

LA REFORMA DE LA LORAFNA POR LA LEY ORGÁNICA 7/2010, DE 27 DE OCTUBRE

JUAN CRUZ ALLI ARANGUREN

Prof. Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra

Técnico urbanista

RESUMEN. La Ley Orgánica 13/1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, ha sido objeto de dos modificaciones parciales. La primera tuvo lugar por la Ley Orgánica 1/2001, que afectó al artículo 29, sobre el procedimiento de elección del Presidente, y 30, atribuyéndole la disolución del Parlamento y convocatoria de elecciones, con mandato limitado del Presidente. La Ley Orgánica 7/2010, con mayor alcance en cuanto al número de artículos afectados, pero sin afectar de modo sustancial al contenido material de la LORAFNA. Entre ambas se estudió por una ponencia del Parlamento de Navarra una reforma de aquélla, que ni llegó a formular una propuesta conjunta importante, ni fue tomada en consideración en la reforma producida.

PALABRAS CLAVE. Régimen Foral de Navarra. Reintegración. Amejoramiento. Reforma.

ABSTRACT. The Organic Law 13/1982, of Reintegration and Amejoramiento of the Law Foral of Navarra, has been object of two partial modifications. The first took place by the Organic Law 1/2001, that affected to the article 29, on the procedure of election of the President, and 30, attributing him the dissolution of the Parliament and announcement of elections, with mandate limited of the President. The Organic Law 7/2010, with main scope regarding the number of articles affected, but without affecting of substantial way to the material content of the LORAFNA. Between both studied by a report of the Parliament of Navarra a reform of that, that neither arrived to formulate an important conjoint proposal, neither was taken in consideration in the reform produced.

KEYWORDS. Law Foral of Navarra. Reintegration. Amejoramiento. Reform.

SUMARIO

I. LA LEY ORGÁNICA DE REINTEGRACIÓN Y AMEJORAMIENTO DEL RÉGIMEN FORAL DE NAVARRA. II. LA PONENCIA DEL PARLAMENTO DE NAVARRA. III. LA LEY ORGÁNICA 7/2010, DE 27 DE OCTUBRE. 1. Negociación. 2. Preámbulo. 3. Modificaciones institucionales. 4. Actuación exterior de la Comunidad Foral. 5. Junta de Cooperación. 6. Terminología del texto. 7. Disposiciones transitorias sin función. IV. RELACIÓN DE LAS REFORMAS CON LA PONENCIA PARLAMENTARIA. V. CONCLUSIÓN.

La Ley Orgánica 13/1982, de 16 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) se negoció, aprobó y promulgó dentro del primer periodo (1979-1983) del proceso de construcción del Estado autonómico que ha evolucionado de forma gradual en varios períodos¹.

En el periodo inicial, además de la elaboración de los Estatutos de Autonomía, se establecieron los Pactos autonómicos de 1981 y se dictó la STC 76/1983, de 5 de agosto, sobre la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), cuyo restos constituyeron la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico².

En el segundo periodo (1983-1991) se produjo el desarrollo legislativo del Estado autonómico, la configuración institucional de las Comunidades Autónomas, la conflictividad competencial y el ingreso de España en la Unión Europea.

Las reformas estatutarias se iniciaron en el tercer periodo (1991-1995) con los Pactos autonómicos de 1992, ampliándose las competencias de diez Comunidades del artículo 143 CE.

Entre 1996 y 2005 se reformaron los Estatutos con la equiparación competencial del “federalismo de ejecución”, que encomendó a las Comunidades Autónomas competencias de gestión en línea con la idea de la “Administración única” propuesta desde Galicia.

El quinto periodo se inició en 2005 con la “Propuesta de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi”, conocida como el “Plan Ibarretxe”³, cuya

-
1. AJA, E., “Los principales períodos de desarrollo del Estado Autonómico”, *Anuario Jurídico de La Rioja*, 1996, pp. 121 y ss. TOMÁS Y VALIENTE, F., “La primera fase de construcción del Estado de las Autonomías (1978-83)”, *RVAP*, 36, 1993, pp. 45-68. LÓPEZ GUERRA, L., “La segunda fase de construcción del Estado de las Autonomías (1983-1993)”, *RVAP*, 36, 1993, pp. 69-80.
 2. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “El sistema autonómico quince años después”, *REDA*, 84, 1994, p. 581.
 3. VV.AA., *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñati, IVAP, 2003.

toma en consideración fue rechazada por el Congreso de los Diputados. Se han reformado los estatutos de autonomía por las leyes orgánicas 1/2006, de 10 de abril, de la Comunidad Valenciana; 6/2006, de 19 de julio, de Cataluña; 1/2007, de 28 de febrero, de las Islas Baleares; 2/2007, de 19 de marzo, de Andalucía; 5/2007, de 20 de abril, de Aragón; 14/2007, de 30 de diciembre, de Castilla-León, y 1/2011, de 28 de enero, de Extremadura.

Por lo que se refiere a Navarra, en el cuarto periodo se produjo la primera modificación de la LORAFNA por la Ley Orgánica 2/2001, de 26 de marzo, pero sin que su contenido fuese competencial, sino referida al proceso de elección presidencial, acomodándose al modelo general de mayorías, suprimiendo el procedimiento automático de su artículo 29.

La segunda reforma se ha producido por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre⁴, afectando a algunos aspectos menores, cuyo alcance se expondrá.

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

La LORAFNA adaptó el régimen foral de origen liberal de las leyes de 1839 y 1841 a la nueva realidad constitucional de 1978, en cuanto a las instituciones y al autogobierno. El Amejoramiento afirma que Navarra “constituye” una “Comunidad Foral” (art. 1), como realidad institucional que absorbió a la provincia de Navarra y transformó a su institución la Diputación Foral (DA 3^a). La STC 16/1984, de 6 de febrero, dictada en relación con el nombramiento de su Presidente, declaró:

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

La LORAFNA configuró una Comunidad con características y contenidos distintos a los de los Estatutos comunes de autonomía, aun cuando el nivel competencial derivado de la Constitución pueda asimilarse al de las comunidades del artículo 151 CE, con fundamento en los “derechos históricos” (DA 1^a CE). Por otra parte, mantuvo su vinculación histórica con las leyes de 1839

4. BOE 261, de 28 de octubre de 2010; BON 131, de 28 de octubre de 2010.

–no derogada por la Constitución para Navarra– y 1841, a las que se remitió el artículo 2 y mantiene en vigor la DF 1ª.

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

Este ha sido el camino seguido para su modificación por las leyes orgánicas 1/2001 y 7/2010. Negociación entre los gobiernos de Navarra y la Nación y su formalización por ley orgánica de las Cortes Generales.

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

II. LA PONENCIA DEL PARLAMENTO DE NAVARRA

La dinámica reformista de los Estatutos de Autonomía tuvo su reflejo en Navarra a partir de una iniciativa parlamentaria de Izquierda Unida de Navarra-*Nafarroako Ezker Batua*⁵, que dio lugar a la creación el 6 de noviembre de 2003 de una Ponencia sobre el “estudio, valoración y propuestas en materia de

5. Había sido elaborado por D. Miguel IZU y formulada por medio de una moción presentada el 6 de octubre de 2003, acompañada de un anexo con la propuesta titulada “Profundizando el autogobierno de Navarra en un marco federal”. IZU, M., “Ideas para mejorar el Amejoramiento”, en *Diario de Noticias*, 2 y 3 de diciembre de 2009, p. 5. *Navarra como problema. Nación y nacionalismo en Navarra*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2001. TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno de Vasconia. Desarrollo y crisis, VII*. Donostia-San Sebastián: FDHAV, 2006, pp. 249-271.

autogobierno en Navarra”. Sería su objeto “realizar un informe sobre la situación actual de nuestro autogobierno, así como de sus posibilidades para avanzar en el desarrollo del autogobierno de Navarra”. Los grupos parlamentarios designarían sus representantes y presentarían sus propuestas, se contaría con la participación de terceros y el trabajo concluiría con un documento⁶.

El 20 de diciembre de 2004 el vocal designado unánimemente como relator señor IZU presentó un detallado y sistemático borrador de “Informe” de la Ponencia⁷. Lo configuró en conclusiones sobre la estructuración territorial del Estado, y la inserción de la Comunidad Foral en el Estado autonómico. Incorporó un anexo sobre la asunción de las competencias (I), y otro sobre la actividad legislativa del Parlamento de Navarra desde su constitución (II). Realizó propuestas sobre:

– El ámbito competencial de Navarra (1ª): sistema de distribución competencial, y proceso de transferencias a Navarra.

– La participación ciudadana en las decisiones sobre su futuro (2ª): por medio de la democracia directa, el protagonismo del Parlamento, la reforma constitucional y la DT 4ª CE.

– El reforzamiento de la participación de Navarra en las instituciones comunes del Estado (3ª): Conferencias Sectoriales, Conferencia de Presidentes, Senado y otros órganos del Estado.

– La cooperación con otras Comunidades Autónomas (4ª): conforme a las previsiones de los artículos 145.2 CE y 70 LORAFNA, y las comunitarias de cooperación interregional.

– La participación en las instituciones de la Unión Europea (5ª).

– La mejora del funcionamiento de las instituciones (6ª): facultad de disolución del Parlamento, superar los límites al número de sesiones; establecer un pacto local; regular los decretos-leyes forales, y política lingüística.

En enero de 2005 la Ponencia acordó trasladar el documento a los distintos grupos para que formularan sus propuestas. Además de las realizadas

6. Así lo acordó la Comisión de Régimen Foral en sesión del 6 de noviembre de 2003, BOPN 20, de 13 de noviembre. Por acuerdo de la Mesa de la Cámara de 9 de febrero de 2004 se designaron miembros integrantes: por UPN la señora SALANUEVA, por Aralar el señor ZABALETA, por el PSN el señor LIZARBE sustituido posteriormente por el señor PURAS, por IU-NEC el señor IZU, por EA la señora ERRAZTI, por el PNV el señor ETXEGARAI, y por el CDN el señor ALLI. La Ponencia se constituyó el 17 de febrero de 2004. Los grupos propusieron diversas comparecencias. Se hizo necesario prorrogar el plazo inicial de cuatro meses por sucesivos acuerdos de la Mesa, que alcanzaron desde marzo del 2004 hasta el mismo mes del 2007. JIMENO ARANGUREN, R., “Los derechos históricos en la renovación del régimen autonómico de Navarra (2004-2006)”, en *Ius Fugit. Revista de Estudios Histórico-Jurídicos de la Corona de Aragón*, 15, 2007-2008, pp. 339-367.

7. TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno...*, cit., pp. 824-851.

por los grupos, hicieron aportaciones la Defensora del Pueblo con respecto a la institución y su reconocimiento en la Ley Orgánica, y el Presidente de la Cámara de Comptos sobre el artículo 18 del Amejoramiento. En octubre de 2005 el Letrado-Secretario de la Ponencia elaboró un cuadro sinóptico de las propuestas de los grupos susceptibles de tratamiento para lograr un consenso o respaldo mayoritario, así como de sus posiciones⁸.

Con fecha 8 de noviembre el relator señor IZU realizó un nuevo “Informe de la Ponencia”, que esta consideró como posible borrador, dando un plazo de enmiendas de supresión, modificación o adición conforme al método legislativo, hasta el 30 de enero de 2006. Las formularon todos los grupos desde sus perspectivas ideológicas constitucionalistas (UPN, PSN, CDN e IU) y nacionalistas vascos (Aralar, EA y PNV⁹).

Tras su estudio, el Letrado-Secretario elaboró con fecha 1 de marzo de 2006 un Borrador de Informe recogiendo el estado del debate, las posibles conclusiones y la posición de cada uno de los grupos respecto a ellas. Remitió una propuesta con ocho conclusiones, de las que se conoció en la sesión de 20 de marzo de 2006. A lo largo de todo el proceso, la Ponencia fue solicitando de la Mesa sucesivas prórrogas, que fueron acordadas fijándose como plazo final el 31 de marzo de 2007.

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

“1.ª Reforma del Amejoramiento y referéndum.

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

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

-
8. En sesión del Parlamento de Navarra de 13 de octubre de 2005 se celebró el debate sobre el estado de la Comunidad en el que se aprobó, a propuesta del PSN, una resolución sobre la consolidación de Navarra como comunidad histórica propia y diferenciada en el marco del Estado de las autonomías en la misma línea de sus propuestas en la Ponencia. *Diario de sesiones*, 56, de 13 de octubre de 2005.
 9. La coalición *Nafarroa Bai* se formó al final de la legislatura por todos los partidos anteriores, junto con *Batzarre*, y presentó como tal una propuesta de la coalición el 30 de enero de 2006.

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

3.^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 Amejoramiento, 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 de la casación 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.

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 status 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”.

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

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

derecho de los navarros y navarras a decidir sobre su futuro de forma directa y democrática dentro de los cauces políticos establecidos [...] rechazan cualquier reforma de la Constitución Española que suponga la supresión del único mecanismo de decisión directa de la ciudadanía navarra, mediante referéndum, que se contiene en la misma”¹⁰.

La legislatura 2003-2007 fue perdida en materia de incremento real del autogobierno, porque no hubo voluntad política en plantearlo, más allá de salir del paso con la Ponencia creada, que entretuvo a los partidos políticos parlamentarios en propuestas y enmiendas, pero sin acuerdo final.

En la nueva legislatura 2007-2011 se planteó por Nafarroa Bai la creación de una Ponencia sobre modificación de la LORAFNA, que fue rechazada por la Comisión de Régimen Foral el 17 de diciembre de 2009.

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

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

1. Negociación

Por acuerdo del Gobierno de Navarra de 20 de julio de 2009 se ejercitó la iniciativa de reforma de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en el sentido de prever que la elección del Parlamento de Navarra en los casos de disolución fuera para un nuevo mandato de cuatro años, sin perjuicio de otras modificaciones que se considerasen convenientes para adecuarse, dada su evolución, al marco normativo vigente. Aquella era la primera y principal, por haber quedado pendiente, por la negativa del Gobierno, en la reforma del 2001, constituyendo un tratamiento claramente discriminatorio de Navarra respecto al resto de las Comunidades tras la reforma de sus Estatutos.

La reforma debía acomodarse a lo dispuesto por el artículo 71 LORAFNA, de modo que la propuesta habría de someterse a la aprobación del Parlamento de Navarra y de las Cortes Generales, de común acuerdo “tras las correspondientes negociaciones”.

A tal fin el Gobierno designó como sus comisionados a los consejeros señores Caballero, Catalán y señora Salanueva, y al Director General de Presidencia, que ejercería las funciones de Secretario de la Comisión, señor Sebastián.

Por parte del Gobierno de la Nación se nombraron al Vicepresidente y Ministro de Política Territorial señor Chaves, al Secretario de Estado de Política Territorial señor Zarrías, a la Delegada del Gobierno en Navarra señora Sáiz, al Director General de Cooperación Autonómica señor Ojeda, y al Director General de Desarrollo Autonómico con funciones de secretario señor Gurrea.

Tras las correspondientes reuniones a partir de la de 17 de diciembre de 2009, en la celebrada el 18 de marzo de 2010, la comisión negociadora acordó y propuso someter a la aprobación del Parlamento de Navarra y de las Cortes Generales el proyecto de Ley Orgánica con la reforma acordada que afectaba a los artículos 10.c), 17.2, 18, 23.2, 26.b), 29, 30, 33, 34, 35, 44.18, 44.24, 52, 59.2, 68, 69,71.2.b). Se incorporaron los nuevos artículos 18 bis, 18 ter, 21 bis, 28 bis, 28 ter, 68 bis. Se derogaban las disposiciones transitorias 1ª, 2ª, 5ª y 6ª. El Proyecto de Ley estaba formado por un preámbulo, un artículo único con las modificaciones y una disposición derogatoria.

2. Preámbulo

El preámbulo se inicia con la invocación de las Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, y de las leyes históricas de 25 de octubre de 1839 y 16 de agosto de 1841, del valor del Amejoramiento para conciliar lo foral y lo constitucional, garantizando el respeto y amparo de los derechos históricos (I):

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra supuso en su momento un hito político y jurídico constituido por la feliz y fructífera conciliación de los principios constitucional y foral. El respeto y amparo por los poderes públicos de los derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral de Navarra, se lleva a cabo así con arreglo no sólo a las históricas leyes de 25 de octubre de 1839 de Confirmación y Modificación de Fueros y la Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias, sino también con arreglo al mismo Amejoramiento y a la propia Constitución Española de 1978, tal y como señala el artículo 2 del propio Amejoramiento.

Invocó el valor como instrumento de convivencia y desarrollo de la Comunidad foral, capaz de afrontar los nuevos retos:

Respetuoso con el pasado histórico y determinante de la presente configuración de la Comunidad Foral, el Amejoramiento del Fuero se ha revelado durante los últimos 28 años como el instrumento idóneo para organizar la convivencia y potenciar el desarrollo de Navarra dentro del Estado de las Autonomías actualmente existente en España, por lo que dicha experiencia aconseja que los nuevos retos con los que la Comunidad Foral afronta el actual siglo sean abordados a través de la mejora y actualización de aquél, profundizando en la experiencia ya acreditada por sus resultados de libertad y progreso.

A continuación explica brevemente las reformas que afectan a algunas de las instituciones del Título I, a la adecuación terminológica, a la supresión de figuras ya inexistentes y la incorporación de otras como el Defensor del Pueblo y el Consejo de Navarra, al contenido sustantivo de la acción exterior, a las funciones de la Junta de Cooperación y a la derogación de disposiciones transitorias sin función (II).

Aun cuando invoca “las facultades y competencias de Navarra”, no introduce reformas que afecten a su contenido, limitándose a cuestiones terminológicas, supresión de figuras jurídicas inexistentes, incorporación del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Navarra y de la Fiscalía Superior. Sólo tienen contenido sustantivo lo referido a la actuación exterior de la Comunidad

Foral y a sus relaciones con la Unión Europea. Se amplían las funciones arbitrales de la Junta de Cooperación a otras de carácter coordinador y cooperador.

Siguiendo la tradición foral ya recogida en el preámbulo de la LORAFNA, en el apartado III se invoca en cuanto expresa que la misma, ahora su reforma, es producto de un acuerdo formalizado en un pacto, que se ha de realizar del mismo modo conforme al artículo 71, aquella

establece que es “rasgo propio del Régimen Foral navarro, amparado por la Constitución, que, previamente a la decisión de las Cortes Generales, órgano del Estado en el que se encarna la soberanía indivisible del pueblo español, la representación de la Administración del Estado y la de la Diputación Foral de Navarra, acuerden la reforma y modernización de dicho Régimen. Dada la naturaleza y alcance del mejoramiento acordado entre ambas representaciones, resulta constitucionalmente necesario que el Gobierno, en el ejercicio de su iniciativa legislativa, formalice el pacto con rango y carácter de proyecto de Ley Orgánica y lo remita a las Cortes Generales para que éstas procedan, en su caso, a su incorporación al ordenamiento jurídico español como tal Ley Orgánica”.

Con la iniciativa promovida por el Gobierno de Navarra “aceptada por el de España, consumándose así el pacto necesario”, que se someterá a la aprobación del Parlamento de Navarra y de las Cortes Generales”. A continuación invocó en sus términos literales el procedimiento del artículo 71 LORAFNA, que

se ha observado escrupulosamente las precedentes previsiones legales, tanto por el Gobierno de España como por el de Navarra. En primer lugar, la iniciativa de reforma de dicha Ley Orgánica, promovida por el Gobierno de Navarra, ha sido aceptada por el de España, consumándose así el pacto necesario. Y, asimismo, tras ser aprobada la propuesta de reforma por el Parlamento de Navarra, se ha verificado la correspondiente tramitación parlamentaria de la presente Ley Orgánica ante las Cortes Generales.

De este modo se constataba por ambas partes el respeto de la “naturaleza jurídica del régimen foral” que invoca, basada en el pacto negociado para su establecimiento y modificación.

Así se hizo constar en el “acuerdo de la Comisión Negociadora”, formada por los representantes designados por los gobiernos de Navarra y de la Nación “para la negociación”, que “tras las correspondientes negociaciones [...] formulan de común acuerdo la propuesta de reforma, que será sometida a la aprobación del Parlamento de Navarra y de las Cortes Generales”. El preám-

bulo también invocó la necesidad del acuerdo, el procedimiento del artículo 71 LORAFNA, “observado escrupulosamente”, y el “pacto necesario” (III).

Una nueva invocación de la “negociación” se contiene en la reforma del artículo 71.2.b), en el que se ha modificado la referencia a su aprobación por el Parlamento Foral por el Parlamento de Navarra.

La insistencia en el pacto, la negociación y la bilateralidad, que es propia de la tradición foral, no representa una novedad respecto a la nueva generación de Estatutos de Autonomía.

3. Modificaciones institucionales

Según el Preámbulo “la modificación y actualización de la Ley Orgánica 13/1982 supone la adaptación del texto vigente a la nueva realidad jurídico-política existente, tras casi tres décadas de vigencia del mismo”, en los siguientes aspectos:

en relación con las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra (Título I), se adecua la regulación de las tres Instituciones Forales de Navarra ya reconocidas como tales por el artículo 10 del Amejoramiento (en particular del Parlamento de Navarra y del Presidente del Gobierno de Navarra, que pasa a configurarse como Presidente de la Comunidad Foral), y se introduce en dicho texto una mención expresa tanto al Defensor del Pueblo de Navarra como al Consejo de Navarra, que por su rango, relevancia y funciones, se considera deben tener cabida en el mismo.

Las modificaciones acordadas a introducir afectan a los siguientes preceptos:

A) Parlamento de Navarra:

a) Sesiones:

El artículo 17.2 preveía que celebrase anualmente dos periodos de sesiones ordinarias: el primero de septiembre a diciembre y el segundo de febrero a junio, no pudiendo exceder el número de sesiones plenarios de dieciséis.

Se sustituye por dos periodos de sesiones ordinarias anuales, fijadas por su Reglamento (art. 17.2).

Por tanto, se suprime la limitación que suponía el señalamiento de los meses de las mismas (septiembre a diciembre y febrero a junio) y el número máximo de dieciséis sesiones. Se deja en manos del Reglamento de la Cámara fijar los periodos de sesiones.

Así lo ha realizado en la modificación del artículo 71.1 del Reglamento aprobada en sesión plenaria de 10 de marzo de 2011: “El Parlamento se reunirá

anualmente en dos periodos de sesiones ordinarias: el primero de septiembre a diciembre y el segundo de enero a junio”. Aun cuando coinciden con los periodos previstos por el artículo 17.2 LORAFNA y con la realidad de los periodos hábiles, su determinación está ahora en la competencia de la Cámara.

b) Presupuestos:

El artículo 18 regulaba en un primer apartado el procedimiento de elaboración, tramitación y aprobación de los Presupuestos Generales de Navarra, así como la rendición de cuentas y su control por el Parlamento. En los siguientes tres apartados se refería a la Cámara de Comptos, a sus competencias de control y a sus relaciones con el Tribunal de Cuentas.

La reforma del artículo 18 lo deja con el primer apartado sobre la elaboración y aprobación de los Presupuestos Generales de Navarra, y rendición de cuentas ante el Parlamento de Navarra.

Los siguientes, referidos al control por la Cámara de Comptos, se incorporan a un nuevo artículo 18 bis, dedicado íntegra y diferenciadamente a la institución en su actividad, dependencia y relaciones con el Tribunal de Cuentas.

c) Mandato parlamentario:

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

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

d) Sistema de fuentes. Decretos-leyes forales.

El nuevo artículo 21 bis los regula facultando al Gobierno de Navarra para dictar Decretos-leyes forales en casos de extraordinaria y urgente necesidad, que quedarán derogados si en treinta días no son convalidados expresamente por el Parlamento en un debate y votación de totalidad. Durante el plazo, el Parlamento podrá acordar la tramitación de los Decretos-leyes Forales como proyectos de ley foral por el procedimiento de urgencia¹¹.

Siguiendo lo dispuesto por el artículo 86.2 CE, no pueden ser objeto de Decreto-ley Foral el desarrollo directo de los derechos, deberes y libertades

11. La reforma del Reglamento del Parlamento de Navarra de 10 de marzo de 2011 ha incorporado un artículo 159 bis que regula el procedimiento para la convalidación o derogación de los Decretos-leyes Forales por el Pleno de la Cámara o su Comisión Permanente, en el plazo de los treinta días siguientes a su publicación.

de los navarros y de las instituciones de la Comunidad Foral regulados en la presente Ley Orgánica, la reforma de la misma ni de las leyes forales dictadas en su desarrollo a las que se hace mención expresa en ella, el régimen electoral ni los Presupuestos Generales de Navarra.

Esta nueva posibilidad se formula en línea con las reformas de los Estatutos de Autonomía, que los han incorporado, dando entrada a un supuesto no contemplado y considerado exclusivo del Gobierno conforme al artículo 86 CE.

Hasta la reforma sólo existían los Decretos Forales Legislativos regulados por los artículos 53 y 54 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, que facultaba al Gobierno, en el supuesto del artículo 21 LORAFNA, para “dictar normas con rango de Ley Foral que recibirán el nombre de Decretos Forales Legislativos”. De entre ellos fueron objeto de regulación diferenciada por el artículo 54 los “Decretos Forales Legislativos de armonización tributaria”, para modificar las leyes forales de esta naturaleza cuando hubiera necesidad de adaptarlas a las normas comunes conforme al Convenio Económico.

B) Cámara de Comptos:

Fue restablecida por Norma del Parlamento Foral de Navarra de 28 de enero de 1980 y regulada por la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre. Se incorpora a la LORAFNA en un nuevo artículo 18 bis, que la separa del régimen presupuestario del artículo 18 para darle entidad propia como institución de la Comunidad Foral.

Se la define como “el órgano fiscalizador externo de la gestión económica y financiera del sector público de la Comunidad Foral de Navarra, de los entes locales y del resto del sector público de Navarra”. Se establece su dependencia orgánica del Parlamento de Navarra, ejerciendo sus funciones de acuerdo con su Ley Foral reguladora, en los siguientes aspectos:

- Examinar y censurar las Cuentas de la Comunidad Foral y del sector público dependiente de la misma en un dictamen para el Parlamento de Navarra, previo a su conocimiento y aprobación por el Parlamento.

- Informar sobre las Cuentas y la gestión económica de las Corporaciones Locales de Navarra y del sector público dependiente de las mismas conforme a lo establecido en su Ley Foral reguladora y en la Ley Foral sobre Administración Local.

- Remitir sus actuaciones al Tribunal de Cuentas, cuyo dictamen será enviado con su respectivo expediente al Parlamento de Navarra para que éste, en su caso, adopte las medidas que procedan¹².

12. Regulado por el artículo 156.4 del Reglamento del Parlamento de Navarra, según la redacción aprobada el 10 de marzo de 2011.

– Dar traslado de las actuaciones al Tribunal de Cuentas si, en el ejercicio de su función fiscalizadora, la Cámara de Comptos advirtiera la existencia de indicios de responsabilidad contable.

Corresponde al Tribunal de Cuentas el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que pudieran incurrir quienes en Navarra tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos y, por acción u omisión contraria a la ley, originen menoscabo de los mismos.

C) Defensor del Pueblo.

La institución fue creada por la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, sin apoyo en la LORAFNA. Un nuevo artículo 18 ter incorpora la institución del Defensor del Pueblo como órgano dependiente del Parlamento de Navarra. Una ley foral regulará su elección, atribuciones, régimen jurídico y funcionamiento.

Le corresponden las siguientes funciones: defensa y protección de los derechos y libertades amparados por la Constitución y la presente Ley Orgánica, en el ámbito competencial de la Comunidad Foral, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de las Administraciones Públicas de Navarra, debiendo dar cuenta de sus actuaciones al Parlamento.

Todo ello sin perjuicio de la competencia del Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales (art. 54 CE y LO 371981, de 6 de abril).

Con su incorporación se eleva de rango a la institución comisaria del Parlamento para la defensa y garantía de los derechos de los ciudadanos, como ha ocurrido en las reformas de los Estatutos. Se convierte en una de las instituciones de la Comunidad.

D) Gobierno y Administración.

Son varias y heterogéneas las innovaciones que se introducen sobre el régimen del Gobierno o Diputación Foral y su Administración, ampliando sus facultades normativas y convencionales.

a) Decretos leyes forales.

Como se ha expuesto, el artículo 21 bis faculta al Gobierno de Navarra para dictar Decretos-leyes forales en casos de extraordinaria y urgente necesidad, que quedarán derogados si en treinta días no son convalidados expresamente por el Parlamento en un debate y votación de totalidad. Por su medio se amplía la posibilidad abierta por los Decretos Forales Legislativos que reguló la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre.

b) Convenios con el Estado y las Comunidades Autónomas.

Se modifica el artículo 26.b) eliminando la exigencia anterior de autorización del Parlamento al Gobierno para formalizar los Convenios, que ahora

se limita a aquellos que “supongan modificación o derogación de alguna ley foral o exijan medidas legislativas para su ejecución”¹³.

Ahora bien, el convenio como acuerdo entre dos Administraciones no tiene virtualidad en sí mismo para modificar las normas, que siempre exigirán el acto del poder legislativo o administrativo para introducir las modificaciones derivadas de los convenios acordados. Por tanto, la autorización será para poder negociar sólo si hubiera previsión de establecer un compromiso de posterior modificación, que siempre pasaría por el Parlamento. Para eso hubiese sido mejor suprimir cualquier límite a la negociación por el Gobierno, de la que se derivarán todos los compromisos.

c) Administración de la Comunidad Foral.

Se incorpora el artículo 28 bis sobre la Administración de la Comunidad Foral, que actúa “bajo la dirección del Gobierno de Navarra”, estableciendo los principios de su actividad:

- “sirve con objetividad a los intereses generales, con sometimiento pleno a la Constitución, a la presente Ley Orgánica y al resto del ordenamiento jurídico”;
- actúa conforme a los principios de “eficacia, eficiencia, racionalización, transparencia, buena administración y servicios efectivo a los ciudadanos”.
- “gozará en el ejercicio de sus competencias de las potestades y prerrogativas que el ordenamiento jurídico reconoce a la Administración General del Estado”.

E) Consejo de Navarra:

Fue creado y regulado por la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo. Se incorpora un artículo 28 ter sobre el Consejo de Navarra como órgano consultivo superior de la Comunidad Foral, con autonomía orgánica y funcional en garantía de su objetividad e independencia. El nuevo precepto se remite a una ley foral para regular su composición, elección, atribuciones, régimen jurídico y funcionamiento.

Del mismo modo que con el Defensor del Pueblo, se incorpora a la LORAFNA como institución de la Comunidad Foral.

F) Presidente de la Comunidad Foral.

El régimen del Presidente contenido en los artículos 29 y 30 LORAFNA varía en los siguientes aspectos:

13. Lo recoge la nueva redacción de los artículos 163.1 y 165.1 del Reglamento del Parlamento de 10 de marzo de 2011.

a) Terminología:

En la enumeración de las instituciones forales del artículo 10, el “Presidente del Gobierno de Navarra o Diputación Foral” pasa a llamarse “Presidente de la Comunidad Foral” (arts. 10.c, 29.1, 33, 34, 35), siguiendo el tratamiento que se ha incorporado a los Estatutos de Autonomía¹⁴.

Este cambio lo explica el artículo 30.2 al disponer que el Presidente de la Comunidad Foral es Presidente del Gobierno de Navarra o Diputación Foral, unificando ambos cargos en un mismo titular.

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

b) Decreto Foral del Presidente:

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

c) Elección.

El artículo 29 LORAFNA sobre el procedimiento de elección del Presidente del Gobierno de Navarra o Diputación Foral, ahora “Presidente de la Comunidad Foral”, fue modificado por la LO 1/2001, de 26 de mayo.

Ahora se le da una nueva redacción al conjunto, aun cuando se respetan en su literalidad los apartados 1, 2 y 3, salvo el cambio de denominación. En el apartado 4 se introducen las siguientes modificaciones:

- el plazo de treinta días naturales a partir de la primera votación sin candidato elegido para la disolución del Parlamento, se sustituye por tres meses desde la celebración de las elecciones;

- el mandato del nuevo Parlamento que duraría hasta la fecha en que hubiere concluido el del primero, se sustituye por “un mandato completo por un periodo de cuatro años”¹⁵. Es la más importante aportación, equiparando a Navarra al régimen general de disolución de las Cámaras.

d) Facultades y representación.

También el artículo 30 había sido modificado por la LO 1/2001, de 26 de marzo, con la adición de un punto 3. En 1 y 3 se cambia la denominación, cuyo alcance se precisa en el 2, al disponer que el Presidente de la Comunidad Foral es el Presidente del Gobierno, añadiéndole sus funciones de nombramiento y separación de los Consejeros, dirección de la acción del Gobierno y las demás funciones que le atribuya la ley, como ya se recogía.

14. Así se ha recogido en los artículos 171, 172 y 173 del Reglamento del Parlamento de Navarra modificado el 10 de marzo de 2011.

15. Artículo 173.7ª del Reglamento del Parlamento, según la versión aprobada el 10 de marzo de 2011

Se modifica el plazo de duración del Parlamento tras su disolución por el Presidente, de modo que cuando el Presidente disponga la disolución del Parlamento, la nueva Cámara tendrá un mandato completo de cuatro años, del mismo modo que en disolución por falta de investidura del artículo 29.4.

e) Presencia en el Parlamento.

El derecho del Presidente y los consejeros a asistir y ser oídos en las sesiones del Pleno y Comisiones del Parlamento del artículo 33 se mantiene modificando la nueva denominación de aquel-

f) Cuestión de confianza.

En el artículo 34 sobre la posibilidad de plantear por el Presidente la cuestión de confianza, se modifica su denominación sustituyéndolo por la de Presidente de la Comunidad Foral.

g) Moción de censura.

El régimen de la moción de censura del artículo 35 se mantiene con modificaciones terminológicas. En el apartado 1 se sustituye la referencia a la responsabilidad política de la Diputación por la del Gobierno. En los 2 y 3 se incorpora la nueva denominación del Presidente como de la Comunidad Foral.

G) Tribunal Superior de Justicia:

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

El nombramiento de aquel se realizará conforme al artículo 62.1, siendo el representante del Poder Judicial en la Comunidad Foral.

El Fiscal Superior es el representante del Ministerio Fiscal en Navarra, siendo designado conforme a su estatuto orgánico.

Ambos podrán presentar ante el Parlamento las respectivas memorias anuales.

4. Actuación exterior de la Comunidad Foral

Consecuencia de las continuas demandas de participación de las Comunidades en las instituciones comunitarias en general, las recientes modificaciones de los Estatutos de Autonomía han ampliado el espacio de las relaciones institucionales. Desde Navarra se ha insistido, en particular, por lo que respecta a la presencia en el ECOFIN. La reforma ha apotenciado la acción en relación con la UE y con la proyección exterior, del mismo modo que en el nuevo modelo de Estatuto.

A) Relaciones con la Unión Europea:

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

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

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

c) El Parlamento participará en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad sobre las propuestas legislativas que afecten a sus competencias (art. 68.6)¹⁶.

B) Proyección exterior:

El nuevo artículo 68 bis la regula en cuanto a

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

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

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

16. La reforma del Reglamento del Parlamento de Navarra aprobada en sesión de 10 de marzo de 2011 ha introducido en la Sección 4ª del Capítulo III del Título IV un artículo 63 bis creando la Ponencia de Asuntos Europeos para intervenir en el procedimiento de control del principio de subsidiariedad en los proyectos de actos legislativos de la Unión Europea, conforme a las reglas que establece.

- Ejecución de los tratados internacionales y actos normativos de las organizaciones internacionales en materias de su competencia (art. 68 bis.4).
- Cooperación interregional sobre intereses comunes, especialmente fronterizos, por medio de acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias (art. 68 bis 5).

5. Junta de Cooperación

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

El apartado 2 le encomienda la resolución de cualesquiera otras discrepancias entre la Administración estatal y foral. De este modo amplía su contenido arbitral respecto a lo previsto por el apartado 3, asignándole funciones de espacio de cooperación y colaboración como

- “instrumento ordinario y principal de relación”, sin perjuicio de otros órganos de cooperación o de los órganos sectoriales, como el expresamente previsto en el Convenio Económico en su ámbito.

- “con carácter preferente el impuso 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 confluya el interés de ambas Administraciones”.

6. Terminología del texto

Se han introducido las siguientes innovaciones en la terminología del Amejoramiento:

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

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

c) En la enumeración de las competencias exclusivas del artículo 44 se modifica en su apartado 18 el concepto “condición femenina” por el más correcto de “políticas de igualdad”: “18. Desarrollo comunitario; políticas de igualdad; política infantil, juvenil y de la tercera edad”.

d) En el apartado 24 se suprime la referencia a la desaparecida Cámara de la Propiedad Urbana: “24. Cámaras Agrarias y Cámaras de Comercio e Industria, de acuerdo con los principios básicos de la legislación general y sin perjuicio de las competencias del Estado en materia de comercio exterior.”

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

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

7. Disposiciones transitorias sin función

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

IV. RELACIÓN DE LAS REFORMAS CON LA PONENCIA PARLAMENTARIA

Las reformas acordadas entre las representaciones de ambos Gobiernos, recogidas en la LO 7/2010, tienen poca relación con los términos de la Ponencia que, incluso en los mínimos acordados, tenían mayor alcance:

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

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

c) Con respecto a la conclusión 5ª se delimitan las competencias de la Cámara de Comptos y del Tribunal de Cuentas (art. 18.4), aunque con mucho menos alcance del propuesto por la ponencia.

Se echan en falta otras propuestas de mucha mayor trascendencia política e institucional, como

a) El reconocimiento de la iniciativa parlamentaria para la reforma del Amejoramiento, que apoyaban todos los grupos salvo Unión del Pueblo Navarro, aduciendo que supone tergiversar la esencia del régimen foral que se basa en la negociación. Esta se produce entre el Estado y la Comunidad Foral en cuanto instituciones, aunque el diálogo se realice entre los Gobiernos. El Parlamento de Navarra, que no el Gobierno, es la máxima institución quien, además puede o no aprobarlo el acuerdo. La Constitución le reconoce iniciativa para la reforma de la Constitución (arts. 87 y 166 CE), pero el Amejoramiento no lo hace respecto al régimen de la Comunidad Foral, siendo la institución representativa y el poder legislativo. El argumento de que se perdería la naturaleza paccionada no se sostiene, porque el Parlamento puede tener también capacidad para negociar un cambio normativo, acordarlo y, además, aprobarlo, lo que no puede hacer el Gobierno de Navarra.

b) La previsión de aprobación por referéndum del pueblo navarro cuando se produjera “la revisión total o cualquier reforma parcial del Amejoramiento afectante a las materias reguladas en el Título Preliminar, en el Capítulo I del Título I, en el Título III y en las disposiciones adicionales primera y segunda”. Con ella no se trata de asimilar al procedimiento de los Estatutos del artículo 151 CE, sino de dotarle de una legitimidad democrática directa, propia de la categoría derivada de la última generación de los “Estatutos-constitución”, llamados así por su contenido.

c) Omisión de cualquier referencia al contenido del autogobierno, tanto para cerrar el proceso de transferencia de las competencias pendientes, como para ampliar y delimitar las nuevas con las técnicas que se han incorporado a los nuevos Estatutos de Autonomía. Su consideración debiera valorarse a la luz de la STC 31/2010, de 28 de junio.

d) Las referencias al Tribunal Superior de Justicia de Navarra y al Ministerio Fiscal son puramente nominativas, sin que afecten al contenido competencial propuesto para aquel.

e) No se incorpora referencia nueva alguna a las Entidades Locales de Navarra.

f) No se atribuye a la Administración de la Comunidad Foral el carácter de Administración única como Administración ordinaria del Estado en el territorio.

V. CONCLUSIÓN

La LO 7/2010 ha introducido algunas innovaciones en la LO 13/1982, de 10 de agosto, en la línea de las propuestas de la ponencia del Parlamento de Navarra, aunque con mucha menor entidad. Todas ellas han sido detalladas anteriormente, sin que su contenido suponga ninguna modificación trascendental en el autogobierno, ni en las instituciones ni en las facultades y competencias de Navarra.

La ponencia destacó “la consideración unánime de que la modificación del actual status 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”.

Se puede afirmar que se logró ese consenso sobre esta pequeña reforma en la tramitación en el Parlamento de Navarra, por cuanto suponía alguna, aunque mínima, mejora sobre el texto originario y las reformas introducidas por la LO 1/2001. Sin embargo, salvo los grupos que apoyan a los gobiernos negociadores, se dejó constancia de la insatisfacción por no haberse llegado siquiera a aquellas cuestiones que habían sido objeto del consenso en la ponencia parlamentaria. Por ello la podemos considerar una ocasión perdida en el progreso del autogobierno de Navarra.