

LA REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DEL AMEJORAMIENTO DEL FUERO¹

Martín M^a Razquin Lizarraga

Profesor titular de Derecho Administrativo

Universidad Pública de Navarra

1. Introducción

Dentro del marco de esta Jornada, me corresponde centrarme en la reforma de la Ley Orgánica de Amejoramiento del Fuero (abreviadamente LORAFNA), que constituye el Estatuto de Autonomía singular de la Comunidad Foral de Navarra.

La reforma del Amejoramiento del Fuero no puede entenderse fuera del contexto general de reforma de los Estatutos de Autonomía, que se ha iniciado este año 2006 en el conjunto de España y que ya ha tenido su plasmación con la aprobación de la reforma de dos Estatutos de Autonomía: el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, abreviadamente EACV) y de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, abreviadamente EAC).

Ya se ha iniciado, por tanto, el proceso de reformas estatutarias. Sin embargo, el anunciado proceso de reforma constitucional no ha comenzado, sino que únicamente se ha efectuado el informe previo del Consejo de Estado,

¹ Una versión más general puede verse en mi trabajo "Navarra, el Amejoramiento del Fuero y su reforma", en F. LÓPEZ RAMÓN (dir.), *De la reforma estatutaria*, monografía de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, 2005, pp. 221-241. Vid. asimismo D. LOPERENA ROTA, "Notas sobre Navarra ante las próximas reformas constitucionales y estatutarias", en *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 72/2005, pp. 311-320.

limitado a los aspectos concretos, muy limitados, expresados por el Gobierno de la Nación en su solicitud de consulta.

Se plantea un problema previo cuál es el del alcance de la reforma. En primer lugar, no se trata de una simple modificación de los Estatutos de Autonomía en aspectos concretos, sino de una reforma integral, bajo el modelo valenciano de una mayor sujeción al texto reformado o bajo el modelo catalán de un nuevo Estatuto de Autonomía. No obstante, también en el caso valenciano lo aprobado finalmente revela un nuevo Estatuto de Autonomía, aunque la técnica de modificar cada precepto y rúbrica sea solamente una simple operación de mantener un mayor acercamiento al texto original, pero, que plantea el problema de que este texto ha sido totalmente sustituido, incluso con la correspondiente derogación, por uno nuevo.

En segundo lugar, la reforma dado su carácter integral constituye un nuevo modelo de Estatuto de Autonomía, de alcance muy superior en todos los aspectos a los Estatutos aprobados en el momento inicial de constitución de las Comunidades Autónomas, sobre todo, si se tiene en cuenta el EAC. No se trata de una simple modificación del Estatuto de Autonomía inicial, sino que se pretende hacer un Estatuto nuevo, donde se modifican no sólo las estructuras internas de la Comunidad Autónoma sino también las relaciones con el Estado. Es, sobre todo, este segundo aspecto, el que provoca mayores incidencias, puesto que se reforma no sólo la distribución de competencias con el Estado, con una relectura del Título VIII de la CE, sino también las propias relaciones no sólo ordinamentales sino de cooperación y colaboración, incluso con la pretendida participación en diversos órganos del Estado (por ejemplo, en el Tribunal Constitucional). Pero, finalmente, en este brevísimo resumen hay que destacar que se modifica asimismo el sistema de financiación autonómica estableciendo no sólo un modelo de financiación diferente sino también previendo soluciones transitorias a cuestiones que se entiende no han quedado

resueltas por este modelo general (fijación de inversiones concretas, la llamada deuda histórica, etc.).

En tercer lugar, estas reformas tan relevantes no han ido precedidas de un paso previo que parece pudiera ser normal o, cuando menos, conveniente, que es el de la reforma de la propia Constitución. Así pues, se están produciendo reformas parciales del modelo constitucional sin que éste se vea modificado de forma directa. Parece que en un entendimiento ordinario de toda esta problemática se hubiera requerido en primer término una modificación de la Constitución, cuando menos en materia de competencias mediante la eliminación del sistema de listas de los artículos 148 y 149 y la elaboración de una única lista de competencias reservadas al Estado y en la redifinición del Senado como auténtica Cámara de las Comunidades Autónomas (por ejemplo, acercándola al modelo alemán del Bundesrat), para después realizarse la reforma de los Estatutos de Autonomía. Sin embargo, como ocurre casi siempre, las circunstancias políticas han mandado y han provocado que primero se esté procediendo a las reformas estatutarias y sólo, luego, tal vez (no hay seguridad) pueda realizarse la reforma de la Constitución.

El método seguido desde el punto de vista abstracto no es el mejor, pero ha sido el políticamente adoptado y tal vez el único posible en estos momentos ante la imposibilidad de proceder a una reforma constitucional ni siquiera limitada. Sin embargo, en muchos casos va a incidir en un punto que los Estatutos de Autonomía reformados quieren evitar, cual es el de la interpretación que efectúa el Tribunal Constitucional del sistema de competencias previsto en el título VIII de la CE, puesto que, a la vista de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el EAC, será inevitablemente el Tribunal Constitucional el que deba resolver su posible adecuación al texto constitucional debiendo utilizar como parámetro el actual texto constitucional, que no ha sido modificado de momento.

Por último, en las reformas constitucionales iniciadas se perciben, a mi juicio, dos objetivos más allá de los nuevos textos aprobados:

1º. La consideración de los Estatutos de Autonomía como textos constitucionales internos de cada Comunidad Autónoma, es decir, como “miniconstituciones” o “segundas Constituciones”.

2º. Elevar o realzar el papel de las Comunidades Autónomas en el Estado global, dado que si éste en su inicio fue un Estado unitario descentralizable o regionalizable es ahora, por el contrario, un Estado regional o incluso federal, aunque sin llegar a ser confederal. Concluida ya la primera etapa del proceso autonómico, terminada también la segunda fase de equiparación de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas de segundo grado (las del artículo 143 de la CE), se ha iniciado una tercera que pretende redefinir el modelo del Estado global, nueva etapa que ha sido, además, abierta por las Comunidades Autónomas de primer grado, fundamentalmente por Euskadi (que ha visto rechazada su propuesta de Estatuto) y de Cataluña (que sí ha visto aprobada su propuesta de Estatuto), a las que debe añadirse la Comunidad Valenciana. Les siguen ahora no sólo el resto de Comunidades Autónomas de primer grado (Andalucía y Galicia) sino también las demás, dado que en este momento todas han quedado igualadas no sólo por el simple transcurso del plazo de cinco años previsto en el artículo 148.2 de la CE sino, sobre todo, por el ejercicio y aceptación del sistema autonómico que se ha producido en el interior de estas Comunidades Autónomas. Sólo hay que ver las iniciativas ya introducidas en el Congreso de los Diputados (reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía) o las que se anuncian, en preparación en los diferentes Parlamentos Autonómicos.

Es, en este contexto general, al que se ha hecho referencia en las intervenciones de los demás Ponentes de esta Jornada, en el que debe incluirse mi intervención, centrada, dada mi condición de profesor de la Universidad Pública de Navarra, en la reforma del Amejoramiento del Fuero.

2. ¿una reforma inevitable?

Es evidente que la decisión sobre la eventual reforma del Amejoramiento del Fuero es absolutamente política. Sin embargo, es lícito preguntarse si, a pesar de ello, la reforma de la LORAFNA es inevitable.

A mi juicio, la reforma del Amejoramiento del Fuero va a ser inevitable, dado el efecto “dominó” o de mimetismo del Estado de las Autonomías ya desde su inicial concepción tras la aprobación de la Constitución española y de los primeros Estatutos de Autonomía, el vasco y el catalán en 1979.

La decisión política de los dos grandes partidos (PSOE y PP) ya está tomada, puesto que juntos aprobaron el EACV, aunque luego discreparon de forma agria y absoluta respecto del EAC que llevó a que el PSOE lo apoyara y el PP votara en contra del mismo e, incluso, lo haya impugnado ante el Tribunal Constitucional, y de nuevo el consenso se ha rehecho respecto de la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía aunque fuera en su última fase en las Cortes Generales, y parece ser la tónica dominante respecto de las demás reformas estatutarias previstas.

Por otra parte, el Parlamento de Navarra creó una Ponencia sobre autogobierno que ha elaborado un informe, a mi juicio relevante y de buen nivel, en el que se recogen diferentes propuestas de reforma de la LORAFNA. Es sabido que este informe no ha sido finalmente aprobado, a resultas de las discrepancias políticas existentes en torno a su contenido, pero entiendo que será un buen punto de partida para el estudio de la reforma que, seguramente, se iniciará en la próxima Legislatura, dado que la presente está ya a punto de agotarse. Opino que uno de los temas estrella de la próxima Legislatura parlamentaria será la reforma del Amejoramiento del Fuero.

Por otra parte, no hay que olvidar que el Amejoramiento constituye un Estatuto de Autonomía singular para Navarra, que le ha llevado a estar no sólo dentro de las denominadas Comunidades Autónomas de primer grado o

históricas, sino también a tener un nivel de autonomía superior, en virtud de sus derechos históricos, tanto en materia de las competencias asumidas como en virtud del sistema de financiación peculiar del Convenio Económico. Redefinido el contexto general, es imaginable que Navarra deberá de nuevo encontrar su posición dentro de esa nueva definición del Estado, aunque la misma venga hecha no por la modificación del texto constitucional, sino por la reforma de uno de sus elementos básicos, cuales son los Estatutos de Autonomía.

Debe advertirse que, incluso en el limitado alcance (a causa de la petición del Gobierno) del informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional, Navarra resulta afectada de forma directa puesto que de la propuesta de establecimiento en el texto constitucional de una relación de las Comunidades Autónomas existentes se deriva la afectación a la Disposición Transitoria 4ª de la CE, relativa a su posible incorporación a la Comunidad Autónoma del País Vasco, cuya supresión se sugiere por el Consejo de Estado, y se defiende por algunos partidos del ámbito autonómico navarro.

Todas estas cuestiones conducen a la afirmación inicial de que la reforma del Amejoramiento es inevitable, puesto que Navarra no puede permanecer al margen del proceso generalizado de reformas estatutarias y mucho menos de una eventual reforma constitucional que pudiera afectarle directamente.

3. Los puntos estructurales de la eventual reforma del Amejoramiento del Fuero

La reforma del Amejoramiento del Fuero debe tener en cuenta una serie de aspectos que son básicos y sustanciales al régimen político de Navarra, cual es su régimen foral que le ha convertido en este momento en una Comunidad Foral. Con base en ellos cabe diferenciar entre aquellos puntos que

deben ser el esqueleto ineludible de cualquier reforma de la LORAFNA, el modo de realizarla y el modelo a seguir.

3.1. Los anclajes de la reforma

La reforma del Amejoramiento del Fuero debe, a mi juicio, anclarse o sostenerse en tres principios fundamentales que constituyen la esencia del régimen foral de Navarra. Son los siguientes:

a) La Comunidad Foral como proyecto singular, propio y diferenciado del resto de Comunidades Autónomas.

b) Navarra como Comunidad histórica, dotada de unos derechos históricos reconocidos por la Constitución Española de 1978 (su disposición adicional 1ª).

c) Su sistema económico y de financiación singular contenido en el Convenio Económico.

A mi juicio, estas tres premisas son ineludibles a la hora de abordar cualquier procedimiento de reforma, dado que constituyen las vigas maestras del edificio foral que han recibido confirmación histórica, política, jurídica y social a lo largo del tiempo.

3.2. el modo de realizar la reforma de la LORAFNA

La LORAFNA no contempla para su procedimiento de reforma ninguna exigencia de mayorías especiales. Ello significa que una mayoría podrá aprobarla, sin perjuicio de que la misma debiera tener en cuenta el posterior trámite de ratificación como ley orgánica donde sí se precisa la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.

A mi juicio, sin embargo, la relevancia de un proceso de reforma integral (al modo de los Estatutos de Autonomía) de la LORAFNA exige dos premisas básicas sobre el modo de proceder a la misma. Son las siguientes:

a) Debiera existir un acuerdo mayoritario de reforma, es decir, debiera contar con una amplia representación política. Ello implica que su aprobación en el Parlamento de Navarra debiera exceder no sólo de la mayoría simple e, incluso, de la mayoría absoluta, sino que debiera alcanzar una mayoría superior, más cualificada, por ejemplo, de las dos terceras partes.

b) Asimismo, debe existir un acuerdo con el Gobierno estatal, puesto que el Amejoramiento precisa el pacto con el Estado y, además, luego requiere de su aprobación como ley orgánica, por un órgano estatal, como son las Cortes Generales.

3.3. El modelo a seguir

En principio, no hay de forma necesaria ningún modelo a seguir que resulte obligatorio para Navarra. Sin embargo, y dada la experiencia acumulada y, en especial, la seguida con motivo de la propia aprobación de la LORAFNA, parece conveniente tener en cuenta las reformas estatutarias ya aprobadas, principalmente aquellas que hayan hecho mayor desarrollo del ámbito estatutario.

El modelo a seguir parece, por tanto, que será el de Estatuto “amplio” o el del mito Estatuto-Constitución, a que se ha referido el profesor MUÑOZ MACHADO. El desarrollo de este modelo supone la aprobación de una segunda generación de Estatutos de Autonomía de contenido no sólo formalmente más amplio (basta ver el gran número de preceptos que ahora tienen como, por ejemplo, el EAC de 223 artículos superando tanto al EAC original como al texto constitucional) sino también materialmente en cuanto a su contenido, tanto por incorporar nuevas materias (por ejemplo, derechos y deberes de los ciudadanos) como también por profundizar en otras (relaciones con el Estado, competencias, etc.).

El seguimiento de este modelo llevará a un Amejoramiento del Fuero que responderá a su denominación, en cuanto que mejorará grandemente el

régimen foral de Navarra, incluyendo nuevas materias o redefiniendo o ampliando otras. En cualquier caso, pienso que se tendrá en cuenta, tal como ya hizo la Ponencia de Autogobierno del Parlamento de Navarra, este modelo de Estatuto-Constitución, lo que implicará importantes consecuencias no sólo respecto de su contenido sino también de su procedimiento de aprobación.

4. Contenido de la reforma

Los aspectos que van a tratarse a continuación como posible contenido de la reforma de la LORAFNA parten del principio antes enunciado de que va a seguirse el modelo amplio de reforma que se identifica con el Estatuto-Constitución, de forma que el nuevo Amejoramiento del Fuero será la Constitución interna de la Comunidad Foral de Navarra.

Por ello, las propuestas que van a examinarse, en parte en línea con las contenidas en el informe de la Ponencia de Autogobierno, son muy amplias y pretenden ser únicamente guías para un futuro debate.

4.1. Los valores identitarios y simbólicos

El Título Preliminar de la LORAFNA recoge los valores identitarios y simbólicos de la Comunidad Foral de Navarra, que deben complementarse con algunas referencias relegadas a su exposición de motivos.

Uno de los problemas que ha surgido con motivo de la aprobación de los Estatutos de Autonomía ha sido el de su identidad o no como nación. Ha sido una dura pugna en la que se ha intentado, finalmente, buscar soluciones que dieran satisfacción a las mayorías que apoyaban ese texto (así EAC o futuro EAA). En Navarra, a mi juicio, no se planteó esta cuestión con la relevancia con que se ha hecho en otras Comunidades Autónomas, significativamente porque se ha dado siempre mayor importancia al carácter “foral” sobre el carácter “nacional”. Sin descartar que Navarra tiene una identidad propia dentro del conjunto de la Nación española, que si ésta pudiera ser calificada como

Nación de Naciones Navarra sería indudablemente una Nación, entiendo que la mejor denominación de Navarra es la actualmente existente de Comunidad Foral, por cuanto que la misma hace referencia a su sustrato social (comunidad, nación si se quiere) y al elemento definidor de la foralidad.

Derivado de ello, se presenta otra cuestión que es la ausencia de referencia en la LORAFNA al “pueblo navarro”. A diferencia de lo que ocurre en otros Estatutos de Autonomía (ahora el EACV y el EAC), no se contiene esa referencia en el Título Preliminar del Amejoramiento y el pueblo navarro pasa a una posición de segundo nivel, por cuanto que el Amejoramiento parece ajeno al mismo, a pesar de sus referencias a la condición política de navarros en su artículo 5 o a los “navarros” en su artículo 6, dado que la referencia directa al “pueblo navarro” aparece en su Título I en el artículo 11 al expresarse que el Parlamento de Navarra es su representante. Pues bien, un nuevo modelo de Amejoramiento, según las premisas que antes he apuntado, debiera llevar a la incorporación del “pueblo navarro” dentro de su Título Preliminar, en cuanto agente histórico y actual de la identidad de la Comunidad Foral como Comunidad propia y singular. Creo que es el pueblo navarro el que da la identidad propia a la Comunidad foral, y, por tanto, su “constitución interna” debe fundamentarse en la existencia histórica y en la voluntad directa del “pueblo navarro”.

El Amejoramiento sí que, por el contrario, recoge de forma destacada el asentamiento de Navarra en sus derechos históricos. Sin embargo, su referencia histórica al pasado se ha relegado a la exposición de motivos, cuando resulta que otros Estatutos de Autonomía (singularmente el EACV) lo afirman en su Título Preliminar. Me refiero a la referencia al “Reino de Navarra”, que es el antecedente histórico de la Comunidad Foral de Navarra y el fundamento de su foralidad, tras la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y sus posteriores modificaciones.

Resta en el Título Preliminar el precepto relativo a la lengua propia de Navarra que es el vascuence. Se trata de una materia controvertida a nivel político, como puede verse del hecho de que los trabajos de la Ponencia parlamentaria encargada de su estudio no consiguieron dar fruto ante el desacuerdo de los diferentes Grupos Parlamentarios.

4.2. INCLUSIÓN DE UN TÍTULO DE DERECHOS, DEBERES Y PRINCIPIOS

Los Estatutos de Autonomía han elevado en grado sumo su identificación con una Constitución y, por tanto, han hecho suyo lo que afirmaba la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de que no existe Constitución sin una declaración de derechos (artículo 16). En mayor (EAC) o menor (EACV) medida han incluido un título sobre los derechos y deberes de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma. Se ha seguido para ello el patrón de la CE, de lo que se derivan importantes problemas, que han motivado, incluso, que el Defensor del Pueblo haya impugnado ante el Tribunal Constitucional determinados preceptos del EAC.

A mi juicio, esta “novedad” de recoger un Título de derechos y deberes de los ciudadanos de la respectiva Comunidad Autónoma provoca dos cuestiones:

a) En primer lugar, muchos de los derechos se hallan ya recogidos como tales derechos o a veces como principios informadores en el Título I de la CE. La pregunta que cabe formularse es qué añade la regulación estatutaria a la constitucional o en el caso de que la modifique qué implicaciones se derivan de dicho reconocimiento diferenciado.

b) Pero, sobre todo, tal como señalaba la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano antes citada, lo esencial es la garantía de estos derechos de modo que la nueva regulación estatutaria no sea un simple “brindis al sol”. Si se reconocen derechos éstos deben ser reales y efectivos y su cumplimiento debe tener algún tipo de garantías jurídicas, tal como ya lo

establece la Constitución (incluso con la división de dos grandes tipos de derechos fundamentales). A mi juicio, es aquí donde no se producen grandes innovaciones puesto que las garantías que se contemplan son las tres siguientes:

1) Las garantías judiciales: se regulan en leyes del Estado y se ejercen ante los Jueces y Tribunales.

2) La garantía del Defensor del Pueblo. Además del Defensor del Pueblo estatal, las Comunidades Autónomas han creado sus propios Defensores del Pueblo, como ya se ha hecho por la Comunidad Foral.

3) La creación de un Consejo de Garantías Estatutarias. El EAC crea dicho Consejo, que recuerda grandemente su Consejo Consultivo, aunque ahora se amplían sus competencias. En el caso de Navarra, dado que el Consejo de Navarra es un Consejo Consultivo de amplio alcance, puesto que lo es de la Comunidad Foral y no sólo del Gobierno, entiendo que cumple estas funciones garantizadoras con ocasión de la emisión de sus dictámenes tanto preceptivos como facultativos.

Por otra parte, no cabe desconocer que, dada la gran amplitud de competencias de Navarra y su ejercicio legislativo, muchos de los derechos contenidos en este nuevo Título de las reformas estatutarias se hallan recogidos en las Leyes Forales relativas a cada sector, donde ya se contienen relaciones de derechos y deberes de los ciudadanos:

a) En cuanto a los derechos sociales: salud, vivienda, servicios sociales, etc. donde, incluso, las más recientes Leyes Forales incorporan y desarrollan grandemente estos derechos (Leyes Forales de protección de la infancia y de la adolescencia o de consumidores y usuarios).

b) Respecto de los derechos políticos: ya se recogen en las leyes forales de iniciativa legislativa popular, de consultas populares en el ámbito local o en el propio Reglamento del Parlamento de Navarra.

c) En relación con las Administraciones Públicas y muy específicamente con la Administración Foral: la Ley Foral de la Administración Foral contiene un Título de derechos y deberes y así también cabe citar la Ley Foral de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos.

4.3. ASPECTOS INSTITUCIONALES Y ORGANIZATIVOS

Aquí las reformas de los Estatutos de Autonomía aprobadas recogen modificaciones de menor relieve que en otros aspectos. Sin embargo, en Navarra sí que hay aspectos organizativos e institucionales de la LORAFNA que precisan de ser reformados, puesto que ésta se vió afectada por los Pactos Autonómicos que restringieron en este ámbito el autogobierno de Navarra.

Los aspectos que pueden ser objeto de reforma son los siguientes:

4.3.1. El Parlamento

En primer lugar, en este ámbito cabe introducir la necesaria modificación del sistema de fuentes de Navarra, que desconoce la figura de los Decretos Leyes. Estos Decretos Leyes se han previsto, hasta este momento, solamente en el artículo 86 de la CE, lo que implicaba, a juicio de la doctrina mayoritaria, la imposibilidad de su extensión a las Comunidades Autónomas, dado que nada estaba previsto al respecto en sus Estatutos de Autonomía. También en éstas se producen supuestos de urgente y extraordinaria necesidad. En concreto, en Navarra esta figura hubiera permitido hacer frente a las adaptaciones urgentes del sistema tributario foral a las modificaciones introducidas en el ámbito estatal. La Ley Foral del Gobierno de Navarra y de su Presidente de 2004 ha tenido que recurrir a la figura del Decreto Foral Legislativo de Armonización Tributaria, forzando evidentemente los límites de esta figura normativa. Debe tenerse en cuenta que ahora, por ejemplo el artículo 64 del EAC, ha previsto la figura de los Decretos Leyes, con idéntico trámite de necesaria convalidación parlamentaria.

En segundo lugar, debe darse solución a los límites derivados del reajuste autonómico introducido en 1981 y que alcanzó a Navarra:

a) La celebración de las elecciones al Parlamento de Navarra. A mi juicio, no puede establecerse con carácter general que las elecciones al Parlamento de Navarra deben ser el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años, en coincidencia con las elecciones municipales, sino que ésta debe ser una decisión del legislador autonómico. Es, por otra parte, una cuestión de difícil mantenimiento dado que las Comunidades históricas celebran sus procesos electorales con total independencia, y, por tanto, no hay razón alguna que justifique la exclusión de Navarra.

b) Unido a lo anterior está la duración de la legislatura del Parlamento de Navarra en el caso en que el Presidente del Gobierno haga uso de la facultad de disolución. Navarra no logró en el año 2001, con motivo de la introducción de esta facultad, escapar de la regla general de la celebración de las elecciones en mayo junto con las elecciones municipales. Sin embargo, entiendo que la reforma debiera prever que la legislatura que se inicie con motivo de la celebración de elecciones tras la disolución parlamentaria tiene que tener una duración de cuatro años, lo que supone que las elecciones se celebrarán en el período y fecha correspondiente sin seguirse necesariamente la regla obligatoria impuesta en el año 1981 y seguida en 2001.

c) Asimismo, debe suprimirse la referencia a los períodos de sesiones y al número prefijado de sesiones que aun luce en el artículo 17.2 de la LORAFNA.

4.3.2. El Presidente del Gobierno de Navarra

A mi juicio, dos son los aspectos que deben reformarse en relación con la Institución del Presidente del Gobierno de Navarra:

a) En primer lugar, la Institución del Presidente del Gobierno debe ser dotada de un ámbito más amplio, configurándola como Presidente de la

Comunidad Foral de Navarra, tal como ahora efectúan tanto el EACV como el EAC.

b) Además, debe realizarse su carácter preeminente en la Comunidad Foral, en aspectos tales como precedencias o representación.

4.3.3. El gobierno de navarra

Respecto del Gobierno de Navarra, la reforma debiera dar un nuevo sesgo a la regulación de la LORAFNA, puesto que ésta acentúa en demasía su carácter administrativo, consecuencia de la entonces transformación de la Diputación Foral en Gobierno. Por otra parte, debieran eliminarse o, cuando menos, matizarse o dejarse a la regulación legal correspondiente los supuestos de autorización preceptiva parlamentaria para determinados actos del Gobierno, que recuerdan más a una Diputación previa al Amejoramiento que a un Gobierno propio de un sistema parlamentario de gobierno.

Además, como ya se ha adelantado, es conveniente poner en manos del Gobierno la figura normativa de los Decretos Leyes, sobre todo, para su uso en materia tributaria a fin de sustituir a la figura forzada de los actuales Decretos Forales Legislativos de Armonización Tributaria.

Dentro del Gobierno, pudiera incluirse alguna referencia a la Administración Foral, en cuanto Administración ordinaria o única del Estado en Navarra, tal como se realiza en la disposición adicional 6ª del EAC.

4.3.4. Otras Instituciones de carácter “estatutario”

La LORAFNA sólo recoge en este momento como figura adicional de rango “estatutario” la Cámara de Comptos. Es preciso, a mi juicio, no sólo mantener dicha referencia sino incluir, cuando menos, otras dos, por su carácter básico:

a) El Consejo de Navarra: tiene un carácter de órgano asesor tanto del Parlamento como del Gobierno, no siendo, por tanto, un órgano de carácter puramente administrativo sino también político. Así pues, es necesario que se contemple de forma expresa en la futura LORAFNA. Es, además, la posición que siguen tanto el EACV como el EAC.

b) El Defensor del Pueblo: ha sido un órgano creado por una Ley Foral, sin amparo “estatutario” directo. No obstante, cumple unas funciones fundamentales de defensa de los derechos de los ciudadanos de Navarra. Su previsión en la futura LORAFNA se halla totalmente justificada, y así lo hacen las reformas estatutarias recientemente aprobadas.

4.3.5. La Administración Local

La LORAFNA no contiene prácticamente ninguna referencia a la Administración Local, fuera de la puramente competencial de su artículo 46. Sin embargo, entiendo que es una “asignatura pendiente”, que debe recibir un tratamiento expreso en la LORAFNA. Es evidente que ello requiere, asimismo, de una nueva estructura local de Navarra y una solución drástica (no simplemente paliativa) de lo que he denominado en otro lugar como el “minifundismo local”.

4.4. LAS COMPETENCIAS

Dos cuestiones previas deben plantearse antes de entrar a analizar las posibles reformas de la LORAFNA en relación con las competencias:

a) En primer lugar, que debe procederse al desarrollo completo de las competencias ya previstas en la LORAFNA, mediante el traspaso de las funciones y servicios que aún ostenta el Estado. Por tanto, ante todo, debe darse la “complitud” de las actuales competencias, donde existen reivindicaciones de Navarra como, por ejemplo, sobre centros penitenciarios o sobre circulación.

b) Ya dentro del ámbito de reforma de la LORAFNA, hay que insistir que, como se ha destacado por algunos autores (y en esta misma Jornada), hubiera sido conveniente y necesaria la previa reforma constitucional antes de proceder a modificar los Estatutos de Autonomía en cuanto a las competencias. La reforma constitucional es necesaria, una vez producida una primera etapa del proceso autonómico nada menos que de 25 años, que permite contar con experiencia para reformar los artículos 148 y 149 de la CE, por ejemplo en orden a fijar una lista única de competencias reservadas al Estado, entendiendo que todas las demás corresponden a las Comunidades Autónomas. Como puede verse, no se ha seguido este camino y, por tanto, se plantearán numerosos problemas derivados de la interpretación de cada Estatuto de Autonomía e, incluso, de las impugnaciones de los preceptos de un Estatuto y no de los similares o equivalentes de otros.

Bajo estas premisas, cabe señalar que la reforma de la LORAFNA puede centrarse en los aspectos que a continuación se enumeran.

4.4.1. delimitación y ampliación de las competencias forales o históricas

En los procesos de reforma estatutaria iniciados se ha pretendido por diversas Comunidades Autónomas recurrir al título de derechos históricos para hacer valer un específico “status” competencial o alcanzar nuevas competencias. Basta ver al efecto lo que se señala en el artículo 7º del EACV o las pretensiones del EAC, que fueron consideradas no ajustadas a la Constitución por parte del Consejo Consultivo.

No cabe duda alguna, como por otra parte señalan los diversos informes o dictámenes jurídicos (valga a tal efecto el citado del Consejo Consultivo de Cataluña) que Navarra sí se halla incluida en la disposición adicional 1ª de la CE como, por otra parte, ya había declarado sin ambages el Tribunal Constitucional.

Con las competencias históricas o forales, que suponen un “plus” competencial respecto del Título VIII de la CE se plantean dos cuestiones:

a) La primera consiste en la posibilidad de ampliación o profundización de competencias en virtud de los títulos históricos de Navarra.

b) La segunda radica en la necesaria delimitación de las competencias forales, a fin de establecer de forma más certera su ámbito de actuación. No hay que olvidar los problemas que recientemente se han planteado derivados de esta indefinición que, luego, corresponde fijar al Tribunal Constitucional en último término. Cabe recordar las Sentencias de este Tribunal del año 2006 en materia de función pública, más propiamente, del incremento retributivo de los funcionarios públicos donde se ha procedido a declarar inconstitucionales sendas leyes forales de presupuestos generales de Navarra (SSTC 149 y 195/2006).

4.4.2. Asunción de nuevas competencias

Una de las cuestiones abordadas por los nuevos Estatutos de Autonomía, singularmente por el EAC, ha sido el de ampliación de las competencias de la respectiva Comunidad Autónoma. Dicha ampliación competencial se ha realizado a través de muy diversas vías que conviene tener en cuenta:

a) La vía principal ha sido la relectura del Título VIII de la CE, sobre todo de su artículo 149, en clave autonomista, de modo de redefinir las competencias de las Comunidades Autónomas, reduciendo en contrapartida las competencias del Estado. No puede dejarse de lado que el Título IV del EAC (“De las competencias”) es muy extenso (desde el artículo 110 al 173, inclusive).

b) En segundo lugar, como vía simultánea o paralela a la anterior, se ha procedido a delimitar el ámbito competencial autonómico y, por ende, el del Estado, mediante el denominado “blindaje de competencias”, que supone en

gran parte una fijación indirecta del contenido de las leyes básicas del Estado, de modo de evitar su expansión en detrimento de las competencias de las Comunidades Autónomas.

c) Asimismo, en aquellos ámbitos en que el Estatuto de Autonomía no ha podido incidir de forma directa, se contempla la expansión competencial autonómica mediante la “previsión” de la modificación de diversas leyes estatales, que permitirán la entrada o participación de las Comunidades Autónomas en esos sectores.

d) Especial relevancia adquiere la materia judicial, donde la necesaria reserva a la Ley Orgánica del Poder Judicial obliga a prever como un “desideratum” su reforma a fin de ampliar las competencias autonómicas. A tal efecto ténganse en cuenta las continuas referencias que el Título III del EAC (sobre el Poder Judicial en Cataluña) realiza a la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Navarra no puede quedar fuera de este proceso competencial del que, tarde o temprano, el Tribunal Constitucional dilucidará sobre su ajuste o no a la Constitución. Una eventual confirmación por parte del sumo intérprete de la Constitución de la constitucionalidad de las determinaciones competenciales de los nuevos Estatutos de Autonomía abrirá un nuevo campo de competencias que deberán incorporarse a la LORAFNA.

Más aún debe tenerse en cuenta que la primera reforma estatutaria ha hecho suya la previsión ya contenida en el artículo 39.2 de la LORAFNA, mediante la denominada “cláusula Camps” o “cláusula como el que más” contenida en la disposición adicional 2ª del nuevo EACV.

4.5. LAS RELACIONES INSTITUCIONALES

La LORAFNA dedica especial atención a las relaciones institucionales de la Comunidad Foral con el Estado, que se fundamentan en dos principios

básicos: el carácter paccionado y la bilateralidad. Puede verse que ambos principios han sido tenidos en cuenta en las reformas estatutarias ya iniciadas que, puede decirse, han copiado, en este sentido, el modelo navarro. Por tanto, la reforma de la LORAFNA debe potenciar ambos principios y, en consecuencia, dar un nuevo vigor a la Junta de Cooperación, como instrumento de colaboración (no sólo como órgano resolutorio de conflictos) con el Estado.

Por el contrario, quedó fuera de la LORAFNA la cuestión relativa al proceso de participación de la Comunidad Foral en la Unión Europea, dado que el artículo 68 sólo contempla un deber muy genérico de información en materia de tratados internacionales. El paso del tiempo, con la plena incorporación de España a las instituciones comunitarias y la actuación de éstas, ha permitido concluir el peso evidente que la Unión Europea tiene en la determinación de muchas políticas públicas e, incluso, en la financiación de éstas por medio de los fondos europeos. La constatación de esta nueva realidad ha llevado a que las reformas estatutarias pretendan incidir en la participación autonómica en las instituciones comunitarias junto con el Estado, que no puede limitarse sólo a formar parte del Comité de Regiones sino que debe extenderse a los auténticos órganos decisorios, como es fundamentalmente el Consejo de Ministros. De nuevo asoma aquí la necesidad de proceder a la reforma de la Constitución a fin de hacer visible este hecho, siendo además una de las cuestiones abordadas en el dictamen del Consejo de Estado a requerimiento del Gobierno de la Nación. Mientras tanto, las reformas estatutarias pretenden incidir en la participación de la respectiva Comunidad Autónoma tanto mediante instrumentos multilaterales (cuando los problemas sean comunes a varias o todas las Comunidades Autónomas) como bilaterales (cuando haya asuntos que afecten de forma concreta o singular a una Comunidad Autónoma). Pues bien, este tipo de disposiciones deben, asimismo, ser incorporadas por una eventual reforma de la LORAFNA, para lo cual será preciso tener en cuenta la amplitud del Capítulo II (“Relaciones de la Generalitat con la Unión Europea”) del Título V del EAC.

5. La financiación autonómica

En esta materia, que ha sufrido tantas e importantes modificaciones respecto de las Comunidades Autónomas en los últimos años y que ha sido abordada desde una nueva perspectiva desde las reformas estatutarias ya emprendidas (así el Título VI del EAC y las disposiciones adicionales sobre financiación), Navarra debe mantener su singularidad derivada del sistema del Convenio Económico.

No obstante, sí que es preciso “blindar” dicho Convenio Económico frente a los ataques que recibe de acusaciones de “privilegio” o “distorsión”, que han llevado incluso, aunque no directamente en relación con el Convenio de Navarra, a pronunciamientos del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que producen cierta preocupación, aunque esta posición parece que puede haberse corregido por su reciente pronunciamiento en la Sentencia de 6 de septiembre de 2006 en el denominado “caso Azores”.

6. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA DEL AMEJORAMIENTO DEL FUERO

Debe ante todo recordarse lo que al principio se ha sostenido respecto de los puntos estructurales de la reforma de la LORAFNA y más en concreto sobre el modo de realizarla. Conviene, no obstante, ahora insistir en dos aspectos básicos:

a) En todo caso, debe mantenerse el carácter paccionado o de pacto entre el Estado y Navarra del Amejoramiento, lo que debe quedar perfectamente reflejado en su reforma.

b) La reforma debe entenderse como un procedimiento de actualización de los derechos históricos de Navarra en el marco de la Constitución española, es decir, como un nuevo “amejoramiento”.

Desde esta perspectiva, es desde la que deben analizarse ahora los aspectos procedimentales de la reforma de la LORAFNA que, a mi juicio, deben ser reformados.

6.1. La iniciativa de la reforma

El artículo 71 de la LORAFNA en su actual redacción limita la iniciativa de la reforma solamente al Gobierno de Navarra y al de la Nación. Con ello se aparta de la regulación general contenida en la mayoría de los Estatutos de Autonomía que dan una mayor amplitud a los sujetos legitimados para iniciar las reformas estatutarias. Bien es verdad que el argumento que pretendía sustentar la posición del Amejoramiento se hallaba en su carácter paccionado. Entiendo, sin embargo, que este argumento sólo recoge una parte del conjunto, por cuanto que el Amejoramiento es un pacto no entre Gobiernos sino entre dos Instituciones, la Comunidad Foral de Navarra y el Estado, por lo que intervienen en el procedimiento no sólo los Gobiernos sino los Parlamentos respectivos.

Por tanto, a mi juicio, debe mantenerse el carácter paccionado del Amejoramiento, lo que no impide que la iniciativa de reforma pueda también contar como sujeto activo con el Parlamento de Navarra, que podrá instarla con la mayoría que se determine y, sin perjuicio, de que antes de remitirse al Estado para su aprobación como ley orgánica, el Parlamento de Navarra deba ratificar la reforma.

Cuando menos se debe dar intervención al Parlamento de Navarra en la iniciativa, sin perjuicio de que puedan estudiarse otras iniciativas, como la municipal o popular que contempla el EAC en su artículo 222.1.a).

6.2. la aprobación de la reforma en el Parlamento de Navarra

Nada dice la LORAFNA respecto de la mayoría necesaria para la aprobación de la reforma de la LORAFNA en el Parlamento de Navarra, puesto

que sólo se limita a señalar que será sometida a su aprobación. Llama poderosamente la atención que, sin embargo, al tener que ser incorporada como Ley Orgánica, sí precise de una mayoría especial en el Congreso de los Diputados, que es la mayoría absoluta.

A mi juicio, este aspecto de la LORAFNA debe ser modificado introduciendo una exigencia de mayoría cualificada para llevar a cabo su reforma, bien mayoría absoluta o bien de dos tercios. Me inclino por una mayoría reforzada de dos tercios de los parlamentarios, dado que he señalado como uno de los principios estructurales es la necesidad de un acuerdo mayoritario. Es, por otra parte, una regla que se ha uniformizado en las recientes reformas estatutarias, como puede verse en el artículo 81.1 del EACV o el artículo 222.1.b) del EAC.

6.3. La ratificación final por el pueblo de Navarra

De forma reiterada he venido señalando que el modelo de reforma estatutaria que va a seguirse es el modelo amplio o de “estatuto-constitución”. Este nuevo contenido y esta reafirmación identitaria de la Comunidad Foral no pueden hacerse al margen de los ciudadanos de Navarra. Ello significa que la reforma de la LORAFNA debe ser ratificada por los ciudadanos navarros mediante referéndum específico sobre el nuevo texto.

La ausencia de ratificación del Amejoramiento por parte de los ciudadanos navarros ha podido justificarse en una etapa inicial tanto por su carácter paccionado como también por las implicaciones derivadas de los Pactos Autonómicos que supusieron un modelo uniforme del segundo grupo de Estatutos de Autonomía, que se separaron en este punto de lo dispuesto en el primer grupo de las Comunidades históricas a las que se unió Andalucía, puesto que la Constitución sólo exige el referéndum para los Estatutos de Autonomía que siguen el procedimiento de su artículo 151, omitiendo cualquier referencia para los demás Estatutos. Sin embargo, a mi juicio, dicha exclusión

de ratificación por parte del pueblo de Navarra no debe mantenerse en la actualidad, por cuanto que estamos ante un nuevo modelo de relación con el Estado con un nuevo marco derivado de las reformas estatutarias y también de la incorporación a la Unión Europea desde 1986.

Por consiguiente, entiendo que la LORAFNA debe incorporar dentro de la regulación de su reforma la ratificación de ésta en referéndum de los electores de Navarra. Es, por otra parte, la modificación que introduce el primer Estatuto de Autonomía del segundo grupo antes citado, el EACV, dado que en su nuevo artículo 81.5 contempla la ratificación de su reforma por los electores.

Pamplona, 17 de noviembre de 2006