cuya redacción vigente es la siguiente¹:

- «1. Dada la naturaleza jurídica del régimen foral, el Amejoramiento al que se refiere la presente Ley Orgánica es inmodificable unilateralmente.
2. La reforma del mismo se ajustará, en todo caso, al siguiente procedimiento:
 - a) La iniciativa corresponderá a la Diputación Foral o al Gobierno de la Nación.
 - b) Tras las correspondientes negociaciones, la Diputación Foral y el Gobierno de España formularán, de común acuerdo, la propuesta de reforma, que será sometida a la aprobación del Parlamento de Navarra y de las Cortes Generales, por el mismo procedimiento seguido para la aprobación de la presente Ley Orgánica.
3. Si la propuesta de reforma fuese rechazada, continuará en vigor el régimen jurídico vigente con anterioridad a su formulación».

¹ La LO 7/2010, de 27 de octubre, introdujo unos mínimos cambios de redacción en la letra b) del apartado 2. Donde antes se decía «el Gobierno» ahora se dice «el Gobierno de España», y en lugar de «Parlamento Foral» ahora figura «Parlamento de Navarra».

Este precepto únicamente regula el procedimiento de elaboración de lo que denomina «la propuesta de reforma», cuya iniciativa corresponde bien a la Diputación Foral (desde 1983 denominada ordinariamente como Gobierno de Navarra), bien al Gobierno de la Nación (hoy más habitualmente denominado Gobierno de España), y que exige una negociación entre ambos ejecutivos y sendos acuerdos aprobatorios del texto consensuado². Pero en cuanto a la tramitación y aprobación de esa propuesta, hay una remisión al procedimiento seguido en 1982 para la propia aprobación del Amejoramiento del Fuero. Un procedimiento original e improvisado que se aparta del procedimiento de aprobación de los estatutos de autonomía regulado por la Constitución de 1978.

El Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, sobre elecciones locales y ordenación de las instituciones forales de Navarra, disponía en su art. 3.2 que la Diputación Foral sometería en todo caso a la aprobación del Parlamento Foral, entre otras, «las cuestiones que afecten a la integridad, garantía y desarrollo del régimen foral», y en su art. 5 que la Diputación Foral sometería a la aprobación del Parlamento Foral una propuesta de distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las instituciones forales para su posterior negociación con el Gobierno. Tras la constitución del Parlamento Foral en abril de 1979 todos los grupos parlamentarios compartían la idea de que una de sus misiones esenciales iba a ser acometer una profunda reforma o actualización del régimen foral, aunque contemplaban su carácter y contenido de forma muy distinta. En junio de 1979 la Diputación acordó el inicio de conversaciones con el Gobierno, pero hasta diciembre de 1980 no quedaron nombradas sendas comisiones negociadoras ya que previamente se produjo en el Parlamento Foral un debate sobre las bases que la parte navarra debía llevar a esa negociación. En noviembre de 1979 el Pleno del Parlamento Foral recaba de la Diputación la presentación, antes de fin de año, de un proyecto de bases para la reintegración foral y antes del 31 de enero de una propuesta sobre distribución de funciones, composición y forma de elección de las instituciones forales. El 29 de diciembre de 1979 la Diputación aprobó unas bases de negociación para el amejoramiento del fuero y el 26 de febrero de 1980 la propuesta sobre las instituciones forales. Tras el debate de las enmiendas que se presentaron finalmente se aprobó el

² El acuerdo del Gobierno de Navarra que apruebe el texto y lo remita al Parlamento de Navarra exige, desde 1999, un dictamen del Consejo de Navarra según dispone el art. 16.1.a) de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, que regula dicha institución. En cambio, la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, en sus arts. 21 y 22 no contempla las reformas estatutarias ni cualquier proyecto de ley orgánica como objeto de dictamen preceptivo, el Gobierno de España no está obligado a solicitarlo aunque podría hacerlo potestativamente si lo estimara conveniente. Dado que en sede parlamentaria ya no es posible enmendar el texto, cualquier objeción o propuesta que hicieran estos órganos consultivos sólo puede dar lugar a reabrir la negociación entre ambos ejecutivos.

dictamen sobre bases de reintegración y mejoramiento del fuero por el Pleno del Parlamento Foral el 1 de julio de 1980 y las bases sobre las instituciones el 13 de noviembre de 1980. El proceso de negociación entre las comisiones designadas por la Diputación y por el Gobierno se desarrolló entre enero de 1981 y febrero de 1982, acordándose refundir los dos proyectos de bases en un solo texto articulado y celebrándose el 8 de marzo de 1982 un acto formal de firma del acuerdo. El Pleno del Parlamento Foral aprobó el texto el día 15 de marzo de 1982 y, seguidamente, el Gobierno remitió el texto como proyecto de ley orgánica a las Cortes Generales. En lugar de aplicarle alguno de los procedimientos previstos por el Reglamento del Congreso para los estatutos de autonomía elaborados conforme a los artículos 143 y 146 o conforme al artículo 151 de la Constitución, el Pleno, «vistas las características y singularidades del proyecto», acordó tramitarlo mediante el procedimiento de lectura única, es decir, sin posibilidad de otras enmiendas que las de totalidad (no se presentaron)³. En el Senado se tramitó también mediante lectura única con posibilidad de formular veto (no se presentó ninguno)⁴. El proyecto quedó finalmente aprobado en el Senado el 26 de julio de 1982 y se promulgó como Ley Orgánica el día 10 de agosto siguiente.

En desarrollo de lo que dispone el art. 71 del Amejoramiento, el art. 163 del Reglamento del Parlamento de Navarra dispone que la propuesta de reforma formulada de común acuerdo por el Gobierno de Navarra y el Gobierno de la Nación se somete a su aprobación mediante debate de totalidad en el Pleno y una sola votación de conjunto para la que solo se exige mayoría simple⁵. En caso de rechazo el procedimiento queda agotado; si la propuesta obtiene mayoría simple se comunica al presidente del Gobierno de Navarra a los efectos de su ulterior tramitación.

Ni el Reglamento del Congreso de los Diputados ni el del Senado contemplan la tramitación ante dichas cámaras de las reformas del Amejoramiento del Fuero. No obstante, existen sendas normas aprobadas por la presidencia de ambas cámaras de las Cortes Generales que regulan el procedimiento excepcional, respecto del regulado para la reforma de los estatutos de autonomía, aplicable a las reformas del Amejoramiento del Fuero. En ambos casos se señala

³ BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, nº 275-1, 21 de mayo de 1982 y DSCD nº 246, de 9 de junio de 1982, p. 14.281.

⁴ BOCG, Senado, Serie II, nº 287 (a), 12 de julio de 1982, texto remitido por el Congreso y apertura del plazo para presentación de vetos; BOCG, Senado, serie II, nº 287 (a), 23 de julio de 1982, hace constar que no se han presentado vetos.

⁵ Texto Refundido aprobado por Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra de 12 de septiembre de 2011, BON nº 190, de 26 de septiembre de 2011.

como aplicable el procedimiento de lectura única sin que quepa la presentación de enmiendas, únicamente propuestas de veto en el Senado⁶. Como en toda ley orgánica, la aprobación requiere mayoría absoluta.

2. Peculiaridades

Vaya por delante que como peculiaridades entenderé las diferencias que tiene el procedimiento de reforma del Amejoramiento respecto del de reforma de los estatutos de autonomía. Y ello porque, aunque no faltan opiniones en contra, considero que el Amejoramiento supone la adaptación del régimen foral al marco constitucional conforme a la disposición adicional primera de la Constitución y, por ello, se trata de un estatuto de autonomía, si bien un estatuto singular para una comunidad también singular. Como ya señaló José Antonio Razquin, Navarra «tiene una sola naturaleza autonómica pero con carácter bifronte de Comunidad Autónoma y Comunidad Foral al mismo tiempo»; el Amejoramiento incorpora los contenidos propios de cualquier otro estatuto de autonomía y, además, una actualización del régimen foral⁷. Así lo expresó la STC 16/1984, de 6 de

⁶ La «Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 16 de marzo de 1993, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los estatutos de autonomía» (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie E, n.º 255, de 22 de marzo de 1993) en su apartado decimotercero dispone: «La propuesta de reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra se tramitará, de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 71.2, como proyecto de ley orgánica por el procedimiento de lectura única, sin que resulte admisible la presentación de enmiendas». Por su parte la «Norma Supletoria de la Presidencia del Senado sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los estatutos de autonomía» (BOGC, Senado, Serie I, n.º 23, de 5 de octubre de 1993), en su apartado decimocuarto dispone: «La propuesta de reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra se tramitará, de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 71.2, como proyecto de ley orgánica por el procedimiento de lectura única, pudiéndose presentar únicamente propuestas de veto».

⁷ RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, *Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero. Derechos Históricos y Régimen Foral de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1989, p. 528: «La naturaleza jurídica del Amejoramiento del Fuero no es otra que la de un Estatuto de Autonomía, si bien singular dada su singularización foral, equiparable a los aprobados por la vía del artículo 151 de la Constitución. Tal caracterización no contraría la naturaleza foral del régimen navarro, sino que es la más ajustada a su preservación». En el mismo sentido, PÉREZ CALVO, Alberto y RAZQUIN LIZARRAGA, Martín M^a, *Manual de Derecho Público de Navarra*, 3ª edición revisada, Colección Pro Libertate n.º 2, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2007, p. 84, sobre la naturaleza del Amejoramiento: «Se trata de un Estatuto de Autonomía. Esta afirmación que parece obvia, ya que el Amejoramiento tiene la forma jurídica de un Estatuto de Autonomía (STC 16/1984, de 16 de febrero, FJ 3) y cumple las mismas funciones que este, salvo la de crear el ente autónomo, es conveniente hacerla aquí puesto que se ha negado en algunos casos. El Estatuto de Autonomía es una forma jurídica contemplada por la Constitución para expresar y organizar la autonomía de un territorio. Y, en este sentido, la Disposición Adicional 1ª CE es muy clara al respecto: «La actualización (del régimen foral)... se llevará a cabo... en el marco de los Estatutos de Autonomía». Naturalmente, el Amejoramiento es un Estatuto de Autonomía

febrero: «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». Esa singularidad se manifiesta, entre otros campos (competencias, régimen económico, etc.), en el procedimiento de elaboración y reforma.

Al igual que lo fue el de aprobación del Amejoramiento, el de reforma es un procedimiento distinto del de los demás estatutos de autonomía. La principal diferencia es que la iniciativa está reservada en exclusiva a ambos ejecutivos, estatal y foral, excluyendo la iniciativa parlamentaria, tanto autonómica como estatal, que es posible no sólo para la reforma de los estatutos de autonomía sino para cualquier ley e incluso para la reforma constitucional (arts. 87 y 166 CE). El Parlamento de Navarra no interviene en el proceso hasta que exista un texto negociado y consensuado y carece de capacidad para enmendar el texto resultante de la negociación. En la misma situación se hallan las Cortes Generales. Se da la sorprendente paradoja de que las cámaras legislativas pueden tomar la iniciativa de reformar la Constitución pero no de reformar el Amejoramiento.

Esa especificidad del procedimiento respecto de la reforma de los estatutos de autonomía se suele justificar en función del carácter paccionado del régimen foral. No resulta tan justificado que se excluya cualquier participación del Parlamento de Navarra anterior al momento en que se haya concluido el acuerdo entre los gobiernos. A la vista del precedente de 1982, que se acoge solo parcialmente en la regulación vigente, no estaría fuera de lugar y no se opondría al carácter pactado del régimen foral que el Parlamento tuviera capacidad de iniciativa e incluso de fijación de unas bases de negociación o alguna participación en la comisión negociadora. Tampoco contrariaría el carácter paccionado del régimen foral la iniciativa por parte de las Cortes Generales. El pacto se predica de Navarra y del Estado, no solo entre sus órganos ejecutivos.

Por otro lado, se excluye la exigencia de ratificación de la reforma mediante referéndum propia de los estatutos aprobados conforme al art. 151 de la

que ha desempeñado una función que los demás no han cumplido, como es la de actualizar un régimen autonómico preexistente». La postura contraria es mantenida por DEL BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio, *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero (Los Derechos Históricos de Navarra)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1987, p. 187: «El Amejoramiento no es un Estatuto de autonomía»; en la p. 199 afirma: «Navarra, tras el proceso de reintegración y Amejoramiento del Fuero, se *parece* a una Comunidad Autónoma, pero *no es* una Comunidad autónoma. Navarra sigue siendo una «provincia» del Estado, si bien con régimen propio de autonomía, en virtud de su foralidad histórica, que la asemeja desde el punto de vista institucional a una Comunidad Autónoma».

Constitución (Andalucía, Cataluña, Galicia, País Vasco). Se ha justificado la omisión de refrendo popular en que la Constitución no lo exige, el Amejoramiento no se elaboró conforme a dicho art. 151, aunque tampoco conforme al procedimiento del art. 146, sino por un procedimiento original fundamentado directamente en la disposición adicional primera de la Constitución. También hay quien opina que, a diferencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en Navarra no se produce la actualización general del régimen foral aludida en el párrafo segundo de la disposición adicional primera de la Constitución, sino tan solo una actualización más dentro de un continuo proceso de modernización del régimen foral, por lo cual el Amejoramiento no es un estatuto de autonomía⁸. O, con argumentos más políticos que jurídicos, más tradicionalistas que democráticos, en que su carácter histórico y de legado del pasado con vocación de transmitirse al futuro excluye que pueda someterse a la voluntad de una sola generación de navarros⁹.

En cualquier caso, si la Constitución no exige el referéndum para sancionar la reforma del Amejoramiento, tampoco lo prohíbe ni siquiera para los estatutos aprobados en virtud de los arts. 143 y 146. El art. 147.3, aplicable con carácter general, remite la reforma al procedimiento establecido en el propio estatuto sin otra precisión que la de exigir ley orgánica, por lo que sería perfectamente factible, en una reforma del Amejoramiento, introducir esa exigencia¹⁰.

⁸ DEL BURGO TAJADURA, J. I., *Introducción al estudio*, pp. 184-186: «El Amejoramiento del Fuero representa una actualización de los derechos históricos de Navarra, pero no supone «la actualización general» del régimen foral a que se refiere la disposición adicional primera de la Constitución. (...) En el debate parlamentario de la disposición adicional de la Constitución se expuso con meridiana claridad que el párrafo segundo de dicha disposición no era de aplicación a Navarra». RAZQUIN, J. A., *Fundamentos jurídicos*, p. 383, mantiene la postura contraria: «La separación absoluta entre los dos párrafos de la disposición adicional primera no es, en mi opinión, sustentable, ni la aplicación del párrafo 2º difiere en sus consecuencias de la predicable del párrafo 1º». Invoca RAZQUIN en apoyo de su opinión las SSTC 16/1984, 94/1985 y 86/1988.

⁹ GORTARI UNANUA, Joaquín, *La transición política en Navarra 1976-1979*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1995, pp. 215 y 279 del tomo II, recoge las opiniones de Raimundo Aldea, asesor de la Diputación en los años setenta: «Es nuestra convicción que la expresamos ardientemente, que la personalidad del Antiguo Reino de Navarra, sus principios fundamentales y su configuración, o sea su propia identidad en definitiva, es algo que pertenece a todas las generaciones y que por ser esencial y permanente no puede someterse a referéndum». Algo parecido viene a decir Jaime Ignacio DEL BURGO, *Diario de Sesiones*, BOPF de 1 de abril de 1982, pp. 6-8, refiriéndose a la forma de incorporación de Navarra a la Corona de Castilla: «No hubo tampoco ningún referéndum porque sólo los pueblos que carecen de raíces acendradas pueden nacer a la historia por la voluntad de un día. La nación se forja al compartir, a lo largo del tiempo, las alegrías del triunfo y el sabor amargo de las derrotas. Hay un plebiscito de la historia que prueba hasta qué punto Navarra ha dado lo mejor de sí misma a la hora de forjar la unidad de la nación».

¹⁰ PÉREZ CALVO, A. y RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., *Manual de Derecho Público*, p. 83: «En lo que respecta al procedimiento de elaboración y aprobación del Amejoramiento, se discutió en

Es obvio que la ratificación popular dota de mayor legitimidad democrática a cualquier decisión política o norma jurídica. Aunque tampoco hay que ocultar el hecho de que la opción de los constituyentes por restringir al máximo los mecanismos de democracia directa (la que se plasma en el art. 92, carácter consultivo del referéndum e iniciativa del Gobierno, y art. 149.1.32^a, competencia exclusiva del Estado para autorizar la convocatoria de consultas populares) y no tenerlos en cuenta a la hora de regular los recursos de inconstitucionalidad contra las leyes ha llevado a una situación donde ciertas consultas resultan disfuncionales. Me refiero al caso del Estatuto de Cataluña, anulado en parte por el Tribunal Constitucional después de haber sido sometido a referéndum, lo que produjo nefastos efectos políticos y que ha dado lugar a la exigencia de reforma, cuando menos, de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC) para que, en su caso, la intervención de este órgano se produzca antes de que se pronuncie el electorado¹¹.

Hasta el momento se han producido dos reformas parciales y limitadas del Amejoramiento del Fuero, en los años 2001 y 2010, que estudiaremos a continuación.

su momento sobre la conveniencia o no de someter el proyecto de Ley Orgánica a referéndum de todos los electores navarros. Se rechazó la propuesta, y la omisión del referéndum, ciertamente, no lesiona en absoluto la legitimidad del Estatuto de Navarra ya que, desde un punto de vista jurídico, fue aprobada por los representantes navarros y de la Nación y, en el terreno de los hechos, ha acreditado con creces, elección tras elección, la adhesión que merece a la gran mayoría de los ciudadanos navarros. Con todo, no habría ningún inconveniente en llevar el mecanismo del referéndum al procedimiento mismo de la actualización del Amejoramiento. De este modo, si en ocasiones futuras hubiera que reformar determinados preceptos que afectan a los grandes principios del Régimen Foral de Navarra, sería conveniente introducir el referéndum para que los electores se pronunciaran directamente sobre las posibles modificaciones». Actualmente los estatutos de Aragón (reformado por LO 5/2007) y de Extremadura (LO 1/2011), ambos elaborados conforme a los arts. 143 y 146 de la Constitución, prevén un referéndum de ratificación de las reformas estatutarias si así lo acuerda previamente su asamblea legislativa por mayoría de dos tercios. También el estatuto de la Comunidad Valenciana (reformado por LO 1/2006) prevé el referéndum para todas las reformas que no se limiten a la ampliación de competencias.

¹¹ Con posterioridad a la elaboración de este trabajo y estando en proceso de revisión para su publicación, la LO 12/2015, de 22 de septiembre, ha introducido en la LOTC un nuevo Título VI bis, «Del recurso previo de inconstitucionalidad contra Proyectos de Estatutos de Autonomía y contra Propuestas de Reforma de Estatutos de Autonomía», en el sentido indicado y que había sido reclamado por la doctrina constitucionalista y la mayoría de las fuerzas políticas. Entiendo que este recurso será aplicable a las eventuales reformas del Amejoramiento del Fuero, pero por lo explicado en páginas anteriores es previsible alguna polémica doctrinal al respecto.

II. LA LEY ORGÁNICA 1/2001, DE 26 DE MARZO

1. Iniciativa y propósito de la reforma

En abril de 1993 UPN y PSN-PSOE (el primero detentaba el Gobierno de Navarra y el segundo le daba apoyo mediante pactos presupuestarios) firmaron un acuerdo para la modificación del art. 29 del Amejoramiento y posteriormente, en diciembre del mismo año, acordaron una nueva redacción para la elección del presidente de entre los miembros del Parlamento, con disolución de este si no se lograba el nombramiento por mayoría absoluta en el plazo de treinta días¹².

El art. 29, en su redacción original, exigía mayoría absoluta en primera y segunda votación o mayoría simple en otras dos sucesivas votaciones para la elección del presidente. Caso de no conseguir el candidato tales mayorías se tramitarían sucesivas propuestas y si, transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación, ningún candidato hubiera obtenido mayoría suficiente sería designado presidente el candidato del partido que tuviera mayor número de escaños. Este procedimiento de designación de presidente, a falta de uno elegido con la correspondiente mayoría parlamentaria, se denominó popularmente como «procedimiento automático». En la mayoría de los estatutos de autonomía la solución había sido, en los casos en que ningún candidato fuera investido, proceder a la disolución del parlamento y a la celebración de nuevas elecciones que daban lugar a una legislatura más corta, que finalizaba cuando debiera haberlo hecho la interrumpida por la prematura disolución, de manera que se mantuviera la celebración de elecciones a fecha fija cada cuatro años. Solo en otros dos casos, en los estatutos de Andalucía y de Castilla-La Mancha, se optó por la misma fórmula automática que Navarra¹³. Probablemente esta opción respondía a la in-

¹² *Diario de Navarra* de 11 de diciembre de 1993, p. 27. Se preveía la siguiente redacción del art. 29: «1. El Presidente de la Diputación Foral será elegido por el Parlamento, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey. 2. El Presidente del Parlamento, previa consulta con los portavoces designados por los partidos o grupos políticos con representación parlamentaria, propondrá un candidato a Presidente de la Diputación Foral. 3. El candidato presentará su programa al Parlamento. Para ser elegido, el candidato deberá, en primera votación obtener mayoría absoluta. De no obtenerla, se procederá a una nueva votación veinticuatro horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviera mayoría absoluta. Caso de no conseguirse tal mayoría se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista anteriormente. 4. Si transcurrido el plazo de 30 días a partir de la primera votación, ningún candidato hubiera sido elegido por mayoría absoluta, el Parlamento quedará disuelto convocándose de inmediato nuevas elecciones».

¹³ El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía aprobado por LO 2/2007, que deroga al aprobado por LO 6/1981, suprime el procedimiento automático y lo reemplaza por la disolución del Parlamento. El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha aprobado por LO 9/1982 es el único que mantiene la fórmula, inaplicada dado que en las Cortes de Castilla-La Mancha siempre ha existido un partido con

fluencia de los acuerdos autonómicos de 1981 que se pronunciaban en contra de la disolución anticipada de las asambleas legislativas¹⁴. El procedimiento automático, además de suscitar en su primera aplicación un conflicto constitucional que demoró en un año la formación de gobierno¹⁵, se reveló como especialmente poco adecuado para el peculiar sistema de partidos y la elevada fragmentación electoral de Navarra. Ningún partido político ha obtenido nunca mayoría absoluta y la formación de mayorías mediante acuerdos tradicionalmente ha sido difícil¹⁶. El procedimiento automático contribuye a desincentivar al partido con más escaños para lograr tales acuerdos y, por ello, un procedimiento concebido para ser aplicado de forma residual y extraordinaria, y poco deseable en un sistema parlamentario ya que produce gobiernos en minoría presididos por una persona expresamente rechazada por el parlamento, se convirtió en Navarra en el procedimiento ordinario de designación de presidente. Hasta su desaparición en 2001, fue aplicado en 1984, 1987, 1991 y 1996; sólo en 1995 hubo una investidura con mayoría absoluta y en 1999 otra con mayoría simple.

mayoría absoluta (hasta las recientes elecciones de mayo de 2015 en que por primera vez se ha roto la norma, pero tras las cuales también ha sido posible formar un ejecutivo con mayoría).

¹⁴ La introducción del procedimiento automático se produjo en el curso de las negociaciones con los representantes del Estado para la elaboración del texto del Amejoramiento. En las bases aprobadas inicialmente por la Diputación Foral (BOPF nº 3, de 18 de marzo de 1980, p. 3, apartado 4 del título III) la fórmula para el caso de que ningún candidato obtuviera mayoría absoluta era la disolución del Parlamento y la celebración de nuevas elecciones; en las bases de negociación aprobadas por el Parlamento Foral se preveía la elección del presidente de entre los miembros del Parlamento y el procedimiento quedaba remitido a una ley foral (BOPF nº 35, de 27 de noviembre de 1980, p. 3, base decimosexta), una redacción similar a la de los estatutos del País Vasco y Cataluña, los únicos aprobados por aquellas fechas. Las leyes que desarrollaron esos estatutos en esta materia, tanto en el País Vasco (Ley 7/1981, de 30 de junio, art. 6) como en Cataluña (Ley 3/1982, de 23 de marzo, art. 54), optan también por la disolución si en determinado plazo no es posible la elección de presidente.

¹⁵ El resuelto por STC 16/1984, la cual aclaró que la designación automática no debía recaer en el candidato del partido con más escaños de entre los propuestos libremente por el presidente del Parlamento (en aquella circunstancia, el presidente del Parlamento, de UPN, solo había propuesto ante el Pleno un candidato, el de UPN, que era la segunda fuerza política en número de escaños y que no obtuvo mayoría suficiente, pero seguidamente propuso su nombramiento al rey), sino que este estaba obligado a tramitar sucesivas propuestas de los candidatos que le fueran propuestos por los partidos políticos y que, en todo caso, la designación automática debía recaer sobre el candidato del partido político que contara con el mayor número de escaños y que hubiese sido propuesto como tal al presidente del Parlamento por su partido (finalmente, la designación recayó en el candidato del PSN-PSOE, partido con más escaños en la cámara).

¹⁶ El Parlamento de Navarra nunca ha tenido menos de 5 grupos parlamentarios y ha llegado a tener hasta 7 (II legislatura, 1987-1991), siendo el número más habitual el de 6, que se repite en cinco de sus nueve legislaturas. Ningún grupo ha pasado del máximo de 23 parlamentarios que obtuvo UPN (que entonces integraba al PP en Navarra) en la VI legislatura (2003-2007), a falta de tres para la mayoría absoluta.

A raíz del citado acuerdo de 1993 el Gobierno de Navarra inició conversaciones con el Gobierno de España para modificar el sistema de elección de presidente pero no fue posible el acuerdo sobre la duración de la legislatura en caso de disolución anticipada, el ejecutivo central se aferraba al principio de mantener las elecciones a fecha fija cada cuatro años¹⁷. El gobierno de coalición (PSN-PSOE, CDN y EA) constituido en julio de 1995 expresó su intención de impulsar la reforma del art. 29 pero su corta duración, menos de un año, frustró cualquier iniciativa al respecto¹⁸. El gobierno monocolor de UPN que le sustituye en agosto de 1996 expresa la voluntad de modificar el art. 29 simplificando el procedimiento pero manteniendo el sistema automático¹⁹. El 25 de febrero de 1998 el Pleno del Parlamento aprobó una moción de CDN, enmendada por PSN-PSOE y con el voto favorable de todos los grupos menos el de UPN, instando al Gobierno de Navarra a iniciar el procedimiento de reforma del art. 29 eliminando la designación automática²⁰. UPN adoptó un acuerdo de inicio de los trámites el 30 de marzo siguiente, con escaso entusias-

¹⁷ En respuesta a una pregunta formulada por un diputado del PNV el Gobierno de España responde que no tiene objeción a la propuesta del Gobierno de Navarra «siempre que el período del nuevo mandato finalice en la fecha en que debería concluir el mandato anterior», pero que «hasta el momento no ha sido posible un consenso» (BOCG nº D-227, de 3 de mayo de 1995, p. 40).

¹⁸ DSPN nº 2, de 17 de julio de 1995, p. 5, el candidato a la investidura, Javier Otano, incluye entre otros objetivos el de «reformular el artículo 29 de la LORAFNA para la desaparición del mecanismo automático de acceso a la Presidencia del Gobierno de Navarra».

¹⁹ DSPN nº 15, de 15 de julio de 1996, p. 4, el candidato a la investidura, Miguel Sanz, se expresa como sigue:

«La reforma del procedimiento de investidura del Presidente de la Comunidad, establecido por el artículo 29 de la Ley de Reintegración y Amejoramiento, debe provocar gobiernos estables y duraderos en legislaturas de cuatro años.

Consecuentemente, propondremos la reforma del artículo 29 de la LORAFNA en los siguientes términos. El candidato presentará su programa al Parlamento. Para ser elegido, el candidato deberá obtener en la primera votación mayoría absoluta. De no obtenerla, se procederá a una nueva votación veinticuatro horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere mayoría simple. Caso de no conseguirse tales mayorías, podrán tramitarse sucesivas propuestas en la forma prevista anteriormente. Si transcurrido el plazo de un mes a partir de la primera votación ningún candidato hubiese obtenido la mayoría simple, será designado Presidente de la Diputación Foral el candidato de la lista que tenga mayor número de escaños».

²⁰ BOPN nº 17, de 6 de marzo de 1998, p. 28: «El Parlamento de Navarra insta al Gobierno de Navarra a adoptar las decisiones oportunas para iniciar el procedimiento de reforma del artículo 29 de la LORAFNA, que legalmente le corresponde, antes de abril de 1998, de manera que se elimine el sistema de elección de Presidente mediante el procedimiento automático, y se sustituya por sistema de mayorías». Una moción en el mismo sentido de instar al Gobierno de Navarra a modificar el sistema de elección del presidente presentada por IUN-NEB (BOPN nº 22, de 1 de abril de 1997, p. 4) había sido rechazada por la Comisión de Régimen Foral en sesión de 22 de abril de 1997 con los votos en contra de UPN y PSN-PSOE (DSPN nº 8, de 22 de abril de 1997).

mo²¹, pero tuvo que asumir la reforma para lograr un pacto presupuestario con CDN en diciembre de 1998 y, tras las elecciones de junio de 1999, un acuerdo con el PSN-PSOE que permitiera la elección de presidente. En su discurso de investidura Miguel Sanz expresó su voluntad de proceder a la reforma del procedimiento de elección del presidente del Gobierno de Navarra²².

La negociación instada por el Gobierno de Navarra al Gobierno de España culminó con un acuerdo alcanzado el 12 de junio de 2000. El Pleno del Parlamento de Navarra aprobó el texto el 26 de octubre de 2000 con los votos favorables de UPN, PSN-PSOE, IUN-NEB y CDN y los votos en contra de EH y EA-PNV. Se aprobó el 8 de febrero de 2001 por el Pleno del Congreso y el 7 de marzo siguiente por el del Senado y fue promulgado como Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo.

2. Contenido

La reforma consistió en dar nueva redacción al art. 29 y en añadir un nuevo apartado 3 al art. 30. Las novedades que se introducían eran las siguientes:

a) La elección de presidente se realiza de entre los miembros del Parlamento, una exigencia ya contenida en otros estatutos de autonomía (no en la Constitución) y de dudosa utilidad puesto que, si bien es normal que los candidatos a la presidencia encabecen las correspondientes listas que presentan a las elecciones las formaciones políticas y sean parlamentarios, hacerlo obligatorio excluye que en situaciones extraordinarias de crisis institucional —por dimisión o fallecimiento del presidente— pueda ser llamada a la presidencia una persona que no sea miembro del Parlamento.

²¹ Ante la pregunta formulada por un diputado del PSOE sobre la demora en la negociación (BOCG, Congreso de los Diputados, nº D-363, de 23 de diciembre de 1998, p. 63) el Gobierno de España responde que tras el nombramiento de la comisión negociadora la primera reunión se había fijado para el 23 de febrero de 1999 (BOCG, Congreso de los Diputados, nº D-393, de 11 de marzo de 1999, p. 59). Las reuniones iniciales no consiguen acuerdo. Mediante Decreto Foral 2/1999, de 19 de abril, se convocan elecciones y el Parlamento de Navarra queda disuelto. Como es lógico, la negociación de la reforma del Amejoramiento quedó sin culminar.

²² DSPN nº 2, de 20 de julio de 1999, p. 3:

«En relación con el Amejoramiento, el Gobierno de Navarra impulsará la modificación de su artículo 29, de forma y manera que se produzca la supresión del automatismo, porque ésa parece ser la voluntad mayoritaria de la Cámara, y se introduzca la facultad de disolver la Cámara Legislativa por parte del Presidente del Gobierno.

De este modo, la condición histórica innegable de la Comunidad quedará salvaguardada al equipararnos en ese supuesto al sistema establecido en otras comunidades denominadas históricas y diferentes a las que se constituyeron al amparo del artículo 143 de la Constitución».

b) El procedimiento se simplifica ya que donde antes se preveían hasta cuatro votaciones con una diferencia de 48 horas, exigiéndose alcanzar para la elección mayoría absoluta en las dos primeras y mayoría simple en las dos últimas, ahora hay solamente dos votaciones con una diferencia de 24 horas, requiriendo la investidura mayoría absoluta en la primera y mayoría simple en la segunda.

c) Desaparece el procedimiento automático que se ponía en marcha si transcurría el plazo de dos meses a partir de la primera votación sin que ningún candidato hubiera obtenido mayoría suficiente. Se reemplaza por la previsión de que, transcurrido el plazo de treinta días naturales a partir de la primera votación sin que ningún candidato haya sido elegido, el Parlamento queda disuelto y se convocan nuevas elecciones. El mandato del nuevo Parlamento duraría, en todo caso, hasta la fecha en que hubiere concluido el del primero. Los negociadores del acuerdo por parte navarra tuvieron que transigir con esta exigencia por la parte del Estado.

d) Se introduce la posibilidad, antes inexistente, de que el presidente del Gobierno de Navarra, «bajo su exclusiva responsabilidad y previa deliberación del Gobierno» (términos similares a los que emplea el art. 115 de la Constitución para el presidente del Gobierno de España), acuerde la disolución del Parlamento y la convocatoria de nuevas elecciones. Esta facultad de disolución, típica de los regímenes parlamentarios, se halla muy limitada ya que no se puede ejercitar 1) durante el primer período de sesiones²³, 2) cuando reste menos de un año para la terminación de legislatura²⁴, 3) cuando se encuentre en tramitación una moción de censura, 4) cuando se encuentre convocado un proceso electoral estatal, ni 5) antes de que transcurra el plazo de un año desde la última disolución

²³ El art. 17.2 del Amejoramiento, en su redacción original, establecía que «el Parlamento se reunirá anualmente en dos períodos de sesiones ordinarias: el primero de septiembre a diciembre y el segundo de febrero a junio». Parece que el art. 30 se refiere al primer período de sesiones que tenga lugar una vez celebradas las elecciones y constituido el Parlamento. Actualmente, conforme a la modificación operada por LO 11/2010, el art. 17.2 dispone que «el Parlamento se reunirá anualmente en dos períodos de sesiones ordinarias, que serán fijados en su Reglamento», mientras que el art. 72.1. de este Reglamento dispone que «el Parlamento se reunirá anualmente en dos periodos de sesiones ordinarias: el primero de septiembre a diciembre y el segundo de enero a junio» (se han eliminado las «vacaciones parlamentarias» de enero).

²⁴ Parece que esta disposición se dirige a hacer coherente la facultad de disolución con la cadencia de elecciones cada cuatro años en el mes de mayo y coincidiendo con las municipales, evitando la repetición de elecciones con pocos meses de diferencia. Hoy ha perdido sentido ya que, como veremos, con la reforma operada por LO 11/2010 las elecciones al Parlamento de Navarra ya no quedan ligadas necesariamente a esa cadencia cuatrianual. Al contrario, en algún caso (repetición de elecciones al no haber sido posible elegir un presidente) podría ser un obstáculo gratuito a la posibilidad de disolver anticipadamente y acortar en unos meses la legislatura para volver a hacer coincidir las elecciones forales con las municipales.

por decisión presidencial. En todo caso, el nuevo Parlamento que resulte de la convocatoria electoral tendría un mandato limitado por el término natural de la legislatura originaria.

Nunca se ha utilizado la facultad presidencial de disolución anticipada, pero la desaparición del procedimiento automático ha tenido el notorio efecto de forzar, tras la celebración de las elecciones, la conclusión de pactos de coalición para constituir gobierno. En 2003 se forma un gobierno de coalición entre UPN y CDN con mayoría absoluta; en 2007 se renueva aunque con mayoría simple (obtenida gracias al voto en blanco del PSN-PSOE), coalición que se rompe en 2009 con la salida de CDN, quedando UPN en minoría y obligado a buscar puntuales apoyos parlamentarios. En 2011 la coalición es entre UPN y PSN-PSOE aunque se rompe un año después de constituirse para quedar reemplazada por un ejecutivo de UPN en solitario y en una penosa minoría parlamentaria que le obliga a gobernar con unos presupuestos prorrogados hasta tres veces. El objetivo de dotar de estabilidad a ejecutivos con apoyo mayoritario de la cámara, por el momento, ha quedado frustrado²⁵.

III. LA PONENCIA DE AUTOGOBIERNO 2003-2007

El clima de reforma estatutaria que se vive a inicios de la primera década del siglo XXI se traslada a Navarra con una iniciativa parlamentaria presentada por IUN-NEB que proponía la creación de una ponencia sobre el autogobierno que es aprobada por la Comisión de Régimen Foral el 6 de noviembre de 2003²⁶. Cuenta con siete miembros, uno por cada grupo parlamentario (UPN, PSN-PSOE, IUN-NEB, Aralar, CDN, EA, Mixto-PNV), más un letrado-secretario. Después de la comparecencia de diversos expertos, de que fueran formuladas propuestas por parte de todos los grupos, así como por la Defensora del Pueblo y el presidente de la Cámara de Comptos, de elaborar sucesivos borradores de informe y de debatir las enmiendas formuladas a los mismos²⁷, el letrado-secre-

²⁵ Con posterioridad a la elaboración de este trabajo y estando en proceso de revisión para su publicación, se celebran las elecciones de mayo de 2015 que dan lugar a un ejecutivo presidido por Uxue Barkos (Geroa Bai) con mayoría absoluta gracias al acuerdo programático y el voto de cuatro grupos parlamentarios: Geroa Bai, EH Bildu, Podemos-Ahal Dugu e Izquierda-Ezkerra.

²⁶ BOPN n° 20, de 13 de noviembre de 2003, p. 9. Se señalaba que «el objeto del trabajo de la ponencia será realizar un informe sobre la situación actual de nuestro autogobierno; así como de sus posibilidades para avanzar en el desarrollo del autogobierno de Navarra».

²⁷ TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, *Autogobierno de Vasconia. Desarrollo y crisis (1978-2006)*, *documentos*, Donostia-San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2006, tomo VII, pp. 824-1008, recoge los borradores de informe y las propuestas de todos los grupos.

tario elaboró con fecha 1 de marzo de 2006 un borrador de informe recogiendo el estado del debate y, dejando fuera la mayor parte de las propuestas de los grupos políticos que por sus profundas diferencias difícilmente podían producir consenso, contemplaba las escasas materias donde era posible llegar a acuerdos mínimos entre los grupos y planteaba ocho posibles conclusiones²⁸. En la sesión de la ponencia celebrada el 19 de marzo de 2007 los representantes de UPN y

²⁸ Se recogen en ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, Propuestas de cambio normativo en la Comunidad Foral de Navarra, *Iura Vasconiae: Revista de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia*, 7 (Ejemplar dedicado al VIII Simposio de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia: Sociedades Plurinacionales y Cambio Constitucional) (2010), pp. 326-328. Son las siguientes:

1.ª Reforma del Mejoramiento 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 Mejoramiento, 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.ª 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 Mejoramiento 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.ª 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 Mejoramiento, precisando sus rasgos orgánico funcionales esenciales.

4.ª 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.ª 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.

PSN-PSOE, les secundó CDN, manifestaron su opinión de que no era momento oportuno para seguir debatiendo y que entendían preferible no proseguir con la ponencia, por lo cual se constató por unanimidad, y así se hizo figurar en acta, la imposibilidad de realización de un informe mínimamente satisfactorio para todos los grupos, acordando concluir los trabajos sin proceder a la elaboración del informe sobre la materia que le fuera encomendado por la Comisión del Régimen Foral. En suma, no hubo interés por la mayoría de los grupos en intentar el consenso aunque fuera sobre unos pocos puntos mínimos para reformar el Amejoramiento²⁹.

-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.ª 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.ª 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.ª 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.ª 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.

²⁹ ALLI ARANGUREN, J. C, Propuestas, pp. 299-300, sintetiza así el trabajo de la ponencia, de la cual él mismo, igual que el autor de este trabajo, fue miembro:

«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

IV. LA LEY ORGÁNICA 7/2010, DE 27 DE OCTUBRE

1. Iniciativa y propósito de la reforma

Tras las elecciones de 2007 se negoció la constitución de un gobierno de coalición por parte de PSN-PSOE, Nafarroa Bai e IUN-NEB, tres fuerzas que en sus programas electorales habían incluido la reforma del Amejoramiento retomando las propuestas que habían formulado en la fallida ponencia de autogobierno. Sin embargo, la defección del PSN-PSOE por decisión de sus órganos federales propició la formación de un nuevo gobierno de coalición en minoría por parte de UPN y CDN. En el discurso de investidura donde desgranó su programa de gobierno Miguel Sanz no hizo referencia a ninguna reforma del Amejoramiento³⁰. No obstante, tras las reformas de diversos estatutos de autonomía que contemplaban legislaturas completas de cuatro años tras una disolución anticipada, el Gobierno de Navarra anuncia su voluntad de abordar una reforma en tal sentido³¹. El 20 de julio de 2009 el Gobierno de Navarra acuerda

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.

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. 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».

³⁰ DSPN n° 2, de 9 de agosto de 2007.

³¹ Nota de prensa del Gobierno de Navarra de 1 de julio de 2009, relativa a la entrevista del presidente del Gobierno de Navarra con el ministro de Política Territorial. Se afirmaba, entre otras cosas, lo siguiente:

«La reforma del Amejoramiento introdujo la facultad del Presidente del Gobierno de Navarra de disolver de forma anticipada el Parlamento foral y convocar nuevas elecciones, si bien las siguientes de-

tomar la iniciativa de negociar con el Estado la modificación del Amejoramiento de modo que la elección del Parlamento de Navarra en los casos de disolución fuera para un nuevo mandato de cuatro años, sin perjuicio de negociar otras modificaciones que se consideraran convenientes para adecuarse al marco normativo vigente. En el debate sobre el estado de la Comunidad que se celebra en el Parlamento de Navarra el 16 de octubre de 2009 el PSN-PSOE presenta una propuesta de resolución, que es aprobada por unanimidad, y que retoma algunas de las propuestas debatidas en la ponencia de autogobierno³².

La negociación se inicia en diciembre de 2009, en septiembre se había roto la coalición entre UPN y CDN lo que llevó a cambiar la composición de la comisión negociadora, y culmina con un acuerdo adoptado el 18 de marzo de 2010. El Pleno del Parlamento de Navarra aprobó el texto en sesión de 10 de junio de 2010 con los votos a favor de UPN, PSN-PSOE, CDN e IUN-NEB y con el voto en contra de Nafarroa Bai. Remitido el proyecto a las Cortes Generales, es aprobado por el Pleno del Congreso el día 30 de septiembre y por el

bían coincidir con los comicios municipales. El Presidente Sanz ha explicado que entonces el Gobierno de Navarra aceptó la solicitud del PP, que instó a no avanzar hacia la legislatura completa.

No obstante, ante la reciente aprobación de los estatutos autonómicos de Baleares y Castilla [y] León y en un futuro el de Castilla-La Mancha, que contemplan las legislaturas de 4 años tras una disolución anticipada, el Gobierno de Navarra considera «lógico», según ha manifestado Sanz, que una comunidad que ocupa un lugar «prevalente» en la España de las Autonomías tenga un estatuto equiparable a la nueva realidad».

³² BOPN nº 112, de 10 de noviembre de 2009, pp. 11-12, resolución decimonovena:

«El Parlamento de Navarra insta al Gobierno de Navarra a que, cuando menos, lleve a la negociación en la Junta de Cooperación para la Reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, las siguientes cuestiones:

1. El establecimiento de una nueva legislatura completa en caso de disolución anticipada de la Cámara.
2. La posibilidad de dotar al Parlamento de Navarra de mayor autonomía a la hora de delimitar sus periodos de sesiones y número máximo de plenos.
3. La inclusión en el texto de la LORAFNA de instituciones de referencia en la actualidad en nuestra Comunidad Foral como la del Defensor del Pueblo, o el Consejo de Navarra.
4. Delimitar con mayor claridad las competencias de la Cámara de Comptos en relación con el Tribunal de Cuentas al objeto de eliminar posibles conflictos competenciales.
5. Clarificar y actualizar el lenguaje en relación con la nueva normativa en el área de las políticas de igualdad supliendo la referencia a la «condición femenina».
6. Eliminar del texto determinadas figuras ya desaparecidas como los corredores de comercio y los Agentes de Cambio y Bolsa.
7. Ampliar la relevancia del Fiscal Superior de Justicia de Navarra en el ámbito de la administración de justicia.
8. Incluir una regulación más completa respecto de la participación de Navarra en las instituciones Europeas tanto en la vertiente bilateral como multilateral en línea con lo recogido por otras Comunidades Autónomas en sus respectivas modificaciones estatutarias».

del Senado el 20 de octubre, siendo finalmente promulgado como ley orgánica el 27 de octubre de 2010.

2. Contenido

El contenido de la reforma se corresponde, en líneas generales, con lo acordado por el Pleno del Parlamento de Navarra el 16 de octubre de 2010, añadiéndose algunas cuestiones menores:

a) Mandato del Parlamento (arts. 29 y 30): se modifican de nuevo estos preceptos para, además de adecuar la nueva denominación del presidente de la Comunidad Foral, eliminar la exigencia de que, en caso de disolución del Parlamento por no haber obtenido ningún candidato mayoría suficiente para ser elegido (ahora el plazo no es de treinta días desde la primera votación sino de tres meses desde las elecciones³³), el mandato de la nueva cámara estuviese limitado hasta la fecha en que hubiere concluido el primero y para que, en caso de disolución por decisión del presidente, el nuevo Parlamento tenga también un mandato completo de cuatro años.

b) Sesiones del Parlamento (art. 17.2): se establecen dos períodos de sesiones ordinarias anuales que serán fijadas por el propio Parlamento en su Reglamento, suprimiendo la mención a los meses de que deben constar que figuraba en la redacción anterior (la norma tradicional que recoge el art. 73 de la Constitución, de septiembre a diciembre y de febrero a junio) y el número máximo de dieciséis sesiones anuales, una norma procedente de los acuerdos autonómicos de 1981 que nunca se respetó.

c) Cámara de Comptos (art. 18 bis): la regulación antes contenida en el art. 18, a continuación de la de los presupuestos generales, se saca de ese precepto –que queda reducido a su primer apartado– y se introduce en uno específico para la institución. Se reconoce como una de las instituciones de la Comunidad Foral, órgano fiscalizador externo de la gestión económica y financiera del sector público, aunque manteniendo su dependencia orgánica del Parlamento. No se modifica su régimen ni su relación con el Tribunal de Cuentas, como se había instado por el Parlamento de Navarra.

d) Defensor del Pueblo (art. 18 ter) y Consejo de Navarra (art. 28 ter). La institución del Defensor del Pueblo había sido creada por Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, y el Consejo de Navarra por Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo. Se introducen también entre las instituciones de la Comunidad Foral, la primera

³³ La reforma trae causa de la situación creada tras las elecciones de 2007 en que en algún momento se temió que ni siquiera llegara a existir primera votación por ausencia de candidato (aunque, finalmente, lo hubo), lo que creaba el problema de cómo iniciar el cómputo del plazo para la disolución.

como órgano dependiente del Parlamento de Navarra con la función de defensa y protección de los derechos y libertades, la segunda, inspirada en el Consejo de Estado, como órgano consultivo superior de la Comunidad Foral de Navarra que ejerce sus funciones con autonomía orgánica y funcional, en garantía de su objetividad e independencia, y cuya regulación se remite a una ley foral (que por ser mencionada en el Amejoramiento, a partir de entonces exige mayoría absoluta para su aprobación o modificación). La mención de estas instituciones en el Amejoramiento supone una limitación de la libertad que anteriormente tenía el Parlamento de Navarra para crearlas o suprimirlas, y poco tiempo después algunos partidos políticos (en particular, el PP) lamentarían la reforma del Amejoramiento en este punto ya que dificulta una supresión que ahora patrocinan³⁴.

e) Decretos-leyes Forales (art. 21 bis). Se introduce esta figura, antes inexistente en Navarra, con una regulación similar a la que se contiene en la Constitución, para casos de extraordinaria y urgente necesidad y con la exigencia de que deben ser convalidados expresamente por el Parlamento de Navarra después de un debate y una votación de totalidad. No pueden ser objeto de Decreto-ley Foral el desarrollo directo de los derechos, deberes y libertades de los navarros³⁵ y de las instituciones de la Comunidad Foral, la reforma del Amejoramiento o de las leyes forales de desarrollo que exigen mayoría absoluta, el régimen electoral ni los Presupuestos Generales de Navarra.

f) Decreto Foral del presidente (art. 23.2): se atribuye al presidente la aprobación de disposiciones generales junto con las anteriores de Decreto Foral del Gobierno y de Órdenes Forales de los consejeros.

³⁴ La Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas, creada por acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012 y adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, aprobó un informe el 21 de junio de 2013 en el cual, entre otras propuestas, pp. 99-101, «se plantea la posibilidad de racionalizar el entramado organizativo que se ha creado en las CCAA en torno a las figuras del Defensor del Pueblo, los Órganos de Control Externo y los órganos consultivos autonómicos». En particular, «se propone que sea el Tribunal de Cuentas el órgano de fiscalización de la Administración autonómica, al objeto de racionalizar, optimizando los recursos existentes, el sistema de control externo de las CCAA, para lo que se crearían 12 Secciones Territoriales (correspondientes a las CC.AA que cuentan en la actualidad con OCEX, menos Madrid, por ser ésta la ciudad sede del Tribunal de Cuentas). Esta medida permitiría a las CCAA que cuenten con dichos OCEX poder prescindir de los mismos, y ahorrar el presupuesto anual dedicado a su sostenimiento», que en el caso de Navarra afectaría a la Cámara de Comptos, y, «al objeto de lograr una mayor eficacia y eficiencia en la tramitación de las quejas de los ciudadanos, se propone la asunción plena de las competencias de los órganos autonómicos por el Defensor del Pueblo del Estado. Esta medida permitiría a las CCAA el ahorro del presupuesto anual dedicado al sostenimiento de sus respectivos órganos», «podrían asumirse por el Consejo de Estado las funciones desarrolladas por los Órganos Consultivos de las CCAA, lo que supondría un ahorro para las CCAA del presupuesto dedicado a mantener aquéllos».

³⁵ Una mención de dudosa utilidad ya que tal materia no es competencia de la Comunidad Foral sino del Estado en virtud de lo que dispone el art. 81 de la Constitución.

g) Convenios con el Estado y con las comunidades autónomas (art. 26.b): se dispone que la exigencia de autorización del Parlamento para su formalización por el Gobierno opera solo cuando supongan modificación o derogación de alguna ley foral o exijan medidas legislativas para su ejecución.

h) Administración de la Comunidad Foral (art. 28 bis): se introduce un nuevo precepto para regular esta institución, antes obviada, siguiendo la pauta de la Constitución: sirve con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno a la Constitución, al Amejoramiento y al resto del ordenamiento jurídico y con las mismas potestades y prerrogativas que la Administración General del Estado.

i) Actuación exterior de la Comunidad Foral (arts. 68 y 68 bis). Se introduce una regulación similar a la que había ido apareciendo en el proceso de reforma estatutaria en otras comunidades. En cuanto a relaciones con la Unión Europea, en la redacción original el Amejoramiento solo contemplaba 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 abren cauces de participación de la Comunidad Foral en los asuntos comunitarios. La participación de la Comunidad se refiere a la formación de las posiciones del Estado con relación a sus competencias exclusivas y a las consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Navarra. 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. 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. El Gobierno de Navarra deberá ser informado por el de España de las 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. 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. El Parlamento de Navarra participará en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad sobre las propuestas legislativas que afecten a sus competencias.

Aparte de esas cuestiones que afectan a la Unión Europea, en cuanto al resto de la proyección exterior de la Comunidad Foral se prevé el establecimiento de oficinas en el exterior respetando la competencia estatal en relaciones exteriores, 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, la posibilidad de

solicitar al Gobierno de España la celebración de tratados o convenios internacionales de interés para la Comunidad Foral con integración en la delegación negociadora, la ejecución de los tratados internacionales y actos normativos de las organizaciones internacionales en materias de su competencia, o la cooperación interregional sobre intereses comunes, especialmente fronterizos, por medio de acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias.

j) Junta de Cooperación (art. 69), se han añadido dos puntos nuevos a la regulación anterior que solo contemplaba la resolución de conflictos en cuanto a la interpretación y aplicación del Amejoramiento. Se le encomienda la resolución de cualesquiera otras discrepancias entre la Administración estatal y foral y se la convierte en instrumento ordinario y principal de relación entre ellas, sin perjuicio de otros órganos de cooperación o de los órganos sectoriales, se le atribuye con carácter preferente el impulso de la realización de actuaciones y planes conjuntos para el desarrollo de políticas comunes y el diseño de mecanismos de colaboración mutua en los distintos ámbitos sectoriales donde confluyan sus intereses.

k) Adecuaciones terminológicas y eliminación de referencias obsoletas. El presidente, en lugar de serlo del Gobierno de Navarra, pasa a denominarse presidente de la Comunidad Foral (art. 10.c). El art. 71, que regula la reforma del Amejoramiento, también se ve modificado en el sentido ya indicado en el apartado I. Se elimina la expresión «condición femenina» (art. 44.18), donde antes se definía la competencia de Navarra sobre «desarrollo comunitario; condición femenina; política infantil, juvenil y de la tercera edad» ahora se establece sobre «desarrollo comunitario; políticas de igualdad; política infantil, juvenil y de la tercera edad». En el mismo art. 44, apartado 24, se suprime la referencia a las extinguidas Cámaras de la Propiedad y en el art. 52 al nombramiento de los desaparecidos corredores de comercio y de los agentes de cambio y bolsa. En cuanto al Tribunal Superior de Justicia de Navarra (art. 59.2) se sustituye la referencia a la desaparecida Audiencia Territorial por la que se hace a su presidente y al fiscal superior. Finalmente, las disposiciones transitorias primera, segunda, quinta y sexta del Amejoramiento quedan derogadas por haberse agotado sus efectos.

V. LAS CUESTIONES PENDIENTES. ALGUNAS PROPUESTAS

Como se puede deducir de lo expuesto hasta aquí, el Amejoramiento del Fuero es una norma bastante rígida y cuya reforma resulta difícil. A diferencia de lo que sucede con la Constitución, cuya rigidez y resistencia a adaptarse al cambio está resultando una de sus principales carencias, la dificultad no se halla en unas mayorías cualificadas de improbable obtención, sino en circunstancias

estrictamente derivadas de la peculiar sociología política y de la aritmética electoral de Navarra. El partido mayor, que no mayoritario, UPN, que ha detentado el Gobierno de Navarra durante más tiempo y en cuyas manos ha estado, por ello, tomar la iniciativa de la reforma, en general ha sido contrario a cualquier cambio del Amejoramiento del Fuero cuya defensa a ultranza constituye uno de los principales puntos de su programa político. Los demás partidos, aunque teóricamente podrían constituir una mayoría suficiente para optar a disputarle el poder, se hallan demasiado divididos en cuanto al modelo de organización territorial (Estado autonómico, con mayor o con menor descentralización, Estado federal, reintegración foral, independencia de Euskal Herria) y hacen propuestas excesivamente alejadas como para poder acordar ninguna reforma del Amejoramiento negociable con el ejecutivo estatal.

Es por ello que en treinta años únicamente se han producido dos reformas puntuales que, además, han requerido de largos procesos para materializarse. En realidad ambas reformas, la de 2001 y la de 2010, tienen un origen común, la insatisfacción que produjo en las fuerzas políticas navarras que en la negociación del Amejoramiento del Fuero el Estado impusiera algunos de los criterios de organización institucional que derivaban de los acuerdos autonómicos de 1981, en particular, el carácter indisoluble del Parlamento, que debía necesariamente agotar sus legislaturas de cuatro años, y el procedimiento automático de elección del presidente del Gobierno que derivaba del mismo. La superación de tales criterios se hace en dos fases. Primero se elimina, en 2001, el procedimiento automático, aunque la disolución del Parlamento como fórmula alternativa a la designación del candidato del partido con más escaños resulta condicionada por la duración de la legislatura original para preservar la cadencia electoral de cuatro años. Esta condición se elimina en una segunda reforma, la de 2010, en la cual se contemplan también algunas cuestiones muy accesorias que apenas varían el entramado institucional de la Comunidad Foral. Las novedades más reseñables son la introducción del decreto-ley foral y la previsión de participación de Navarra en la política exterior del Estado y en la Unión Europea.

No es posible, de momento, otear en el horizonte político de Navarra una reforma próxima del Amejoramiento del Fuero y mucho menos adivinar su amplitud y en qué sentido pudiera plantearse. El futuro político está demasiado abierto como para vaticinar posibles reformas tanto de la Constitución, y de su modelo de organización territorial, como del Amejoramiento del Fuero³⁶.

³⁶ En particular, en el año de 2014 las elecciones al Parlamento Europeo han iniciado un pequeño sistema electoral amplificado en las elecciones autonómicas y municipales de mayo de 2015, donde ha cambiado la mayoría del Parlamento de Navarra de la que están excluidos tanto UPN como PSN-PSOE y que ha permitido la formación de un ejecutivo foral con la suma de los escaños obtenidos por Geroa

No obstante, cabe señalar una serie de cuestiones que en un futuro más o menos remoto han de ser objeto de debate en cualquier proceso de reforma. Algunas de ellas ya fueron contempladas en la frustrada ponencia de autogobierno de 2003-2007.

1. El ámbito competencial

Hay quienes consideran que una vez completado el proceso autonómico iniciado en 1978 las comunidades autónomas han alcanzado un techo competencial superior al de la mayor parte de los estados políticamente descentralizados, incluidos los federales, e incluso hay quienes piensan que se ha ido demasiado lejos y que se debiera iniciar un proceso de «devolución» de competencias al Estado. Pero aunque el listado de competencias asumido por las comunidades autónomas conforme a sus estatutos es amplio, hay que tener en cuenta que su nivel de autonomía se ha visto limitado e incluso difuminado debido a determinadas circunstancias. Al tiempo que se atribuían competencias a las comunidades, el Estado ha ido haciendo de forma progresiva un creciente y extenso uso de sus títulos competenciales de carácter horizontal, es decir, los que acaban afectando al ejercicio de casi cualquier competencia autonómica, como es la ordenación general de la economía, la seguridad pública o la garantía de los derechos fundamentales, y también ha multiplicado el uso de su potestad para dictar legislación básica. De este modo la capacidad de autogobierno de las comunidades autónomas, con frecuencia, ha quedado reducida a la labor de desarrollar el marco normativo fijado por el Estado y de concretar sus políticas en ámbitos cada vez más estrechos, su autonomía adquiere un carácter esencialmente administrativo. Esto ha sido posible porque los criterios de distribución de competencias contenidos en la Constitución y en los estatutos tienen un alto grado de indeterminación. En la práctica, la distinción de lo que es básico por requerir un tratamiento unitario y, por ello, competencia del Estado, y lo que no es básico y corresponde a las comunidades autónomas ha quedado al libre arbitrio de las mayorías parlamentarias y, en última instancia, de un Tribunal Constitucional que, además de que no siempre puede encontrar en la Constitución los suficientes patrones interpretativos, viene sufriendo de un considerable desgaste de valoración e imagen debido a las sospechas del criterio partidista con que se configura y a la comparación con otras épocas de mayor nivel técnico que el actual.

Bai, EH Bildu, Podemos-Ahal Dugu e Izquierda-Ezkerra, y en las elecciones generales de diciembre de 2015, recién celebradas cuando se corrige este texto previamente a su publicación, que suponen la pérdida de la mayoría absoluta del Partido Popular en un Congreso de los Diputados muy fragmentado y que plantean una enorme incógnita sobre qué ejecutivo se podrá formar y que, incluso, da pie a pensar que puedan celebrarse nuevas elecciones en pocos meses.

Los principales instrumentos que vienen socavando el ámbito competencial autonómico son los siguientes.

a) *Legislación básica*. El Estado ha hecho un desarrollo muy amplio de aquello que se entiende que son bases y, en general, ha tenido el aval del Tribunal Constitucional aunque este ha ido acotando el carácter de lo básico de forma que sólo alcanzaría tal carácter aquella norma que tenga por objeto crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio del Estado, dentro del cual las comunidades autónomas dispongan de un margen de actuación que les permita, mediante la competencia de desarrollo legislativo, establecer los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses. Pero en muchas ocasiones las bases no se han limitado a establecer los criterios generales de ordenación de la materia correspondiente mediante una ley de principios sino que han constreñido el espacio de la legislación autonómica. Además, se ha producido con frecuencia la autoatribución a la Administración del Estado de amplias facultades administrativas y de gestión, no previstas en la Constitución ni en los estatutos, incluyendo en su función legislativa actos tradicionalmente considerados de ejecución (como autorizaciones administrativas) invocando el carácter supraautonómico del objeto de regulación, un difuso interés general o una interpretación extensiva de sus poderes implícitos.

El alto grado de indeterminación de los criterios de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas fue una de las causas del proceso de reforma estatutaria que se inicia principalmente con la de Cataluña en 2006 y que se extiende a otras comunidades. Uno de los propósitos de la reforma del estatuto catalán era precisamente «blindar» las competencias mediante una delimitación mucho más pormenorizada de materias y potestades.

En Navarra el listado de competencias apenas se ha modificado, sigue siendo el de 1982, con lo que su exposición al riesgo de verse afectado por la legislación básica es alta. En particular, a raíz de la crisis económica que arranca en 2008 e invocando la misma como causa de la necesidad de adoptar medidas extraordinarias y urgentes (a menudo mediante Real Decreto-Ley), la legislación básica que viene limitando el ámbito competencial de Navarra se ha multiplicado y ha incidido de forma directa, además, en lo que ha sido el núcleo de la foralidad, su particular régimen de autonomía económica y fiscal. Una primera y sustancial limitación de esa autonomía económica ya había tenido lugar con la incorporación de España a las Comunidades Europeas, hoy Unión Europea, y sus normas de armonización fiscal, pero se limita de forma mucho más intensa a través de las sucesivas leyes de estabilidad presupuestaria³⁷. Aunque hay

³⁷ Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, LO 5/2001, de 13 de diciembre, Complementaria a la Ley de Estabilidad Presupuestaria, modificada por LO 10/2003, de 15 de julio y

una continua remisión de esas leyes al Amejoramiento del Fuero y al Convenio Económico³⁸, en la práctica y envuelto en un procedimiento de aparente pacto a través de la Comisión Coordinadora del Convenio a Navarra se le imponen similares límites que a las demás comunidades autónomas (un objetivo de estabilidad presupuestaria o límite del déficit y un límite de deuda pública) a los que con anterioridad no estaba sujeta³⁹. Todo lo cual se traduce en un límite al gasto, límite afectado también de forma importante por la técnica de establecer límites a la reposición de puestos de trabajo vacantes y topes a los incrementos de la masa salarial de las administraciones públicas a través de los Presupuestos Generales del Estado⁴⁰, o por la medida puntual y dudosamente básica de suprimir una paga extra a los empleados públicos⁴¹.

por LO 3/2006, de 26 de mayo, Ley 25/2003, de 15 de julio, modificación del Convenio Económico entre el Estado y Navarra, LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, modificada por LO 4/2012, de 28 de septiembre, por LO 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, y por LO 6/2015, de 12 de junio.

³⁸ Disposición final tercera, apartado 1, de la LO 2/2012: «En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Foral de Navarra de lo dispuesto en esta Ley se llevará a cabo, según lo establecido en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, conforme a lo dispuesto en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra».

³⁹ Lo deja claro la STC 171/2014 en cuanto a las entidades locales: «Descartado por tanto que el régimen de convenio suponga diferencia alguna en la aplicación de las obligaciones derivadas de la estabilidad presupuestaria consagrada en el vigente art. 135 CE, y concretada en las limitaciones al endeudamiento local reguladas en la norma estatal, debemos rechazar también que la tutela financiera sobre las entidades locales que tiene asumida esta Comunidad Foral le permita establecer criterios de endeudamiento diferentes a los establecidos por el Estado». Como se dice en voto particular, esta sentencia «priva de significado tanto a la naturaleza como al alcance del régimen singular del que goza la Comunidad Foral de Navarra en virtud de lo establecido por la disposición adicional primera CE y la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA), plasmado en el Convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, aprobado mediante la Ley 25/2003, de 15 de julio».

⁴⁰ La STC 148/2006, de 9 de mayo, declaró inconstitucional y nula la disposición adicional primera de la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra para 1997 que fijaba las cuantías de las retribuciones del personal por sobrepasar el límite establecido por la Ley de Presupuestos Generales del Estado de ese año que imponía la congelación salarial, declarado de carácter básico y aplicable a todo el sector público. Entiende el TC que la cuantificación y la limitación de las retribuciones del personal al servicio de las administraciones públicas no se integran en el régimen estatutario de los funcionarios públicos sino en la competencia estatal sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, que «el convenio económico tiene un contenido esencialmente tributario, sin que en sus diversas versiones vigentes desde la entrada en vigor de la Constitución (Decreto-ley 16/1969, de 24 de julio, Ley 28/1990, de 26 de diciembre, y sus sucesivas reformas parciales) se hayan previsto normas especiales relativas a su autonomía de gasto» y que «ni el texto del convenio ni una investigación histórica sobre las competencias ejercidas de forma continuada por las instituciones forales con el reconocimiento del Estado (criterios éstos reconocidos en las SSTC 76/1988, de 26 de abril, FJ 6, y 140/1990, de 20 de septiembre, FJ 4) permiten reconocer a la Comunidad Foral de Navarra mayores ámbitos de autonomía de gasto que a las restantes Comunidades Autónomas».

La legislación básica también ha penetrado en otro ámbito de competencias históricas de la Comunidad Foral a través de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Aunque formalmente se sigan respetando las competencias de Navarra y las medidas que en otras comunidades han de ser ejecutadas por el Ministerio competente en la Comunidad Foral se ejecutan por sus propias instituciones, en todo caso se imponen una serie de límites que coartan tanto la capacidad de decisión de Navarra como la autonomía de las entidades locales y que no existían con anterioridad: cálculo del coste efectivo de los servicios como presupuesto para decidir la fórmula de prestación, por el propio municipio o por otra entidad (consorcio, mancomunidad, etc.), informe previo sobre sostenibilidad financiera para asumir nuevos servicios, informes de los interventores municipales sobre el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria, límites de las retribuciones de los miembros de las corporaciones locales, etc. El Parlamento de Navarra, previo informe del Consejo de Navarra, ha interpuesto un recurso de inconstitucionalidad contra dicha ley todavía pendiente de resolución⁴².

b) *Leyes orgánicas*. La Constitución reserva a las leyes orgánicas la regulación de una serie de materias, principalmente el régimen de algunos órganos constitucionales y el desarrollo de los derechos fundamentales. Con alguna frecuencia el legislador estatal ha entendido que las leyes orgánicas son un instru-

⁴¹ El RDL 20/2012, de 13 de julio, en su art. 2, suprime para el personal del sector público (salvo quienes perciban retribuciones inferiores a 1,5 veces el SMI) la paga extraordinaria de diciembre de ese año, declarando la medida como de carácter básico y dictada al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.13.^a y 156.1 de la Constitución. Aunque tal medida ha sido considerada constitucional por STC 81/2015, que desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Navarra («la medida recurrida responde, por su naturaleza y contenido, al legítimo ejercicio de las competencias que al Estado atribuye el art. 149.1.13 CE, y no el n° 18 del mismo precepto»), difícilmente se puede considerar que se traten de bases o directrices que establezcan unos objetivos. Es una norma concreta que predetermina total y absolutamente el modo de consecución del efecto pretendido y a qué determinados empleados públicos les es de aplicación la medida. En Navarra nunca se han aplicado las disposiciones sobre retribuciones del personal de los Presupuestos Generales del Estado, aunque siempre se declaren de carácter básico, ni se ha abonado la paga extra conforme a los conceptos retributivos que se contienen en ellos (distintos de los que contempla la legislación foral sobre funcionarios), entendiendo que la regulación concreta de las retribuciones entra dentro de las competencias forales. La STC 24/2002, de 31 de enero, consideraba lo siguiente: «En tanto la definición de los diversos conceptos retributivos de los funcionarios públicos se incardina en la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.18 CE, su cuantificación o el establecimiento de límites a la misma, con lo que ello supone de limitación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en su vertiente de poder de gasto, debe reconducirse tanto al título competencial contenido en el art. 149.1.13 CE como al principio de coordinación al que se refiere el art. 156.1 CE, en este último caso con el alcance previsto en el art. 2.1 b) LOFCA». La primera vez que se considera que tal carácter básico de las disposiciones estatales se impone al específico régimen retributivo de los funcionarios de Navarra ha sido para suprimir esa paga extra.

⁴² Recurso de inconstitucionalidad n° 2001-2014, admisión a trámite en BOE n° 132, de 31 de mayo de 2014.

mento para atribuir competencias al Estado o a las comunidades autónomas, al margen del binomio Constitución/estatutos de autonomía, y en otros casos han sido los propios estatutos de autonomía los que se remiten a las leyes orgánicas dando un cheque en blanco al legislador estatal. Así sucede, por ejemplo, en el artículo 47 del Amejoramiento del Fuero en relación a la educación, «la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades» que se atribuye como «competencia plena» de Navarra se desmiente con el «sin perjuicio de lo establecido en los preceptos constitucionales sobre esta materia, de las Leyes Orgánicas que lo desarrollen y de las competencias del Estado en lo que se refiere a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de la alta inspección del Estado para su cumplimiento y garantía». La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (modificada por LO 8/2013, de 9 de diciembre) hace una regulación tan pormenorizada de la materia que deja a las comunidades autónomas escaso o ningún margen para la legislación de desarrollo (en Navarra no se ha aprobado ninguna). Este mecanismo de autoatribución de competencias por parte del Estado no ha sido corregido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y supone una escasa garantía sobre el ámbito competencial propio de las comunidades autónomas.

c) *Conflictividad constitucional*. Nunca había existido tal nivel de conflictividad ante el Tribunal Constitucional como el de los últimos años. La presentación de recursos de inconstitucionalidad por el presidente del Gobierno, que automáticamente suspenden la aplicación de las leyes autonómicas, forales en el caso de Navarra, se ha convertido en un mecanismo habitual. Y parejo al abuso de la impugnación de leyes camina el retroceso en la sensibilidad autonómica del Tribunal Constitucional. En los últimos meses ha encendido todas las alarmas la STC 110/2014, de 26 de junio, dictada en el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral 24/2012, de 26 de diciembre, reguladora del impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica, que en la misma línea que la anterior STC 208/2012, de 14 de noviembre (dictada en relación con la Ley Foral 23/2001, de 27 de noviembre, para la creación de un impuesto sobre los grandes establecimientos comerciales), considera que la Comunidad Foral no puede regular ningún tributo sin convenirlo previamente con el Estado y que, además, en cuanto a tributos «no convenidos» su competencia tributaria está limitada por las disposiciones de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónoma (LOFCA). En suma, el poder tributario de Navarra —y la garantía institucional de la foralidad— se circunscribe única y exclusivamente a los impuestos «convenidos», no a todos los tributos como se venía entendiendo tradicionalmente, y específicamente no a los «no convenidos» (un concepto equívoco introducido en el Convenio en

1990 para identificar los tributos reservados a la competencia del Estado, pero que ahora el TC interpreta como los no mencionados en el Convenio), lo que deja en manos del Estado determinar el ámbito propio de dicho poder. No menor alarma causó la decisión del Ministerio de Hacienda de reclamar ante la jurisdicción contencioso-administrativa la cantidad de 1.500 millones de euros supuestamente adeudados por deficiencias en el ajuste del IVA entre 2007 y 2011 al margen de los cauces de negociación y resolución de conflictos entre la Comunidad Foral y el Estado⁴³.

En suma, sin tocar una coma del Amejoramiento del Fuero, la distribución de competencias se ve progresivamente alterada desde 1982 hasta hoy. A ello contribuye también una serie de cambios, sobre todo en los campos económico y tecnológico, que ni los constituyentes de 1978 ni quienes redactaron el Amejoramiento del Fuero podían imaginar. Los movimientos de liberalización de los mercados, de globalización de las comunicaciones y de privatización de servicios están cambiando la base de las instituciones de derecho público y ese cambio institucional no es indiferente para el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Antes o después deberá abordarse el debate sobre una revisión del listado de competencias contenido tanto en la Constitución como en el Amejoramiento del Fuero para adecuarlas al presente y, en lo que aquí específicamente contemplamos, ofrecer mayores garantías sobre el ámbito de autogobierno de Navarra.

2. Las instituciones de democracia directa

En los últimos años la exigencia por parte de la ciudadanía de una mayor participación en las decisiones políticas se ha convertido en un clamor incesante. La ya citada decisión de los constituyentes de 1978 de restringir al máximo los mecanismos de democracia directa es uno de los elementos centrales afectados por la profunda crisis de nuestro sistema político. Es deseable que una futura reforma constitucional contemple las vías de participación directa de la ciudadanía que existen en otros países, tanto a nivel nacional como regional, y que ya fueron contemplados en la Constitución española de 1931⁴⁴.

⁴³ El conflicto finalmente se resolvió mediante la negociación de una modificación del Convenio Económico aprobada por Ley 14/2015, de 24 de junio.

⁴⁴ Así, por ejemplo, el art. 75 de la Constitución italiana permite el referéndum abrogatorio de leyes a solicitud de quinientos mil electores o de cinco consejos regionales, exceptuando las leyes tributarias y presupuestarias, de amnistía o de indulto y de autorización para ratificar tratados internacionales; el art. 123 dispone que los estatutos de autonomía regionales regularán el ejercicio del referéndum sobre leyes y medidas administrativas de la región. La Constitución francesa, además de prever el referéndum de ámbito nacional en su art. 11, en su art. 72-2 también lo prevé para las entidades territoriales (muni-

El Pleno de Parlamento de Navarra en sesión de 24 de junio de 2004 aprobó por unanimidad una resolución instando «al Gobierno central a que en el menor plazo de tiempo posible elabore y remita 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 las de autorización de la convocatoria de consultas populares de ámbito local»⁴⁵, solicitud que quedó sin atender⁴⁶.

Algunas reformas de los estatutos de autonomía aprobadas en los últimos años han intentado sortear los obstáculos constitucionales a la participación directa atribuyendo a la respectiva comunidad autónoma, con mayor o menor extensión, competencias sobre consultas populares⁴⁷. El problema viene en cuanto

pios, departamentos, regiones) para los proyectos de deliberación o actos que sean de su competencia o para la modificación de su organización y límites. El art. 66 de la Constitución española de 1931 preveía el referéndum abrogatorio de las leyes votadas por las Cortes a solicitud del 15 % del censo electoral, exceptuándose la reforma de la Constitución y sus leyes complementarias, las de ratificación de convenios internacionales, los estatutos regionales y las leyes tributarias.

⁴⁵ BOPN nº 61, de 2 de julio de 2004.

⁴⁶ Por la misma época y en el mismo sentido ERC presentó en el Congreso de los Diputados una proposición de Ley de transferencia a las comunidades autónomas, por la vía del artículo 150.2 de la Constitución, de las competencias en materia de autorización para la convocatoria de referéndum (BOCG, Congreso de los Diputados, nº B-95-1, de 12 de julio de 2004) que quedó rechazada con el voto en contra de PSOE y PP que alegaron que se trata de una facultad indelegable (DSCD nº 244, de 27 de marzo de 2007).

⁴⁷ Así, el art. 32 del Estatuto de Canarias establece que corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución, entre otras materias, sobre el «sistema de consultas populares en el ámbito de Canarias, de conformidad con lo que disponga la Ley a la que se refiere el artículo 92.3 de la Constitución y demás leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria». El art. 122 del Estatuto de Cataluña dispone: «Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución». El art. 28.5 del Estatuto de la Comunidad Valenciana establece: «El President de la Generalitat podrá proponer, de acuerdo con lo que determine la legislación del Estado, la celebración de consultas populares en el ámbito de la Comunitat Valenciana, sobre cuestiones de interés general en materias autonómicas o locales»; en parecidos términos el art. 27 del Estatuto de Castilla y León. El art. 31 del Estatuto de las Islas Baleares atribuye a la Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución sobre «sistemas de consultas populares en el ámbito de las Illes Balears». El art. 78 del Estatuto de Andalucía dispone: «Corresponde a la Junta de Andalucía la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por ella misma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con la excepción del referéndum»; en parecidos términos el art. 71 del Estatuto de Aragón. El art. 9.50 del Estatuto de Extremadura atribuye a la Comunidad competencia exclusiva sobre «régimen y convocatoria de consultas populares no vinculantes diferentes al referéndum».

a que si los estatutos se remiten a la legislación básica del Estado, esta simplemente ignora la posibilidad de que las comunidades autónomas convoquen cualquier tipo de consulta de este tipo, y si evitan la legislación estatal, o cualquier intervención estatal, se deben limitar a lo que el TC ha denominado «consultas no referendarias»⁴⁸ cuya celebración resulta tan problemática como se ha demostrado en la consulta sobre la independencia convocada en Cataluña el 9 de noviembre de 2014. ¿Qué es una consulta popular «no referendaria»? En buena medida, un oxímoron, dado que consulta popular y referéndum vienen a ser expresiones sinónimas⁴⁹. La STC 31/2010, relativa al Estatuto catalán, pone unos límites a la consulta popular de competencia autonómica que, en realidad, la desnaturalizan como tal consulta popular, sobre todo porque se veda consultar al censo electoral, en otras palabras, consultar al pueblo. Se puede consultar, pero no al pueblo, sino a colectivos más reducidos, y sin acudir a un procedimiento análogo al electoral sólo posible en el ámbito estatal o local⁵⁰. Las posibles consultas se ven reducidas a simples mecanismos de participación o audiencia para conocer la opinión de los ciudadanos no muy diferentes a las que ya estaban

⁴⁸ Explica lo siguiente dicha STC 31/2010:

«Hemos dicho en la STC 103/2008, de 11 de septiembre, que «[e]l referéndum es [...] una especie del género «consulta popular» ... cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo: STC 12/2008, de 29 de enero, F. 10) conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el art. 23 (así, STC 119/1995, de 17 de julio)». (STC 103/2008, F. 2).

Caben, pues, consultas populares no referendarias mediante las cuales «se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos» distintos de los que cualifican una consulta como referéndum (STC 103/2008, F. 2) y con los límites materiales a los que también hicimos referencia en la STC 103/2008 (F. 4) respecto de todo tipo de consultas, al margen de la prevista en el art. 168 CE. Las encuestas, audiencias públicas y foros de participación a los que se refiere el art. 122 EAC tienen perfecto encaje en aquel género que, como especies distintas, comparten con el referéndum. Si a ello se añade que las consultas previstas en el precepto se ciñen expresamente al ámbito de las competencias autonómicas y locales, es evidente que no puede haber afectación alguna del ámbito competencial privativo del Estado».

⁴⁹ Conforme al DRAE, referéndum es un «procedimiento por el que se someten al voto popular leyes o decisiones políticas con carácter decisorio o consultivo». El Diccionario Panhispánico de Dudas prefiere la forma referendo que define como «procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o actos administrativos».

⁵⁰ La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, en su art. 71 prevé las consultas populares de ámbito municipal. La Ley 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum de Cataluña, ha sido impugnada ante el Tribunal Constitucional (recurso de inconstitucionalidad n.º 8912-2010, BOE n.º 46, de 23 de febrero de 2011), pero solo en sus arts. 1 a 30, 43 y 45, dejando fuera del recurso la parte que regula las consultas de ámbito local.

contemplados en la legislación de procedimiento administrativo⁵¹. Para ese viaje no eran necesarias tantas alforjas.

Además de introducir el referéndum para sancionar las reformas del Amejoramiento del Fuero, en el futuro sería deseable que la Comunidad Foral tuviera la facultad de consultar a la ciudadanía, pero para que la atribución de tal competencia resultara eficaz debiera producirse una reforma constitucional sobre la materia o, como mínimo, una delegación de las competencias estatales en materia de referéndum.

3. El papel del Parlamento de Navarra

Como ya ha quedado sugerido anteriormente, sería deseable aumentar la participación del Parlamento de Navarra, como representante de la ciudadanía, en el proceso de reforma del Amejoramiento. Resulta paradójico que el Amejoramiento del Fuero rebajara, de cara a su reforma, el papel que tuvo en su gestación el propio Parlamento. En virtud de lo que dispone su art. 71 la iniciativa de la reforma corresponde únicamente al Gobierno de Navarra y al Gobierno de España, sin que al Parlamento le corresponda otra función que la de aprobar o rechazar la propuesta negociada y pactada por ambos ejecutivos. Sería procedente que el Parlamento de Navarra recibiera la atribución de la iniciativa para su reforma así como la posibilidad de participar en su negociación.

Similares circunstancias se producen en relación con el Convenio Económico. Según el art. 45 del Amejoramiento, el único papel del Parlamento es aprobar el texto pactado por los dos ejecutivos, el foral y el central. Debiera otorgarse al Parlamento, como mínimo, la capacidad de iniciativa del procedimiento.

4. Participación de Navarra en las instituciones comunes del Estado

Dada la naturaleza del régimen foral de Navarra, un elemento esencial del mismo es la relación bilateral con el Estado que se manifiesta en el propio mecanismo pactado de aprobación y reforma del Amejoramiento del Fuero, en el sistema del Convenio Económico o en la existencia de la Junta de Cooperación. No obstante, la Comunidad Foral forma parte del Estado autonómico y

⁵¹ Art. 86.4 de la Ley 30/1992: «Conforme a lo dispuesto en las Leyes, las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones y actos administrativos».

en muchas materias comparte competencias e intereses con el resto de comunidades autónomas, por lo cual también es imprescindible que tome parte activa de todos los foros de relación multilateral y de participación en la creación de la voluntad del Estado que se creen. Es un lugar común afirmar que una de las deficiencias más importante del Estado autonómico consiste en que la descentralización del poder no ha ido acompañada de una articulación equivalente de los distintos poderes. Las causas hay que hallarlas en el propio texto constitucional que carece de precisiones al respecto o, más exactamente, que previó unas pocas copiadas de la Constitución republicana de 1931, de carácter garantista, que sirven muy poco para abordar los problemas actuales. Así, existe una regulación de los convenios horizontales entre comunidades autónomas en el artículo 145.2 con requisitos excesivamente rígidos, se introduce también una deficiente regulación del Senado y poco más. Algunas de las carencias en la articulación del Estado se han tratado de paliar con las conferencias sectoriales reguladas en el art. 5 de la Ley 30/1992, aunque con remisión al acuerdo de institucionalización o al reglamento interno de cada conferencia y con el límite de que la potestad de convocatoria se otorga al ministro competente en cada materia de forma exclusiva.

Quedan pendientes otras medidas, algunas de las cuales exigirían reforma constitucional, y otras podrían abordarse mediante reforma del Amejoramiento del Fuero. Entre las primeras, la siempre postergada reforma del Senado para que realmente sea una cámara de representación territorial y no sólo una cámara de segunda lectura (o peor, un cementerio de elefantes) donde estén presentes de un modo u otro las comunidades autónomas y que tenga una posición especial en la elaboración de las leyes básicas, de las leyes del artículo 150.1 de la Constitución, de transferencia o delegación, e, igualmente, en las leyes y acuerdos de financiación, en los proyectos de reforma de los estatutos de autonomía, en los procedimientos del art. 155, en la parte de control y de acción europea y como mecanismo de participación de las comunidades autónomas en la conformación de los órganos constitucionales, Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Consejo de Estado, etc. Entre las segundas, la participación de Navarra en la conformación de otros organismos estatales que ejercen funciones de autoridad reguladora sobre materias de relevancia económica y social que afectan a todos los ciudadanos españoles y a las competencias autonómicas, como ya se ha recogido en la reforma de algunos estatutos⁵².

⁵² Así, en el Estatuto de Cataluña, el art. 180 dispone que «la Generalitat participa en los procesos de designación de Magistrados del Tribunal Constitucional y de miembros del Consejo General del Poder Judicial, en los términos que dispongan las Leyes, o, en su caso, el ordenamiento parlamentario», y el art. 182 que en los términos establecidos por la legislación aplicable «la Generalitat designa o parti-

5. El régimen lingüístico

Uno de los preceptos más polémicos desde la elaboración del Amejoramiento del Fuero ha sido su art. 9, sobre la cooficialidad del castellano y del vascuence. Se trata de una peculiaridad respecto del resto de estatutos de autonomía en cuanto a declaración de cooficialidad de lenguas, y es que la hace solo para determinadas «zonas vascoparlantes» que serán delimitadas por ley foral, no con carácter general para el territorio de la respectiva comunidad como sugiere el art. 3 de la Constitución («en las respectivas Comunidades Autónomas»). Se retoma el concepto de zonas vascoparlantes que había aparecido en los proyectos de estatuto de la II República pero con una diferencia, en aquellos la declaración de cooficialidad se hacía también con carácter general para toda Navarra aunque sus efectos se modulaban en función de las zonas, lo mismo que en la actualidad sucede con el Estatuto valenciano (art. 6.6, prevé que se delimitarán por ley los territorios en los que predomine el uso de una y otra lengua, valenciano y castellano) y también con el catalán desde la cooficialidad del aranés declarada en la reforma de 2006 (implícitamente, se diferencian los efectos de esa declaración de oficialidad en dos zonas, Arán y el resto de Cataluña). En el caso del Amejoramiento del Fuero la oficialidad no es para toda la Comunidad Foral y, además, la eficacia de esa declaración queda condicionada y remitida a la promulgación de la ley foral que establezca cuáles son esas zonas donde el vascuence va a ser cooficial.

La Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence, en su art. 5.1 establece tres zonas: a) La zona vascófona, integrada actualmente por 63 municipios y el 9,28 % de la población navarra; b) La zona mixta, integrada actualmente por 55 municipios y el 56,11 % de la población; c) La zona no vascófona integrada por los restantes 154 municipios y el 34,61 % de la población. El legislador foral olvidó que existen territorios no integrados en ningún término municipal, casi un centenar de facerías, comunales situados en los linderos de varios pueblos, que ocupan el 7,57 % de la superficie de Navarra (787 km² del

cipa en los procesos de designación de los miembros de los órganos de dirección del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, y de los organismos que eventualmente les sustituyan, y de los demás organismos estatales que ejerzan funciones de autoridad reguladora sobre materias de relevancia económica y social relacionadas con las competencias de la Generalitat», «de los organismos económicos y energéticos, de las instituciones financieras y de las empresas públicas del Estado cuya competencia se extienda al territorio de Cataluña y que no sean objeto de traspaso», y «del Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social, la Agencia Tributaria, la Comisión Nacional de Energía, la Agencia Española de Protección de Datos, el Consejo de Radio y Televisión, de los organismos que eventualmente les sustituyan y de los que se creen en estos ámbitos».

total de 10.391 km²), y dado el tenor literal de la ley esos territorios no se integran en ninguna de las tres zonas lingüísticas⁵³.

La opción adoptada en cuanto a la zonificación lingüística plantea diversos problemas de aplicación de los criterios de oficialidad. La mayor parte de los órganos de la Administración del Estado y de la Administración de la Comunidad Foral tienen su sede en Pamplona, que está en la zona mixta. Los titulares de esos poderes públicos con frecuencia consideran que, al no radicar en territorio con lengua cooficial, solamente están obligados a utilizar el castellano para relacionarse con los ciudadanos, incluidos los residentes en la zona vascofona. Así, por ejemplo, es imposible en Navarra obtener un DNI o un permiso de conducir bilingües por más que la legislación estatal lo permita en comunidades bilingües. Se suele tomar como criterio determinante la sede del órgano, no su ámbito de competencia ni el domicilio del interesado, pese a que el criterio debiera ser el contrario⁵⁴. Por ello, la cooficialidad del vascuence en la zona vascofona está en la práctica limitada, en cuanto a las relaciones de los ciudadanos con las instituciones públicas, a las entidades locales de la propia zona vascofona y solo a una pequeña parte de las relaciones que pueden mantener con las demás administraciones. El uso del vascuence por los particulares solo tiene plena validez jurídica en las relaciones que mantengan, no con la Administración o los poderes públicos en su conjunto, sino con los órganos radicados en la zona vascofona. Por otro lado, en la práctica no existe cooficialidad para los vascohablantes residentes en la zona mixta y en la zona no vascofona que son la mayoría de los vascohablantes de Navarra, en torno al 53 %, a lo que hay que añadir que un 85 % de los cuasi euskaldunes o bilingües pasivos también residen fuera de la zona vascofona. Por otro lado, las administraciones públicas tienden

⁵³ El mismo olvido sufrieron los legisladores con el art. 4 del Amejoramiento del Fuero al establecer que «el territorio de la Comunidad Foral de Navarra está integrado por el de los municipios comprendidos en sus Merindades históricas de Pamplona, Estella, Tudela, Sangüesa y Olite, en el momento de promulgarse esta Ley». Parece que, de conformidad con el art. 137 de la Constitución («El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan»), el mapa de términos municipales debería cubrir todo el territorio del Estado sin que quepa la existencia de espacios vacíos no adscritos a ningún territorio municipal, en tal sentido se han pronunciado, entre otras, la STC 77/1984, de 3 de julio, o la STS de 19 de junio de 1987. La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, en su DA 14^a pretende corregir esta anomalía y establece que «en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno de Navarra remitirá al Parlamento de Navarra un proyecto de Ley Foral que regule la incorporación a uno o varios municipios limítrofes de las partes del territorio de la Comunidad Foral que no se hallan integradas en ningún termino municipal», pero nunca se le ha dado cumplimiento.

⁵⁴ Según la STSJNA 587/2004, de 20 de mayo: «La lengua es un derecho del ciudadano, al que se han de acomodar las Administraciones públicas, sin que sea el lugar de la sede de los órganos de estas el que determine el régimen jurídico aplicable, sino que, por el contrario, se ha de estar al del destinatario de la actuación administrativa».

a vincular oficialidad con aplicación de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, con lo que en la práctica no se garantiza su aplicación para proteger el vascuence donde es minoritario, en las zonas mixta y no vascófona, paradójicamente se limita su aplicación a la zona donde es lengua mayoritaria.

Por ello, parece razonable una reforma del art. 9 del Amejoramiento del Fuero en el sentido de que la cooficialidad del vascuence abarque toda la Comunidad Foral, sin perjuicio de que en la aplicación de las políticas lingüísticas haya una modulación en función de las diversas zonas, atendiendo a las profundas diferencias existentes en cuanto al uso de las lenguas. Debiera desligarse la oficialidad de la zonificación.

6. La disposición adicional segunda del Amejoramiento en relación con la disposición transitoria cuarta de la Constitución

La DA 2ª del Amejoramiento del Fuero establece lo siguiente:

«El Parlamento será el órgano foral competente para:

- a) Ejercer la iniciativa a que se refiere la Disposición transitoria cuarta de la Constitución.
- b) Ejercer, en su caso, la iniciativa para la separación de Navarra de la Comunidad Autónoma a la que se hubiese incorporado».

Esta disposición trae causa y ha de interpretarse de forma ineludible junto con la DT 4ª de la Constitución:

«1. En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya, en lugar de lo que establece el artículo 143 de la Constitución, la iniciativa corresponde al Órgano Foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que lo componen. Para la validez de dicha iniciativa será preciso, además, que la decisión del Órgano Foral competente sea ratificada en referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobado por mayoría de los votos validos emitidos.

2. Si la iniciativa no prosperase, solamente se podrá reproducir la misma en distinto período del mandato del Órgano Foral competente, y en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo mínimo que establece el artículo 143».

Se trata de un precepto que siempre ha resultado muy polémico entre las fuerzas políticas navarras. Sus antecedentes hay que buscarlos en la tramitación, a lo largo del año 1977, del proyecto de decreto-ley que establecía la preautonomía del País Vasco. Las alusiones a la incorporación de Navarra a dicha preautonomía dividían a las fuerzas políticas y bloqueaba la aprobación del decreto. El 30 de diciembre de 1977 el Consejo Parlamentario de Navarra, integrado por diputados y senadores de UCD, PSOE y PNV, llegó a un consen-

so en el sentido de que la incorporación se debía condicionar a la decisión del órgano foral competente y a la ratificación mediante referéndum, y que tal condición debía introducirse en el proyecto constitucional entonces en tramitación mediante una disposición adicional. Aprobada la preautonomía vasca mediante Reales Decretos-Ley 1 y 2/1978, de 4 de enero, los citados partidos registraron una enmienda conjunta al proyecto constitucional que se aprobó por unanimidad en la Comisión Constitucional del Congreso y que quedó finalmente incorporada al texto definitivo de la Constitución, no como disposición adicional sino como transitoria. UCD de Navarra discrepó con el acuerdo alcanzado en Madrid y algunos de sus miembros abandonaron el partido para fundar Unión del Pueblo Navarro (UPN), que siempre ha exigido la derogación de la DT 4^a. Su pervivencia ha sido motivo de diversas posturas tanto en el ámbito político como en el jurídico, hay opiniones a favor de su mantenimiento, de su reforma y de su supresión. La división de opiniones se acrecienta por el hecho de su carácter de disposición transitoria; hay quienes opinan que la transitoriedad implica antes o después su desaparición, quienes mantienen que ya ha perdido vigencia, quienes opinan que pese a la calificación que le da la Constitución se trata de una disposición materialmente adicional y que puede permanecer, y quien afirma que es transitoria solamente en cuanto se ponga en práctica, y que mientras no prospere la iniciativa que regule tiene un carácter permanente.

La necesidad de establecer cuál es el órgano foral competente para adoptar la iniciativa prevista en la DT 4^a explica la redacción del primer punto de la DA 2^a del Amejoramiento del Fuero. Su segundo punto se explica por la postura contraria de la mayoría que negoció y aprobó el Amejoramiento a que Navarra se integre en la Comunidad Autónoma del País Vasco y su aspiración a que si se produjera tal integración no resulte definitiva e irreversible. La aplicación de la DA 2^a en cuanto a la separación de Navarra de la comunidad autónoma a la que se hubiese incorporado (que no puede ser otra que la del País Vasco, con arreglo a la Constitución, que no prevé ningún cauce para que unas comunidades se incorporen a otras⁵⁵) es más que improbable que se produzca nunca, y no solo

⁵⁵ Algunos estatutos de autonomía contuvieron alguna previsión al respecto. El de Castilla y León originalmente en sus disposiciones transitorias séptima y octava preveía el procedimiento para incorporar provincias limítrofes, sin decirlo expresamente pensando en las de Cantabria y La Rioja que formaban parte de la antigua región de Castilla la Vieja. Tales disposiciones han quedado derogadas posteriormente mediante la reforma del Estatuto operada por LO 4/2007, de 30 de noviembre. Los estatutos de Cantabria y de La Rioja también preveían originalmente en sus arts. 58 y 44, respectivamente, la incorporación a otra comunidad limítrofe a iniciativa de la asamblea autonómica por mayoría de dos tercios, con ratificación de dos tercios de los ayuntamientos representando la mayoría del censo electoral, aprobación de la comunidad en la que se integrarían y aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica. Tales previsiones fueron derogadas en sendas reformas estatutarias operadas por leyes orgánicas 11/1998, de 30 de diciembre, y 2/1999, de 7 de enero.

porque Navarra no se ha incorporado a ninguna comunidad autónoma y es poco probable que lo haga. También lo sería aunque se produjera la incorporación prevista en la DT 4^a, cuyas consecuencias están más detalladas en el Estatuto de Autonomía del País Vasco que en la Constitución o en el Amejoramiento. Su art. 47 prevé que «en el caso de que se produjera la hipótesis prevista en la disposición transitoria cuarta de la Constitución, el Congreso y el Senado, en sesión conjunta y siguiendo el procedimiento reglamentario que de común acuerdo determinen, establecerán por mayoría absoluta, qué requisitos de los establecidos en el artículo 46 se aplicarán para la reforma del Estatuto, que deberán en todo caso incluir la aprobación del órgano foral competente, la aprobación mediante ley orgánica, por las Cortes Generales, y el referéndum del conjunto de los territorios afectados». Es decir, que aprobada la iniciativa por el Parlamento de Navarra debieran convocarse dos referendos; el primero sólo en Navarra para ratificar la iniciativa; el segundo en el conjunto de los territorios afectados (es decir, en las actuales Comunidad Autónoma del País Vasco y Comunidad Foral de Navarra) para ratificar la aprobación del Estatuto de Autonomía reformado, sobre la cual también debiera pronunciarse previamente el Parlamento de Navarra.

En el improbable caso de que Navarra se incorporara a la Comunidad Autónoma del País Vasco es obvio que, además de la reforma del Estatuto de Autonomía de esta comunidad, debiera emprenderse la modificación del Amejoramiento del Fuero para adaptarse a la nueva situación y en esa modificación debiera contemplarse, en su caso, el hipotético procedimiento de separación de Navarra, amén de otras cuestiones como si debiera seguir existiendo el Parlamento de Navarra o cuáles serían sus funciones. Quiere decir esto que la actual y vigente DA 2^a quedaría afectada irremediabilmente por tal modificación.

Si se produjera una reforma del Título VIII de la Constitución, que ha quedado clamorosamente obsoleto una vez completado el mapa autonómico, es razonable suponer que se vería alterado el art. 143, al que se refiere expresamente la DT 4^a en dos ocasiones. Incluso aunque la DT 4^a quedara formalmente al margen de la reforma, de todos modos habría que entenderla modificada. Por otro lado, existen expresiones desfasadas por el paso del tiempo, como la mención al Consejo General Vasco, organismo preautonómico ya extinguido, o al órgano foral competente, que hoy debe entenderse hecha al Parlamento de Navarra. Por ello, si se impulsara una reforma constitucional es difícil que la DT 4^a pudiera quedar al margen⁵⁶. Parece razonable que su modificación se mantuviera

⁵⁶ Parece también razonable que si el Título VIII de la Constitución quedara modificado en el sentido que se ha propuesto por muchas voces de introducir la enumeración de las comunidades y ciudades autónomas (o quizás, de los estados federados, si la reforma implicase un Estado federal), debería con-

en los límites del acuerdo adoptado por mayoría (con el único voto en contra de UPN) por el Pleno del Parlamento de Navarra de 25 de junio de 2004⁵⁷:

«1. Las Cortes de Navarra declaran que los navarros y navarras tiene derecho a decidir sobre su futuro de forma directa y democrática, dentro de los cauces políticos establecidos. Por ello, 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.

2. Las Cortes de Navarra expresan que cualquier reforma constitucional debe pasar por la confirmación y ampliación del derecho democrático de los ciudadanos y ciudadanas de la Comunidad Foral a decidir libre y directamente el futuro institucional de Navarra».

En suma, la nueva redacción debiera dirigirse a afirmar que la variación del estatus de Navarra como Comunidad Foral por integración en otra comunidad autónoma o unión a otros territorios para formar otra comunidad, e igualmente la segregación en su caso de cualquier unidad política, debiera pasar por la aprobación por mayoría en el Parlamento de Navarra ratificada por referéndum expresamente convocado al efecto.

En consecuencia de todo ello, la DA 2^a tiene clara vocación de ser modificada tanto si se suprime o si se modifica la DT 4^a como si se le da aplicación. Así que, en los términos en que está redactada, es prácticamente imposible que se aplique nunca. Dada la improbable aplicación tanto de la DT 4^a como de la DA 2^a, su papel hoy es más políticamente simbólico que jurídico. La defensa de la DT 4^a, en su actual redacción o en otra, se identifica con la defensa de la

tener uno o varios preceptos dirigidos a que en el futuro se produzca alguna alteración en su número, su denominación o su territorio. La historia no se detiene en un determinado estado de cosas como si fuera un destino inevitable y eterno. La regulación del procedimiento por el cual puede variar el número o el territorio de las entidades que componen el Estado es algo habitual en el derecho constitucional comparado. Así se hace, por ejemplo, en sistemas federales como los de Estados Unidos (su Constitución prevé la admisión por el Congreso de nuevos estados a la Unión, exigiéndose el consentimiento de las legislaturas de los estados afectados para la creación de nuevos estados dentro de los límites de otros o mediante la reunión de dos o más estados o partes de estados ya existentes), Alemania (su norma fundamental cuenta con un artículo dedicado a «la reestructuración del territorio federal» que debe hacerse mediante una ley federal, previa audiencia de los Länder afectados por la segregación, la incorporación o el cambio de límites, y debe someterse a consulta popular en los mismos) o Suiza (su Constitución prevé la modificación del número y estatus de los cantones bajo el principio de consentimiento del pueblo de los cantones afectados previo a la aprobación por el parlamento federal). Pero también en países de organización regional, como en Italia (se prevé la fusión de regiones existentes o la creación de nuevas regiones mediante ley constitucional, previo referéndum de las poblaciones interesadas), Portugal (su texto constitucional prevé la creación de regiones administrativas mediante ley y previa consulta popular) o Francia (los cambios en las colectividades territoriales pueden someterse a consulta cuando lo disponga la ley).

⁵⁷ BOPN n° 61, de 2 de julio de 2004.

posibilidad de someter a referéndum los cambios de estatus de Navarra o con la defensa de que haya algún cauce de unión de Navarra a la Comunidad Autónoma del País Vasco; la propuesta de supresión se identifica sobre todo con el rechazo a esa unión.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, Propuestas de cambio normativo en la Comunidad Foral de Navarra, *Iura Vasconiae. Revista de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia*, 7 (ejemplar dedicado al VIII Simposio de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia: Sociedades Plurinacionales y Cambio Constitucional, 2010) (2010), pp. 283-335.

-La reforma de la LORAFNA por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, *Revista Jurídica de Navarra*, 51 (2011), pp. 13-36.

ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz y Joaquín GORTARI UNANUA, *La transición política en Navarra, 1979-1982: del asunto Fasa al Amejoramiento del Fuero*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2011.

COSCULLUELA MONTANER, Luis, Ley de Amejoramiento: elaboración, naturaleza y principios. En Martín-Retortillo Baquer, Sebastián (coord.), *Derecho Público Foral de Navarra: el Amejoramiento del Fuero*, Madrid: Gobierno de Navarra; Civitas, 1992.

DE LA IGLESIA CHAMARRO, María Asunción, La reforma del Amejoramiento del Fuero de Navarra en el contexto de las *revisiones* estatutarias. La LO 7/2010, de 27 de octubre, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 94 (2012), pp. 209-238.

DEL BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio, *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero (Los Derechos Históricos de Navarra)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1987.

GORTARI UNANUA, Joaquín, *La transición política en Navarra 1976-1979*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1995.

IZU BELLOSO, Miguel José, *Navarra como problema. Nación y nacionalismo en Navarra*, Madrid: Biblioteca Nueva, 2001.

-*Derecho Parlamentario de Navarra*, Pamplona: Servicio de Publicaciones del Parlamento de Navarra, 2009.

-*El régimen lingüístico de la Comunidad Foral de Navarra*, Donostia-San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2013.

- LOPERENA ROTA, Demetrio, *Aproximación al régimen foral de Navarra*, Oñati: Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea/Instituto Vasco de Administración Pública, 1984.
- RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, *Fundamentos jurídicos del mejoramiento del fuero; Derechos históricos y Régimen Foral de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1989.
- PÉREZ CALVO, Alberto y Martín M^a RAZQUIN LIZARRAGA, *Manual de Derecho Público de Navarra*, 3^a edición revisada, Colección Pro Libertate n^o 2, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2007.
- SEBASTIÁN LABAYEN, Ildefonso, El proyecto del año 2010 de reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra. En Rodríguez Garraza, Tomás (coord.), *Estudios de la Administración desde la Administración: libro homenaje a Ignacio Bandrés Urriza*, Colección Pro Libertate n^o 23, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2010.
- TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, *Autogobierno de Vasconia. Desarrollo y crisis (1978-2006), documentos*, Donostia-San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2006.
- VIDAL PRADO, Carlos, Un problema pendiente: La modificación del sistema de elección del presidente de la Diputación en el Mejoramiento del Fuero de Navarra, *Revista de las Cortes Generales*, 38 (1996), pp. 101-152.