

<p><b>Expediente:</b> 25/2000 <b>Órgano:</b> Pleno <b>Objeto:</b> Reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (arts. 29 y 30) <b>Dictamen:</b> 24/2000, 21 de agosto</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 21 de agosto de 2000,

El Pleno del Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Pedro Charro Ayestarán, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo Ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES Y CONSULTA**

El 16 de junio de 2000 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el art. 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora LFCN), se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el art. 16 de la LFCN, sobre la reforma de los arts. 29 y 30 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en lo sucesivo LORAFNA), a partir del acuerdo adoptado por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 12 de junio de 2000

dándose por enterado del pacto alcanzado entre la representación por él designada y la representación del Gobierno de la Nación que contiene el texto del Proyecto de modificación de los artículos 29 y 30 de la LORAFNA.

A la citada solicitud de dictamen se acompaña la documentación siguiente:

1. Certificación del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 12 de junio de 2000, en la que se da por enterado del pacto alcanzado entre las representaciones del Gobierno de Navarra y del Gobierno de la Nación para la reforma de los arts. 29 y 30 de la LORAFNA.
2. Informe del Secretario General de Presidencia de 31 de mayo de 2000.
3. Acta nº 3 de reunión de las Comisiones Negociadoras para la reforma de los artículos 29 y 30 de la LORAFNA, celebrada en Madrid el 9 de diciembre de 1999, que incluye como Anexo el texto del proyecto de reforma de los citados preceptos de la LORAFNA.
4. Oficio de remisión del Director General de Cooperación Autonómica de 8 de mayo de 2000.
5. Dossier relativo a informes jurídicos, que incorpora dos informes jurídicos referidos a otra iniciativa anterior de reforma del art. 29 de la LORAFNA y otro sobre la iniciativa para dicha reforma.
6. Dossier conteniendo diversos documentos, que incluye documentación relativa a las iniciativas frustradas de reforma de tales preceptos de la LORAFNA incoadas en los años 1993 y 1996, así como de la tercera

iniciativa de reforma iniciada en 1998 que culmina con el pacto alcanzado a finales de 1999.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **1ª.- Carácter preceptivo del dictamen**

Tanto el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 12 de junio de 2000, que resuelve solicitar el presente dictamen, como la petición de dictamen formulada por el Presidente del Gobierno de Navarra, expresan que “dado que en la fecha en que se aprobó el pacto en cuestión no estaba todavía constituido el Consejo de Navarra, y teniendo en cuenta que la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, establece en su artículo 16 que dicho Consejo deberá ser consultado preceptivamente en la reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, cabe consultar a dicho Consejo para que dictamine si, en el estado de tramitación en que todavía se encuentra el proceso de reforma, es o no preceptiva la intervención de dicho Consejo y, en su caso, emita el correspondiente dictamen”. Como se ha indicado más atrás, las Comisiones negociadoras alcanzaron acuerdo en la reunión celebrada el día 9 de diciembre de 1999, de la que se da por enterado el Gobierno de Navarra en la citada sesión de 12 de junio de 2000.

El artículo 16.1.a) de la LFCN establece la exigencia de la consulta preceptiva al Pleno del Consejo cuando se trate de la reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, por lo que, en el presente caso, dados los términos del citado precepto legal y tratándose de un asunto sobre la reforma de la LORAFNA, cuya tramitación se encuentra todavía en sede navarra, lo que precisamente ha permitido que el Presidente del Gobierno de Navarra haya formulado la petición de dictamen, se emite informe preceptivo por el Pleno del Consejo de Navarra.

Por tanto, procede entrar en el análisis estrictamente jurídico de la reforma de los arts. 29 y 30 de la LORAFNA sometida a dictamen de este Consejo, examinando tanto la dimensión procedimental como la sustantiva de la modificación acordada, si bien previamente es conveniente una referencia a la vigente regulación contenida en tales preceptos a la luz de la jurisprudencia constitucional dictada en torno a ellos, así como al contenido de la reforma pretendida, para después contrastar la constitucionalidad de ésta.

**2ª.- El objeto de la reforma: la elección y atribuciones del Presidente del Gobierno de Navarra reguladas en los artículos 29 y 30 de la LORAFNA**

Los vigentes artículos 29 y 30 de la LORAFNA disponen lo siguiente:

*“Artículo 29.* 1. El Presidente de la Diputación Foral será elegido por el Parlamento y nombrado por el Rey.

2. El Presidente del Parlamento, previa consulta con los Portavoces designados por los Partidos o Grupos Políticos con representación parlamentaria, propondrá un candidato a Presidente de la Diputación Foral.

3. El candidato presentará su programa al Parlamento. Para ser elegido, el candidato deberá, en primera votación, obtener mayoría absoluta. De no obtenerla, se procederá a una nueva votación 48 horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviera mayoría absoluta en la segunda o simple en las sucesivas votaciones. Caso de no conseguirse tales mayorías se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista anteriormente. Si, transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación, ningún candidato hubiera obtenido la mayoría simple, será designado Presidente de la Diputación Foral el candidato del Partido que tenga mayor número de escaños”.

*“Artículo 30.* 1. El Presidente de la Diputación ostenta la más alta representación de la Comunidad Foral y la ordinaria del Estado en Navarra.

2. El Presidente de la Diputación designa y separa a los Diputados forales, dirige la acción de la Diputación y ejerce las demás funciones que se determinen en una ley foral”.

Así pues, el art. 29 de la LORAFNA, incluido en el Capítulo IV --"Del Presidente del Gobierno de Navarra o Diputación Foral"-- de su Título Primero - "De las Instituciones Forales de Navarra"--, regula el procedimiento de designación del Presidente de la Diputación Foral, que será elegido por el Parlamento y nombrado por el Rey (apartado 1). El procedimiento se inicia con la evacuación de consultas por parte del Presidente del Parlamento con los portavoces designados por los partidos o grupos políticos con representación parlamentaria, al objeto de proponer aquél al Parlamento un candidato a Presidente de la Diputación Foral (apartado 2). El candidato propuesto ha de presentar ante la Cámara su programa y ha de obtener, para ser elegido, mayoría absoluta en la primera y segunda votación, celebrándose esta última cuarenta y ocho horas después de la anterior, o mayoría simple en las sucesivas votaciones, tramitándose sucesivas propuestas de candidatos en el caso de no obtener el candidato propuesto aquellas mayorías (apartado 3). Finalmente (inciso final del apartado 3), dispone un procedimiento extraordinario o subsidiario de designación automática del Presidente de la Diputación Foral para el supuesto de que en el plazo de dos meses a partir de la primera votación ningún candidato hubiese obtenido la mayoría simple, de suerte que, transcurrido dicho plazo sin que ningún candidato hubiera alcanzado tal mayoría, será designado Presidente de la Diputación Foral el candidato del Partido que tenga mayor número de escaños.

Por su parte, el art. 30 de la LORAFNA establece las facultades del Presidente del Gobierno de Navarra, sin que se mencione expresamente la facultad de disolución anticipada del Parlamento de Navarra.

Tales preceptos de la LORAFNA han sido desarrollados por la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra; en concreto, los arts. 19 a 22, ambos inclusive, de ésta regulan la elección, nombramiento y toma de posesión del Presidente del

Gobierno de Navarra, y los arts. 23 a 29 las atribuciones y estatuto personal del Presidente del Gobierno de Navarra, sin contemplar la facultad de disolución anticipada del Parlamento de Navarra. De ellos el art. 20.8 fue objeto de modificación por la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo, que dio nueva redacción a dicho apartado en lo que atañe a la referencia dentro del procedimiento extraordinario de designación automática, al “partido político, federación de partidos, agrupación o coalición electoral que cuente con mayor número de escaños”. Asimismo, el sistema de designación se prevé también en el Reglamento del Parlamento de Navarra, el hoy vigente, de 2 de febrero de 1995.

En la aplicación efectiva de dichos preceptos, como es sabido, se han suscitado divergencias y conflictos en cuanto al procedimiento de elección del Presidente del Gobierno de Navarra, en particular respecto del denominado procedimiento automático previsto en el inciso final del apartado 3 del art. 29 de la LORAFNA y en el art. 20.8 de la Ley Foral 23/1983, que han dado lugar a diversas sentencias del Tribunal Constitucional que es oportuno traer aquí a colación.

La STC 16/1984, de 16 de febrero, aunque aborda la concreta cuestión de si, iniciado el procedimiento extraordinario de designación automática, el candidato a designar había de ser forzosamente uno de los que ya se hubieran presentado ante la Cámara y, efectuadas las votaciones, hubiera sido rechazado por ésta, o si la designación podía llevarse a cabo por el partido con más escaños en la Cámara, independientemente de que el candidato hubiese concurrido o no a la fase previa de investidura, analiza el modelo de elección del Presidente de la Diputación Foral, fijando una serie de criterios interpretativos que conviene recordar ahora para luego ponderar la constitucionalidad de la reforma sometida a dictamen de este Consejo. A decir de esta sentencia constitucional, el modelo de investidura que establecen tanto

la LORAFNA (art. 29) como la Ley Foral 23/1983 se configura como una variante del sistema parlamentario nacional, sin perjuicio de las peculiaridades que presenta propias de lo que se ha llamado "parlamentarismo racionalizado". "Resulta imprescindible, para dilucidar las cuestiones y dificultades que pueden plantear los complejos procedimientos propios de este modelo parlamentario, que el mismo no sea considerado únicamente como un mero mecanismo técnico, sino que se inserta en el orden de valores y principios a los que sirve; valores y principios que han de inspirar la interpretación de las normas que lo regulan. Junto al principio de legitimidad democrática, de acuerdo con el cual todos los poderes emanan del pueblo -art. 1.2 de la CE- y la forma parlamentaria de gobierno, nuestra Constitución se inspira en un principio de racionalización de esta forma, que, entre otros objetivos, trata de impedir las crisis gubernamentales prolongadas. A este fin prevé el art. 99 de la CE la disolución automática de las Cámaras cuando se evidencia la imposibilidad en la que éstas se encuentran de designar un Presidente de Gobierno dentro del plazo de dos meses. La LORAFNA y otros diversos Estatutos de Autonomía sirven al mismo principio y persiguen la misma finalidad al arbitrar un procedimiento subsidiario para la designación del Presidente del órgano ejecutivo, cuando la correspondiente Asamblea, dentro del plazo señalado, no haya logrado la designación por mayoría de uno de los candidatos propuestos. Este procedimiento subsidiario no puede llevar, sin embargo, como es evidente, a que la voluntad de la Asamblea sea sustituida por ninguna otra y, en consecuencia, sólo puede entrar en juego cuando se han agotado todas las posibilidades que la Ley ofrece e impone" (FJ 6). "La configuración del modelo parlamentario adoptado, inspirado, como se dijo, en principios democráticos, supone que la Asamblea parlamentaria ha de disponer de amplias posibilidades para determinar, efectivamente, la elección del candidato a la Presidencia" (FJ 7). Destaca finalmente la preeminencia y carácter determinante de la Asamblea en el proceso de elección del Presidente de la Diputación Foral (FJ 8).

La STC 15/2000, de 20 de enero, desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación contra la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo, que modifica el art. 20.8 de la Ley Foral 23/1983; reiterando la doctrina, ya referida, sentada en la STC 16/1984 (FJ 6). La redacción originaria del citado art. 20.8 dada por la Ley Foral 23/1983, en relación con el procedimiento extraordinario de designación automática del Presidente de la Diputación Foral, disponía que "si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación, ningún candidato hubiera resultado investido, el Presidente del Parlamento propondrá al Rey el nombramiento del candidato que designe el partido político que cuente con mayor número de escaños. En caso de empate en el número de escaños, el candidato será designado por el partido cuya lista hubiese obtenido mayor número de votos". La modificación de este precepto legal operada por la Ley Foral 9/1991 consistió en la adición, a continuación de la expresión partido político, de los términos federación de partidos, agrupación o coalición electoral, de modo que en la nueva redacción del precepto, en el supuesto de que proceda la aplicación del procedimiento extraordinario de designación automática del Presidente de la Diputación Foral, "el Presidente del Parlamento propondrá al Rey el nombramiento del candidato que designe el partido político, federación de partidos, agrupación o coalición electoral que cuente con mayor número de escaños. En caso de empate en el número de escaños, el candidato será designado por el partido, federación de partidos, agrupación o coalición electoral cuya lista hubiera obtenido el mayor número de votos". Pues bien, la representación del Estado entendía que la nueva redacción dada al citado art. 20.8 infringía el inciso final del art. 29.3 LORAFNA comportando una modificación unilateral del mismo por vía interpretativa al margen del procedimiento de reforma previsto en su art. 71. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, partiendo de que los antecedentes de elaboración del art. 29 LORAFNA no arrojan los resultados que dice el Abogado del Estado en el



sentido de que la utilización en el inciso final de su apartado 3 del vocablo "partido" obedece a una explícita decisión del legislador de excluir a otras formaciones políticas, desechando una interpretación literal y aislada del término "partido" del inciso final del art. 29.3 LORAFNA, y examinando la cuestión desde los criterios interpretativos fijados en la STC 16/1984 respecto de los valores y principios que han de inspirar el procedimiento de designación del Presidente de la Diputación Foral, rechaza, como se ha adelantado, este recurso, pues ni el precepto impugnado puede considerarse contrario al art. 29.3 de la LORAFNA ni tampoco puede estimarse que el legislador foral haya operado a través de la Ley recurrida una reforma subrepticia de la LORAFNA.

Conviene retener de ambas sentencias constitucionales (la segunda reiterando la doctrina de la primera), la fijación de determinados criterios generales para ponderar la constitucionalidad de la regulación de la materia que ahora nos ocupa; a saber: 1) El principio dispositivo alcanza a materias como las instituciones de los entes autonómicos, siempre dentro de los límites que la Constitución señala (STC 16/1984, FJ 2); y 2) Los valores y principios que inspiran y orientan el sistema de designación del Presidente del Gobierno de Navarra, especialmente el principio de legitimación democrática, base de nuestra ordenación jurídico-política, y la forma parlamentaria de Gobierno, así como los derechos que se reconocen en el art. 23 CE, destacando la preeminencia y el carácter determinante del Parlamento en la elección y la racionalización de la forma parlamentaria de gobierno que se manifiesta en la adopción de técnicas dirigidas a impedir crisis gubernamentales prolongadas; valores y principios que han de inspirar de modo imprescindible las normas que lo regulan y la resolución de las cuestiones y dificultades que puedan plantear (STC 16/1984, FJ 6).

### **3ª.- La finalidad y el contenido de la presente reforma de los arts. 29 y 30 de la LORAFNA.**

Expuesto el punto de partida, la todavía vigente redacción de los arts. 29 y 30 de la LORAFNA, procede indicar cuáles son el propósito y el contenido de su reforma pactada por las representaciones del Gobierno de Navarra y del Gobierno de la Nación.

El propósito de la reforma viene expresado en la exposición de motivos del texto de modificación de la LORAFNA pactado por ambas representaciones, y que se recoge como anexo al acta de la reunión de las Comisiones Negociadoras celebrada el día 9 de diciembre de 1999. Dice así:

“El Gobierno de Navarra, atendiendo al sentir reiteradamente manifestado por los Partidos Políticos con representación mayoritaria en el Parlamento de Navarra ha estimado conveniente que se establezca un nuevo procedimiento de elección del Presidente del Gobierno o Diputación Foral, acortando los plazos y eliminando el automatismo a favor del candidato que tenga mayor número de escaños en el supuesto de que ninguno de los candidatos propuestos hubiere obtenido mayoría simple en las sucesivas votaciones celebradas durante el plazo de dos meses contados a partir de la primera votación. Asimismo, se pretende que para la designación del Presidente sea requisito imprescindible ostentar la condición política de Parlamentario de Navarra y, finalmente, que dicho Presidente esté investido de la facultad, de la que hasta ahora carece, de disolver el Parlamento y convocar elecciones, al margen de lo establecido al efecto para el supuesto de fracaso del proceso de investidura”.

Tales finalidades que persigue la reforma se plasman en la modificación de los arts. 29 y 30 de la LORAFNA, dando nueva redacción al art. 29 y adicionando un nuevo apartado 3 al art. 30, con el resultado siguiente:

“Artículo 29. 1. El Presidente del Gobierno de Navarra o Diputación Foral será elegido por el Parlamento, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey.

2. El Presidente del Parlamento, previa consulta con los Portavoces de los Partidos o Grupos Políticos con representación parlamentaria, propondrá un candidato a Presidente del Gobierno de Navarra o Diputación Foral.

3. El candidato presentará su programa al Parlamento. Para ser elegido, el candidato deberá, en primera votación, obtener mayoría absoluta. De no obtenerla, se procederá a una segunda votación veinticuatro horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada al candidato si obtuviera mayoría simple en esta segunda votación. Caso de no conseguirse esta mayoría, el candidato quedará rechazado y se tramitarán las sucesivas propuestas de candidato en la forma prevista anteriormente.

4. Si transcurrido el plazo de 30 días naturales a partir de la primera votación ningún candidato hubiera sido elegido, el Parlamento quedará disuelto, convocándose de inmediato nuevas elecciones. El mandato del nuevo Parlamento durará, en todo caso, hasta la fecha en que hubiere concluido el del primero".

“Artículo 30.

3. El Presidente del Gobierno de Navarra o Diputación Foral, bajo su exclusiva responsabilidad y previa deliberación del Gobierno de Navarra o Diputación Foral, podrá acordar la disolución del Parlamento y convocar nuevas elecciones, con anticipación al término natural de la legislatura.

El Presidente no podrá acordar la disolución del Parlamento durante el primer período de sesiones, ni cuando reste menos de un año para la terminación de legislatura, ni cuando se encuentre en tramitación una moción de censura, ni cuando se encuentre convocado un proceso electoral estatal, ni tampoco antes de que transcurra el plazo de un año desde la última disolución por este procedimiento.

En tal caso, el nuevo Parlamento que resulte de la convocatoria electoral, tendrá un mandato limitado por el término natural de la legislatura originaria”.

Fijados el propósito que anima la reforma y los términos en que se plantea la misma, las novedades que a su través pretenden introducirse en la LORAFNA, son las siguientes:

a) Ante todo, se elimina el denominado procedimiento extraordinario de designación automática del Presidente del Gobierno de Navarra, ya que, en

caso de no resultar investido ninguno de los candidatos, se procede a la disolución de la Cámara y a la celebración de nuevas elecciones.

b) Se simplifica el procedimiento de designación y se acortan los plazos, ya que ahora cada candidato sólo se somete a dos votaciones, la primera de mayoría absoluta y la segunda de mayoría simple, que se celebran con un lapso temporal de veinticuatro horas.

c) Se determina que el candidato a Presidente del Gobierno de Navarra ha de ostentar la condición de miembro del Parlamento de Navarra o parlamentario foral.

d) Se atribuye al Presidente del Gobierno de Navarra la facultad de disolución anticipada del Parlamento y convocatoria de nuevas elecciones.

e) Finalmente, tanto en el caso de disolución técnica por fracaso del proceso de investidura, como de disolución voluntaria por el Presidente del Gobierno de Navarra, el mandato del nuevo Parlamento durará hasta la fecha en que hubiera concluido el primero o la legislatura originaria.

Esta reforma de los arts. 29 y 30 de la LORAFNA ha de analizarse tanto en la vertiente procedimental como en la sustantiva, esto es, ha de examinarse la sujeción de la misma al procedimiento de reforma de la LORAFNA y ponderarse su contenido de acuerdo con la Constitución, debiendo destacarse desde ahora las notables peculiaridades de la Comunidad Foral de Navarra, en virtud de sus derechos históricos garantizados por la Constitución según establece la disposición adicional primera del Texto Fundamental.

#### **4ª.- El procedimiento de reforma de la LORAFNA.**

Uno de los rasgos propios y sobresalientes de la LORAFNA reside precisamente en el particular proceso de su elaboración y formalización, que se irradia lógicamente a su reforma, que ha de ajustarse a la naturaleza del régimen foral de Navarra, caracterizado por los principios de pacto y de inmodificabilidad unilateral.

El art. 71 de la LORAFNA, único precepto integrante de su Título III, titulado “De la reforma”, dice así:

“*Artículo 71.* 1. Dada la naturaleza jurídica del régimen foral, el Amejoramiento al que se refiere la presente Ley Orgánica es inmodificable unilateralmente.

2. La reforma del mismo se ajustará, en todo caso, al siguiente procedimiento.

a) La iniciativa corresponderá a la Diputación Foral o al Gobierno de la Nación.

b) Tras las correspondientes negociaciones, la Diputación Foral y el Gobierno formularán, de común acuerdo, la propuesta de reforma, que será sometida a la aprobación del Parlamento Foral y de las Cortes Generales, por el mismo procedimiento seguido para la aprobación de la presente Ley Orgánica.

3. Si la propuesta de reforma fuese rechazada, continuará en vigor el régimen jurídico vigente con anterioridad a su formulación”.

La referencia del precepto transcrito al procedimiento de elaboración lleva al preámbulo de la propia LORAFNA donde se explicita dicho proceso de elaboración, del modo siguiente:

“Es, pues, 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 amejoramiento 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”.

Este rasgo propio del régimen foral ha sido también reseñado por el Tribunal Constitucional en la STC 15/2000 ya citada, señalando que (FJ 7):

“El proceso de actualización del Fuero de Navarra se puso en marcha con el Real Decreto Paccionado de 26 de enero de 1979, en cuyo art. 5 se disponía que "la Diputación Foral deberá someter a la aprobación del Parlamento Foral una propuesta de distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las instituciones forales. El texto que sobre la citada propuesta resulte definitivamente aprobado por el Parlamento Foral será negociado, en su caso, con el Gobierno por la Diputación Foral para pactar el correspondiente acuerdo". Pues bien, la Diputación Foral remitió al Parlamento el "Proyecto de bases sobre distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las instituciones forales", en cuya base decimosexta, referida a la designación del Presidente de la Diputación Foral, se preveía la disolución de las Cámaras y la convocatoria de nuevas elecciones en el supuesto de que la designación por el Parlamento Foral del Presidente de la Diputación no se realizare en el plazo de los sesenta días desde su constitución. Como consecuencia de la aprobación de una enmienda *in voce*, fue modificada dicha base en el sentido de remitir a una Ley foral la regulación de la elección del Presidente de la Diputación Foral. Una vez elaboradas las bases por el Parlamento Foral, se constituyó la Comisión negociadora entre el Gobierno y la Diputación Foral que modificó el texto aprobado por el Parlamento Foral sobre la elección del Presidente de la Diputación Foral, incorporándose el modelo que recoge hoy el art. 29 LORAFNA. El texto aprobado por la Comisión Negociadora fue presentado al Parlamento, sin que existiera debate alguno sobre el modelo de designación del Presidente de la Diputación Foral, ni explicación justificativa de la modificación operada.

El Proyecto de Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra fue tramitado en el Congreso de los Diputados y en el Senado por el procedimiento de lectura única”.

A tales previsiones de la LORAFNA alude el texto acordado por las Comisiones Negociadoras, tras lo cual afirma que:

“Se ha observado escrupulosamente este trámite, tanto por el Gobierno de la Nación como por el de Navarra con el resultado de que la iniciativa de Reforma de dicha Ley, promovida por el Gobierno de Navarra, ha sido

aceptada por el Gobierno de la Nación, consumándose así el pacto necesario”.

En igual sentido se pronuncia el informe del Secretario General de Presidencia de 31 de mayo de 2000, quien entiende que, alcanzado el acuerdo o pacto entre ambas representaciones, el proyecto de reforma ha de ser aprobado por el Gobierno de Navarra, sometiéndolo posteriormente a la aprobación del Parlamento de Navarra; y, una vez aprobado por éste, el Gobierno de la Nación lo aprobará y lo remitirá a las Cortes para su incorporación del ordenamiento jurídico. Por ello, concluye que se ha cumplido el mandato legal que establece el principio de identidad entre los procedimientos de aprobación inicial y reformas posteriores.

El Consejo de Navarra, a la vista de lo dispuesto en el art. 71 de la LORAFNA y en el actual estadio del proceso de reforma de los arts. 29 y 30 de la LORAFNA, donde a partir de la iniciativa suscitada por el Gobierno de Navarra se ha alcanzado acuerdo en el seno de las Comisiones Negociadoras designadas por el Gobierno de Navarra y el Gobierno de la Navarra que formulan, de común acuerdo, una propuesta de reforma, entiende que el procedimiento seguido se ajusta a aquel precepto orgánico; en concreto se han cumplimentado las dos primeras fases de iniciativa y acuerdo entre ambos Gobiernos a que se refieren, respectivamente, la letra a) del art. 71.2 y el inciso inicial de la letra b) del mismo precepto, pudiendo continuarse la tramitación de la reforma mediante su sometimiento por el Gobierno de Navarra a la aprobación del Parlamento de Navarra, en la forma determinada en el art. 159 del Reglamento del Parlamento de Navarra de 2 de febrero de 1995.

#### **5ª.- La constitucionalidad de la reforma de los arts. 29 y 30 de la LORAFNA.**

Se ha dejado constancia más atrás tanto de la finalidad de la reforma como de su contenido, consistente básicamente en una nueva regulación del sistema de designación del Presidente del Gobierno de Navarra y de la atribución a éste de la facultad de disolución anticipada del Parlamento de Navarra. Tratándose de una reforma de la LORAFNA, esto es, de una modificación de la Ley Orgánica que formaliza e incorpora al ordenamiento jurídico el pacto entre el Estado y Navarra para alterar el régimen foral de Navarra, es obvio que el único parámetro de enjuiciamiento jurídico de dicha reforma está constituido por la Constitución Española, considerada ésta en su integridad, esto es, también su disposición adicional primera. Por otra parte, no cabe olvidar que el amplio margen de discrecionalidad existente en este caso -pues se trata de decisiones y cuestiones políticas- impide entrar dentro del ámbito de libertad de configuración reconocido, más aún cuando la función consultiva de este Consejo de Navarra está limitada legalmente a un carácter estrictamente jurídico (art. 1.2 de la LFCN).

De ahí que los criterios de constitucionalidad para ponderar la adecuación jurídica del contenido de la presente reforma de los arts. 29 y 30 de la LORAFNA provengan de las normas, valores y principios establecidos por la Constitución Española, a los cuales ha aludido, como se ha indicado más atrás, la jurisprudencia constitucional precisamente, entre otros casos, en las ya citadas sentencias constitucionales 16/1984 y 15/2000.

El párrafo primero del art. 152.1 de la Constitución Española establece que:

“1. En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente,



elegido por la Asamblea, entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea”.

Obsérvese, no obstante, que el transcrito precepto constitucional se refiere, según explicita su inciso inicial, a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía a través del procedimiento del art. 151 del texto constitucional. Por otra parte, si bien como referentes, el art. 99 de la Constitución regula el sistema de designación del Presidente del Gobierno de la Nación y el art. 115 de la Constitución atribuye a éste la facultad de disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales.

En cuanto a los valores y principios constitucionales que han de inspirar necesariamente el procedimiento de elección del Presidente del Gobierno de Navarra, de acuerdo con las citadas SSTC 16/1984 y 15/2000, pueden citarse los siguientes: el principio de legitimación democrática, la forma parlamentaria de gobierno, la racionalización del sistema parlamentario de gobierno y la preeminencia del Parlamento.

Sin entrar en el análisis de la actual redacción del art. 29 de la LORAFNA, por no constituir el objeto del presente dictamen, éste ha de ceñirse a examinar el contenido de la propuesta de reforma de la LORAFNA, la nueva redacción de sus arts. 29 y 30. El nuevo art. 29, cuya redacción sustituye íntegramente a la precedente, establece el sistema de elección de Presidente del Gobierno de Navarra atribuyéndola al Parlamento de Navarra, mediante una doble votación para cada candidato, que habrá de ser miembro de la Cámara, exigiéndose primero mayoría absoluta y luego mayoría simple, previendo, en caso de fracasar el proceso de investidura, la disolución del Parlamento de Navarra y la convocatoria de nuevas elecciones. El nuevo sistema de designación del Presidente de la Diputación Foral se atempera más tanto al citado art. 152.1 de

la Constitución, pues ahora se exige como requisito imprescindible para ser candidato la condición de Parlamentario de Navarra, como al sistema de elección del Presidente del Gobierno de la Nación previsto en el art. 99 de la Constitución, pues el candidato se someterá a dos votaciones de igual quórum y, en caso de que ningún candidato obtenga la confianza parlamentaria, se produce la disolución de la Cámara, eliminándose el procedimiento extraordinario de designación automática.

La nueva regulación, concordante y en línea con tales preceptos constitucionales, se ajusta además a los valores y principios constitucionales, pues se fundamenta y proyecta los principios de legitimidad democrática y el sistema parlamentario de gobierno, de suerte que el Gobierno habrá de contar en todo caso con la expresa obtención de la confianza parlamentaria. Para el caso de que ninguno de los candidatos propuestos a la Cámara obtenga la mayoría necesaria en el plazo señalado en la LORAFNA para ser investido, ahora se acude, como se ha hecho en la Constitución para la designación de Presidente de Gobierno y en los Estatutos de Autonomía de otras Comunidades Autónomas para la elección de su Presidente, a la disolución de la Cámara y a una nueva convocatoria electoral.

La particularidad de la regulación proyectada en el art. 29 de la propuesta de reforma consiste en que el mandato del Parlamento elegido tras la disolución técnica de la Cámara no será para un nuevo período de cuatro años, sino hasta la fecha prevista para la legislatura originaria o para la conclusión del mandato del primero. Tal previsión, que no es novedosa en el ámbito autonómico comparado, obedece a la finalidad de racionalizar la celebración de los procesos electorales, evitando su constante multiplicación y concentrando su celebración, mediante la coincidencia temporal con otras elecciones, en una determinada fecha. Cuestión que admite soluciones divergentes, como ponen de manifiesto las previsiones del art. 42 de la Ley

Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (objeto de ulteriores modificaciones), pero que queda dentro de la libertad de configuración de la norma, en la que no puede entrar este Consejo. En tal sentido, consta en el expediente remitido la modificación de la inicial posición del Gobierno de Navarra, mediante acuerdo de 11 de octubre de 1999, en el que incorpora a su iniciativa tal limitación del mandato del nuevo Parlamento.

Por todo ello, el Consejo de Navarra entiende que la nueva redacción dada al art. 29 de la LORAFNA en la propuesta de reforma sometida a su consideración preceptiva, se ajusta a la Constitución.

Igual conclusión se alcanza respecto de la reforma del art. 30 de la LORAFNA, consistente en la introducción de un nuevo apartado 3, por el que se atribuye al Presidente del Gobierno de Navarra la facultad de disolución del Parlamento de Navarra. A diferencia de la disolución técnica y automática que se introduce en el art. 29, esta disolución anticipada será fruto de una decisión voluntaria conferida al Presidente del Gobierno de Navarra (párrafo primero), está sujeta a determinados límites o excepciones (párrafo segundo), y también aquí el nuevo Parlamento tendrá un mandato limitado por el término natural de la legislatura originaria (párrafo tercero).

La atribución de tal facultad puede resultar útil para resolver una situación de crisis motivada porque el Gobierno carece de la confianza o mayoría necesaria en la Cámara para gobernar. Por otra parte, los supuestos en los que se exceptúa el ejercicio de dicha facultad tienden a preservar una adecuada relación entre el Gobierno y el Parlamento (tramitación de una moción de censura) y a evitar la aparición de situaciones de anomalía por razones temporales que lo hacen precipitado (durante el primer período de sesiones), inconveniente (celebración de un proceso electoral estatal) o inadecuado o desproporcionado (cuando reste menos de un año para la

terminación de la legislatura o antes de que transcurra un año desde la última disolución por este procedimiento). Se trata, en fin, de excepciones que pretenden racionalizar la disolución anticipada de las Cámaras, favoreciendo una cierta estabilidad y normalidad institucional, por lo que nada hay que objetar a tal previsión.

Y en cuanto a la previsión del párrafo tercero, consistente en limitar el mandato de nuevo Parlamento que surja tras la disolución anticipada y la celebración de nuevas elecciones, es trasladable lo señalado anteriormente respecto de similar previsión en la disolución automática, sin que, por tanto, proceda objeción a la misma.

Así pues, la adición de un nuevo párrafo 3 al art. 30 de la LORAFNA que se incluye en la propuesta de reforma de la LORAFNA considerada, se ajusta a la Constitución.

### **III. CONCLUSIÓN**

La presente reforma de los artículos 29 y 30 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra se ajusta a la Constitución Española y al resto del Ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.