

**Expediente:** 34/2013

**Objeto:** Proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 8/2009, de 18 de junio, de creación de la sociedad "Corporación Pública Empresarial de Navarra, S.L.U."

**Dictamen:** 29/2013, de 30 de julio

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 30 de julio de 2013,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Eugenio Simón Acosta, Presidente; doña María Asunción Erice Echegaray, Consejera-Secretaria; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, y don José Antonio Razquin Lizarraga,

siendo ponente don Alfredo Irujo Andueza,

emite por mayoría el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación de la consulta**

El día 4 de julio de 2013 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con los artículos 16.1 y 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión del preceptivo dictamen sobre la proposición de Ley Foral de modificación parcial de la Ley Foral 8/2009, de 18 de junio, de creación de la sociedad "Corporación Pública Empresarial de Navarra, S.L.U.", tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 3 de julio de 2013.

#### **I.2ª. Expediente remitido**

A efectos de la presente consulta, se ha remitido a este Consejo certificación del acuerdo del Gobierno de Navarra de 3 de julio de 2013, en

el que se da cuenta de la proposición de Ley Foral de modificación parcial de la Ley Foral 8/2009, de 18 de junio, de creación de la sociedad “Corporación Pública Empresarial de Navarra, S.L.U.”, presentada por los grupos parlamentarios “Socialistas de Navarra, Aralar-Nabai, Bildu Nafarroa, Izquierda-Ezquerria y el parlamentario no adscrito Manu Ayerdi”, del acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra de 1 de julio de 2013, que acordó su tramitación por el procedimiento de urgencia y de lectura única, señalándose que “su análisis por parte del Gobierno de Navarra plantea diversas cuestiones que generan serias dudas jurídicas, tanto desde el punto de vista de su constitucionalidad como desde la propia concepción de la separación de poderes y las relaciones entre Gobierno y Parlamento, de la propia naturaleza de las sociedades públicas y del derecho societario y del laboral”, razón por la cual “se considera oportuno solicitar dictamen al Consejo de Navarra con el carácter de urgente”; y, se acuerda:

“1º. Someter a consulta facultativa del Consejo de Navarra, y con carácter de urgente, la proposición de Ley Foral de modificación parcial de la Ley Foral 8/2009, de 18 de junio, de creación de la sociedad “Corporación Pública Empresarial de Navarra, S.L.U.”, y en concreto, para que se dictamine acerca de la constitucionalidad de la propuesta, su adecuación a la propia concepción de la separación de poderes entre Gobierno y Parlamento, a la propia naturaleza de las sociedades públicas y al derecho societario y al laboral, así como cuantas otras cuestiones jurídicas advierta ese Consejo de Navarra.

2º. Notificar el presente Acuerdo al Parlamento de Navarra, a la Dirección General de Presidencia y Justicia y a la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, a los efectos oportunos.”

Se ha enviado a este Consejo, asimismo, la proposición de Ley Foral en cuestión, suscrita por los mencionados grupos parlamentarios el 25 de junio de 2013, el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra de 1 de julio de 2013 y la publicación de la proposición de Ley Foral producida en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra de 4 de julio de 2013.

Con fecha de 16 de julio de 2013, y a la vista del tenor del acuerdo del Gobierno de Navarra de 3 de julio de 2013, que hacía suponer de la posible existencia de algún informe jurídico que debiera ser remitido, se solicitó por parte del Presidente del Consejo de Navarra el complemento del expediente, respondiéndose por el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, a través de la Presidenta del Gobierno de Navarra, que no existía ningún informe para remitir.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Objeto y carácter del dictamen**

La Presidenta del Gobierno de Navarra, como se ha reseñado en los antecedentes, recaba dictamen para que este Consejo de Navarra se pronuncie sobre la proposición de Ley Foral de modificación parcial de la Ley Foral 8/2009, de 18 de junio, de creación de la sociedad “Corporación Pública Empresarial de Navarra, S.L.U.”, y en concreto, para que se dictamine acerca de la constitucionalidad de la propuesta, su adecuación a la propia concepción de la separación de poderes entre Gobierno y Parlamento, a la propia naturaleza de las sociedades públicas y al derecho societario y al laboral, así como cuantas otras cuestiones jurídicas advierta.

A través de la proposición de Ley Foral formulada se modifica el artículo 12 de la Ley Foral 8/2009, de 18 de junio, que queda redactado como sigue:

“Artículo 12. Control Parlamentario.

1. Requerirán autorización previa del Parlamento de Navarra las siguientes operaciones:

a) La transmisión o enajenación de las participaciones en las sociedades públicas a personas distintas de las que forman la Corporación Pública Empresarial de Navarra o de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

b) Las de fusión, escisión, transformación, disolución, liquidación y cualquier otra operación de reestructuración que supongan la pérdida de la condición de sociedad pública.

c) Los Expedientes de Regulación de Empleo y los planes de reestructuración de plantillas que afecten a más del diez por ciento de los empleados de una sociedad pública.

2. La autorización prevista en el apartado anterior se solicitará por los órganos de la Corporación Pública Empresarial de Navarra a través de la Presidenta/Presidente del Gobierno de Navarra.

3. El Presidente del Consejo de Administración, acompañado del director general, comparecerá en la Comisión de Economía del Parlamento de Navarra, al menos una vez al año, con objeto de informar sobre las previsiones anuales y sobre la gestión realizada en cada ejercicio. Dicha información será extensiva al conjunto de sociedades integradas en la Corporación. Igualmente el presidente comparecerá con motivo del nombramiento o sustitución del director general de la Corporación.

4. El Presidente del Consejo de Administración, el director general y los directores generales o gerentes de las sociedades que formen parte de la Corporación, comparecerán ante el Parlamento de Navarra, con la misma obligatoriedad que los miembros del Gobierno de Navarra, cuantas veces se les requiera, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento del Parlamento de Navarra, para facilitar información sobre las actividades, funcionamiento, estructura y sobre cualquier otra circunstancia que se les solicite.”

Se incorporan a la proposición de Ley Foral, además, una disposición transitoria y una disposición final:

“Disposición transitoria.

1. Las operaciones que necesiten autorización previa del Parlamento de Navarra en virtud de lo dispuesto en esta Ley Foral y que se hayan

adoptado o iniciado su procedimiento de adopción desde el 1 de enero de 2013 requerirán en todo caso ser sometidas a autorización por el Parlamento de Navarra siguiendo el mismo procedimiento.

2. En todo caso, el Consejo de Administración de la Corporación Pública Empresarial de Navarra remitirá al Parlamento de Navarra para su debate y aprobación el II Plan de Reordenación del Sector Público.”

“Disposición final. La presente Ley Foral entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.”

En cuanto al carácter del dictamen hemos de reseñar que, a pesar de la referencia que se contiene en la solicitud presentada a lo dispuesto por el artículo 16.1 de la LFCN, el acuerdo del Gobierno de Navarra de 3 de julio de 2013 se refiere al artículo 18 de la misma Ley Foral, conforme al cual, el Consejo de Navarra “emitirá asimismo dictamen en cuantos asuntos se le sometan a consulta facultativa por acuerdo del Gobierno de Navarra, a través de su Presidente”. En consecuencia, este Consejo de Navarra emite el dictamen con el carácter de facultativo.

Por otra parte, hay que señalar que, conforme al mencionado acuerdo, la consulta se formula con carácter urgente y, atendiendo esta indicación, el Consejo de Navarra lo emite en el plazo más breve posible.

## **II.2ª. Tramitación del expediente**

Conforme a lo dispuesto por el artículo 28 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra, el escrito de remisión de la consulta, dirigido al Presidente del Consejo de Navarra, se acompañará de la resolución o acuerdo de efectuarla. A la solicitud deberá acompañarse, además, el expediente tramitado en su integridad, con los antecedentes, motivaciones e informes previos que exija la normativa vigente, así como el proyecto de disposición o la propuesta de resolución que constituya el objeto de la consulta.

Señala el acuerdo del Gobierno de Navarra de 3 de julio de 2013, con relación a la proposición de Ley Foral a la que se refiere la presente consulta, que “su análisis por parte del Gobierno de Navarra plantea diversas cuestiones que generan serias dudas jurídicas, tanto desde el punto de vista de su constitucionalidad como desde la propia concepción de la separación de poderes y las relaciones entre Gobierno y Parlamento, de la propia naturaleza de las sociedades públicas y del derecho societario y del laboral”.

A requerimiento de este Consejo, se ha manifestado por el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior que “al tratarse de un dictamen facultativo sobre una proposición de ley foral, no existe ningún expediente instruido en esta Administración sobre dicha proposición ni se ha elaborado por nuestros servicios jurídicos ningún informe que deba ser remitido a dicho Consejo de Navarra”.

A la vista de ello, puede llegarse a la conclusión de que se ha cumplido con las normas de tramitación previstas por el ordenamiento jurídico, habiéndose remitido a este Consejo el acuerdo del Gobierno de Navarra de 3 de julio de 2013, así como copia de la proposición de la Ley Foral a la que se refiere la consulta.

### **II.3ª. Corporación Pública Empresarial de Navarra, S.L.U.**

La Corporación Pública Empresarial de Navarra, S.L.U. (en adelante, CPEN) aparece regulada en la Ley Foral 8/2009, de 18 de junio, de creación de la sociedad Corporación Pública Empresarial de Navarra, S.L.U. (en adelante, LFCPEN), conforme a la previsión contenida en el artículo 104 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, de Patrimonio de Navarra (en adelante, LFPN), para incorporarle las acciones o participaciones sociales de titularidad de la Administración de la Comunidad Foral, y fue creada por acuerdo del Gobierno de Navarra de 14 de septiembre de 2009, en el que se aprobaron sus estatutos y que fue publicado en el Boletín Oficial de Navarra de 7 de octubre de 2009.

La proposición de Ley Foral a que se refiere el presente dictamen (en adelante, Proposición) tiene por objeto, como ha quedado expuesto, la modificación del artículo 12 de la LFCPEN, en el que, como control parlamentario, se establece la obligación del presidente del Consejo de Administración y del director general de comparecer en la Comisión de Economía del Parlamento de Navarra con objeto de informar sobre las previsiones y gestión de la Corporación, así como parecida obligación con respecto a los presidentes, directores o gerentes de las sociedades que formen la Corporación.

Con la modificación incluida en la proposición de Ley Foral se incorpora un nuevo apartado al precepto, conforme al que se exige la autorización previa del Parlamento en tres clases de operaciones:

- “a) La transmisión o enajenación de las participaciones en las sociedades públicas a personas distintas de las que forman la Corporación Pública Empresarial de Navarra o de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.
- b) Las de fusión, escisión, transformación, disolución, liquidación y cualquier otra operación de reestructuración que supongan la pérdida de la condición de sociedad pública.
- c) Los Expedientes de Regulación de Empleo y los planes de reestructuración de plantillas que afecten a más del diez por ciento de los empleados de una sociedad pública.”

Además, como disposición transitoria, se prevé su aplicación retroactiva para las operaciones sujetas a autorización parlamentaria, que se hayan adoptado o iniciado desde el 1 de enero de 2013, y para la aprobación del II Plan de Reordenación del Sector Público, ya aprobado por el Consejo de Administración de la CPEN, según se indica en la exposición de motivos, el 13 de mayo de 2013.

#### **II.4ª Autorización previa del Parlamento de Navarra para determinadas operaciones de la CPEN**

El examen a realizar a cualquier disposición de rango legal es el de constitucionalidad y, desde esa perspectiva, ha de analizarse lo que en el acuerdo del Gobierno de Navarra de 3 de julio de 2013 se considera como adecuación a la “propia concepción de la separación de poderes y de las reglas que rigen las relaciones entre Gobierno y Parlamento, a la “naturaleza de las sociedades públicas” y al “derecho societario y laboral”.

### ***A) Potestad legislativa y función ejecutiva***

Señala el artículo 66.2 de la Constitución Española (CE) que las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, correspondiendo al Gobierno (artículo 97) la “función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes”.

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), se manifiesta en parecido sentido con respecto a las Instituciones Forales de Navarra, señalando que es el Parlamento de Navarra el que ejerce la potestad legislativa (artículo 11) y que corresponde al Gobierno de Navarra la función ejecutiva, comprensiva de la reglamentaria y la administrativa [artículo 23.1.a)].

No existe, sin embargo, ni en una disposición ni en otra, una reserva de materias necesariamente reglamentarias o administrativas; o, lo que es lo mismo, no existe un límite a la ley que vaya más allá del propio respeto a la CE, incluidos los principios de seguridad jurídica, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos consagrados por su artículo 9.3, o al denominado bloque de la constitucionalidad.

Señala la Sentencia del Tribunal Constitucional 166/1986, de 19 de diciembre, que “el dogma de la generalidad de la Ley no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar, con valor de Ley, preceptos específicos para supuestos únicos o sujetos concretos”, sin que ello quiera decir, sin embargo, “que las Leyes singulares sean totalmente equiparables a las Leyes generales en el sentido de que constituyan ejercicio normal de la



potestad legislativa, sino que se configura como ejercicio excepcional de esta potestad, subordinada a rigurosos límites”.

Añade esta misma Sentencia, lo siguiente:

“La función legislativa tiene por objeto ordinario la producción de normas dirigidas a la ordenación justa y racional de la comunidad y la función ejecutiva el de actuar en atención a un fin concreto de interés general y de ello se desprende que el contenido material de las Leyes singulares es al menos en parte, actividad ejecutiva o de administración y, en su consecuencia, que dichas Leyes constituyen intervención del legislador en el ámbito de poder del gobernante y administrador.

Procede, sin embargo, señalar que la evolución histórica del sistema constitucional de división de poderes ha conducido a una flexibilización que permite hoy hablar, salvo en reservas materiales de Ley y en actividades de pura ejecución, de una cierta fungibilidad entre el contenido de las decisiones propias de cada una de dichas funciones, admitiéndose pacíficamente que su separación ya no se sustenta en la generalidad de una y singularidad de la otra y que, según se deja ya dicho, es lícito al legislador adoptar decisiones singulares cuando así lo requieran situaciones singulares, al igual que es lícito a la Administración completar la función normativa de aquél mediante el ejercicio de su poder reglamentario.

A pesar de ello, no puede desconocerse que la Constitución encomienda la potestad legislativa del Estado a las Cortes Generales -art. 66.2- y la ejecución al Gobierno -art. 97- y, por tanto, esta separación debe ser normalmente respetada a fin de evitar el desequilibrio institucional que conlleva la intromisión de uno de dichos poderes en la función propia del otro.

En su consecuencia, de la misma forma que el ejercicio por el Gobierno de la potestad legislativa que, a título excepcional, le concede el art. 86.1 de la Constitución para supuestos de «extraordinaria y urgente necesidad» debe utilizarse tan sólo cuando tales supuestos requieren una prontitud de respuesta que no puede dar el poder legislativo de las Cortes, la adopción de Leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediados por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada, a una situación singular”.

Las referencias contenidas en la Sentencia reseñada a la “flexibilización” del sistema constitucional de división de poderes y a la “cierta fungibilidad” entre el contenido de las decisiones propias de cada una de dichas funciones, a la vez que se insiste en que la separación de poderes “debe ser normalmente respetada para evitar el desequilibrio institucional”, no ayudan a establecer límites nítidos entre una y otra potestad, sobre todo si de lo que se trata es de extender la actividad legislativa a funciones reglamentarias o de carácter administrativo, lo que, sin embargo, parece considerarse como algo excepcional y singular.

Esta misma doctrina aparece recogida en la más reciente Sentencia 129/2013, de 4 de junio, del mismo Tribunal, señalándose que (FJ 4):

“Es doctrina de este Tribunal que las leyes singulares no son, por este mero hecho, inconstitucionales. Se entiende por leyes singulares “[a]quellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro” (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10). El concepto de ley presente en la Constitución no impide la existencia de leyes singulares cuyo contenido material es, en todo o en parte, actividad ejecutiva o de administración. La Constitución no contiene, en su artículo 97, una reserva de administración, de modo que cabe hablar, “salvo en reservas materiales de ley o en actividades de pura ejecución”, de una cierta fungibilidad entre el contenido de las decisiones propias de cada una de dichas funciones (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11).

De la misma forma hemos afirmado que las leyes singulares no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa. En consecuencia, están sujetas a una serie de límites contenidos en la propia Constitución. El principio de igualdad exige que la ley singular responda a una situación excepcional igualmente singular. “Esto equivale a decir que la prohibición de desigualdad arbitraria o injustificada no se refiere al alcance subjetivo de la norma, sino a su contenido y, en su virtud, que la ley singular... debe responder a una situación excepcional igualmente singular”. En segundo lugar, “la adopción de Leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada, a una situación singular”.

Finalmente no es posible condicionar o impedir por una ley singular el ejercicio de derechos fundamentales que son materia reservada a leyes generales (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11). En consecuencia, el canon de constitucionalidad que debe utilizar este Tribunal al ejercer su función de control de este tipo de leyes es el de la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación”.

Habrà de examinarse, por tanto, con las dificultades que ello comporta al tratarse de conceptos jurídicos indeterminados, si nos encontramos ante una disposición razonable, proporcional y adecuada a sus fines.

Si atendemos a la escueta exposición de motivos de la Proposición y la ponemos en relación con lo dispuesto en su texto, llegaremos a la conclusión de que nos encontramos ante una suerte de contra reforma parlamentaria respecto de lo acordado por el Consejo de Administración de la CPEN al aprobar el II Plan de Reordenación del sector Público, que supone “la reducción de su estructura pasando de 13 a 8 empresas, venta de activos y reestructuración de las plantillas mediante prejubilaciones, reducción salarial y despidos con reducción de la masa salarial entre un 15% y un 20%”. La mayor participación del Parlamento de Navarra en los procesos de reestructuración y plantilla se justifica, por otra parte, en la “importancia que tiene el sector público”, en su “carácter estratégico” y en el “fuerte impacto que pueden suponer medidas como las incluidas en citado II Plan de Reordenación”.

Esta es toda la justificación de la nueva norma que termina incluyendo la necesidad de autorización previa para las operaciones anteriormente reseñadas, con los efectos retroactivos a los que también nos hemos referido.

Desde el punto de vista de la racionalidad o coherencia de la Proposición, puede destacarse, también, la contradicción existente entre su contenido y lo dispuesto por el artículo 104.1 de la LFPN de la que trae causa la propia LFCPEN en la que se integra el nuevo artículo 12 modificado por la Proposición.

Siendo todo ello así, se suscitan dudas, al menos, sobre el ajuste de la Proposición a los “rigurosos límites” a los que somete el tribunal

Constitucional el “ejercicio excepcional” de este tipo de potestad legislativa. Y es que, como hemos precisado anteriormente con la cita de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de diciembre de 1986, “no puede desconocerse que la Constitución encomienda la potestad legislativa del Estado a las Cortes Generales -art. 66.2- y la ejecución al Gobierno -art. 97-“, de forma que la separación de poderes “debe ser normalmente respetada a fin de evitar el desequilibrio institucional de uno de dichos poderes en la función propia del otro”.

Por otra parte, atendiendo a la verdadera naturaleza del precepto examinado, se advierte que a su través se atribuyen funciones de otorgamiento de autorizaciones, sobre determinadas actuaciones de la Administración o de sociedades públicas, al Parlamento de Navarra, que con ello asumiría funciones materialmente ejecutivas -no legislativas-. Sin desconocer, como se ha adelantado, que la Ley puede tener en nuestro ordenamiento cualquier contenido, pudiendo incluir por si misma normas reglamentarias o medidas administrativas, pero dentro del marco de la Constitución y respetando sus específicas limitaciones (por todos, ATC 72/2002, de 23 de abril, que recoge la doctrina de las SSTC 73/2000 y 248/2000), de suerte que está sujeta a los límites constitucionales, entre los que están la protección de los derechos fundamentales, así como la división de poderes.

En este sentido este Consejo de Navarra en su dictamen 24/2009, de 8 de junio, tiene declarado que:

“Es conveniente recordar que nuestro sistema jurídico-político se basa en el principio de división de poderes que, aunque no esté expresado de manera explícita en la Constitución y en la LORAFNA, se desprende claramente de la regulación constitucional, que atribuye a órganos distintos la función legislativa (artículo 66), la función ejecutiva (artículo 97) y el poder judicial (artículo 117). En el ámbito estatutario foral también están claramente diferenciadas las funciones legislativa (artículo 11 de la LORAFNA) y ejecutiva (artículo 23 de la misma Ley Orgánica).

En este contexto de división de poderes, elemento basilar del constitucionalismo moderno, el Parlamento ostenta la representación popular y controla la acción del gobierno. La Administración, sometida a la ley, ejecuta y aplica las leyes en casos singulares y tanto ella como sus funcionarios están sometidos a un régimen de responsabilidad con el que pretende garantizarse la estricta obediencia a la ley emanada del Parlamento, expresiva de la voluntad popular.

La división de poderes es garantía primordial de protección de los derechos inviolables inherentes a la persona que constituyen el fundamento del orden político (artículo 10 de la Constitución Española). La primacía que se atribuye al Parlamento, como representante de la voluntad popular, está vinculada a una serie de prerrogativas e inmunidades que son incompatibles con su intervención en casos singulares, la cual traería como efecto inmediato la lesión del principio de tutela judicial efectiva. El Parlamento no puede prorrogar sus funciones que sustancialmente consisten (a) en la aprobación de leyes de carácter general y abstracto, (b) en el control del poder ejecutivo y (c) en la adopción de determinados actos y acuerdos de dirección política. Sólo así es posible hablar de Estado de Derecho en el que todos los poderes, también el legislador, se encuentran sometidos al imperio de la Ley.”

En el supuesto considerado (nueva redacción propuesta del artículo 12.1 de la LFCPEN), el Parlamento de Navarra entra directamente a atribuirse el ejercicio de funciones ejecutivas, cuando tales funciones están reservadas, como hemos visto, al Gobierno de Navarra por el artículo 23.1.a) de la LORAFNA. No parece procedente la transmutación de las funciones legislativas o de control del Gobierno, que competen al Parlamento, en el ejercicio de funciones ejecutivas propias del Gobierno de Navarra, pues ello quebraría la división de poderes diseñada en la LORAFNA.

Debe añadirse que el artículo 26 de la LORAFNA establece determinados supuestos en los que la Diputación Foral precisa de la previa

autorización del Parlamento, entre los que no se encuentran las enumeradas en la Proposición que nos ocupa, lo que abunda en la consideración de que podemos estar, en el caso de la autorización parlamentaria proyectada, ante una invasión de funciones ejecutivas por parte del Parlamento, contraria a la separación de poderes diseñada en la LORAFNA.

### ***B) Legislación mercantil y societaria***

Se trata de examinar en este momento si el sometimiento de determinadas operaciones societarias a la previa autorización del Parlamento de Navarra vulnera la competencia exclusiva del Estado respecto de la “legislación mercantil”, tal y como previene el artículo 149.1.6ª de la CE.

Recoge la Sentencia del Tribunal Constitucional 133/1997, de 16 de julio, la doctrina que ha venido manteniendo respecto del título competencial reseñado, señalando lo siguiente:

“Respecto del contenido de dicha competencia, este Tribunal ha manifestado que, en todo caso, incluye la regulación de las relaciones jurídico-privadas de los empresarios mercantiles o comerciantes en cuanto tales (STC 37/1981, Fundamento jurídico 3.º) y, respecto de su alcance, hemos declarado en nuestra STC 14/1986, que en las sociedades, como la nuestra, que siguen el modelo de la economía de mercado, la actividad mercantil aparece disciplinada por un conjunto de normas en donde se mezclan de manera inextricable el Derecho público y el privado, dentro del cual hay que situar, sin duda, al Derecho mercantil, siendo oscilantes los criterios para trazar los límites entre la legislación mercantil y la correspondiente a otras ramas del Derecho. En congruencia con ello -concluíamos entonces- parece obligado admitir que, en principio, y en lo que hace relación con este título competencial, sólo las reglas de Derecho privado quedarán comprendidas en la reserva al Estado de la legislación mercantil, teniendo las de Derecho público regímenes diferenciados, de modo que en cada supuesto será menester situar la institución de que se trate, tesis que abona también el hecho de la asunción por parte de algunas Comunidades Autónomas de competencias legislativas en materias claramente encuadrables dentro de la materia mercantil, por lo que en no pocas ocasiones será preciso acudir también a otras determinaciones de las que establece el art. 149.1 CE (STC 14/1986, Fundamento jurídico 7.º).

Este criterio es el que recientemente hemos seguido también en la STC 37/1997 (RTC 1997\37), en la que, distinguiendo lo que es regulación de relaciones contractuales inter privados y lo que atañe a la intervención de los poderes públicos en esas relaciones contractuales, se encuadra las primeras en el título competencial del art. 149.1.6.<sup>a</sup> en tanto que el encuadramiento de la segunda lo será en función de la calificación a otorgar a la institución de que se trate.”

Esos difusos límites de lo que debe entenderse por legislación mercantil, hacen que resulte, efectivamente, difícil deslindar de un modo absolutamente claro y perfilado el campo competencial a que se refiere.

En el caso que nos ocupa, es la propia LFCPEN la que en su artículo 1.4, además de remitir a las “normas de derecho privado de carácter civil, mercantil y laboral que resulten de aplicación”, alude a la “normativa administrativa aplicable en materia patrimonial, presupuestaria, contable, de control financiero y contratación”, como distinta de la propiamente mercantil.

En un ejercicio inicial de delimitación competencial podríamos referir la necesidad de la autorización parlamentaria para cualesquiera transmisiones de participaciones sociales al ámbito de la normativa administrativa patrimonial y no específicamente a la mercantil, lo que ya es objeto de regulación en el artículo 107 de la LFPN, que somete a la autorización del Gobierno de Navarra la creación, modificación y disolución de las sociedades públicas.

Por tanto, no parece que la Proposición incida en la competencia estatal sobre legislación mercantil. Ello no obsta para que podamos considerar, en línea con lo señalado en el apartado anterior, que esa previsión autorizatoria resulte, en sede parlamentaria, extravagante y contraria a la división de poderes prevista en la LORAFNA.

### ***C) Legislación laboral***

La Proposición somete los expedientes de regulación de empleo y los planes de reestructuración de plantillas que afecten a más del diez por ciento de los empleados de una sociedad pública, a la previa autorización del Parlamento de Navarra.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 149.1.7ª de la CE el Estado tiene competencia exclusiva en “legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas”.

Tal y como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 244/2012, de 18 de diciembre de 2012, con cita de numerosa doctrina del mismo Tribunal:

“El deslinde competencial en esta materia fue prontamente precisado por el Tribunal Constitucional, señalando que «la Constitución Española atribuye al Estado la ordenación general de la materia laboral, pues las Cortes Generales y no las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas son las que ostentan la potestad legislativa en el ámbito de lo laboral» (STC 33/1981, de 5 de noviembre, F. 2). Además, hemos señalado reiteradamente que la expresión «legislación» que define la competencia exclusiva del Estado en materia laboral ha de ser entendida en sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas (STC 35/1982, de 14 de junio, F. 2), y comprendiendo, por tanto, no sólo las Leyes, sino también los reglamentos... La exigencia de uniformidad que informa el título competencial del Estado sobre legislación laboral ex art. 149.1.7 CE (STC 227/1998, de 26 de noviembre, F. 9) determina, en definitiva, que ningún espacio de regulación externa les resta a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal» (SSTC 195/1996, de 28 de noviembre, F. 11; 51/2006, de 16 de febrero F. 4; y 111/2012, F. 7).

La competencia autonómica en esta materia que es, como ya se ha expuesto, de ejecución de la legislación laboral, incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios (SSTC 249/1988, de 20 de diciembre, F. 2, y 158/2004, de 21 de septiembre, F. 5) y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución (STC 51/2006, de 16 de febrero, F. 4) y, en general, «el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales» (STC 194/1994, de 23 de junio, F. 3), así como la potestad sancionadora en la materia (SSTC 87/1985, de 16 de julio, FF. 1 y 2; 195/1996, de 28 de noviembre, FF. 8 y 9; y 81/2005, de 6 de abril, F. 11). En esta línea se enmarca el art. 112 EAC, según el cual, corresponde a la Generalitat en el ámbito de sus competencias ejecutivas, además de la función ejecutiva, comprensiva de la potestad de organización de su propia administración, la potestad reglamentaria, previsión ésta que, de acuerdo con la STC 31/2010, de 28 de junio, F. 61, ha de entenderse «limitada a la emanación de reglamentos de



organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica»“.

La traslación de esta doctrina al supuesto que ahora nos ocupa hace que se nos planteen serias dudas acerca de la constitucionalidad de la regulación contenida en la Proposición referida a los expedientes de regulación de empleo y a los planes de reestructuración de plantillas, que son materias de indudable carácter laboral, respecto de la cual la única competencia que corresponde a Navarra es la de “ejecución de la legislación del Estado”, “asumiendo las facultades y competencias y servicios de carácter ejecutivo que actualmente ostenta el Estado con respecto de las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección de éste” [artículo 58.1.b) de la LORAFNA], debiendo entenderse la “ejecución” en el sentido anteriormente apuntado, lo que no autoriza a la adopción de una medida legislativa como la contenida en el Proyecto.

Para ratificar esta conclusión, puede traerse a colación lo dispuesto en la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral que, en ejercicio de esa competencia material del Estado, y con la finalidad de favorecer la flexibilidad interna de las empresas y fortalecer los mecanismos de adaptación de las condiciones de trabajo a las circunstancias concretas que atraviese la empresa, suprime el requisito de la autorización administrativa en materia de suspensión del contrato de trabajo y reducción de la jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas, mediante la modificación del artículo 47 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto-legislativo 1/1995, de 24 de marzo. Igual supresión se produce respecto del despido colectivo en el nuevo artículo 51 de ese mismo Texto Refundido, introducido por la misma Ley 3/2012.

Siendo ello así, la pretensión de obtención de una nueva autorización, aunque sea parlamentaria, entraría en colisión con la regulación laboral del Estado.

## **II.5ª La disposición transitoria de la Proposición**

Como hemos señalado anteriormente, se prevé la aplicación retroactiva del nuevo artículo 12 de la LFCPEN para aquellas operaciones sujetas a autorización parlamentaria, que se hayan adoptado o iniciado desde el 1 de enero de 2013, así como para la aprobación del II Plan de Reordenación del Sector Público, ya aprobado por el Consejo de Administración de la CPEN.

Para analizar la posible inconstitucionalidad de esta disposición transitoria, se hace preciso partir de lo dispuesto por el artículo 9.3 de la CE, conforme al cual, “La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.

Pues bien, lo cierto es que conforme a la disposición transitoria analizada, se afectan situaciones ya consolidadas (operaciones ya adoptadas o Plan de Reordenación ya aprobado con anterioridad a la vigencia de la ley) y, como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional 97/1990, de 24 de mayo, la prohibición constitucional de retroactividad resulta aplicable “a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto”, añadiendo la misma Sentencia que el artículo 9.3 de la CE “no permite vigencias retroactivas que produzca resultados restrictivos o limitativos de los derechos que se habían obtenido en base a una legislación anterior vigente en el momento de adquisición del derecho, aunque sustituida luego con efecto retroactivo por la norma posterior”.

Como recoge la Sentencia 126/1987, de 16 de julio, del Tribunal Constitucional, en supuestos de “disposiciones legales que con posterioridad pretenden anudar efectos a situaciones de hecho producidas o desarrolladas con anterioridad a la propia ley”, nos encontramos ante un supuesto de “retroactividad auténtica” y “la prohibición de de la retroactividad operaría plenamente”. En idéntico sentido se manifiesta la Sentencia 89/2009, de 20 de abril, del mismo Tribunal, que concluye considerando como supuesto de retroactividad auténtica, aquel que impone a las empresas una carga de cotización a la Seguridad Social más onerosa, con

base en un supuesto de hecho realizado en su integridad y plenamente agotado en sus efectos jurídicos al amparo de la legislación anterior.

A la vista de todo ello, podemos señalar como conclusión que la pretensión de afectar con la nueva regulación a procedimientos ya concluidos o aprobados, puede resultar contraria a lo dispuesto por el artículo 9.3 de la CE.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que la proposición de Ley Foral de modificación parcial de la Ley Foral 8/2009, de 18 de junio, de creación de la sociedad “Corporación Pública Empresarial de Navarra, S.L.U.” puede incurrir en vicios de inconstitucionalidad, en los términos señalados en este dictamen.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA CONSEJERA-  
SECRETARIA, DOÑA M<sup>a</sup> ASUNCIÓN ERICE ECHEGARAY, AL DICTAMEN  
29/2013, DE 30 DE JULIO.

La Consejera suscribiente, lamentando discrepar de la autorizada opinión del Consejo de Navarra, ha de manifestar, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 21.3 de la LFCN, su discrepancia en relación con determinadas consideraciones jurídicas y con determinadas conclusiones del referido dictamen, en los particulares a lo que ahora nos referimos.

Como indica el Preámbulo de la Constitución Española, la Nación española proclama su voluntad de *“consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular”*.

En palabras más gráficas, el constitucionalismo inglés ha afirmado que *“la Ley lo puede todo, menos cambiar un hombre en mujer”*.

Pues bien, en este contexto, nada hay, a juicio de esta firmante, contrario al dogma de la separación de poderes en la Proposición de Ley Foral de modificación parcial de la Ley Foral 8/2009, de 18 de junio, de creación de la Sociedad Corporación Pública Empresarial de Navarra, S.L.U.

En efecto, ha sido el propio Parlamento de Navarra, a través de una Ley Foral -la citada LF 8/2009-, quien ha ordenado al Gobierno de Navarra que cree dicha Corporación (en adelante, CPEN). Así mismo, dicha Ley Foral ha reservado al Parlamento Foral un papel decisivo en la actuación de dicha CPEN. Véase, en este sentido, cómo en el artículo 3 dispone que de los miembros del Consejo de Administración de dicha CPEN, tres sean nombrados a propuesta del Parlamento de Navarra. Así mismo, el artículo 11 establece que la actividad de las sociedades incorporadas el Sector Administración estarán sometidas al control parlamentario. El artículo 12, titulado “Control parlamentario”, establece expresamente el deber del presidente del Consejo de Administración y de otros cargos de dicha Corporación de comparecer ante el Parlamento de Navarra. Y, por último, la

Disposición Transitoria Tercera de dicha LF 8/2009, establece que el presidente de dicho Consejo de Administración informará del contenido del Plan Estratégico al Parlamento.

Así pues, en este marco descrito de “imperio de la ley” y de regulación de una cuestión relevante, como es el régimen de una parte del patrimonio público empresarial de la Comunidad Foral de Navarra, nada tiene de extraño que, por determinados motivos, algunos de los cuales ya quedan adelantados en la propia LF 8/2009, el Parlamento de Navarra, representante de la soberanía popular, quiera, en la actualidad, disciplinar ciertos aspectos relativos al sector público empresarial de Navarra, introduciendo, para determinadas operaciones, la necesidad de la autorización previa del propio Parlamento de Navarra.

En efecto, ya la propia Ley Foral 8/2009, si bien consideró, al igual que la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra, que la reestructuración del patrimonio empresarial público era competencia del Gobierno de Navarra, se refirió, en su Preámbulo, a que *“por medio de la presente Ley Foral relativa a la creación de la sociedad pública Corporación Pública Empresarial de Navarra, S.L.U., se articula esta habilitación legal en la forma que más adelante se señala, y cuyo sentido no es otro que el de crear un escenario y un instrumento unitario y específico de ordenación y control que permita racionalizar, coordinar y optimizar la eficacia y eficiencia de una parte sustancial del patrimonio empresarial público de la Comunidad Foral de Navarra (...).”* Seguidamente se añade que *“la presente Ley Foral no sólo tiene como objetivo crear los sistemas y escenarios que posibiliten la citada racionalización y optimización, sino también proporcionar los criterios que habrán de aplicarse en su consecución, orientados en todo caso a la transparencia en el sector público empresarial de Navarra, a la implantación de procesos continuos que, entre otros fines, permitan la adaptación de la gestión pública empresarial a los principios de responsabilidad social corporativa; la creación de valor público o privado; el seguimiento de la gestión y la determinación de directrices y establecimiento de políticas comunes de actuación; la articulación de estructuras societarias adecuadamente dimensionadas que eviten solapamientos y dispersiones de*

*la acción pública empresarial; las políticas de desarrollo de actividades públicas y sometimiento en otros casos a los principios de rentabilidad económica por razón de la orientación de determinadas sociedades al mercado; la aplicación de políticas de personal; la delimitación de las sociedades participadas mayoritariamente por la Comunidad Foral de Navarra como entes instrumentales; y finalmente, el fomento de la libre competencia empresarial”.*

En la actualidad, en la Proposición de Ley Foral que nos ocupa se dice que *“la importancia que tiene el sector público empresarial tanto como dinamizador de la actividad económica y como creador de puestos de trabajo, su carácter estratégico para el desarrollo de Navarra, así como el fuerte impacto que pueden suponer medidas como las incluidas en el citado II Plan de Reordenación, aconseja dotar de mayor participación al Parlamento de Navarra en los procesos de reestructuración y de ajuste de plantillas”.* Tales medidas incluidas en el II Plan de Reordenación, como se recoge en el Preámbulo de dicha Proposición, serían la reducción del sector público, *“pasando de 13 a 8 empresas, venta de activos y reestructuración de las plantillas mediante prejubilaciones, reducción salarial y despidos con reducción de la masa salarial entre un 15 % y un 20 %.”*

Pues bien, como hemos dicho, se considera que, en el marco de los amplios objetivos que ya la Ley Foral 8/2009 se trazó, el “imperio de la ley” habilita al Legislativo navarro a establecer, por Ley Foral posterior, una previsión de autorización del Parlamento de Navarra para determinadas operaciones que en la actualidad se estiman relevantes, dado, según se dice en el Preámbulo de la Proposición, el carácter “estratégico” del sector público empresarial.

En este sentido, debe precisarse que las sentencias del Tribunal Constitucional (STC 166/1986, de 19 de diciembre y STC 129/2013, de 4 de junio) recogidas en el dictamen aprobado, según las cuales el poder legislativo se encuentra sujeto a los límites de la *“razonabilidad, proporcionalidad y adecuación”*, se refieren a un supuesto muy concreto: el de las llamadas “leyes singulares autoaplicativas” (no a cualquier ley).

Y, ¿qué son las llamadas “leyes singulares autoaplicativas”? Son aquéllas en las que la ley singular encierra una actividad materialmente administrativa de aplicación de la norma al caso concreto, llegando, diríamos, a través de esa ley singular, a realizar una actividad ejecutiva o de administración (aquellas leyes, precisaremos, que ya no requieren del dictado de un acto administrativo de aplicación). Tal es el caso de la Ley 7/1983, de 29 de junio, de expropiación del grupo Rumasa (a la que se refiere la primera sentencia citada) o, en el caso de la segunda sentencia, de la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad (en cuya virtud, a la postre, por mor de dicha ley singular autoaplicativa, el centro de gestión de residuos de Santovenia de Pisuerga queda eximido de la tramitación administrativa prevista en la Ley de Ordenación del Territorio de dicha Comunidad).

Pues bien, ello no es nuestro caso. Y los límites mencionados en el dictamen aprobado, de la “*razonabilidad, proporcionalidad y adecuación*”, no han sido exigidos por el Tribunal Constitucional a todo clase de leyes, sino sólo a unas leyes muy concretas, las llamadas “leyes singulares autoaplicativas”, en las que, como decimos, a través de una ley se realiza toda la labor administrativa, hasta el punto de que ya no hay procedimiento administrativo ni dictado de acto administrativo. Y, ¿por qué preocupa ello al Tribunal Constitucional? Entre otras razones, por una muy sencilla: porque a través de la decisión adoptada mediante una ley singular autoaplicativa, los “actos administrativos no dictados” (en cuanto “hurtados” a dicho procedimiento administrativo inexistente) ya no pueden ser recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Recuérdese que las leyes, aun las singulares autoaplicativas, sólo son enjuiciables, a través de los mecanismos establecidos al efecto, por el Tribunal Constitucional. Y esto sí es decisivo: el ciudadano se ve, frente a la emanación de una ley de esa naturaleza, privado del cauce normal de impugnación de los actos administrativos, cual es el recurso contencioso-administrativo.

Pero, como decíamos, no nos ocupa una proposición de ley foral singular autoaplicativa, que, por tanto, deba estar sujeta a dichos límites de

*“razonabilidad, proporcionalidad y adecuación”*. Nos ocupa una proposición de ley foral con vocación de generalidad y permanencia, a través de la cual se decide que el Parlamento de Navarra deberá autorizar determinadas operaciones de la CPEN.

Cuestión distinta es que se quiera ver en el contenido de dicha Proposición de ley foral una invasión de competencias del poder ejecutivo, por cuanto que, se diría, la función que inicialmente reservaban tanto la Ley Foral del Patrimonio de Navarra, como la Ley Foral 8/2009, al Ejecutivo navarro, ahora se ve debilitada al establecerse una autorización previa del Parlamento.

Pero, a este respecto, diremos que ni la Constitución española ni la LORAFNA establecen una reserva de la función administrativa (o un dominio reservado al Gobierno o Ejecutivo para actuar), que no pueda ser compartido, controlado o autorizado por el poder legislativo, que es precisamente quien ha dictado sus normas de funcionamiento. Existe, por el contrario, una fungibilidad de las funciones parlamentaria y ejecutiva. Véase, en este sentido, cuán amplia es la intervención del Parlamento de Navarra en determinados aspectos de la actividad ejecutiva: aprobación del Presupuesto de Navarra, de sus Cuentas, autorización al Gobierno de Navarra para emitir deuda, autorización para constituir avales, autorización para contraer crédito, aprobación por Ley Foral para la venta de comunales por las entidades locales, si excede la parcela de determinada superficie -artículo 140.5 Ley Foral de la Administración Local de Navarra-, propuesta de nombramiento de cinco de los Consejeros del Consejo de Navarra -los otros dos, muestra de la fungibilidad descrita, los propone el Gobierno de Navarra-, propuesta de nombramiento de los mencionados miembros del Consejo de administración de la CPEN y “control parlamentario” de la misma, ya previsto en la LF 8/2009, por citar, sin ánimo de exhaustividad, algunas intervenciones.

Y, a este respecto, debe precisarse que la lista de autorizaciones parlamentarias al Ejecutivo que la LORAFNA establece en su artículo 26 no se estima, en absoluto, una lista cerrada. Por el contrario, la ubicación sistemática de dicho precepto, en el capítulo III de la citada LORAFNA,



referido al Gobierno de Navarra o Diputación Foral, evidencia que la misión del artículo es la de sujetar, ya desde el inicio, la actividad del Ejecutivo, en tales casos recogidos, a la “autorización del Parlamento”. Pero ello, como es, a mi juicio, claro, no significa que con eso se esté limitando la actividad del Parlamento, la cual, se diría de contrario, no podría, ni siquiera por ley foral, determinar su intervención a través de una autorización, en supuestos no contemplados en tal artículo 26. Repárese, insisto, en que tal artículo, encuadrado en el capítulo III, no regula las funciones del Parlamento, sino la función del Ejecutivo (la cual queda sujeta, a través de la previa autorización del Parlamento, a los señalados límites).

En este sentido, es de reseñar cuán amplia y soberana, permítasenos decirlo, se configura la competencia del Parlamento de Navarra en la LORAFNA. Véase que el artículo 11 establece que *“El Parlamento representa al pueblo navarro, ejerce la potestad legislativa, aprueba los Presupuestos y las Cuentas de Navarra, impulsa y controla la acción de la Diputación Foral y desempeña las demás funciones que le atribuye el ordenamiento jurídico”*. También, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 12, se precisa que *“compete al Parlamento la designación de los Senadores que pudieran corresponder a Navarra como Comunidad Foral.”*. El artículo 18 dispone que *“corresponde a la Diputación la elaboración de los Presupuestos Generales de Navarra y la formalización de las Cuentas para su presentación al Parlamento, a fin de que por éste sean debatidos, enmendados y, en su caso, aprobados, todo ello conforme a lo que determinen las leyes forales. Igualmente la Diputación dará cuenta de su actividad económica al Parlamento de Navarra, para el control de la misma”*. Competencias igualmente amplias se disponen en los artículos siguientes.

Pues bien, se estima, en conclusión, que la autorización parlamentaria prevista en la Proposición de Ley Foral que nos ocupa no conculca el principio de separación de poderes, por cuanto que ni la Constitución española, ni la LORAFNA, han realizado una reserva material de funciones del Ejecutivo.

Así mismo, se considera que el establecimiento, mediante ley foral, de una autorización del Parlamento foral para que la CPEN realice

determinadas operaciones laborales no significa invasión de las competencias del Estado atribuidas por el artículo 149.1.7ª de la Constitución española, pues tales operaciones laborales, una vez recibida la referida autorización parlamentaria, se sujetarán a la normativa estatal reguladora de las materias concernidas.

Así pues, y en conclusión, comparto la afirmación contenida en el dictamen aprobado, según la cual “la pretensión de afectar con la nueva regulación a procedimientos ya concluidos o aprobados, puede resultar contrario a lo dispuesto por el artículo 9.3 de la C.E.”, pero, con todo respeto por la opinión mayoritaria de los miembros del Consejo de Navarra, discrepo de su afirmación según la cual mediante la Proposición de Ley Foral “podemos estar, en el caso de la autorización parlamentaria proyectada ante una invasión de funciones ejecutivas por parte del Parlamento, contraria a la separación de poderes diseñada en la LORAFNA”, así como de la afirmación según la cual “la pretensión de obtención de una nueva autorización, aunque sea parlamentaria, entraría en colisión con la regulación laboral del Estado”.

En Pamplona, a 31 de julio de 2013.