



PARLAMENTO DE NAVARRA
NAFARROAKO PARLAMENTUA

Portada: Salón de Plenos del Parlamento de Navarra.

Título: Derecho Parlamentario de Navarra.

Autor: Miguel José Izu Beloso.

Edita: © Servicio de Publicaciones del Parlamento de Navarra.

Diseño gráfico y maquetación de la colección:
20&02 Otero & Olló Comunicación, S.L.L.

Tirada: Primera edición 400 ejemplares. Noviembre de 2009.

ISBN: 978-84-87460-41-0.

Depósito legal:

Imprime: Gráficas Iratxe.

DERECHO PARLAMENTARIO DE NAVARRA

Miguel José Izu Belloso



PARLAMENTO DE NAVARRA
NAFARROAKO PARLAMENTUA

Índice

Abreviaturas	13
1. Introducción	15
1.1. El Derecho Parlamentario	16
1.1.1. Origen del Derecho Parlamentario	16
1.1.2. Concepto	17
1.2. El Derecho Parlamentario de Navarra	20
2. Antecedentes históricos	23
2.1. Las Cortes de Navarra	24
2.1.1. Origen de las Cortes de Navarra	24
2.1.2. Desarrollo de las Cortes en la Edad Moderna	26
2.1.3. Desaparición de las Cortes de Navarra	32
2.1.4. Derecho Parlamentario y Cortes de Navarra	35
2.2. El Consejo Foral	39
2.2.1. Creación del Consejo Administrativo	39
2.2.2. Reforma del Consejo Foral Administrativo	40
2.2.3. Desarrollo del Consejo Foral Administrativo	44
2.3. El Parlamento Foral	45
2.3.1. La transición en Navarra	45
2.3.2. La reordenación de las instituciones forales	47
2.3.3. Naturaleza jurídica del Parlamento Foral	49
2.3.4. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral	52
3. El Parlamento de Navarra	57
3.1. El Parlamento de Navarra como institución foral	58
3.1.1. Personalidad jurídica, capacidad y responsabilidad	59
3.1.2. La inviolabilidad del Parlamento	68
3.1.3. La autonomía reglamentaria	68
3.1.4. La autonomía administrativa	69
A. Autonomía presupuestaria y financiera	69
B. Autonomía de organización interna	69
3.2. El sistema electoral	70
3.2.1. Las bases del sistema electoral	70
3.2.2. La Ley Foral electoral	70
3.2.3. Modificaciones del sistema electoral	73

4. Las fuentes del Derecho Parlamentario de Navarra	75
4.1. Las fuentes del Derecho Parlamentario.....	76
4.1.1. La ley	76
A. La Constitución	76
B. Los Estatutos de Autonomía	77
C. Las leyes orgánicas	78
D. Las leyes ordinarias	79
4.1.2. Los reglamentos parlamentarios	79
4.1.3. Otras normas parlamentarias.....	82
A. Estatuto del personal	82
B. Normas de gobierno interior y de desarrollo del reglamento.....	83
C. Resoluciones interpretativas.....	84
4.1.4. La costumbre en el ámbito parlamentario	86
4.2. El Reglamento del Parlamento de Navarra	87
4.2.1. Elaboración y aprobación	87
4.2.2. La reforma del Reglamento	87
4.2.3. Los reglamentos del Parlamento de Navarra	88
A. Las Normas Provisionales de constitución y funcionamiento del Parlamento Foral de 22 de abril de 1979 y el Reglamento Interino de 6 de junio de 1979.....	88
B. El Reglamento Provisional de 30 de marzo de 1982	91
C. El Reglamento de 12 de junio de 1985	93
D. El Reglamento de 2 de febrero de 1995	95
E. El texto refundido de 8 de octubre de 2007.....	97
4.3. Otras normas del Parlamento de Navarra	99
4.3.1. Normas del Pleno	99
4.3.2. Normas de la Mesa y de la Junta de Portavoces	100
4.3.3. Resoluciones de la Presidencia	101
4.3.4. Normas de Comisión	102
5. Los sujetos parlamentarios	103
5.1. Los parlamentarios y las parlamentarias forales.....	104
5.1.1. Derechos.....	104
A. Derechos de asistencia e iniciativa	104
B. Derecho al apoyo material y técnico	105
C. Derecho a recabar información	105
D. Derechos económicos	106
E. Derechos honoríficos.....	108
5.1.2. Prerrogativas.....	108
A. Inviolabilidad	109
B. Inmunidad	110
C. Fuero procesal	111
5.1.3. Deberes.....	113
A. Asistencia	113
B. Disciplina parlamentaria.....	113
C. Declaración de actividades e intereses	114
D. Incompatibilidades.....	115

5.1.4. Adquisición, suspensión y pérdida de la condición de parlamentario foral	119
A. Adquisición	119
B. Suspensión	120
C. Pérdida	122
5.2. Los grupos parlamentarios	123
5.2.1. Naturaleza jurídica	124
5.2.2. Composición y creación	127
5.2.3. Organización. Las Agrupaciones de Parlamentarios Forales	129
5.2.4. Funcionamiento y funciones	131
5.2.5. Disolución.....	134
A. Causas reglamentarias de disolución	134
B. Otras causas de suspensión y disolución	135
C. Juicio crítico de las causas de suspensión y disolución	140
5.3. Otros sujetos parlamentarios	148
5.3.1. Los ciudadanos	148
A. La iniciativa legislativa popular	148
B. El derecho de petición.....	150
C. Comparecencia en comisión	151
5.3.2. Los Ayuntamientos	152
5.3.3. El Gobierno de Navarra	153
A. Iniciativa.....	153
B. Deberes	154
5.3.4. Otras instituciones	155

6. La Organización del Parlamento de Navarra	157
6.1. La Mesa	158
6.1.1. Composición, elección y cese	158
A. El Presidente o la Presidenta	161
B. Los Vicepresidentes	162
C. Los Secretarios	162
6.1.2. Atribuciones	162
6.1.3. Funcionamiento	165
6.2. La Junta de Portavoces	166
6.3. Las Comisiones	169
6.3.1. Composición	170
6.3.2. Organización	171
A. La Mesa	171
B. Las ponencias	172
6.3.3. Funciones	173
6.3.4. Funcionamiento	174
6.3.5. Comisiones Ordinarias	175
A. Permanentes	175
B. Temporales	177
6.3.6. Comisiones Especiales	177
A. Comisiones de Investigación	177
B. Otras comisiones especiales	181

6.4. El Pleno	181
6.4.1. Composición y funcionamiento	181
6.4.2. Funciones	182
6.5. La Comisión Permanente	183
6.5.1. Composición y funcionamiento	184
6.5.2. Funciones	184
6.6. La Administración Parlamentaria	185
6.6.1. El personal del Parlamento	186
A. Estatuto del Personal	187
B. Cuerpos de funcionarios	190
C. Ingreso y selección	191
D. Promoción y carrera administrativa	191
E. Provisión de puestos de trabajo	193
F. Situaciones administrativas	193
G. Retribuciones	194
H. Competencias en materia de personal	195
6.6.2. Los Servicios del Parlamento	196
A. Los Servicios Jurídicos	197
B. Los Servicios Generales	198
C. El Servicio de Prensa, Publicaciones y Protocolo	199
D. El Servicio de Archivo, Biblioteca y Documentación	200
E. El Servicio de Intervención y Asuntos Económicos	201
6.7. La Cámara de Comptos	202
6.7.1. Naturaleza y funciones	202
6.7.2. Organización	205
6.7.3. Funcionamiento	206
6.8. El Defensor del Pueblo	207
6.8.1. Naturaleza y funciones	207
6.8.2. Organización	208
6.8.3. Funcionamiento	209

7. Funcionamiento del Parlamento de Navarra.	
Normas generales del procedimiento parlamentario	211
7.1. El tiempo parlamentario	212
7.1.1. Las legislaturas	212
A. Inicio. La constitución del Parlamento	213
B. Finalización de la legislatura	215
7.1.2. Los períodos de sesiones	220
7.1.3. Cómputo de plazos	223
A. Normas generales	223
B. Procedimiento de urgencia	225
C. Presentación de documentos	225
7.2. Los actos parlamentarios	225
7.2.1. Clases de actos parlamentarios	227
A. Por la materia	227
B. Por su forma	230
C. Por sus efectos	230

7.2.2. Validez e invalidez de los actos parlamentarios	232
7.2.3. Extinción de los actos parlamentarios	233
7.3. Las sesiones	234
7.3.1. La convocatoria y el orden del día	234
7.3.2. El quórum de asistencia	235
7.3.3. Los debates	236
7.3.4. Las votaciones	237
7.3.5. Las actas	239
7.4. Publicaciones y publicidad de los trabajos parlamentarios	239
7.4.1. Publicaciones oficiales	240
7.4.2. Publicidad de los trabajos	242
7.5. Disciplina parlamentaria	244
7.5.1. Las sanciones	244
7.5.2. El orden dentro del recinto parlamentario	247
7.5.3. Las llamadas a la cuestión y al orden	248
7.6. Las lenguas oficiales	249
7.7. Funcionamiento de la Administración Parlamentaria.	
La gestión patrimonial y económica	253
7.7.1. Patrimonio	256
7.7.2. Contratos	258
7.7.3. Gestión económica	259

8. Funciones del Parlamento de Navarra. Los procedimientos parlamentarios

8.1. La función legislativa	264
8.1.1. La iniciativa legislativa	265
8.1.2. Procedimiento legislativo ordinario	266
A. Admisión a trámite y toma en consideración	267
B. Enmiendas	268
C. Debate de totalidad	269
D. Deliberación en comisión	269
E. Deliberación en el Pleno	270
F. Retirada de proyectos y proposiciones de ley foral	271
8.1.3. Especialidades en el procedimiento legislativo	271
A. Leyes forales de mayoría absoluta	271
B. Ley Foral de Presupuestos	275
C. Ley Foral de Cuentas Generales	280
D. Tramitación en lectura única	281
E. Delegación legislativa en las comisiones	282
8.1.4. La legislación delegada y su control	282
A. Los Decretos Forales Legislativos	282
B. Los Decretos Forales Legislativos de armonización tributaria	284
8.1.5. Propositiones de ley ante el Congreso de los Diputados	287
8.1.6. La reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra	288
8.1.7. El Convenio Económico	290
8.1.8. La transferencia o delegación de competencias estatales	292

8.2. La función de impulso	293
8.2.1. La investidura del Presidente del Gobierno de Navarra	293
8.2.2. Comunicaciones del Gobierno de Navarra	296
8.2.3. El debate sobre el estado de la Comunidad	296
8.2.4. Las mociones	298
8.3. La función de control	300
8.3.1. La moción de censura	301
8.3.2. La cuestión de confianza	303
8.3.3. Programas y planes	304
8.3.4. Convenios de colaboración	305
8.3.5. Control presupuestario y financiero	308
8.3.6. Las comparecencias	310
8.3.7. Las preguntas	311
A. Formulación	311
B. Contestación oral	312
C. Contestación escrita	313
8.3.8. Las interpelaciones	314
8.3.9. La solicitud de información	315
8.3.10. Solicitud de asesoramiento de la Cámara de Comptos y rendición de informes	317
A. Remisión de informes	317
B. Comparecencia del Presidente	317
8.3.11. Solicitud de asesoramiento del Defensor del Pueblo y rendición de informes	318
8.3.12. Solicitud de asesoramiento al Consejo Audiovisual y presentación de informes	319
8.3.13. Las comisiones de investigación; remisión	319
8.4. Otras funciones	321
8.4.1. Designación de senadores	321
8.4.2. Nombramiento del Presidente de la Cámara de Comptos	323
8.4.3. Nombramiento del Defensor del Pueblo	324
8.4.4. Otros nombramientos	325
A. Magistrados del Tribunal Constitucional	325
B. Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Navarra	327
C. Miembros del Consejo Audiovisual de Navarra	328
D. Miembros del Consejo de Navarra	329
E. Miembros del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra	329
F. Miembros del Consejo Escolar de Navarra	330
G. Miembros del Consejo Social de Política Territorial	331
H. Miembros del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en Navarra	332
I. Miembros de la Junta de Transferencias	332
J. Miembros del Consejo General de Caja Navarra	333
8.4.5. Recursos de inconstitucionalidad, conflictos de competencias y recursos de amparo	337
8.4.6. Incorporación o separación de Navarra a otra Comunidad Autónoma	340
8.4.7. El Parlamento de Navarra y la Unión Europea	342
8.4.8. Defensa del régimen foral	346
Bibliografía	347

Abreviaturas

BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOE	Boletín Oficial del Estado
BON	Boletín Oficial de Navarra
BOPN	Boletín Oficial del Parlamento de Navarra
EPPN	Estatuto del Personal del Parlamento de Navarra
INE	Instituto Nacional de Estadística
LFEPN	Ley Foral de Elecciones al Parlamento de Navarra
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial
LOPP	Ley Orgánica de Partidos Políticos
LORAFNA	Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra
LOREG	Ley Orgánica de Régimen Electoral General
LOTG	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
RAMN	Reglamento para la Administración Municipal de Navarra
ROAP	Reglamento de Organización de la Administración del Parlamento
RPN	Reglamento del Parlamento de Navarra
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TREP	Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra

1. Introducción

1.1. El Derecho Parlamentario

1.1.1. Origen del Derecho Parlamentario

1.1.2. Concepto

1.2. El Derecho Parlamentario de Navarra

1.1. El Derecho Parlamentario.

1.1.1. Origen del Derecho Parlamentario.

La propia denominación de esta rama del ordenamiento jurídico nos remite a la institución del Parlamento. De forma genérica y aproximativa podemos decir que el Derecho Parlamentario es el Derecho propio del Parlamento, el que regula su organización y funcionamiento. Como explica ALONSO DE ANTONIO¹, el "*Derecho específico para el Parlamento más que el Derecho del Parlamento*". Lógicamente el Derecho Parlamentario nace con el Parlamento.

El origen remoto de la institución parlamentaria se halla, como señala MARTÍNEZ ELIPE, en la Edad Media². Su nacimiento se produce con la incorporación de la burguesía a los órganos consultivos del monarca para constituir las Cortes medievales y con la exigencia de consenso entre los estamentos y de pacto con el rey para tomar determinadas decisiones como el establecimiento de tributos, la declaración de la ley o la provisión de la sucesión en la corona. Esta vocación de limitación del poder real será ahogada posteriormente con el absolutismo que se impone durante la Edad Moderna, con la excepción de Inglaterra que vendrá a convertirse así en el modelo clásico de parlamentarismo. El choque entre corona y Parlamento se salda, a través de la Revolución Inglesa del siglo XVII, no con el predominio del absolutismo regio como en el resto de Europa, sino con el triunfo del Parlamento que en lo sucesivo verá reconocida su autonomía, sancionada a través del *Bill of Rights* de 1689.

En Europa continental la institución del Parlamento en sentido moderno nace con la Revolución Francesa mediante el acto de junio de 1789 por el cual los antiguos Estados Generales se emancipan de su subordinación al monarca absoluto constituyéndose en Asamblea Nacional y reclamándose como poder constituyente, esto es, como titular de la soberanía hasta entonces detentada por el rey. La suma de las ideas de división de poderes y de poder constituyente dotará al Parlamento del carácter de cámara legislativa con autonomía para regular su propio funcionamiento. En España esa misma declaración corresponderá a las Cortes de Cádiz que plasmarán en la Constitución de 1812 el principio de que la soberanía reside esencialmente en la nación y que su representación corresponde a las Cortes.

La extensión de los regímenes constitucionales a lo largo de los siglos XIX y XX y su progresiva democratización desde el sufragio censitario hasta el sufragio universal ha hecho prácticamente obligatoria la existencia de un Parlamento, en el sentido de cámara representativa, en cualquier sistema político, incluso en los escasamente democráticos o autoritarios (aunque por supuesto hoy en día casi ninguno se reconoce como tal). No es entendible una democracia sin Parla-

¹ José Antonio y Ángel Luis ALONSO DE ANTONIO, *Introducción al Derecho Parlamentario*, Dykinson, Madrid, 2002, pág. 21.

² León MARTÍNEZ ELIPE, *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pág. 42 y siguientes.

mento, aunque frecuente el caso de los parlamentos sin democracia. En España incluso la dictadura franquista muy tempranamente, en 1942, creó unas Cortes Españolas que, a imitación del fascismo italiano, tenían una composición corporativa. Podemos decir que, en la medida en que todos los regímenes políticos configuran algún tipo de asamblea representativa, todos cuentan de algún modo con Derecho Parlamentario, entendido este como la serie de normas que regulan la organización y el funcionamiento de ese órgano estatal.

No obstante, como señala MARTÍNEZ ELIPE, solamente en las democracias pluralistas adquiere el Derecho Parlamentario toda su plenitud³. En efecto, en los regímenes políticos no estrictamente democráticos, donde el auténtico poder no reside en el Parlamento como representante de la soberanía popular sino en otros ámbitos (monarquía, gobierno, partido, clérigos, fuerzas armadas), donde no está garantizada la separación de poderes o la división de funciones, el Derecho Parlamentario se ve reducido a una mera serie de normas organizativas y procesales que frecuentemente ni siquiera son resultado de la autonomía parlamentaria para dotarse de su propio ordenamiento. En las democracias pluralistas el Derecho Parlamentario supone un ordenamiento jurídico propio que garantiza la autonomía y las atribuciones del Parlamento frente a los demás poderes, que no se limita a su actividad interna sino que se refiere también a las funciones que ha de desarrollar en el sistema político y a las relaciones que debe mantener con la ciudadanía y con otras instituciones.

En los regímenes democráticos el Derecho Parlamentario adquiere una notable importancia constitucional ya que fija las bases no solo de la creación del resto del ordenamiento jurídico sino incluso de la interpretación y aplicación de la Constitución. El Derecho Parlamentario, en cuanto define el papel central que tiene el Parlamento como órgano que representa a la ciudadanía, es un factor esencial tanto en la pervivencia como en el cambio de los regímenes políticos.

1.1.2. Concepto.

El Derecho Parlamentario no es sino una parte del Derecho Público, principalmente incardinada en el Derecho Constitucional aunque, como se verá, también en menor cuantía en el Derecho Administrativo⁴, una rama específica y

³ MARTÍNEZ ELIPE, *Introducción...* citada, pág. 40 y siguientes. Otros autores van más allá y definen el Derecho Parlamentario como un ordenamiento "políticamente comprometido" que sólo puede existir en regímenes democráticos; así, ALONSO DE ANTONIO, *Introducción...* citada, pág. 22. Por su parte Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990, pág. 28, afirma que "el Derecho Parlamentario no puede darse más que dentro de un sistema constitucional, entendido este último en su sentido ideológico y material, esto es, como régimen político basado en las ideas de Estado de Derecho, en la garantía efectiva de las libertades públicas -individuales y sociales- y en el reconocimiento del sufragio universal y de la libre y plural concurrencia como medios de provisión de los órganos de Gobierno".

⁴ La doctrina a menudo ignora al Derecho Administrativo Parlamentario (ver apartado 7.7) como parte del Derecho Parlamentario y considera a éste sólo como un área del Derecho Constitucional; así, SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho...* citado, pág. 28, o ALONSO DE ANTONIO, *Introducción...* citada, pág. 21: "el Derecho parlamentario es aquella parte del Derecho Constitucional que se ocupa del análisis de lo referente al Parlamento".

especializada delimitada por motivos técnicos y académicos a los efectos de la investigación y la enseñanza universitaria.

En sentido lato, se puede decir que constituye el Derecho Parlamentario el ordenamiento propio del Parlamento, entendido por tal cualquier cámara representativa a la que se atribuyen cuando menos formalmente las funciones superiores en un sistema político, legislativas y de otro tipo, y que regula su organización y funcionamiento.

En un sentido más estricto, predicable únicamente en los regímenes constitucionales de democracia pluralista, se puede afirmar que además de esa regulación orgánica y procesal corresponde al Derecho Parlamentario regular las relaciones del Parlamento con las demás instituciones políticas y con otros organismos sociales, así como ordenar la participación de los ciudadanos y la concurrencia de las fuerzas políticas representadas en su seno a fin de hacer posible una convivencia que traduzca a la práctica política cotidiana los valores constitucionales.

Aunque en ciertas definiciones del Derecho Parlamentario se ha visto a éste como un ordenamiento cuyos efectos son meramente internos, dentro de las propias cámaras, en realidad y al igual que otros sectores del ordenamiento jurídico caben efectos tanto internos como externos hacia terceros. Frente a la consideración de que solamente el Parlamento es sujeto del Derecho Parlamentario, más adelante se expondrá cómo en realidad los sujetos parlamentarios son diversos y se sitúan tanto dentro como fuera de la cámara, y también cómo las cámaras disponen de su propia Administración, que se asemeja en mucho a cualquier otra Administración Pública y a la que en buena parte son aplicables las normas del Derecho Administrativo.

Las definiciones tradicionales sobre el Derecho Parlamentario suelen hacer hincapié en los siguientes caracteres del mismo⁵:

- a) Es un ordenamiento originario, que no deriva ni está limitado por ningún otro, como consecuencia de la soberanía parlamentaria para darse sus propias normas.
- b) Es un ordenamiento espontáneo, fruto de determinadas necesidades históricas y de prácticas y usos que posteriormente se plasman en normas escritas.
- c) Es un ordenamiento instrumental, al servicio de las funciones que debe desempeñar el Parlamento.
- d) Es un ordenamiento dinámico y flexible, que se interpreta en función de situaciones y necesidades concretas, y que incluso admite los usos *contra legem* y tiene capacidad de innovar la Constitución por vía de reinterpretación de sus disposiciones.

⁵ MARTÍNEZ ELIPE, *Introducción...* citada, pág. 258 y siguientes.

- e) Es un ordenamiento autónomo, al cual difícilmente puede trasladarse el principio de jerarquía y que no admite participación de otros órganos distintos del propio Parlamento.

Estas notas que se vienen predicando como propias y tradicionales del Derecho Parlamentario deben matizarse, e incluso ponerse en cuestión, y muy especialmente como consecuencia de las circunstancias políticas producidas en España a partir de la Constitución de 1978. Entre ellas, el establecimiento de las Comunidades Autónomas y, con ellas, de diecisiete parlamentos o asambleas legislativas; asimismo la integración de España en la Unión Europea y la existencia del Parlamento Europeo; y también la institución de un sistema de justicia constitucional que viene a garantizar la primacía de la Constitución sobre cualquier otro tipo de normas.

Las teorías tradicionales sobre Derecho Parlamentario suelen centrarse en la idea de un único Parlamento (en su caso, con dos cámaras) que representa a la nación bajo el sagrado principio del mandato representativo, encarna la soberanía nacional y expresa la voluntad general. Hoy esa realidad resulta bastante discutible; buena parte de los fundamentos clásicos del Derecho Parlamentario están en cuestión⁶ e incluso el papel del Parlamento en el sistema político ha venido sufriendo una notable transformación⁷. Por lo que respecta a España, existen diecisiete asambleas legislativas autonómicas que si bien son representativas de sus respectivas comunidades no son titulares de la soberanía, sino instrumento de ejercicio de la autonomía reconocida constitucionalmente. Estas asambleas están dotadas de potestad reglamentaria y de autoorganización, pero sometidas a normas de rango superior que no se han dado ellas mismas como son la Constitución, los Estatutos de Autonomía, otras leyes estatales y cada vez más normas europeas. Algo similar sucede con el Parlamento Europeo; si bien representa a "los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad" (art. 189 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea), es obvio que tampoco encarna una inexistente soberanía europea, ya que suponiendo que pueda seguirse hablando de soberanía en los términos clásicos (un espinoso debate en el que no es momento de entrar) esta sigue siendo detentada por los Estados miembros. El Parlamento Europeo también tiene reconocida autonomía y elabora su propio reglamento pero está sometido a las disposiciones de los tratados fundacionales en cuya aprobación no participa. Sin embargo, no resultaría lógico negar que tanto los parlamentos autonómicos como el europeo dan lugar a auténtico Derecho Parlamentario, que cada una de esas cámaras dispone de su propio ordenamiento jurídico que comparte muchos de los caracteres que tradicionalmente se han predicado de los parlamentos nacionales.

Por otro lado, las normas aprobadas por las cámaras legislativas están sometidas

⁶ En torno a esta y otras cuestiones, véase Javier TERRÓN MONTERO, *La crisis de un paradigma dominante: nuevas perspectivas del Derecho Parlamentario*, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario n.º 7, Valencia, 1999.

⁷ Véase Joaquín GARCÍA MORILLO, *Mitos y realidades del parlamentarismo*, Revista del Centro de Estudios Constitucionales n.º 9, mayo-agosto 1991.

a control de constitucionalidad; la periclitada idea de soberanía del Parlamento y exención de cualquier control externo⁸ no puede imponerse al principio de sometimiento pleno a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico de todos los poderes públicos que se contiene en el art. 9 de nuestra norma fundamental. El Tribunal Constitucional puede enjuiciar los reglamentos tanto de las Cortes Generales como de las asambleas autonómicas (art. 27 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, LOTC) así como otras disposiciones y resoluciones (art. 76 de la misma ley). Por otro lado, los actos de los órganos de gobierno de todas las cámaras legislativas en materia de personal, administración y gestión patrimonial están sometidos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, bien ante el Tribunal Supremo o ante los Tribunales Superiores de Justicia respectivos (arts. 10 y 12 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). En similar situación se encuentra el Parlamento Europeo respecto del Tribunal de Justicia, que tiene potestad para controlar la legalidad de sus actos (art. 230 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea).

En suma, el Derecho Parlamentario hoy en día ya no puede concebirse como un ordenamiento autónomo, excepcional y no sometido al principio de jerarquía normativa. Ni siquiera en el caso de las Cortes Generales es predicable ya su no sumisión a ninguna otra autoridad o norma no aprobada por ellas mismas. Como poder constituido se somete a la Constitución; incluso en el ejercicio de las funciones constituyentes están sometidas a sus disposiciones sobre procedimiento de reforma⁹.

1.2. El Derecho Parlamentario de Navarra.

Conforme a lo apuntado en el apartado anterior, cabe definir el Derecho Parlamentario de Navarra como la parte del ordenamiento jurídico que regula específicamente al Parlamento de Navarra, la asamblea legislativa propia de la Comunidad Foral de Navarra. En tal sentido, se trata de una rama del ordenamiento encuadrable tanto dentro del Derecho Parlamentario español (y, por tanto, sobre todo dentro del Derecho Constitucional español) como dentro del Derecho Público de Navarra.

Al igual que el Derecho Parlamentario propio de las demás asambleas legislativas autonómicas es un ordenamiento relativamente reciente, surgido como

⁸ El apartado 9 del *Bill of Rights* de 1689 declaraba que "las libertades de expresión, discusión y actuación en el Parlamento no pueden ser juzgadas ni investigadas por otro Tribunal que el Parlamento", principio que fue asumido por toda la tradición parlamentaria posterior.

⁹ Señala Mariano GARCÍA PECHUÁN, *Potestad de organización y autonomía reglamentaria de las Cámaras parlamentarias: Un apunte dogmático-histórico sobre la noción de autonomía en el ámbito del Derecho de los órganos constitucionales*, Revista Española de Derecho Constitucional n.º 20, enero-abril 2000, pág. 96, que "tanto las asambleas parlamentarias como el resto de órganos constitucionales son poder constituido y no constituyente, en consecuencia, son fundados originariamente por la Constitución, no cabiendo entender que los órganos constitucionales «sean sobre la base de características predeterminadas meramente reconocidos por la Constitución, que haya de limitarse a recogerlos del ámbito social incorporándolos al estatal»".

consecuencia de la Constitución de 1978 y de la formación del Estado autonómico. Y aunque con arreglo a lo dicho es perfectamente distinguible y delimitable respecto de otros sectores del Derecho, se trata de una disciplina que ha sido escasamente cultivada en el ámbito académico y que con toda probabilidad seguirá siendo poco estudiada como tal disciplina autónoma. Ello por la sencilla razón de que, como sucede con el resto del Derecho Parlamentario autonómico, sus conceptos, instituciones y metodología en poco se diferencian del resto del Derecho Parlamentario español, que por otro lado comparte buena parte de su acervo técnico con el resto del Derecho Parlamentario europeo. Las bases son en todo caso comunes; se hallan en la Constitución española y en el resto del bloque de constitucionalidad.

A raíz de la creación y desarrollo de los parlamentos autonómicos, coetáneos con el desarrollo del régimen democrático en España, el Derecho Parlamentario ha experimentado un notable impulso. La comunidad jurídica que lo ha de aplicar y que lo cultiva en el plano académico se ha visto ampliada, siempre teniendo en cuenta que es una comunidad reducida. A los letrados de las Cortes Generales, medio natural donde originalmente se ha desarrollado esta disciplina, se han unido los letrados de las diecisiete asambleas autonómicas. A los diputados y senadores que han de regir su actividad política mediante el Derecho Parlamentario se han unido los parlamentarios autonómicos y luego los europeos. No extraña, pues, que en los últimos treinta años se hayan multiplicado las publicaciones, tanto monográficas como periódicas, en materias de Derecho Parlamentario y que muchas ya no surjan inevitablemente en Madrid sino en otros lugares de la geografía española. También han ido surgiendo en diversas universidades cursos, jornadas y aulas de Derecho Parlamentario en los departamentos de Derecho Constitucional o de Derecho Público.

Este desarrollo del Derecho Parlamentario no ha significado en absoluto una dispersión o compartimentación en función de las diversas cámaras legislativas, estatales o autonómicas, objeto de estudio. Se ha mantenido en líneas generales la unidad de la materia, ya que las normas, instituciones, soluciones y categorías que se producen en unas y otras vienen a ser las mismas o muy similares. Pocas son las particularidades que se dan en el ámbito del Derecho Parlamentario específico de una determinada Comunidad Autónoma, y por ello relativamente escaso el alcance de los estudios particulares que requieren.

En este trabajo lo que se pretende es, precisamente, abordar la delimitación y el estudio del Derecho Parlamentario de Navarra a fin de destacar las singularidades existentes en cuanto a su nacimiento y desarrollo, dando una visión general del mismo. Pero en todo caso teniendo en cuenta que no es sino una parte más del Derecho Parlamentario español. De ahí que resulte normal que la bibliografía específica de Derecho Parlamentario de Navarra sea, y seguirá siendo, escasa, y que la mayor parte de la bibliografía y fuentes que se irán citando tengan un alcance más general.

2. Antecedentes históricos

2.1. Las Cortes de Navarra

- 2.1.1. Origen de las Cortes de Navarra
- 2.1.2. Desarrollo de las Cortes en la Edad Moderna
- 2.1.3. Desaparición de las Cortes de Navarra
- 2.1.4. Derecho Parlamentario y Cortes de Navarra

2.2. El Consejo Foral

- 2.2.1. Creación del Consejo Administrativo
- 2.2.2. Reforma del Consejo Foral Administrativo
- 2.2.3. Desarrollo del Consejo Foral Administrativo

2.3. El Parlamento Foral

- 2.3.1. La transición en Navarra
- 2.3.2. La reordenación de las instituciones forales
- 2.3.3. Naturaleza jurídica del Parlamento Foral
- 2.3.4. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral

2.1. Las Cortes de Navarra.

El art. 10 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra establece como primera de entre las instituciones forales “*El Parlamento o Cortes de Navarra*”. Se conserva una denominación histórica correspondiente a una institución con características muy diferentes que se desarrolló en épocas alejadas de la presente y cuya influencia en el parlamentarismo moderno es prácticamente nula. Pero aunque sólo sea para situar la relación entre las antiguas Cortes y el moderno Parlamento procede hacer una breve incursión histórica en aquellas.

2.1.1. Origen de las Cortes de Navarra.

Como explica LACARRA¹⁰, hacia el siglo XI los reyes de Navarra se ven asistidos por una curia o consejo de la que forman parte diversos cargos palaciegos, hijos o hermanos del rey, obispos, abades, señores y tenentes de las plazas más importantes con quienes consulta y decide los asuntos de más trascendencia. Con el paso del tiempo esta corte se irá complicando y dará origen a diversos órganos. Para asuntos excepcionalmente importantes el rey hace una convocatoria más amplia llamada en ocasiones “curia general”. Para la prohiación de Jaime I por Sancho el Fuerte, en 1231, acuden nobles, caballeros, diez hombres por cada ciudad y cuatro por cada villa de importancia para que prestaran juramento de fidelidad al rey de Aragón, aunque a la muerte de Sancho se ignoró su voluntad y fue llamado a reinar Teobaldo I de Champaña. Es la llegada de esta dinastía, ajena al reino, la que provoca algunos roces y la reunión en 1238 de una comisión “*compuesta por diez ricoshombres, veinte caballeros, diez hombres de órdenes que con el rey y el obispo de Pamplona a la cabeza pusiera por escrito «aqueillos fueros que son e deven seer entre nos et eillos, ameillorándolos de la una parte et de la otra como nos con el bispo et aquestos esleitos viéremos por bien¹¹»*”. Se elabora así el Fuero Antiguo, núcleo del Fuero General, y una de cuyas principales medidas es establecer el juramento mutuo entre el rey y el reino según las teorías pactistas sobre el ejercicio de poder propias de la Edad Media.

Es precisamente en el Fuero General donde encontramos la primera regulación, incompleta y fragmentaria, relativa al origen de las Cortes. Se establecía la existencia de un consejo de doce ricoshombres o ancianos sabios que asisten al rey en una serie de asuntos: hacer la guerra, paz, treguas, y cualquier “*otro granado fecho ó embargamiento de regno*”, además de ejercer como jueces en el tribunal de “la Cort”. Toman juramento al nuevo rey y participan en su elección a falta de heredero junto con infanzones, caballeros y “*el pueblo de la tierra*”. La visión tra-

¹⁰ José M^a LACARRA, *Historia del Reino de Navarra en la Edad Media*, Caja de Ahorros de Navarra, Pamplona, 1975, pág. 172 y siguientes.

¹¹ LACARRA, *Historia...* citada, pág. 280-281.

dicional –y mítica- recogida por YANQUAS Y MIRANDA es que este consejo de doce sabios constituía el más antiguo sistema de gobierno de los vascones, una “*república federativa*” anterior a la monarquía establecida tras la invasión árabe¹². Como sucede en tantos otros lugares durante la Edad Media, la ampliación de los sectores sociales a los que convoca el rey para pedir su consejo o su fidelidad dará lugar al nacimiento de las Cortes.

A lo largo del siglo XIII se va asentando la personalidad de los estamentos que formarán las Cortes: los ricoshombres o alta nobleza que debe acompañar al rey a la guerra; los caballeros e infanzones que forman la nobleza inferior; las buenas villas de dependencia realenga, frecuentemente pobladas con francos y dotadas de fueros propios; además de la Iglesia que a través de los obispos, órdenes militares y monasterios posee muchas tierras en señorío. Al margen de cualquier influencia en las decisiones de la corte queda la gran masa de labradores, *villanos* o *pecheros*, y las minorías de moros y judíos.

En ciertas ocasiones esos estamentos celebran reuniones o forman juntas sin la convocatoria real, a veces como prolongación de las hermandades para luchar contra los malhechores pero que se ocupan también de cuestiones políticas, especialmente en tiempos de crisis y cuando la sucesión en la corona está en cuestión. En el siglo XIII caballeros y buenas villas se juramentan en torno a la Junta de Infanzones de Obanos, surgida a finales del reinado de Sancho el Fuerte con su autorización, para defender los intereses del reino frente a las dinastías de origen francés. En 1264 Teobaldo II logra una bula papal para prohibir todas las juntas o cofradías. Tuvo gran importancia la asamblea iniciada en Puente la Reina y continuada en Pamplona en 1328, a la muerte de Carlos el Calvo, último rey común de Francia y de Navarra, a la que acuden “*ricoshombres, caballeros, infanzones, hombres buenos de las buenas villas y el pueblo de Navarra para guardar el reino para quien deba reinar y para defensa de sus privilegios*”; solo faltaba el estamento eclesiástico respecto de lo que serán después las Cortes. La asamblea depuso al gobernador y se decantó por la sucesión a favor de Felipe y Juana de Evreux, fortaleciendo la idea del pacto mutuo. Aunque con esta dinastía las juntas al margen de convocatoria regia decaen, todavía en tiempos de Carlos II funciona la conocida como Junta de Miluce, reprimida duramente en 1351 mediante el ajusticiamiento de sus cabecillas.

La convocatoria de los estamentos a Cortes se hace regular a lo largo del siglo XIV, y también se asumirá la costumbre de aprobar con ellas textos legislativos, como el Amejoramiento de Felipe III de 1330 que supone la primera adición al Fuero General, y de elevar la petición de reparación de agravios al rey. No obstante, los reyes también dictan disposiciones por su cuenta sin reunir a las Cortes. A partir de mediados del siglo XIV, con el reinado de Carlos II, se hace habitual la petición de una ayuda económica a las Cortes, en teoría voluntaria

¹² José YANQUAS Y MIRANDA, *La Contragerigonza*, Diputación Foral de Navarra, Pamplona, 1968, pág. 75 (la edición original es de 1833).

y que pronto se hace anual. Hasta entonces los ingresos ordinarios procedentes de su propio patrimonio y de los tributos habían sido suficientes, pero el coste de las guerras y de la defensa del reino en esa época obliga a la monarquía a acudir a las ayudas y préstamos.

La composición de las Cortes queda fijada entre los siglos XIV y XV a través de tres estamentos que por influencia francesa se titulan a sí mismos como "los Tres Estados del Reino de Navarra". Por el eclesiástico acuden el obispo de Pamplona, el deán de Tudela, los priores de Roncesvalles y de la Orden de San Juan de Jerusalén y los abades de los monasterios de Irache, Leire, Iranzu, Fitero y Urdax. Por el nobiliario son convocados los ricoshombres y caballeros a quienes el rey concede ese privilegio; por las buenas villas, en expansión por el desarrollo urbano propio de la Baja Edad Media y el creciente peso político de la burguesía, se concede asiento en Cortes en un principio a dieciocho de ellas que irán luego aumentando por concesión real. Las reuniones son frecuentes, a veces anuales, motivadas por la necesidad de votar la ayuda económica.

Las guerras civiles de Navarra a partir de la segunda mitad del siglo XV hacen que en ocasiones se convoquen Cortes separadas por cada bando. Así sucede en 1457 con el enfrentamiento entre Juan II y su hijo Carlos, Príncipe de Viana, apoyados respectivamente por agramonteses y beamonteses. El primero convoca Cortes en Estella que proclaman como sucesores a Gastón de Foix y su esposa Leonor, hija de Juan II. El segundo lo hace en Pamplona para ser proclamado rey de Navarra. También se reunirán Cortes por separado en 1483, cuando se enfrentan la reina Catalina de Foix, apoyada por el bando agramontés, y los reyes Fernando II de Aragón e Isabel I de Castilla con apoyo beamontés que buscan atraer bajo su influencia a Navarra y presionan a aquella para que contraiga matrimonio con su hijo Juan, Príncipe de Asturias, aunque finalmente lo haría con Juan de Albret. Tras la conquista castellana se reúnen las Cortes en 1513 y reconocen a Fernando de Aragón como rey, pero sólo asisten los miembros del bando beamontés.

Los problemas sucesorios y la crisis y debilidad de la monarquía navarra en el tránsito del siglo XV al siglo XVI supondrán un reforzamiento del papel de las Cortes. Sus sesiones son frecuentes, a veces dos en el mismo año, su duración más larga y más amplio el ámbito de asuntos que abordan. En esta época avanzan en su institucionalización, crean cargos bajo su dependencia y establecen el "vínculo del reino", una cantidad inicialmente pequeña de los impuestos aprobados que se reservan para sus propios gastos y que con el tiempo da lugar a una hacienda del reino separada de la hacienda del rey.

2.1.2. Desarrollo de las Cortes en la Edad Moderna.

La unión a la corona de Castilla no significó ni la desaparición ni la decadencia de las Cortes de Navarra, antes al contrario, fueron fortaleciendo su papel

como representantes del reino frente al rey, aunque con el tiempo sus reuniones se fueran espaciando. Como señala VÁZQUEZ DE PRADA¹³, *“De todos los territorios que constituyeron la Monarquía de España en los siglos XVI a XIX, el Reino de Navarra fue el que celebró mayor número de sesiones de Cortes y con más regularidad. Entre 1512 y 1646, las Cortes navarras se reunieron en 55 ocasiones (cada dos años y medio), cuando las de los reinos de la Corona de Aragón solamente 12 veces en el mismo período de tiempo. No se volvieron a reunir Cortes en Cataluña a partir de 1632, en Valencia desde 1645, en Castilla después de 1665 y en Aragón las últimas fueron las de 1683. Excepcionalmente, Felipe V convocó Cortes en una sola vez en Castilla, Aragón y Cataluña. Las de Navarra, sin embargo, se convocaron en 7 ocasiones entre 1646 y 1700, en 10 más durante el siglo XVIII, y otras tres en el primer tercio del XIX, siendo las navarras de 1828-1829 las últimas Cortes de la España del Antiguo Régimen”*.

Las Cortes defienden celosamente sus funciones frente a la corona y consiguen algunos éxitos. El 1514 se reconoce que las cédulas reales que no respeten los fueros y leyes de Navarra no son de aplicación; en 1531, que las leyes no entran en vigor hasta su publicación autorizada por las Cortes; en 1561 se establece el principio de que las cédulas reales no se aplicarán en Navarra hasta que el Consejo Real conceda la “sobrecarta”, esto es, la declaración de que no atentan contra los fueros; en 1645 se aprueba una ley en la cual se admite la interpretación que hacen las Cortes sobre la “unión principal” en pie de igualdad de los reinos de Castilla y Navarra y sobre el principio del pacto en el rey y el reino.

En esta época la convocatoria, que sigue siendo un derecho exclusivo del monarca, en realidad es realizada por el virrey en su nombre¹⁴. Los monarcas solamente suelen acudir a prestar juramento y recibir el del reino. La convocatoria era irregular y con el afianzamiento del absolutismo se fue haciendo menos frecuente; en ocasiones se respeta el plazo de uno o dos años que pedían las Cortes, pero por ejemplo en períodos como 1662-1677, 1726-1743 y 1781-1794 no hay ninguna reunión ya que no interesa al poder real. Por otro lado, aunque la costumbre imponía la composición de la asamblea y la capacidad de nombramiento real se veía limitada, los virreyes trataban de influir en lo posible para conseguir una asistencia favorable a sus intereses.

El brazo eclesiástico estuvo compuesto la mayor parte de esta época por once ó doce miembros (los obispos de Pamplona y Tudela, el vicario general, los priores de Roncesvalles y San Juan de Jerusalén y los abades de Fitero, Irache, Iranzu, La Oliva, Leire, Marcilla y Urdax). Su reducido número aseguraba una asistencia regular y que fuera el brazo más cohesionado internamente. Lo presidía el obispo de Pamplona.

¹³ Valentín VÁZQUEZ DE PRADA (dir.), *Las Cortes de Navarra desde su incorporación a la Corona de Castilla. Tres siglos de actividad legislativa*, EUNSA, Pamplona, 1993, pág. XVII.

¹⁴ Fernando de ARMIZU Y GALARRAGA, *Las Cortes de Navarra en la Edad Moderna*, en *Jornadas sobre Cortes, Juntas y Parlamentos del Pueblo Vasco. Historia y presente*, Cuadernos de Sección, Derecho 6, Sociedad de Estudios Vascos-Eusko Ikaskuntza, Donostia-San Sebastián, 1988, pág. 35.

El brazo de las Universidades osciló según las épocas, entre alrededor de la veintena y hasta los 38 miembros, representantes de las ciudades y buenas villas que por tradición o concesión real tenían derecho a asistir a las Cortes, y que frecuentemente se elegían por insaculación de entre las corporaciones municipales¹⁵. La presidencia correspondía a Pamplona.

El brazo militar o nobiliario fue el que más creció, sobre todo en el siglo XVII, y llegó a contar con un centenar largo de familias o títulos nobiliarios con derecho de asistencia a las Cortes, aunque es el que mayor absentismo sufría. Aunque la tradición suele distinguir los de "nómina antigua", teóricamente anteriores a 1512, de la "nueva nómina", FLORISTÁN IMÍZCOZ pone en duda tal clasificación y considera que a partir de la conquista se fue imponiendo, frente a la primacía de la costumbre, la convocatoria por decisión del monarca (o frecuentemente del virrey en su nombre)¹⁶. Este derecho de concesión real era uno de los más preciados honores con los cuales se retribuían, tras la unión a la corona de Castilla, los servicios prestados a la monarquía por la nobleza navarra en el ejército, la administración civil y eclesiástica o las finanzas. La concesión era hereditaria con autorización real. Las mujeres podían transmitir los derechos pero no asistir a las Cortes. El estamento militar era presidido por el Condestable de Navarra o en su defecto por el Mariscal del Reino.

Las Cortes crean la Diputación del Reino en 1576 como órgano que vigile la puesta en práctica de sus decisiones para el intervalo en que no estaban reunidos los Tres Estados. Con anterioridad se habían nombrado diputados especiales con ese cometido, pero a partir de entonces se configura un órgano permanente y que además en la medida en que las Cortes se fueron reuniendo con menor frecuencia fue incrementando progresivamente su papel de defensa de los fueros. Inicialmente se nombran cinco diputados y a partir de 1580 siete, número que se mantendrá hasta 1836. Cuenta con representación de los tres brazos: un eclesiástico, dos caballeros, dos representantes de Pamplona (con un solo voto) y otros dos de las merindades (con un solo voto); en las votaciones, pues, cuentan como cinco votos. Sus reuniones se fueron haciendo más frecuentes con el paso del tiempo, según se producía un aumento de sus funciones, que incluyen la administración del "vínculo". El espaciamiento de las reuniones de Cortes le dio un mayor protagonismo como institución representante del reino y más libertad de actuación al carecer de instrucciones precisas. En el siglo XVIII pasa a tener incluso funciones administrativas propias, no delegadas por las Cortes, como es la gestión de los caminos.

¹⁵ Las localidades que en algún momento tuvieron asiento en Cortes fueron las siguientes: Aguilar de Codés, Aibar, Aoiz, Arguedas, Artajona, Cascante, Cáseda, Cintruénigo, Corella, Etxalar, Etxarri-Aranatz, Espronceda, Estella, Goizueta, Huarte, Lakuntza, Larrasoaña, Lesaka, Los Arcos, Lumbier, Mendigorriá, Milagro, Miranda de Arga, Monreal, Olite, Pamplona, Puente la Reina, San Juan de Pie del Puerto (hasta 1519), Sangüesa, Doneztebe/Santesteban, Tafalla, Torralba del Río, Tudela, Uharte-Arakil, Urroz-Villa, Valtierra, Viana, Villafranca, Villava y Zúñiga.

¹⁶ Ver Alfredo FLORISTÁN IMÍZCOZ, *Honor estamental y merced real. La configuración del Brazo Militar en las Cortes de Navarra, 1512-1528*, revista Príncipe de Viana n.º 234, enero-abril 2005.

Una cuestión muy debatida en la historiografía relativa a las Cortes es el alcance de su capacidad legislativa. Este debate, que en el siglo XIX se personifica en YAN- GUAS Y MIRANDA y ZUAZNAVAR, sigue vivo. Para unos las Cortes carecían de potestad legislativa, únicamente podían solicitar del rey, único titular de la potestad, la aprobación de las leyes¹⁷. Para otros las Cortes tenían auténticas facultades legislativas, aunque necesitaran de la colaboración de la monarquía (en sentido extremo, hay quien ha invocado la comparación con la actual potestad real de promulgación de las leyes¹⁸). Esta segunda visión está muy arraigada a nivel popular y se ha mantenido por autores como DEL BURGO TAJADURA que consideran que en la Edad Moderna Navarra disfrutaba de un “régimen constitucional” con “subordinación del poder político a las normas fundamentales del Reino” y con una división de funciones en la cual a las Cortes les correspondía la función legislativa¹⁹.

A lo largo de la Edad Moderna, explícitamente desde 1561, las Cortes reclaman que no se dicten leyes generales si no es a su solicitud y amparan su pretensión en el Fuero General. La corona considera que la potestad de hacer leyes le pertenece en exclusiva y que atender las peticiones de las Cortes es una concesión graciosa. Como señala OSTOLAZA ELIZONDO²⁰, *“no termina de definirse qué instancia tiene prioridad de iniciativa legislativa, si corresponde al rey o a la asamblea del Reino. De forma que en interpretación de algunos juristas el derecho de propuesta de ley solo puede reconocerse a las Cortes en la primera parte de la disposición (pedimiento), pero no en el decreto regio. En consecuencia para unos solo tiene rango de ley lo decretado por el rey o el virrey (ley otorgada según la interpretación de Lalinde), mientras que para los foralistas lo es el conjunto formado por la petición de las Cortes y el decreto correspondiente (ley pactada)”*.

La historiografía navarra ha venido tradicionalmente defendiendo la visión propuesta por las Cortes de Navarra. Hay que tener en cuenta que en general

¹⁷ José María ZUAZNAVAR, *Ensayo histórico-crítico sobre la legislación de Navarra*, Diputación Foral de Navarra, Pamplona, 1966 (la edición original es de 1827), volumen I, pág. 414: *“Tanto durante el gobierno de las casas Aragonesa, Navarra y Francesa, como durante el reino Pirenaico y el de los Reyes de Pamplona y de Nagera, los soberanos de Navarra obraron como absolutos, sin que se oyesen pretensiones del pueblo contra el Rey”*. En el volumen II, pág. 73, expone refiriéndose a la época posterior a la conquista castellana: *“Empezaron, pues, los tres Estados á tomar mañosamente el aire y autoridad de colegisladores, aunque quedó en pie, en medio de eso, sin contradicción por mucho tiempo, el derecho del Monarca de dar tambien leyes, por sí solo, sin los tres Estados, y la autoridad del Consejo de dictar providencias generales, y la de sus Visitadores de hacer leyes en visita con aprobación Real como se ve en este 2.º libro de la 3.ª parte. En los cuadernos de córtes y en los de visitas correspondientes á él se encuentran preciosos monumentos de Soberanía absoluta, sostenida, defendida y reclamada en las innumerables enérgicas leyes, providencias, órdenes y respuestas de los Reyes, Virreyes, Visitadores y Consejo Real, con el vigor y la energía de una Monarquía absoluta”*.

¹⁸ YAN- GUAS Y MIRANDA, *La Contragerigonza* citada, pág. 79: *“Con el objeto de extraviar el juicio de los lectores en esta materia, el señor Zuaznavar da el nombre de leyes á ciertas providencias gubernativas que daban los reyes, y se observaban en cuanto no se oponían á la ley fundamental; pero es evidente que no había mas leyes que las que se hacían en las córtes de acuerdo con el rey: estas eran irrevocables, á diferencia de las ordenanzas ó providencias que los reyes daban por sí solos; “Ni los reyes podían derogar los fueros y ordenanzas, sin consentimiento de las córtes y de los pueblos á quienes particularmente interesaban”*.

¹⁹ Jaime Ignacio DEL BURGO TAJADURA, *Origen y fundamento del Régimen Foral de Navarra*, Diputación Foral de Navarra, Pamplona, 1968, pág. 57 y siguientes.

²⁰ María Isabel OSTOLAZA ELIZONDO, *Las Cortes de Navarra en la etapa de los Austrias (s. XVI-XVII)*, Servicio de Publicaciones del Parlamento de Navarra, Pamplona, 2004, pág. 38.

han seguido la línea establecida por los primeros cronistas del reino, MORET, ALESÓN y ELIZONDO, nombrados por las Cortes precisamente para defender con argumentos históricos sus postulados frente a la corona. Asimismo se ha tendido a utilizar como fuente principal para conocer la actividad de las Cortes sus Cuadernos de Leyes; pero hay que tener en cuenta lo que señala OSTOLAZA ELIZONDO²¹: *“El Reino ya que no puede enmendar las directrices generales de la Corona, procurará evitar cuando menos la mala imagen que daría la publicación de las disposiciones negativas, asegurándose por lo menos la iniciativa en lo referente a la impresión de la legislación. Desde la ley 51 de las Cortes de 1569, se consigue que se impriman solamente los agravios decretados positivamente, y «que lo denegado y que se ha respondido sin concederse quede sin que se imprima».* Lo cual ha sido interpretado por Arvizu como facultad que tuvieron las Cortes de retirar, no publicar y por tanto evitar que entraran en vigor peticiones no decretadas favorablemente por la autoridad real o de su delegado”. Es decir, las leyes publicadas son una fuente sesgada que puede llevar a conclusiones engañosas.

En los últimos años hay investigaciones y autores críticos con la visión tradicional sobre la función legislativa de las Cortes que ofrecen un panorama más matizado. Según señala ARVIZU Y GALARRAGA²², *“los escritos sobre las Cortes navarras han adolecido de cierto apasionamiento, que, si bien es explicable por querer defender la independencia de las Cortes o al contrario, resta valor científico a las aportaciones”.* Y refiriéndose a la ley de las Cortes de Sangüesa de 1561 donde se justifican sus potestades afirma que *“se deduce, por confesión de las propias Cortes, que es el rey quien ha de hacer las leyes con parecer, consejo y otorgamiento de las Cortes. Es decir, que ni éstas tenían en exclusiva la potestad legislativa, ni su competencia en la materia se limitaba a la mera petición, pues de no obtener la respuesta adecuada venían las réplicas en número de cuatro. Por otra parte, es obvio que no se hace referencia a las normas emanadas directamente del rey, sino a las hechas en Cortes”.* Concluye que *“el rey responde a una petición de las Cortes, pero la ley resulta de ese binomio demanda-decreto, y no es solamente el decreto real. Ni éste puede considerarse como la mera sanción o veto de una ley decretada en Cortes”²³*. A favor de la tesis de que es una potestad compartida se manifiesta también HUIICI GOÑI²⁴: *“los pedimentos de leyes constituyen la obra legislativa positiva, la verdadera manifestación de la competencia legislativa en sentido formal, o de la participación, más propiamente, en la potestad legislativa, que reside en el rey con las Cortes”.*

Por su parte OSTOLAZA ELIZONDO afirma que *“en Navarra como en otros reinos de la monarquía, la Corona retuvo sin la menor reserva el entero poder de legislar, de alterar el sentido del Fuero, de emitir pragmáticas y provisiones de alcance general sin reconocer ningún límite institucional. Al mismo tiempo el rey y en su nombre el virrey*

²¹ OSTOLAZA ELIZONDO, *Las Cortes...* citada, pág. 39.

²² Fernando ARVIZU Y GALARRAGA, *Las Cortes de Navarra en la edad moderna: (estudio desde la perspectiva de la Corona)*, en *Las Cortes de Castilla y León en la Edad Moderna*; Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1989, pág. 596.

²³ ARVIZU Y GALARRAGA, *Las Cortes...* citada, pág. 624.

²⁴ María del Puy HUIICI GOÑI, *Las Cortes de Navarra durante la Edad Moderna*; Rialp, Madrid, 1963, pág. 302.

y Consejo de Navarra podían emitir provisiones de gobierno sin pedimento de las Cortes cuando les parecía que convenía al bien público. Las leyes de Cortes (promovidas unas veces en aplicación de pragmáticas reales, o para regular problemas surgidos en la sociedad del momento, o para reparar agravios cometidos por la autoridad gubernativa), si bien eran propuestas por la asamblea del Reino, tenían que ser sancionadas por el soberano y por el virrey en su nombre para llegar a buen puerto". Y añade para referirse a las leyes aprobadas con pedimento de las Cortes lo siguiente: "el rey podía estar por encima de la legislación de una forma sutil. Rara vez derogaba lo que le disgustaba, sino que por el contrario practicaba la táctica de declararlo incólume, de confirmarlo incluso mientras lo transmutaba o vaciaba de contenido por dos procedimientos: la dispensa del cumplimiento de la ley en casos particulares habiendo causa legítima que lo justificara; o la suspensión temporal de la ley prorrogando dicha suspensión lo que fuera necesario para hacerla inviable²⁵".

Asimismo resulta polémica la extensión de las facultades financieras de las Cortes; por unos autores se ha entendido que su potestad tributaria era una herramienta de control eficaz del poder real; por otros se limita mucho su posibilidad de actuación. Como señala OSTOLAZA ELIZONDO²⁶, la aprobación del "servicio" de cuarteles y alcabalas o del "donativo" extraordinario también fue un continuo caballo de batalla entre el rey y el reino. La monarquía lo consideraba vital y obligatorio al igual que para todos los demás reinos peninsulares y pretendía su aprobación para períodos plurianuales e incluso con efectos retroactivos; las Cortes según el modelo medieval lo seguían considerando voluntario y anual. Esta disparidad de visiones llevaba a un pulso interminable donde cada parte defendía sus principios y donde el acuerdo final solo era posible en las cantidades. Muchos de los agravios denunciados por las Cortes tienen que ver con esta cuestión, a la que hay que aplicar la misma consideración que a la realizada en torno a la potestad legislativa. La capacidad de condicionar el establecimiento y recaudación de tributos por las Cortes de Navarra fue variando en función de la mayor fuerza o debilidad del poder real, del apremio que tuvieran sus necesidades económicas (y las de los Tres Estados, pues algunos de sus miembros también se beneficiaban de la aprobación de determinados tributos²⁷), y de la posibilidad de resistencia o influencia que tuvieran en cada momento los estamentos navarros. Las Cortes pretendían aplazar la aprobación del servicio hasta que se hubiesen resuelto sus peticiones de agravios; pero frecuentemente estas quedaban aplazadas más allá de la clausura de las sesiones y obligaba a la Diputación a seguir insistiendo y negociando. Al final del siglo XVIII las Cortes y la corona se enfrentan sobre todo en torno a la cuestión de las

²⁵ OSTOLAZA ELIZONDO, *Las Cortes...* citada, pág. 279.

²⁶ OSTOLAZA ELIZONDO, *Las Cortes...* citada, pág. 22.

²⁷ OSTOLAZA ELIZONDO, *Las Cortes...* citada, pág. 34, refiriéndose a la sesión de las Cortes explica: "Uno de los objetivos que el virrey aleccionado por la Corona trataba de conseguir era la pronta finalización de la misma, y el otorgamiento del servicio económico. No siempre se consiguió (en 1561 y 1586 no está claro si se votó su concesión) aunque tal medida, empleada como elemento de presión para forzar a la Corona a la reparación de agravios, resultó poco eficaz pues terminaba perjudicando a la mayoría de los procuradores en Cortes, que tenían dificultades en el cobro de sus mercedes".

aduanas que siguen separando a Navarra de los reinos de Castilla y Aragón. La creación de un mercado nacional, perseguida en las reformas de la monarquía ilustrada, exigía que esas aduanas fueran desplazadas a la frontera francesa y se abriera el comercio desde el resto de la península. A la mayoría de la población navarra esto no le interesaba ya que se beneficiaba del contrabando y de las mercancías baratas que llegaban desde Francia. La cuestión se trata en diversas sesiones de Cortes sin que se llegue a ningún acuerdo ya que los intereses de los tres estamentos también eran contrapuestos.

En suma, el papel de las Cortes de Navarra fue importante en cuanto a interlocutor de la corona en defensa de los intereses del reino, pero estaba lejos del que actualmente tienen los parlamentos en cuanto a potestad legislativa y presupuestaria. Suponían cierto contrapeso del poder real, aunque su eficacia fue variando con los tiempos y disminuyó en la misma medida en que se fue afianzando durante toda la Edad Moderna el absolutismo y la tendencia a la centralización política de la monarquía. Sí parece que la resistencia al absolutismo fue más intensa en Navarra que en otros reinos de la monarquía hispana y que logró más éxitos parciales; ayudaría a ello el carácter periférico del reino, su pequeño tamaño que aseguraba una mayor cohesión interna y la situación fronteriza respecto de Francia que aconsejaba prudencia para no enajenarse su lealtad²⁸.

2.1.3. Desaparición de las Cortes de Navarra.

Entrado el siglo XIX las instituciones del Reino de Navarra, sumidas ya en una imparable crisis, como las demás del Antiguo Régimen en España desaparecen y reaparecen al ritmo inverso en que se va estableciendo un régimen constitucional. En esta centuria la primera reunión de las Cortes tiene lugar en 1801, en un clima de avance del centralismo y de la idea, patrocinada por Godoy, de suprimir las instituciones forales. Una real orden de 1 de septiembre de 1796 había suprimido el derecho de sobrecarta y creado una junta para examinar el origen y objeto de los fueros al tiempo que se obligaba a disolver los Tres Estados que componían las Cortes navarras. Las instituciones navarras resisten y no se llega a cumplir la disposición. Otra real cédula de 17 de julio de 1799 dispone la formación de un fondo que permita la amortización de los vales reales, otra agresión al régimen foral ante la que la Diputación solicita sin resultado la convocatoria de las Cortes. Poco después, en noviembre de 1799 y dentro de un reparto general para toda España, se impone al reino una tributación anual. El Consejo Real se niega a conceder sobrecarta, la Diputación

²⁸ Los monarcas hispanos aplicaron en Navarra la tercera de las recomendaciones que Maquiavelo hacía para conservar los estados de nueva adquisición: "Cuando el príncipe quiere conservar aquellos Estados que estaban habituados a vivir con su legislación propia y en régimen de república, es preciso que abrace una de estas tres resoluciones: o arruinarlos, o ir a vivir en ellos, o dejar al pueblo con su código tradicional, obligándole a pagarle una contribución anual y creando en el país un tribunal de corto número de miembros, que cuide de consolidar allí su poder" (El Príncipe, capítulo V).

insiste en la convocatoria de las Cortes alegando que no puede recaudar unos tributos no aprobados en ellas. La convocatoria llega en marzo de 1801, pero *“con el solo objeto de realizar los expresados subsidios o contribuciones pedidas por el ministerio de mi Real Hacienda”*. Sólo se permitía la reunión por veinte días y no hubo lugar a la reparación de agravios ni a la aprobación de leyes. Las Cortes ofrecieron un servicio de un millón de pesos pero se clausuró la reunión sin haberse aprobado, quedando la Diputación encargada de continuar la negociación. En 1803, con la exigencia de reclutamiento de hombres para el ejército, y en 1804, con la imposición de nuevas contribuciones, continúa la escalada de ataques al régimen foral.

En febrero de 1808 Pamplona fue ocupada por los franceses y ante la convocatoria en mayo de Cortes en Bayona la Diputación del Reino designó dos diputados. Según RODRÍGUEZ GARRAZA²⁹ *“es la primera vez que Navarra recibía semejante invitación, que destruía por completo su estado político. Y fue la Diputación legítima del Reino la que transigió en enviar diputados a las Cortes de Bayona”*; *“en la Constitución de Bayona la exigencia de unas mismas Cortes para toda la nación, supone la eliminación de otras entidades políticas de la monarquía, concretamente de Navarra y Vascongadas”*. Su art. 144 establecía que *“los fueros particulares de las provincias de Navarra, Vizcaya, Guipúzcoa y Álava se examinarán en las primeras cortes para determinar lo que se juzgue más conveniente al interés de las mismas provincias y el de la nación”*. La ocupación francesa duró hasta 1813, y en agosto de 1808 la Diputación del Reino, que se había negado a reconocer como rey a José Bonaparte sin convocatoria de Cortes, huyó a Ágreda y luego a Tudela desde donde declara la guerra a los franceses. Tras un breve período donde se mantienen formalmente las instituciones forales, con nombramiento de virreyes por José I, a partir de 1810 la autoridad fue ejercida por un gobernador militar nombrado por Napoleón³⁰. Se trató de aparentar cierta legitimidad con el nombramiento de un Consejo de Gobierno de quince miembros sustituido poco después por una Diputación de siete miembros, designada y controlada igualmente por el gobernador francés.

La desaparición de las Cortes, junto con las demás instituciones del Reino de Navarra, se produce también como consecuencia de la revolución liberal que tiene lugar en los territorios no controlados por los franceses. En septiembre de 1808 la Diputación mandó a Madrid a dos de sus miembros a la constitución de la Junta Suprema Central, y al año siguiente recibió una solicitud para nombrar representantes en las Cortes de Cádiz, que no pudo atender al andar errante por Aragón huyendo de la ocupación francesa. La Constitución de 1812, igual que la de Bayona, suponía en la práctica la abolición de los fueros. En 1813, finalizada la dominación francesa, Navarra eligió sus diputados a las Cortes de la nación y una nueva Diputación provincial según las disposiciones constitucionales.

²⁹ Rodrigo RODRÍGUEZ GARRAZA: *Navarra de Reino a provincia*, EUNSA, Pamplona, 1968, pág. 28.

³⁰ Francisco MIRANDA RUBIO, *La guerra de la Independencia en Navarra*, Institución Príncipe de Viana, Pamplona, 1977, pág. 144 y siguientes.

Tras la restauración del absolutismo con la anulación de la Constitución de Cádiz en mayo de 1814 y la ratificación de los fueros de Navarra por Fernando VII en julio de 1814, se restablece la Diputación del Reino. Se reúnen las Cortes de Navarra en 1817-1818 y aunque se muestran celosas en la defensa del fuero y logran la reparación de numerosos contrafueros, la situación de crisis del Antiguo Régimen es inequívoca. Se vuelve a tratar la cuestión de las aduanas, se rechaza su traslado a los Pirineos como pretendía el Gobierno y una parte de las Cortes, pero se debe aceptar la obligación del sistema de quintas, aunque redimiéndolas en metálico. Se dictan normas que favorecen la libertad de industria y comercio, la libertad de contratación de mano de obra, la libertad de arrendamientos agrarios, la privatización de comunales y la desamortización eclesiástica.

Durante el Trienio liberal, de 1820 a 1823, se restablece la Constitución de Cádiz y vuelve a desaparecer el sistema foral en Navarra. Se eligen representantes a las Cortes españolas y una Diputación provincial; las aduanas se llevan a los Pirineos con una mínima resistencia. La propia Diputación del Reino asistió a la publicación y juramento de la Constitución. Hubo quien pidió la convocatoria de las Cortes de Navarra para ratificar la Constitución de Cádiz, como Florencio García Goyena, comisionado de la Diputación en Madrid, pero no se llevó a cabo. El estamento eclesiástico, opuesto al liberalismo, hubiera tenido poder de veto, mientras que la Diputación estaba dominada por representantes de los otros dos brazos partidarios de las reformas.

El restablecimiento del absolutismo en 1823 conlleva nuevamente el del sistema foral. Entre julio de 1828 y marzo de 1829 se celebran las últimas Cortes de Navarra. Además de la inevitable cuestión del donativo y otros temas fiscales que enfrentan a las Cortes con la corona, ya que ésta tiene acuciantes necesidades económicas aumentadas por la pérdida de posesiones americanas y aquéllas se resisten a aumentar su contribución, son asuntos muy presentes en las deliberaciones la crisis del Antiguo Régimen, la necesidad de reformas (más o menos radicales en función de la visión de los sectores liberales o absolutistas que se enfrentan) que se abordan en materias como la administración local o la necesidad de codificación de las leyes navarras, y muy singularmente la cuestión de las aduanas, que enfrentan nuevamente a la nobleza, partidaria de su traslado del Ebro a los Pirineos, con los comerciantes y parte del clero partidarios de no modificarlas y a los que el sistema de voto por estamentos favorece para bloquear las reformas³¹.

Tras la celebración de estas últimas Cortes de 1828-1829 la crisis de las instituciones propias del reino se irá acelerando. Por real orden de 14 de mayo de 1829 se dispone que todas las disposiciones reales tengan efecto también en Navarra y que una junta examine el origen y objeto de los fueros; se retomaba

³¹ Ramón DEL RÍO ALDAZ, *Las últimas Cortes del Reino de Navarra (1828-1829)*, Haramburu Editor, San Sebastián, 1985.

la disposición de Godoy de 1796 con propósito abolicionista. El reinado de Isabel II iniciado en 1833 dará la puntilla. En 1834, conforme al Estatuto Real, se convocan Cortes Generales y Navarra debe enviar sus representantes, pese a la resistencia de la Diputación del Reino que pedía la convocatoria de las Cortes de Navarra. En marzo de 1836 se suprime por real orden la Cámara de Comptos y se establece en Pamplona una Audiencia como en las demás provincias. En agosto, tras el motín de los sargentos en la Granja de San Ildefonso, se restablece la Constitución de 1812 lo que lleva consigo el cese de la Diputación del Reino, el establecimiento de una Comisión Provincial provisional y el nombramiento de Jefe político. Con ello queda definitivamente abolido el Reino de Navarra y sus Cortes no volverán a ser convocadas. Ello pese a la Ley de confirmación de fueros de 25 de octubre de 1839, ya que la expresión "*sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía*" que se añadía a la confirmación se entendió siempre como exigencia de unas solas Cortes para toda la nación. Hubo quienes propusieron la reunión de las Cortes de Navarra para sancionar el "arreglo foral" realizado por dicha ley y posteriormente por la Ley *Paccionada* de modificación de fueros de 16 de agosto de 1841, pero la idea fue desechada entre otros motivos porque los liberales temían que una reunión de los Tres Estados, con necesidad de unanimidad de los estamentos, no fuera sino conceder una baza a los sectores inmovilistas y un obstáculo para las reformas políticas y económicas emprendidas.

2.1.4. *Derecho Parlamentario y Cortes de Navarra.*

En sentido estricto y en base a lo que se ha venido explicando, no puede hablarse de un auténtico Derecho Parlamentario de las Cortes de Navarra. En su época no existía ni una Constitución, ni garantías para la observancia de los fueros, ni división de poderes, ni las Cortes tenían propiamente potestad legislativa ni capacidad de autonormarse. Es decir, faltaban los presupuestos necesarios para poder hablar con rigor de Derecho Parlamentario. No obstante, tomando la expresión en su sentido más lato y menos preciso, sí que podemos referirnos a las normas que, como sucede con cualquier institución y en cualquier época de la historia, existieron para regular su funcionamiento.

Las reuniones de las Cortes de Navarra inicialmente se regían por la costumbre, por una serie de prácticas repetidas que en algunos casos posteriormente se recogieron en leyes singulares. No existía un reglamento parlamentario, en sentido moderno, pero en 1617 por encargo de las Cortes la Diputación redactó un "Libro Ceremonial del Reino" que recogía buena parte de sus normas de funcionamiento³².

Como se ha dicho, la convocatoria era una prerrogativa real y solía hacerse por el virrey con poderes expresos del monarca. Las Cortes exigían que este tuviera

³² Lo recoge OSTOLAZA ELIZONDO, *Las Cortes...* citada, pág. 259 y siguientes.

un poder amplio, de modo que pudieran tratar con él todos los temas que surgieran, pero en ocasiones el interés de la corona era restringir las materias mediante poderes limitados.

Las Cortes se abrían en el lugar y día señalados en la convocatoria presididas por el obispo de Pamplona y sin la presencia del virrey, que era llamado a continuación para que compareciera con el Consejo Real, el tribunal de la Corte, la Cámara de Comptos, el Fiscal y el Patrimonial, es decir, todas las autoridades de dependencia real, aunque los Tres Estados veían mal este acompañamiento y en el siglo XVII decidieron impedirlo sustituyéndolo por una comitiva propia que iba a buscar al virrey. El virrey leía la proposición de la corona, en la cual se contenían las peticiones que se formulaban a las Cortes, principalmente la aprobación del servicio y las ayudas extraordinarias con las causas que las justificaban. Si había petición de otorgamiento de naturaleza navarra, que era una potestad real y que debían formular si no la tenían algunos de los asistentes a las Cortes (frecuentemente los cargos eclesiásticos nombrados entre castellanos o aragoneses de origen), esta se hacía solemnemente, con juramento de observar los fueros y leyes por los interesados, antes de que el virrey se retirara. Después el virrey abandonaba la reunión para que las Cortes mantuvieran a solas sus deliberaciones, aunque quedaba en su palacio a la espera de ir recibiendo a los emisarios de las Cortes con los cuales mantendría largas negociaciones. En el libro de ceremonial se precisaba con detalle la forma en que se producían las idas y venidas de los emisarios tanto de las Cortes (que en los negocios más importantes podía ser la Diputación del Reino) como del virrey portando sus peticiones y ofertas. Formalmente el proceso de decisión era resultado de un diálogo que a veces se alargaba con varias réplicas y contrarréplicas hasta que el virrey le ponía final con su última palabra.

El primer objeto de negociación era la reparación de agravios solicitada por las Cortes bien conjuntamente en el correspondiente cuaderno o una por una. Podían proceder de memoriales presentados por los propios miembros de las Cortes o por otras instituciones o personas, incluso a través de la "ratonera", el buzón donde cualquiera podía depositar sus peticiones. Aquellas que eran aceptadas por el virrey, tras consultar con sus asesores o con el Consejo, daban lugar a la correspondiente provisión que se incluiría en los cuadernos de Cortes; otras eran rechazadas o podían ser remitidas al Consejo de Castilla o al Consejo de Estado antes de ser resueltas por el rey, normalmente después de clausuradas las Cortes y a veces con el seguimiento de la Diputación³³.

Resueltos los agravios se pasaba a otros pedimentos de leyes. Eran preparados por comisiones especializadas en las Cortes antes de remitirlas al virrey, la iniciativa al igual que en los agravios surgía en los Tres Estados o por memoriales externos. Se entendía que la vigencia de las leyes era hasta las siguientes Cortes;

³³ OSTOLAZA ELIZONDO, *Las Cortes...* citada, pág. 227.

por eso muchas veces se reiteraban pedimentos de leyes ya acordadas para conseguir su prórroga, y en ocasiones tras varias prórrogas se conseguía la declaración de perpetuidad. Las Cortes mantenían el principio de que no se podían aprobar leyes generales si no era a pedimento suyo; no obstante en la práctica se aprobaban también ordenanzas y pragmáticas cuya iniciativa correspondía al poder real³⁴.

Las deliberaciones de las Cortes sobre los asuntos a plantear al virrey y las réplicas que hubieran de darse se realizaban conjuntamente por los tres brazos, pero las votaciones eran separadas. Dentro de cada estamento se decidía por mayoría y con voto secreto en urna, teniendo voto de calidad su presidente, pero los acuerdos requerían la unanimidad de los Tres Estados. Los asistentes debían jurar guardar secreto sobre el desarrollo de las sesiones.

Tras agotarse la negociación sobre agravios y leyes, lo que a veces llevaba muchos meses, el resultado se fijaba a través de la patente de leyes redactada por el secretario de las Cortes, revisada por el protonotario del reino y decretada por el virrey. En ese momento este podía acudir de nuevo a la sesión de las Cortes, a invitación de estas, para jurar respeto a lo contenido en la patente y proceder a la solemne clausura o "levantamiento del solio". Antes de la clausura se adoptan otros acuerdos sobre nombramientos de cargos, comisiones, instrucciones a la Diputación y aprobación del servicio y donativo. También es momento en que el virrey puede dictar otras provisiones en materias de su competencia, como la concesión de medidas de gracia.

Una vez clausuradas las Cortes una comisión de estas o la Diputación entregaba al virrey en su palacio el documento de otorgamiento del servicio económico. Asimismo se procedía a publicar la patente e imprimirla como "Cuaderno de Leyes, Ordenanzas y Reparos de Agravios", de lo que se ocupaba la Diputación con licencia del Consejo y firma del virrey. En ocasiones la fijación final de este cuaderno, al que se podían incorporar provisiones del virrey, era motivo de conflicto, ya que ambas partes reclamaban su potestad para decir la última palabra³⁵. Mientras no había acuerdo para publicar la patente la Diputación no procedía a pagar el servicio acordado.

Las Cortes seguían un protocolo especial si se convocaban para tomar juramento del rey o del príncipe heredero, que podían hacerlo en persona o por poderes concedidos al virrey.

Hay que advertir que todas estas prácticas de las Cortes de Navarra no han tenido la menor influencia en el actual Derecho Parlamentario de Navarra. No sólo por el siglo y medio transcurrido entre la desaparición de las Cortes y el nacimiento

³⁴ OSTOLAZA ELIZONDO, *Las Cortes...* citada, pág. 40 y siguientes.

³⁵ ARVIZU Y GALARRAGA, *Las Cortes...* citadas, pág. 627.

del actual Parlamento de Navarra. Principalmente, porque el sistema social y político y el entorno jurídico en el que se desarrollan ambas instituciones son completamente distintos. Nuestro Derecho Parlamentario bebe de la tradición del parlamentarismo europeo nacido a la sombra de la revolución liberal de los siglos XVIII y XIX, no de la tradición de las cortes de origen medieval.

Las antiguas Cortes y el moderno Parlamento de Navarra únicamente tienen en común constituir una asamblea representativa. Pero hay que precisar que el concepto de representación tampoco era el mismo en las épocas en que funcionaron las antiguas Cortes de Navarra que el que manejamos actualmente. Las asambleas medievales eran representativas porque actuaban en nombre del reino y su composición estamental era de algún modo representativa en el sentido "descriptivo" a que se refiere PITKIN³⁶; reunían a miembros de los sectores sociales más relevantes. Pero no se entendía, como hoy, que tales representantes ejercieran un "mandato representativo" (algunos, los de las buenas villas, más bien un mandato imperativo) y mucho menos que todo el pueblo tuviera derecho a elegirlos (actuaban por intereses personales o estamentales). El actual Parlamento de Navarra se asienta en estas ideas esenciales para el sistema democrático; el representante no sólo actúa en nombre de la comunidad, sino que tiene que hacerlo con su consentimiento expreso y rendir cuentas a través de elecciones periódicas.

Pese a estas notables diferencias se tiende a considerar al Parlamento de Navarra como sucesor de las Cortes de Navarra, hasta el punto de haber adoptado tal nombre como segunda denominación. Responde a una práctica muy común de sacralización de instituciones antiguas para legitimar instituciones modernas a las que se supone como sus continuadoras, y tiene mucho que ver con el fenómeno analizado por HOBBSAWM y RANGER de "invención de la tradición"³⁷: *"muchas instituciones políticas, los movimientos ideológicos y los grupos, no menos en el nacionalismo, eran tan imprevisibles que incluso la continuidad histórica tuvo que ser inventada, por ejemplo al crear un antiguo pasado más allá de la efectiva continuidad histórica"*.

La mitificación de las antiguas Cortes en realidad la iniciaron los liberales decimonónicos, los mismos que procedieron a su supresión, al presentar su revolución como un restablecimiento de las antiguas libertades medievales suprimidas por el absolutismo. En el discurso preliminar de la Constitución de 1812 se referían a Navarra como *"una de las más felices y envidiables provincias del reyno"* en razón de conservar sus fueros, afirmando que *"en el día de hoy todavía el reyno junta Córtes, que habiendo sido antes como en Aragon anuales, se han reducido á una vez cada tres años, quedando en el intermedio una diputación. Las Córtes tienen aun grande*

³⁶ Hanna Fenichel PITKIN, *El concepto de representación*, traducción de Ricardo Montoro; Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, pág. 65 y siguientes.

³⁷ Eric HOBBSAWM y Terence RANGER, *La invención de la tradición*, traducción de Omar Rodríguez, Crítica, Barcelona, 2002, pág. 13.

autoridad. Ninguna ley puede establecerse sin que ellas la consientan libremente, para lo qual deliberan sin la asistencia del Virey; y si convienen en el proyecto, que en Navarra se llama pedimento de ley, el Rey le aprueba ó le desecha". No obstante, liberales fueristas como YANGUAS Y MIRANDA creían que, aunque fuesen una pieza fundamental de la constitución del Reino de Navarra, las Cortes estamentales debían ser suprimidas para asegurar las reformas políticas ya que el voto por estamentos aseguraba el predominio de las posturas conservadoras y que la representación de los navarros quedaba suficientemente asegurada en las Cortes Generales³⁸. En cambio muchos otros fueristas, tanto liberales como tradicionalistas, prendidos de la mentalidad romántica irán cultivando a todo lo largo de los siglos XIX y XX la nostalgia por las perdidas Cortes y aspirarán a su restauración.

2.2. El Consejo Foral.

2.2.1. Creación del Consejo Administrativo.

Como relata MARTÍNEZ BELOQUI³⁹, a finales del siglo XIX hay varias propuestas de creación de un órgano representativo ante el cual pudiera rendir cuentas la Diputación. En 1868 los diputados progresistas nombrados tras la Revolución Gloriosa impulsaron la celebración anual de una reunión de comisionados de los pueblos de los cinco partidos judiciales para analizar cuentas y presupuestos y cumplir también una función asesora, aunque no llegó a institucionalizarse como órgano. De los diversos proyectos el más ambicioso es el que eleva a la corporación foral en 1896 el diputado carlista Serafín Mata y Oneca. Proponía la creación de una asamblea representativa de la provincia a la que la Diputación debería oír en la aprobación de presupuestos y cuentas, gastos extraordinarios y otros asuntos graves. Atribuía la representación provincial a un delegado por cada uno de los Ayuntamientos que sería bien el regidor síndico, bien un concejal o uno de los mayores contribuyentes designado al efecto. Dado que el número de municipios resultaba excesivo de esa representación debería salir una asamblea integrada por el representante de la capital y tantos procuradores por cada merindad como tenían las antiguas Cortes de Navarra (10 por Pamplona, 7 por Estella, 8 por Tudela, 5 por Olite y 8 por Sangüesa). La mayoría liberal de la Diputación rechazó la propuesta, pero tras unos meses en que se desarrolló una campaña en su apoyo entre los Ayuntamientos se retomó la idea si bien con algunos cambios y entre ellos una composición más reducida.

La Diputación Foral creó el Consejo Administrativo de Navarra como órgano consultivo mediante acuerdo de 16 de julio de 1898. Estaba integrado por los

³⁸ Alfredo FLORISTÁN IMÍZCOZ, *Yanguas y Miranda y su crítica a las Cortes de Navarra*, en *Jornadas sobre Cortes, Juntas y Parlamentos del Pueblo Vasco. Historia y presente*, Cuadernos de Sección, Derecho 6, Sociedad de Estudios Vascos-Eusko Ikaskuntza, Donostia-San Sebastián, 1988.

³⁹ María Sagrario MARTÍNEZ BELOQUI, *Génesis del Consejo Administrativo de Navarra (1868-1898)*, revista Príncipe de Viana, Anejo n.º 10 (Primer Congreso General de Historia de Navarra), 1988.

cinco mayores contribuyentes de Navarra, un delegado elegido por los Ayuntamientos de cada uno de los distritos electorales de Aoiz, Tafalla, Tudela, Los Arcos, Estella, Huarte-Araquil y Pamplona, y por un contribuyente elegido por sorteo entre los diez mayores contribuyentes de cada uno de estos siete distritos. Su renovación era anual. Debía intervenir *“en la formación de presupuestos, en el examen de cuentas, en la emisión de deuda, en las cuestiones de fuero y en cuantos asuntos merezcan especial asesoramiento, a juicio de la Diputación”*; y se añadía que *“los Reglamentos y medidas de carácter general que ésta dicte, deberán ser también sometidos al Consejo en la primera reunión que celebre”*.

En el acuerdo de creación se percibía la nostalgia de la Diputación por recuperar la figura de las desaparecidas Cortes de Navarra, de las que se recordaba que según *“nuestra constitución histórica más perfecta”* recibían la rendición de cuentas de la primitiva Diputación del Reino. Tengamos en cuenta que se trata de una época de fuerte sentimiento fuerista, pocos años después de la *“Gamazada”*. La Diputación se lamenta de no poder *“revestir al Consejo de una potestad legal superior a la suya propia”*. Según afirma GÓMEZ ANTÓN⁴⁰, *“las Cortes, precisamente, son el modelo tomado en 1898 para configurar el Consejo. Un modelo a imitar «en lo posible»”*.

Parece ser que el funcionamiento de este Consejo resultó bastante decepcionante, principalmente por la desidia de sus miembros que no acudían a las reuniones. Mediante otro acuerdo de 16 de octubre de 1901 la Diputación acuerda su subsistencia y reorganización. En lo sucesivo serían miembros del Consejo todos los ex-diputados provinciales por elección popular y su función sería la de asesorar a la Diputación en los asuntos que ésta entendiese oportuno. Se precisaba que la Diputación *“podrá oír, para su mayor ilustración y acierto, el parecer de los señores consejeros que concurran, cualquiera que sea su número, dado el carácter meramente consultivo de esa institución”*. Esta medida tampoco ofreció una utilidad apreciable.

2.2.2. *Reforma del Consejo Foral Administrativo.*

El Consejo Administrativo salió de su estado de languidez con ocasión del conflicto surgido a raíz del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, que tenía como propósito impulsar la autonomía municipal. Su aprobación mediante Decreto-Ley, sin haber sido negociado ni consultado su contenido con las instituciones navarras, sembró la alarma entre éstas. La única salvedad era la contenida en la Disposición Transitoria Vigésimo sexta: *“Seguirán en vigor los regímenes especiales de las exacciones municipales de las provincias Vascongadas y de Navarra”*. El Consejo Administrativo reunido en sesión el 27 de marzo de 1924 declaró que la aplicación en Navarra del Estatuto Municipal sin la anuencia de la Diputación, en contra de lo dispuesto en la Ley *Paccionada* de 1841, suponía

⁴⁰ Francisco GÓMEZ ANTÓN: *El Consejo Foral Administrativo de Navarra*, Rialp, Madrid, 1962, pág. 17.

la supresión del régimen foral ya que desconocía la dependencia jerárquica de los Ayuntamientos respecto de la Diputación que se suponía contenido esencial del régimen privativo de Navarra. La Diputación Foral decidió emprender inmediatamente negociaciones con el Gobierno para lograr que quedara respetado el régimen foral y a tal fin envió una comisión a Madrid que se entrevistó con Calvo Sotelo, Director General de Administración Local, y con Primo de Rivera, presidente del Directorio Militar⁴¹. Estas gestiones sirvieron para que el 11 de abril de 1924 se dictara una real orden que disponía lo siguiente: "1.º *El Estatuto Municipal regirá en Navarra, como en las restantes provincias de España en todo lo que no se oponga al régimen establecido por la Ley de 16 de agosto de 1841.* 2.º *La Diputación foral de Navarra procederá a dictar las reglas necesarias para armonizar su régimen privativo con la autonomía que el Estatuto concede a todos los Ayuntamientos de la Nación*". La Diputación convocó una asamblea de representantes municipales que designó una comisión que redactara las bases a las que debía sujetarse la aplicación en Navarra del Estatuto Municipal, bases que fueron finalmente aprobadas el 9 de diciembre siguiente y asumidas, no sin discrepancias internas, por la Diputación el 12 de enero de 1925. Entre estas bases se proponía que como garantía de que las disposiciones generales de la Diputación no coartaran la autonomía municipal –por la que apostaban los Ayuntamientos, frente a las mayores reticencias al respecto de la Diputación- la corporación foral debía someter sus reglamentos y acuerdos generales a un Consejo Administrativo en el que fuera mayoritaria la representación de los Ayuntamientos. Los comisionados de la Diputación negociaron con el Gobierno sobre dichas bases y en junio se llegó a un acuerdo que finalmente se aprobó como Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de Bases para la aplicación del Estatuto Municipal en la provincia de Navarra y que fue publicado en la Gaceta de Madrid de 5 de noviembre de 1925. Entre otras disposiciones se contenía la siguiente.

Base 12.ª Garantías.

Para garantizar la autonomía de los Ayuntamientos, la Diputación someterá al Consejo Administrativo de Navarra todos los Reglamentos, Ordenanzas o acuerdos generales referentes a la administración y régimen municipal, siendo necesaria la aprobación del Consejo para que entren en vigor. En el Consejo administrativo tendrá mayoría absoluta la representación de los Ayuntamientos, pudiendo la Diputación designar otros Vocales representativos de fuerzas vivas, a condición de que siempre sean mayoría en el mismo los representantes de los Ayuntamientos.

Este Consejo deberá estar constituido en el plazo de tres meses.

El 15 de enero de 1926 la Diputación aprobó el reglamento para la constitución y funcionamiento del Consejo Administrativo. Las funciones que se le atribuyen son las siguientes: "*aprobar todos los Reglamentos, Ordenanzas o acuerdos generales, referentes a la administración y régimen municipal, sin cuyo requisito no podrán entrar en vigor. La Diputación someterá, además, a informe del Consejo, los Presupuestos y*

⁴¹ El proceso se describe en Francisco MIRANDA RUBIO, *Adaptación a Navarra del Estatuto Municipal del año 1924*, en revista Príncipe de Viana n.º 195, enero-abril 1992.

Cuentas provinciales, las emisiones de deuda, las cuestiones de fuero y todos aquellos asuntos que, a juicio de la misma, merezcan especial asesoramiento”.

Se establecía que el Consejo estaría compuesto por treinta y siete vocales, de los cuales siete serían los propios miembros de la Diputación, once representantes de fuerzas vivas (tres mayores contribuyentes de las riquezas territorial, industrial y utilidades, dos representantes de la agricultura, dos de las “profesiones intelectuales”, y a cada uno por la industria, el comercio, la ganadería y la clase obrera), y diecinueve representantes de los Ayuntamientos. Es decir, se otorgaba a la representación municipal exactamente la mitad más uno de los vocales. Estaría presidido por el Vicepresidente de la Diputación y el Secretario de ésta lo sería también del Consejo. Los vocales en representación de los Ayuntamientos debían ser concejales y serían elegidos por los “*distritos o merindades*”, correspondiendo cinco a la de Pamplona, otros cinco a la de Estella y tres a cada una de las restantes de “*Aoiz, Tafalla y Tudela*”⁴². La elección se llevaba a cabo constituyéndose cada Ayuntamiento en colegio electoral. En las merindades donde se elegían cinco vocales cada concejal podía votar a tres candidatos, y en las otras merindades a dos, y en ambos casos otros tantos suplentes. La Diputación recibía el resultado de las votaciones y realizaba el escrutinio general, dando al voto de cada concejal un valor proporcional según el número de electores de su municipio. Se proclamaban en cada merindad los candidatos que por este sistema hubieran obtenido más votos en total. El mandato era por tres años, aunque se debía renovar siempre que hubiera renovación de Ayuntamientos.

El Consejo Administrativo debía aprobar su propio reglamento de régimen interior lo cual hizo el 18 de mayo de 1926 disponiendo en su artículo primero que en lo sucesivo la denominación sería “Consejo Foral Administrativo de Navarra”. El Consejo se organizaba en varias comisiones sectoriales, correspondiendo a la de “Régimen municipal y permanente” el estudio e informe de los proyectos de reglamentación que en esta materia remitiese la Diputación antes de ser sometidos a la consideración del pleno. El trabajo más importante en el que intervino el nuevo Consejo Foral fue en la elaboración del Reglamento para la Administración Municipal de Navarra (RAMN) de 3 de febrero de 1928, el código de Derecho Local que ha regido a las entidades locales de Navarra hasta 1990, y en sus sucesivas reformas.

En suma, a partir de 1926 el Consejo Foral recibió, además de sus iniciales funciones meramente consultivas, atribuciones propias de carácter normativo en materia municipal y un reforzamiento de su carácter representativo. No obstante, quedó siempre muy lejos de configurarse como una verdadera asam-

⁴² La denominación histórica de las merindades, recogida en el art. 4 del Amejoramiento del Fuero, es la de sus capitales (Estella, Olite, Pamplona, Sangüesa y Tudela), pero a lo largo de los siglos XIX y XX se habla a menudo de merindades de Aoiz (por Sangüesa) y Tafalla (por Olite) debido a que estas ciudades son sede de los juzgados en los partidos judiciales cuyo territorio coincide con las antiguas merindades.

blea de carácter parlamentario, aunque en el imaginario popular e incluso por algunos autores de extremado celo fuerista se le quisiera presentar como un órgano sucesor de las Cortes de Navarra. Así, ALDEA EGUÍLAZ defiende que las disposiciones del Consejo Foral tenían naturaleza legislativa e incluso rango de ley⁴³ y llega a afirmar que *“resulta evidente que la potestad legislativa del Consejo Foral le viene de la originaria y privativa de las Cortes de Navarra, atribuida primero a la Diputación y después al citado Consejo. Reconocida por el Estado en el R. D. Convenio de 4 de noviembre de 1925 –acerca de cuyo carácter paccionado tampoco considero necesario insistir-, más no concedida, haciendo excepción a una ley general. Además claramente resulta que la naturaleza jurídico-política de las facultades del Consejo Foral Administrativo de Navarra son de índole legislativa «strictum sensu»”*⁴⁴. No existió tal sucesión en la potestad legislativa entre las Cortes de Navarra y la Diputación Foral, y luego a favor del Consejo Foral. En primer lugar, ya se ha dicho que las Cortes de Navarra carecían propiamente de tal potestad. Además, la Diputación Foral no heredó facultades de las Cortes sino, según lo dispuesto en el art. 10 de la Ley Paccionada de 1841, solamente las del Consejo de Navarra y de la Diputación del Reino, además de las propias de las Diputaciones provinciales. Parece más razonable lo que expone LOPERENA ROTA en cuanto a la naturaleza administrativa de las potestades normativas del Consejo⁴⁵: *“Un simple examen jurídico-formal del RAMN nos lleva a la conclusión de que es un Reglamento procedente de la Administración Provincial (Foral). Desde una óptica menos formalista, sin embargo, vemos que el RAMN ha sido la legislación local materialmente aplicable en Navarra. No debe por tanto exagerarse en uno u otro sentido la trascendencia de ser mero reglamento, pues su vigencia se ha desarrollado principalmente en momentos históricos (franquismo) en los que el fundamento de la distinción entre ley y reglamento se hallaba desvirtuado, al existir un poder vinculado al ejecutivo con potestad legislativa (Jefe del Estado). Además varias sentencias han señalado un principio de relación jerárquica interreglamentaria. El 2.º considerando de la sentencia apelada y confirmada por el Tribunal Supremo el 26 de enero de 1967 dice así: «Corresponde al Consejo una función esencialmente legislativa o normativa, y a la Diputación, una función de rango subordinado y referido a la aplicación y desarrollo de lo acordado por el Consejo Foral actuando dentro de las normas generales dictadas por aquél». R. ALDEA EGUÍLAZ opina que sus normas tenían el rango de ley y que no eran fiscalizables ante la jurisdicción contencioso-administrativa. No comparto este criterio, aunque es evidente, por lo expuesto, que el RAMN estaba supraordenado jerárquicamente a las disposiciones de la Diputación también reglamentarias”. Órgano administrativo, pues, que aprobaba disposiciones administrativas de rango reglamentario*

⁴³ Raimundo ALDEA EGUÍLAZ, *Divulgación de los fueros de Navarra*, Pamplona, 1971, pág. 125.

⁴⁴ Raimundo ALDEA EGUÍLAZ, *Organismos municipales*, incluido en *Curso de Derecho Foral Navarro, Tomo II, Derecho Público*, Estudio General de Navarra, Pamplona, 1959, págs. 64-65.

⁴⁵ Demetrio LOPERENA ROTA, *Derecho histórico y régimen local de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1988, pág. 141.

aunque, como ha sucedido tan a menudo con las instituciones propias de Navarra, las singulares características del régimen foral les dotaban de ciertas peculiaridades.

2.2.3. Desarrollo del Consejo Foral Administrativo.

El Consejo Foral funcionó con regularidad hasta después de su renovación en septiembre de 1935 bajo un nuevo reglamento aprobado por la Diputación el 17 de mayo de 1935 que incrementa los vocales a 38, de los cuales 20 son representantes municipales mientras que los tres mayores contribuyentes pierden su lugar entre las fuerzas vivas siendo sustituidos por dos representantes más de la clase obrera y uno de la propiedad urbana.

A lo largo de los años de la II República se elaboran y debaten diversos borradores y proyectos de Estatuto de Autonomía, en unos casos para el País Vasco-navarro integrado por Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, en otros solamente para Navarra, y en todo caso inspirados por el primero de todos ellos, el de la Sociedad de Estudios Vascos de mayo de 1931. En todos ellos se preveían unas asambleas legislativas de ámbito provincial y en algunos de los textos se retomaba expresamente la denominación de Cortes de Navarra; su instauración habría sido con toda probabilidad en sustitución del Consejo Administrativo⁴⁶. No obstante, ninguno de esos proyectos llegó a ver la luz y el proceso feneció con la llegada de la guerra civil.

Las circunstancias políticas y bélicas que se producen a partir de 1936 motivan que en los años siguientes no se renueven ni los Ayuntamientos ni la composición del Consejo Administrativo. Mediante acuerdo de 5 de febrero de 1949 la Diputación aprobó un nuevo Reglamento para la constitución y funcionamiento del Consejo que mantenía las mismas funciones e impulsó la elección de sus miembros conforme al mismo. El número de vocales se elevaba a 43: los 7 miembros de la Diputación, 3 ex diputados forales, 11 representantes de fuerzas vivas⁴⁷ y 22 de los Ayuntamientos. Los representantes municipales se seguían eligiendo por merindades (6 Pamplona y Estella, 3 las restantes, y un representante del Ayuntamiento de Pamplona), realizándose la votación en cada Ayuntamiento y el escrutinio general por la Diputación, aunque el sistema se complicaba porque en cada merindad correspondía un tercio de la representación a cada uno de los tres grupos en que estaba organizada la elección de las entidades locales según el sistema corporativo del franquismo eufemísticamente bautizado como "democracia orgánica". Votaban separadamente los concejales representantes de cabezas

⁴⁶ Los textos están recogidos en Víctor Manuel ARBELOA MURU, *Navarra ante los Estatutos. Introducción documental (1916-1932)*, ELSA, Pamplona, 1978.

⁴⁷ Desaparecían los representantes de la clase obrera y de la ganadería, que cedían sus puestos a dos representantes de los Colegios de Abogados, a dos de las "Clases Sanitarias" y a uno del Colegio Oficial del Secretariado Local.

de familia ("tercio familiar"), los representantes de organismos sindicales ("tercio sindical"), y finalmente los correspondientes al "tercio corporativo" eran elegidos por todo el Pleno.

Posteriormente, se introducirían modificaciones en la composición del Consejo por acuerdos de la Diputación de 25 de enero de 1967 (incrementando el número de vocales a 45, añadiendo a las fuerzas vivas⁴⁸ un vocal más nombrado por la Universidad de Navarra y un representante municipal más nombrado por el Ayuntamiento de Tudela) y de 25 de enero de 1974. En esta última fecha el número de vocales del Consejo Foral queda fijado en 57: 7 diputados y 3 ex diputados forales, 12 representantes de fuerzas vivas, 3 del Consejo de Trabajadores, 3 del Consejo de Empresarios y 29 de los Ayuntamientos (6 por cada una de las tres merindades de mayor población, y 3 por las otras dos, más 5 por los Ayuntamientos de mayor población en cada merindad). Con esta composición llegaría hasta su desaparición en 1979.

2.3. El Parlamento Foral.

2.3.1. *La transición en Navarra.*

Tras la muerte de Franco en 1975 se abre en España el proceso de transición a la democracia que tiene como principales hitos el referéndum de la Ley para la Reforma Política de 15 de diciembre de 1976, las primeras elecciones generales pluripartidistas de 15 de junio de 1977 y la elaboración del proyecto de Constitución que -tras el referéndum de 6 de diciembre de 1978- es promulgada el 27 de diciembre de 1978. Navarra en esa época vive su propia transición ya que, además del debate general sobre el acceso a un régimen constitucional y democrático, se desarrolla otro específico sobre la reforma del régimen foral y su adaptación a la nueva realidad constitucional.

La Diputación Foral de Navarra, que había sido renovada en 1974, quedó dividida en dos grupos enfrentados, uno mayoritario y conservador que se resistía a cualquier reforma de la *Ley Paccionada* de 1841, y otro minoritario y reformista que defiende la democratización del régimen foral. Tras las elecciones de junio de 1977 los diputados y senadores elegidos y los partidos políticos que han concurrido a los comicios se unen a la exigencia de democratización de las instituciones forales como paso previo a una actualización del régimen foral, para la cual se duda entre la denominación de reintegración o mejoramiento foral. Se maneja la idea de una renovación del Consejo Foral que, elegido por

⁴⁸ Un representante de la industria y otro del comercio elegidos por la Cámara Oficial de Comercio e Industria; uno de la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana; uno de la Unión Territorial de Cooperativas del Campo; uno de la Cámara Oficial Sindical Agraria; uno del Colegio Oficial del Secretariado Local; uno de la Universidad de Navarra; dos de los Colegios de Abogados; dos de las "Clases Sanitarias" elegidos por los Colegios Oficiales de Médicos, Farmacéuticos, Veterinarios y Practicantes; y uno de asociaciones profesionales y culturales.

sufragio universal, debiera constituirse en un verdadero órgano parlamentario con facultades de control sobre la Diputación.

El debate se complica dado el enfrentamiento de unas fuerzas políticas y otras sobre si Navarra debe o no formar parte del régimen preautonómico del País Vasco en unión de las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. Esta cuestión finalmente se resuelve mediante sendos acuerdos del Gobierno con el Consejo Parlamentario de Navarra (integrado por los diputados y senadores elegidos por Navarra) y la Asamblea de Parlamentarios Vascos que se concluyen el 30 de diciembre de 1977. Como resultado de los mismos se aprueban dos normas:

- a) El Real Decreto-Ley 1/1978, de 4 de enero, que instituye el Consejo General del País Vasco. Su art. 1 dispone que *“las provincias o territorios de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya decidirán libremente su plena incorporación al Consejo General a través de sus Juntas Generales o, en el caso de Navarra, del organismo foral competente”*. Su Disposición Final Segunda establecía que *“El Gobierno queda también autorizado, en igual plazo, para reformar, sobre la base del respeto al régimen foral vigente, el Real Decreto 1161/1977, de 2 de junio, por el que se regula la organización y funcionamiento de las Juntas Generales de Álava y para modificar la composición y atribuciones del Consejo Foral de Navarra, de acuerdo con su Diputación Foral”*.
- b) El Real Decreto-Ley 2/1978, de 4 de enero, sobre procedimiento para decidir la incorporación de Navarra al Consejo General del País Vasco. Esta disposición contaba con dos artículos: *“Artículo 1. El Gobierno, de acuerdo con la Diputación Foral de Navarra, determinará el Órgano foral competente a quien corresponde la decisión a que se refiere la disposición transitoria 1.ª del Decreto-ley 1/1978. Artículo 2. En el caso de que el Órgano foral competente decidiese aprobar la presencia de Navarra en el Consejo General del País Vasco, será necesario, para que tal acuerdo alcance validez, que esta decisión sea ratificada por el pueblo navarro mediante consulta popular directa a través del procedimiento y en los términos que determine el Gobierno de acuerdo con la Diputación Foral”*.

En el acuerdo suscrito por el Gobierno y el Consejo Parlamentario se establecía que el contenido de este Real Decreto-Ley se incorporaría al proyecto constitucional en trámite como disposición adicional⁴⁹. Finalmente, acabaría constituyendo la base de la Disposición Transitoria Cuarta de la vigente Constitución española⁵⁰.

⁴⁹ El texto de este acuerdo puede consultarse en Joaquín GORTARI UNANUA, *La transición política en Navarra, 1976-1979*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1995, volumen I, págs. 232 y 233.

⁵⁰ Su texto es el siguiente: *“1. En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen Autonómico vasco que le sustituya, en lugar de lo que establece el artículo 143 de la Constitución, la iniciativa corresponde al Órgano Foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que lo componen. Para la validez de dicha iniciativa será preciso, además, que la decisión del Órgano Foral competente sea ratificada por referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos. 2. Si la iniciativa no prosperase, solamente se podrá reproducir la misma en distinto período de mandato del Órgano Foral competente, y en todo caso cuando haya transcurrido el plazo mínimo que establece el artículo 143”*.

Tras una tortuosa y larga negociación a tres bandas entre el Gobierno, el Consejo Parlamentario y la Diputación Foral, la cual finalmente cede a que se impulse la democratización foral, a fines del año 1978 el Ministerio del Interior remite un proyecto de Real Decreto a la Diputación que ésta somete a debate del Consejo Foral⁵¹. Se establecía una "Asamblea Foral" elegida por sufragio universal a través de las merindades, integrándose la Diputación a través de los primeros candidatos de las listas más votadas, y se atribuía a esa Asamblea expresamente la consideración de "las cuestiones que afecten a la integridad, garantía y desarrollo del régimen foral", la definitiva distribución de funciones entre las instituciones forales y la decisión que los Reales Decretos-Ley de 4 de enero atribuirían al "órgano foral competente". El 25 de enero de 1979 se firmó el acuerdo que establecía el texto definitivo entre la Diputación y el Gobierno y que fue promulgado como Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, sobre elecciones locales y ordenación de las instituciones forales de Navarra.

2.3.2. La reordenación de las instituciones forales.

El propio preámbulo del Real Decreto 121/1979 define su contenido a través de la afirmación de que "el Gobierno y la Diputación estiman que el contenido de este Real Decreto constituye un «mejoramiento» o actualización del régimen foral de Navarra en su aspecto institucional, que habrá de ser completado con las propuestas que en su caso pueda formular en su día el Parlamento Foral y con aquellas otras competencias que, además de las actuales, pueda asumir la Diputación Foral de Navarra". Es decir, la reordenación institucional supondría un primer paso del proceso de actualización foral.

El contenido más importante del Real Decreto era la creación del Parlamento Foral de Navarra (esta era la denominación preferida por la Diputación frente a la de "Asamblea Foral" inicialmente propuesta por el Ministerio) que venía a sustituir al anterior Consejo Foral y que tendría el carácter de "órgano foral competente" a los efectos de los Reales Decretos-Ley de 4 de enero de 1978.

El Parlamento Foral, compuesto por setenta miembros, sería elegido por sufragio universal el mismo día de las elecciones municipales. La circunscripción electoral serían las merindades históricas, con la salvedad de que la de Pamplona se dividía en dos, el término municipal de Pamplona y el resto de la merindad. Cada distrito electoral elegiría un mínimo de cinco miembros y los cuarenta restantes se distribuirían en proporción a la población⁵². La duración del mandato sería la misma que la Ley de Elecciones Locales establecía para los diputados provinciales, esto es, cuatro años.

⁵¹ Se puede consultar en GORTARI UNANUA, *La transición...* citada, volumen II, pág. 767 y siguientes.

⁵² El reparto de esos cuarenta escaños por merindades se realizó mediante una circular del Gobierno Civil de Navarra publicada en el BON n.º 15, de 2 de febrero de 1979, y la distribución final de los 70 miembros del Parlamento Foral quedó como sigue: Estella 10, Olite 9, Pamplona-Ciudad 18, Pamplona-Resto 13, Sangüesa 9 y Tudela 11.

El Parlamento Foral de Navarra, además de las funciones como “*órgano foral competente*”, asumía las competencias que hasta entonces correspondían al Consejo Foral y específicamente el Real Decreto le atribuía la aprobación de las siguientes materias que debía someterle la Diputación Foral de Navarra en todo caso:

1. Las cuestiones que afecten a la integridad, garantía y desarrollo del régimen foral.
2. Los presupuestos y la rendición anual de cuentas.
3. La emisión de deuda y de empréstitos, así como la constitución de garantías o avales.
4. Las normas relativas al sistema fiscal de Navarra.
5. Los planes de fomento de interés general para Navarra.
6. Los pactos y convenios que hayan de formalizarse por la Diputación Foral con el Estado o con cualquiera de sus organismos autónomos.
7. Cualesquiera otras actuaciones de rango normativo respecto a competencias propias de la Diputación Foral y que no sean las estrictamente reglamentarias en desarrollo de aquellas.

De forma expresa 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”*.

Se contenían en el Real Decreto unas mínimas normas de organización: el Parlamento funcionaría en pleno y en comisiones, una de las cuales sería la Cámara de Asuntos Municipales; se elegiría de entre sus miembros un presidente por mayoría absoluta en primera convocatoria o mayoría simple en segunda. Se disponía la reinstauración como órgano del Parlamento Foral de la Cámara de Comptos con una composición de carácter técnico y a la que correspondería el examen y censura de las cuentas de la Diputación Foral con carácter previo a su aprobación por el Parlamento.

Además de la regulación del nuevo Parlamento Foral el Real Decreto modificaba la forma de elección de la Diputación Foral. Se mantenía su composición de siete individuos nombrados por las cinco merindades históricas, uno por cada una de las tres de menor población de residentes y dos por las de mayor, Pamplona y Tudela (ésta sustituía a Estella). Serían elegidos diputados por cada merindad el primero o primeros de la lista o listas que en cada una de ellas hubiera obtenido mayor número de votos en las elecciones al Parlamento Foral, los dos correspondientes a la merindad de Pamplona se repartirían entre los dos distritos electorales en que se dividía. Es decir, los diputados serían también miembros del Parlamento Foral. El Presidente de la Diputación sería elegido por los diputados de entre ellos por mayoría absoluta en primera convocatoria y por mayoría simple en segunda.

2.3.3. Naturaleza jurídica del Parlamento Foral.

Pese a su nombre, el Parlamento Foral no constituía una verdadera cámara legislativa propia de un sistema parlamentario. Le faltaban algunas características esenciales para ello:

- a) Carecía de potestad legislativa, pese a que tenía atribuida una potestad normativa de naturaleza peculiar. A este respecto, la Sala de la Audiencia Territorial de Pamplona en Sentencia de 5 de mayo de 1983, confirmada por Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 1985 (RJ 1986/977) sentó la siguiente doctrina: *“Si bien desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica sobre Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra el Parlamento ha adquirido la categoría de Asamblea legislativa, con potestad para crear normas con carácter de leyes formales, llamadas leyes forales, sujetas únicamente al control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional (artículos 20 y 37 de dicha Ley), no puede sin embargo afirmarse que tuviera esa misma calidad con anterioridad, por cuanto el Decreto paccionado de 26 de Enero de 1979, sobre ordenación de las instituciones forales de Navarra, le atribuyó las competencias que tenía el Consejo Foral Administrativo, es decir, la intervención en aquellas materias de mayor trascendencia o importancia atribuidas a la Diputación Foral, con la distinción o matiz diferencial de que la aprobación del Parlamento Foral era necesaria para la entrada en vigor de los Acuerdos de la Diputación, mientras que el Consejo Foral era Órgano consultivo, excepto en materia municipal, en la que se requería la previa aprobación del Consejo para la entrada en vigor de los acuerdos, como garantía de la autonomía de los Ayuntamientos, según se desprende del examen de los apartados 1.º y 10.º de la Circular de 16 de Julio de 1898, del artículo 2.º del Acuerdo o Reglamento de 5 de Febrero de 1949 y del artículo 3.º del Decreto de 26 de Enero de 1979; de modo que al tener el Parlamento Foral, entonces, la misma intervención que con anterioridad tuviera el Consejo Foral, respecto de aquellas materias de mayor trascendencia propias de la competencia de la Diputación, y por tanto de carácter administrativo, sin que la previa aprobación por el Parlamento, para la entrada en vigor de los Acuerdos o propuestas, cambiara el carácter administrativo de los mismos, es claro que forzosamente ha de decaer la incompetencia de jurisdicción alegada”.*

No obstante el carácter administrativo de las normas que aprobaba el Parlamento Foral, debemos tener en cuenta algunas singularidades derivadas del régimen foral que llevan a relativizar la distinción entre norma legal y reglamentaria. Según explica el Tribunal Supremo en Sentencia de 30 de septiembre de 1995 (RJ 1995/6856), *“sólo después de las elecciones de 8 de mayo de 1983 y sesión constitutiva del Parlamento Foral de Navarra de 8 de junio de 1983, se puso en marcha el sistema institucional previsto en el Amejoramiento de 1982 (Ley Orgánica de 10 agosto 1982). El Parlamento Foral anterior a esta fecha no reviste caracteres de poder legislativo al haber sido creado por un simple Real Decreto (RD 121/1979, de 26 enero, en base*

a la Ley de Elecciones Locales de 17 julio 1978); su nombre (Parlamento) es honorario, como heredero del antiguo Consejo Foral Administrativo de Navarra, órgano de carácter predominantemente consultivo. Ello, evidentemente, no significa que Navarra careciese de sistema tributario propio, sino que por el contrario, el mismo fue respetado tanto por la Ley paccionada de 16 agosto 1841, como por la Disposición Adicional Primera de la Constitución de 1978, siendo afirmada expresamente la continuidad histórica del derecho Foral en el art. 2 de la LORAFNA. La conclusión obvia es que en Navarra no se podía cumplir el principio de reserva legal con anterioridad a 1983, por carecer Navarra de un órgano legislativo propio, por lo que la Diputación Foral conservó hasta esa fecha el carácter de representante legal del territorio histórico de Navarra, asumiendo la titularidad de las competencias que el régimen paccionado atribuía a nuestra Comunidad. La tesis del recurrente significaría una grave quiebra del sistema tributario navarro, pues sería una vía indirecta de negación de su autonomía foral con anterioridad a 1983”.

El Tribunal Superior de Justicia de Navarra en Sentencia de 9 de febrero de 1998 (JT 1998/595), entre otras, ha añadido lo siguiente: *“esta Sala ha tenido ya ocasión de pronunciarse sobre las relaciones entre las Normas preautonómicas (como es la Norma sobre Reforma de las Haciendas Locales de 1981) y las disposiciones reglamentarias de la Diputación Foral. Entre ambas existe, como sin duda es sabido, la misma articulación que entre la Ley y el Reglamento, de forma que las exigencias materiales del principio de reserva de ley se cumplían también en el régimen preautonómico, a pesar de que en ese momento no existiera en Navarra un órgano con poder de emanar leyes. El órgano representativo («Parlamento Foral») hacía las veces de poder legislativo a efectos del cumplimiento de las exigencias sustantivas de la reserva de ley, cuyas exigencias formales no eran, como hemos dicho, aplicables, pues en otro caso difícilmente se hubiera podido respetar los derechos históricos de Navarra, como ordena la Disposición Adicional 1.ª de la Constitución Española”.* En Sentencia n.º 739/2000, de 28 de abril (JT 2000/979), y en relación con la misma cuestión este mismo tribunal explica que *“La aplicación de categorías de Derecho Constitucional clásico, incorporadas a la Constitución Española de 1978, como son relativas a la organización de los poderes del Estado y a la elaboración de las leyes, al estudio de las normas e instituciones del Derecho Foral de Navarra no sirve para la comprensión y catalogación de estas de conformidad con su origen y evolución históricas, y puede llevarnos a conclusiones comparativas no ajustadas a la verdadera naturaleza del peculiar sistema de fuentes de esta Comunidad”.*

Como señala RÁZQUIN LIZARRAGA⁵³ refiriéndose al Parlamento Foral: *“frente a quienes abogan bien por su carácter de órgano administrativo bien por su naturaleza legislativa, se advierte una conformación simbiótica entre ambos caracteres, administrativo y legislativo, al reunir notas propias de esas dos naturalezas: era un órgano singular”.* Y añade después: *“de esa naturaleza singular*

⁵³ José Antonio RÁZQUIN LIZARRAGA, *Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1989, pág. 218 y siguientes.

*de la institución se derivó la peculiaridad de sus normas. La producción normativa del Parlamento Foral escapaba de la simple naturaleza reglamentaria, pero no reunía un carácter legislativo formal. Sus normas participaban de unos caracteres específicos que las hacían singulares: no eran disposiciones con rango formal de ley, pero tampoco meras disposiciones reglamentarias, cuyo dictado competía, además, a otro órgano, la Diputación Foral (artículo 3.2.7 del Real Decreto 121/1979); equivalían en ocasiones a normas estatales de rango de Ley, por lo que en tales casos concurría una naturaleza materialmente legislativa; cubrían la reserva de Ley, cuando esta función normativa se conectaba con los derechos históricos, en virtud de la disposición adicional primera de la Constitución española; se dictaban en ejercicio de facultades forales vedadas al legislador estatal; y, en último término, eran fiscalizables jurisdiccionalmente*⁵⁴. En suma, parece que las normas aprobadas por el Parlamento Foral en ocasiones eran algo más que reglamentos pero siempre menos que leyes⁵⁵.

- b) Carecía del régimen de inviolabilidad propio de las cámaras parlamentarias y de la inviolabilidad e inmunidad de sus miembros. Ninguna previsión se hizo en el Real Decreto 121/1979 ni en ninguna otra norma, y en esas fechas en que no existían todavía otras asambleas legislativas autonómicas el ordenamiento penal y procesal no disponía nada al respecto. Hasta la Ley Orgánica 2/1981, de 4 de mayo, no se incorporó un nuevo art. 160 bis al Código Penal por el cual la protección frente a atentados contra las Cortes Generales o el Consejo de Ministros se extendió a las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, los consejos de gobierno de las mismas y sus miembros.

La ausencia de un régimen de inmunidad posibilitó que el 30 de agosto de 1980 el vicepresidente primero del Parlamento Foral fuera detenido a consecuencia de unas declaraciones efectuadas en una sesión de la Comisión de Derechos Humanos, aunque posteriormente no llegara a ser procesado.

- c) Carecía también de iniciativa legislativa, ya que estaba reservada a la Diputación por el art. 3 del Real Decreto 121/1979. Aunque hay que señalar que en la práctica el Parlamento Foral trató de paliar esta carencia a través de la aprobación de mociones en las cuales rogaba a la Diputación el envío de determinados proyectos normativos, y su actividad normativa

⁵⁴ A este respecto, el Tribunal Supremo en Sentencia de 3 de diciembre de 1986 (RJ 1986/7106) afirmaba: "por el Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, también paccionado, que regulaba una situación transitoria y establecía la ordenación de las instituciones peculiares, se creó el Parlamento, con las mismas competencias del Consejo Foral, cuya sanción de ciertas disposiciones generales de la Diputación se extendía a todas ellas, cualesquiera que fuere su ámbito o su contenido (art. 3.º). El Parlamento así configurado, no obstante su equívoca denominación, incongruente con su estructura y funciones, era pues un órgano administrativo, sucesor universal de aquel Consejo, sin capacidad para hacer leyes. En consecuencia, carece de tal rango la titulada «Norma del canon sobre producción de energía eléctrica» aprobada por la Comisión de Urgencia Normativa de dicho cuerpo parlamentario en su sesión del 24 de noviembre de 1981. Es por tanto una disposición general cuyo nivel inferior al legal permite su enjuiciamiento en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (art. 1.º de su Ley reguladora) y no ante el Tribunal Constitucional".

⁵⁵ Véase Pablo SÁNCHEZ-OSTIZ GUTIÉRREZ, *Principio de legalidad penal y normas de los Territorios Históricos*, Revista Jurídica de Navarra n.º 18, julio-diciembre 1994, que pone de manifiesto en relación con los Territorios Históricos del País Vasco una dificultad análoga de conciliar las estrictas exigencias derivadas del principio de legalidad con las peculiaridades forales.

llegó a ser muy importante: 87 “normas” hasta la aprobación del Amejoramiento del Fuero, y 35 leyes forales después de ella.

- d) Carecía de facultades en cuanto a la formación y cese de la Diputación. Ésta no necesitaba de la confianza del Parlamento, pues tenía su propio sistema de elección mediante sufragio universal, y no podía ser derribada por moción de censura. Mediante Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de abril de 1984 (RJ 1984/2009) incluso se anuló un acuerdo del Parlamento Foral de 14 de abril de 1980 en el que se solicitaba la dimisión del presidente de la Diputación alegando lo siguiente: *“el Parlamento Foral de Navarra, en el actual momento histórico, carece de competencia para dictar un acuerdo del alcance del que se fiscaliza y ello porque los preceptos transcritos demuestran que en la presente regulación de las Instituciones Públicas Forales de Navarra, no sólo no está previsto el voto de censura política de la Cámara Legislativa, determinante de la dimisión de los miembros del ejecutivo, que es propio de las formas parlamentarias de gobierno, sino que incluso ha de entenderse expresamente excluido, puesto que el órgano corporativo y colegiado que constituye la Diputación Foral no resulta de la voluntad del Parlamento Foral, que en absoluto interviene en su designación, sino de la voluntad popular que directamente lo elige por sufragio universal y secreto -art. 8 párr. 2.º Decreto 121/1979-, al mismo tiempo que al Parlamento Foral; de modo que la legitimidad de la Diputación Foral y de los Diputados, es tanta como la del Parlamento Foral, y la de sus parlamentarios, y por eso ni aquél, ni éstos, puedan revocarla, destituir a los Diputados, ni exigir, ni tratar de provocar su dimisión”*. Aunque las funciones atribuidas al Parlamento Foral permitían cierta capacidad de control sobre la actividad de la Diputación, se hallaban muy lejos de las propias del régimen parlamentario.

Pese a este carácter administrativo el Parlamento Foral sí recibió alguna atribución de facultades que le equiparaban a las asambleas legislativas autonómicas. En particular, la posibilidad de plantear recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia en virtud de la Disposición Transitoria Quinta de la LOTC⁵⁶.

2.3.4. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral.

Conforme a las disposiciones del Real Decreto 121/1979 el 3 de abril de 1979 se eligen el nuevo Parlamento Foral y la nueva Diputación Foral cuya principal misión será la de culminar el proceso de actualización del régimen foral. En este

⁵⁶ STC n.º 94/1985, de 29 de julio: *“El reconocimiento, de los derechos históricos de los territorios forales -entre los que se encuentran indiscutiblemente Navarra- y de su régimen foral, contenidos en la disposición adicional 1.ª de la Constitución; el mantenimiento, en el apartado 2 de la disposición derogatoria de la misma, de la vigencia en Navarra de la ley de 25 de octubre de 1839 que confirmó sus Fueros, y la promulgación del Real Decreto 121/1979, de 26 de enero sobre elecciones locales y ordenación de las Instituciones Forales de Navarra -que inicia el proceso de reintegración y mejoramiento de su régimen foral- avala suficientemente la previsión singular contenida en la disposición transitoria 5.ª de la LOTC”*.

sentido se puede afirmar que el Parlamento Foral constituyó un órgano instrumental y transitorio en orden a dotar a Navarra, entre otros extremos, de una verdadera cámara legislativa. El 8 de junio de 1979 la Diputación Foral acordó formalmente el inicio de conversaciones con el Gobierno para la negociación de la actualización foral y el siguiente día 12 su presidente mantuvo una primera entrevista con el presidente del Gobierno. Pero no es hasta diciembre de 1980 que se nombran sendas comisiones negociadoras ya que previamente se desarrolla en el Parlamento Foral el debate sobre las bases que la parte navarra debe llevar a esa negociación. En noviembre de 1979 el Pleno del Parlamento recaba de la Diputación la presentación antes de fin de año de un proyecto de bases para la reintegración foral, y antes del 31 de enero una propuesta sobre distribución de funciones, composición y forma de elección de las instituciones forales.

El 29 de diciembre la Diputación aprueba unas bases de negociación para el mejoramiento del fuero que remite al Parlamento⁵⁷. Se trata de integrar en el régimen foral las competencias que ejerce el Estado en territorio foral y que no son inherentes a la unidad constitucional; se definen cuáles son esas funciones inherentes a la unidad constitucional, tomadas del art. 149 de la Constitución –precepto que delimita las competencias del Estado- y se atribuyen a Navarra las demás; asimismo se reafirma el sistema de convenio económico y el principio del pacto –con ratificación por las Cortes- para formalizar el mejoramiento. En lo que aquí más interesa, la base 4.^a preveía lo siguiente: *“El Parlamento Foral de Navarra ejercerá las funciones legislativas que correspondan a las materias de competencia foral. Asimismo, las competencias legislativas reservadas por la Constitución a las Asambleas de las Comunidades Autónomas, o la delegación legislativa que pueda establecerse en las leyes orgánicas o en virtud de lo dispuesto en el artículo 150 de la Constitución, se entenderán referidas al Parlamento Foral de Navarra”*.

El 28 de febrero de 1980 la Diputación remite otra propuesta sobre funciones, composición y elección de las instituciones forales⁵⁸. El texto establece como poderes forales al Parlamento, la Diputación y su Presidente. Las relaciones entre Diputación –órgano ejecutivo- y Parlamento –órgano legislativo- son las propias del sistema parlamentario: el Parlamento elige y controla al ejecutivo. El Parlamento se compone de 70 miembros elegidos por sufragio universal tomando las merindades como circunscripción electoral –separando la ciudad de Pamplona del resto de su merindad, como en el Real Decreto 121/1979- y sólo se disuelve al finalizar su mandato de cuatro años o si no logra elegir un presidente del ejecutivo por mayoría absoluta. El Presidente de la Diputación, elegido por y entre los miembros del Parlamento, nombraría al resto de diputados forales, que serían entre siete y once.

⁵⁷ BOPN n.º 0-3, de 17 de septiembre de 1981.

⁵⁸ BOPN n.º 3, de 18 de marzo de 1980.

A partir de mayo de 1980 se discuten en comisión las enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios a las bases sobre mejoramiento⁵⁹. El dictamen de la Comisión de Régimen Foral⁶⁰ fue elevado al Pleno del Parlamento Foral y quedó aprobado el 1 de julio de 1980⁶¹. En él se eliminaba la disposición referente al Parlamento Foral que contenía el proyecto de la Diputación.

En septiembre de 1980 se inicia el debate en comisión de las enmiendas a la propuesta sobre las instituciones forales⁶². El dictamen aprobado en comisión⁶³ se somete al pleno del Parlamento y queda aprobado el 13 de noviembre de 1980 como "Bases sobre elección, composición y funciones de las Instituciones Forales"⁶⁴. Es en este texto donde se contiene una completa regulación del Parlamento Foral, al que se atribuye potestad legislativa y asimismo la aprobación de las cuestiones que afecten a la integridad, garantía y desarrollo del régimen foral. Su elección será por sufragio universal, pero la composición y la forma de elección se remiten a una ley foral. Transitoriamente se dispone que cuente con 60 miembros y se elija en circunscripción única. Las relaciones del Parlamento con la Diputación eran las de un régimen parlamentario, incluyendo la moción de censura y la cuestión de confianza.

Una vez aprobadas ambas bases por el Parlamento Foral la primera reunión formal de las comisiones de negociación se celebró el día 19 de diciembre de 1980. El proceso de negociación se desarrolla entre enero de 1981 y febrero de 1982 y da como resultado un texto unificado. El 8 de marzo de 1982 se celebró el acto formal de firma del acuerdo por las dos comisiones negociadoras. El pleno del Parlamento Foral aprobó el texto el día 15 de marzo siguiente⁶⁵, y seguidamente el Gobierno remitió el proyecto a las Cortes Generales que lo tramitaron mediante el procedimiento de lectura única quedando aprobado el 26 de julio de 1982 y promulgado como Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, publicándose en el BOE del día 16 de agosto.

Finalmente, según el art. 10 del Mejoramiento el Parlamento de Navarra (esta es la denominación definitiva, y aunque con un criterio historicista también se ha incluido la de Cortes de Navarra el uso de este segundo nombre no se ha hecho habitual), entre otras funciones, representa al pueblo navarro y ejerce la potestad legislativa. El art. 15 dispone que el número de miembros no será inferior a cuarenta ni superior a sesenta, quedando remitida su determinación a una ley foral y también la forma de elección atendiendo a criterios de representación propor-

⁵⁹ BOPN n.º 4, de 20 de marzo de 1980.

⁶⁰ BOPN n.º 23, de 26 de junio de 1980.

⁶¹ BOPN n.º 24, de 29 de julio de 1980.

⁶² BOPN n.º 10, de 10 de abril de 1980.

⁶³ BOPN n.º 31, de 30 de octubre de 1980.

⁶⁴ BOPN n.º 35, de 27 de noviembre de 1980.

⁶⁵ BOPN n.º 14, de 30 de marzo de 1982.

cional. Se regulan las relaciones con la Diputación Foral o Gobierno de Navarra sobre las bases del sistema parlamentario: elección del Presidente del ejecutivo y posibilidad de moción de censura o denegación de confianza. No obstante, no se preveía la disolución del Parlamento por el Presidente de la Diputación.

En suma, con el Amejoramiento del Fuero culminaba el proceso de creación de una auténtica cámara legislativa, el Parlamento de Navarra. No obstante, se establecía un régimen transitorio para el Parlamento Foral, en particular por la Disposición Transitoria 5.^a, que preveía la asunción de las facultades y competencias reconocidas en su texto con la única excepción de la presentación de la moción de censura. Esto es, el Parlamento Foral en sus últimos meses de existencia hasta su disolución por la convocatoria de elecciones en mayo de 1983 quedaba dotado también de potestad legislativa, variando de ese modo su naturaleza original.

3. El Parlamento de Navarra

- 3.1. El Parlamento de Navarra como institución foral**
 - 3.1.1. Personalidad jurídica, capacidad y responsabilidad
 - 3.1.2. La inviolabilidad del Parlamento
 - 3.1.3. La autonomía reglamentaria
 - 3.1.4. La autonomía administrativa
- 3.2. El sistema electoral**
 - 3.2.1. Las bases del sistema electoral
 - 3.2.2. La Ley Foral electoral
 - 3.2.3. Modificaciones del sistema electoral

3.1. El Parlamento de Navarra como institución foral.

El art. 10 del Amejoramiento del Fuero, que abre el Título I referido a las Instituciones Forales, dispone lo que sigue:

Artículo 10. Las Instituciones Forales de Navarra son:

- a) El Parlamento o Cortes de Navarra.
- b) El Gobierno de Navarra o Diputación Foral.
- c) El Presidente del Gobierno de Navarra o Diputación Foral.

Y el artículo siguiente hace la siguiente caracterización del Parlamento de Navarra: *“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”*.

Entre las funciones que se atribuyen al Parlamento resulta especialmente relevante la de defensa del régimen privativo de Navarra que comparte con la Diputación. Según el art. 24 del Amejoramiento, *“la Diputación velará especialmente por la defensa de la integridad del Régimen Foral de Navarra, debiendo dar cuenta al Parlamento de cualquier contrafuero que pudiera producirse”*.

El art. 31 precisa cuál es la relación entre el Parlamento y la Diputación: *“El Presidente y los Diputados Forales, responden solidariamente ante el Parlamento de su gestión política, sin perjuicio de la responsabilidad directa de los mismos en su gestión”*.

Como afirma PÉREZ CALVO⁶⁶, aunque las tres instituciones que cita el art. 10 son representativas del pueblo navarro, *“puede decirse que el órgano que representa en primera instancia a los navarros es el Parlamento. Ello le convierte en el órgano central de la vida política navarra, en torno al cual se organiza políticamente el pueblo de Navarra, y en el soporte institucional tanto del Gobierno como de su Presidente a los que, a través de la confianza parlamentaria, presta la legitimidad democrática de que el Parlamento está investido”*. Y añade este mismo autor: *“aunque el Parlamento recoge la tradición de las antiguas Cortes de Navarra, le separa de aquellas una diferencia fundamental. Aquellas Cortes eran estamentales mientras que el actual parlamento es elegido por todos los navarros con capacidad de voto en un plano de absoluta igualdad. Es decir, las antiguas Cortes constituían una asamblea medieval y las actuales son un Parlamento moderno y democrático”*. De esta naturaleza que el Amejoramiento del Fuero atribuye al Parlamento derivan las características que se analizarán a continuación.

No hay en el Amejoramiento del Fuero ninguna disposición específica sobre el lugar donde ha de establecerse la sede del Parlamento o de otras instituciones

⁶⁶ Alberto PÉREZ CALVO y Martín M.ª RÁZQUIN LIZARRAGA, *Manual de Derecho Público de Navarra*, 3.ª edición, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2007, pág. 187.

de Navarra, un contenido de los Estatutos de Autonomía exigido por el art. 147.1.c) de la Constitución y que en algunos casos fue objeto de polémica⁶⁷. La declaración de Pamplona como capital de Navarra (art. 8) y la inexistencia de cualquier controversia sobre que dicha ciudad deba albergar todas las instituciones forales agota esta materia.

3.1.1. Personalidad jurídica, capacidad y responsabilidad.

El principio de autonomía parlamentaria, que debe permitir la actuación libre de las cámaras impidiendo ser condicionadas por otras instituciones, deriva entre otros extremos en la posibilidad de ser titular de derechos patrimoniales, de ser parte en relaciones contractuales y en poder gestionar su propio personal. En la doctrina se ha venido discutiendo si ello lleva necesariamente al reconocimiento de la personalidad jurídica del Parlamento o sólo determinadas facultades de gestión de medios personales y materiales cuya titularidad puede corresponder a otras personas jurídicas a quien se imputan las relaciones jurídicas correspondientes (el Estado, la Comunidad Autónoma, la Administración Pública)⁶⁸. Esta cuestión no es sino derivación de otro debate más amplio en torno a la personificación de las instituciones públicas. En general la doctrina suele ser recelosa en admitir la personalidad jurídica separada de las cámaras parlamentarias⁶⁹.

Dentro de este debate se ha señalado por la doctrina que, conforme al art. 35 del Código Civil, son personas jurídicas "*las corporaciones, asociaciones y fundaciones de interés público reconocidas por la Ley*". Es decir, es necesaria una

⁶⁷ La mayoría de los Estatutos de Autonomía (Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Islas Baleares, La Rioja, Madrid y Murcia) fija expresamente la ciudad en la que tiene su sede la asamblea legislativa o, en general, las instituciones de la respectiva comunidad, mientras que otros (Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia y País Vasco) remiten la fijación de la sede a una ley. En todos los casos se ha fijado en la capital o en la misma ciudad que el ejecutivo autonómico, con la excepción de Murcia (la asamblea tiene su sede en Cartagena y el ejecutivo en Murcia) y de Canarias (la asamblea tiene su sede en Santa Cruz de Tenerife mientras que el ejecutivo se reparte entre esta ciudad y Las Palmas de Gran Canaria, compartiendo ambas ciudades la capitalidad). Navarra es el único caso, además del de las Cortes Generales, en que no hay fijación expresa de la sede de la cámara. Véase Jordi BARRAT I ESTEVE, *Problemas constitucionales de la determinación de las sedes de las asambleas parlamentarias autonómicas* en Francesc PAU I VALL (coord.), *Parlamento y Justicia constitucional*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Aranzadi, Pamplona, 1997, sobre las cuestiones que derivan de la remisión a la ley de la determinación de la sede.

⁶⁸ Ver Juan Antonio MARTÍNEZ CORRAL, *Asambleas legislativas: autonomía patrimonial y personalidad jurídica*, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario n.º 6, Valencia, 1998.

⁶⁹ Así, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, decimotercera edición, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2006, pág. 367 y siguientes, consideran que únicamente las Administraciones Públicas tienen personalidad jurídica, la cual no es predicable ni del Estado ni de los demás poderes públicos. Fernando GARRIDO FALLA, *Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho administrativo español*, Revista de Administración Pública n.º 87, enero-abril 1982, se posiciona a favor de la personalidad jurídica del Estado en cuyo nombre actúan los diversos poderes públicos entre los cuales la Administración tiene el mayor protagonismo por realizar la mayor parte de los actos de gestión que deben someterse a control. Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas*, Revista de Derecho Político n.º 9, 1981, propugna el atribuir a las Cortes personalidad "*a los efectos exclusivos de su gestión interna*", una medida de carácter instrumental, vectorial o parcial.

ley que otorgue la personalidad y no hay ninguna que lo haya hecho expresamente en cuanto a las cámaras legislativas. Este argumento presenta al menos dos puntos débiles, uno con carácter general y otro predicable específicamente del Parlamento de Navarra. El primero es que, como se expone en el apartado 4.1.2 de este trabajo, los reglamentos parlamentarios tienen reconocida fuerza de ley por lo cual de los mismos podría derivar el reconocimiento de la personalidad jurídica de las cámaras (aunque algunos autores reclaman una ley formal). El segundo es que en Navarra a efectos del otorgamiento de personalidad jurídica es de aplicación lo que dispone su Compilación de Derecho Civil o Fuero Nuevo, que es una norma más generosa que el Código Civil en cuanto a la concesión de personalidad jurídica y que no ha venido exigiendo ley formal en todo caso. Su Ley 42 dispone que *"La Diputación Foral de Navarra, persona jurídica de Derecho público plena y autónoma, puede otorgar o reconocer personalidad jurídica como corporación, asociación o fundación a cualesquiera instituciones o servicios que radiquen en Navarra, creados o reconocidos por la misma Diputación"*. Esta referencia en su redacción original a la Diputación Foral en la actualidad hay que entenderla hecha a la Comunidad Foral de Navarra, que sucede a aquélla en todos sus derechos y obligaciones como corporación local según reza la Disposición Adicional Tercera del Amejoramiento del Fuero⁷⁰. Quien hoy atribuye personalidad jurídica es la Comunidad Foral, no ya la Diputación Foral, pero ni antes ni ahora el Fuero Nuevo exige una ley para ello.

La Comunidad Foral ha visto reconocida su personalidad jurídica aunque tampoco haya una norma que la atribuya explícitamente. Como señala DE PABLO CONTRERAS⁷¹, la da por supuesta la mencionada Disposición Adicional Tercera del Amejoramiento del Fuero, y también la Transitoria Cuarta en su apartado cuarto que prevé la transferencia de bienes y derechos a la Comunidad Foral. La supone también la Ley 47 del Fuero Nuevo (en la redacción dada por Ley Foral 5/1987, de 1 de abril), que prevé que cuando se extinga una fundación sin haberse previsto el destino de sus bienes los adquirirá la Comunidad Foral, y también la Ley 304 que le confiere la con-

⁷⁰ La Ley Foral 5/1987, de 1 de abril, que modificó diversos preceptos del Fuero Nuevo, también lo entiende así ya que en aquellos de entre los modificados que aludían a la Diputación Foral (leyes 47 y 304) sustituyó tal expresión por la de Comunidad Foral. No sería convincente atribuir hoy la personalidad jurídica de la antigua Diputación Foral al Gobierno de Navarra, institución a la que se atribuyen ambas denominaciones; conforme al art. 2 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, *"la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa con personalidad jurídica única para el cumplimiento de sus fines, sin perjuicio de la que tengan atribuida sus organismos públicos y otros entes dependientes de ella"*. La personalidad no se predica del Gobierno, sino de la Administración, respecto de la cual el Gobierno no es sino su órgano superior. Los organismos públicos, en virtud de lo que dispone el art. 99, tienen personalidad jurídica por separado. En paralelo con el debate ya aludido sobre si la personalidad jurídica es predicable del Estado o de la Administración General del Estado, puede polemizarse sobre si la Administración de la Comunidad Foral es una persona jurídica por sí misma o si únicamente actúa amparada en la personalidad de la Comunidad Foral. Sin pretender agotar aquí la cuestión, entendemos que no hay inconveniente en predicar la personalidad tanto de una como de la otra. Véanse las reflexiones que, sobre las ideas expuestas por GONZÁLEZ NAVARRO, se contienen al final de este apartado 3.1.1.

⁷¹ Pedro DE PABLO CONTRERAS, *Curso de Derecho Civil Navarro*, Tomo I, EUNSA, Pamplona, 1990, págs. 463 y siguientes.

dición de sucesora legal a falta de otros sucesores. Que la Comunidad Foral está dotada de personalidad jurídica es afirmado expresamente por el Tribunal Constitucional en Sentencia n.º 16/1984, de 6 de febrero, fundamento jurídico cuarto⁷².

Hay que tener en cuenta que algunos Estatutos de Autonomía han reconocido expresamente la personalidad jurídica de las respectivas Comunidades (Castilla-La Mancha, art. 1.3, y en su primitiva redacción los de Castilla y León, art. 1.3 y Cantabria, art. 33), y que también el Tribunal Constitucional ha afirmado que las Comunidades Autónomas son "*corporaciones públicas de base territorial y naturaleza política*" (Sentencia n.º 25/1981, de 14 de julio), sin duda en referencia al art. 35 del Código Civil. Implícitamente el Tribunal Constitucional viene reconociendo la personalidad jurídica de las Comunidades Autónomas en cuanto al derecho de acceso a la jurisdicción (Sentencia n.º 201/2002, de 28 de octubre) o a la posibilidad de ejercicio de la acción popular (Sentencia n.º 8/2008, de 21 de enero, entre otras).

No hay una norma que expresamente declare la personalidad jurídica del Parlamento de Navarra, al igual que sucede habitualmente con las cámaras legislativas en nuestro país⁷³. Aunque sería posible suponer que las relaciones jurídicas en las que interviene pueden imputarse a la Comunidad Foral, su personalidad jurídica se halla reconocida implícitamente en diversos preceptos. La Disposición Adicional Segunda del RPN afirma en su apartado 1 que "*el Parlamento de Navarra tendrá plena capacidad jurídica con sujeción a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico*". Como señala MARTÍNEZ CORRAL⁷⁴, esta declaración que va más allá de lo que usualmente contienen otros reglamentos parlamentarios supone la atribución de personalidad al Parlamento de Navarra ya que implica aptitud para ser titular de derechos y obligaciones y sujeto activo o pasivo de relaciones jurídicas.

Entre las leyes forales que dan por supuesta la personalidad jurídica del Parlamento podemos señalar la vigente Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra en su art. 7.1: "*El Parlamento de Navarra tiene autonomía patrimonial correspondiéndole, con sometimiento a lo establecido en esta Ley Foral, el pleno ejercicio de todas las facultades dominicales sobre los bienes y derechos que adquiera. Los actos que incidan sobre dichos bienes y derechos se inscribirán en el Inventario General de Bienes y Derechos de la Comunidad Foral de Navarra*". Asimismo la Ley

⁷² También se pronuncia en tal sentido Aurelio GUAITA, *La Administración de la Comunidad Foral de Navarra*, Revista Española de Derecho Constitucional n.º 12, septiembre-diciembre 1984.

⁷³ Como excepción, algunos parlamentos autonómicos han aprobado normas donde se atribuyen personalidad jurídica. Así, el art. 1 del Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid (Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid n.º 19, de 23 de enero de 2002): "*La Asamblea de Madrid tiene autonomía en la organización de su gobierno y régimen interior y goza de personalidad jurídica propia en la gestión administrativa, económica, financiera y de personal, así como en las demás funciones que le estén legalmente atribuidas, rigiéndose por lo dispuesto en el presente Reglamento*". En términos similares el art. 1 de las Normas de Gobierno Interior del Parlamento de Canarias (Boletín Oficial de Canarias n.º 206, de 22 de octubre de 2003).

⁷⁴ MARTÍNEZ CORRAL, *Asambleas...* citada, págs. 273-274.

Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, que lo incluye en su art. 2 entre las personas y entidades sometidas a sus disposiciones⁷⁵. Estas normas y las facultades que atribuyen al Parlamento se analizan con más detalle en el apartado 7.7 de este trabajo al tratar de su gestión económica y patrimonial.

En cualquier caso, como ha señalado GONZÁLEZ NAVARRO⁷⁶, más importante que atribuir o no personalidad jurídica a un ente interesa conocer el régimen jurídico concreto de cada uno. Son tan distintas las situaciones que se cobijan tras la misma etiqueta de "persona jurídica" que este autor prefiere hablar de "*una escala de la personalidad pública*", considerando ésta como una mera opción organizadora dentro de la cual cabe una personalidad plena (Estado, Comunidades Autónomas, entes locales), una personalidad semiplena (organismos autónomos, mancomunidades), una titularidad orgánica cualificada (órganos administrativos especiales) o una titularidad orgánica simple. Esta doctrina ha sido acogida en la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de julio de 1986 (RJ 1986/5549): "*en último término, la personificación es sólo una alternativa organizadora que ni siquiera es suficientemente identificadora. No hay, en efecto, en el Ordenamiento español una regulación de la persona jurídica en virtud de la cual baste con invocar ese sintagma para que sepamos qué régimen jurídico hay que aplicar. Este se articula para cada caso, de manera que más que de persona jurídica cabe hablar -en plural- de personas jurídicas, y el régimen jurídico de la personalidad es gradual, -de manera que incluso organizaciones formalmente no personificadas ostentan en la práctica atributos de que carecen otras organizaciones que sí tienen personalidad*". En parecido sentido SANTAMARÍA PASTOR⁷⁷ ya advertía de que su propuesta de reconocer personalidad jurídica a las cámaras parlamentarias en cuanto a la gestión interna la hacía "*no concibiendo la personalidad como una hipótesis naturalista, sino como una pura técnica operativa*".

Admitiendo, como hace GONZÁLEZ NAVARRO⁷⁸, que las organizaciones públicas, personificadas o no, no son sino subsistemas de un mismo sistema, que todas se hallan relacionadas entre sí en términos que permiten su coherencia e inteligibilidad, tampoco hay obstáculo alguno en admitir que hay personas jurídicas que se integran dentro de otras personas jurídicas (los organismos públi-

⁷⁵ Aunque esta Ley Foral habla de "personas y entidades" sin precisar si están dotadas siempre de personalidad jurídica, en su exposición de motivos se presenta a sí misma como adaptación de la normativa comunitaria europea y específicamente de la Directiva 2004/18/CE, de 31 de marzo, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, la cual presupone la personalidad jurídica de los sujetos sometidos a sus disposiciones. Su art. 1.9 dispone lo siguiente:

"Son considerados «poderes adjudicatarios»: el Estado, los entes territoriales, los organismos de Derecho público y las asociaciones constituidas por uno o más de dichos entes o de dichos organismos de Derecho público.

Es considerado «organismo de Derecho público» cualquier organismo: a) creado específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, b) dotado de personalidad jurídica y c) cuya actividad esté mayoritariamente financiada por el Estado, los entes territoriales u otros organismos de Derecho público, o bien cuya gestión se halle sometida a un control por parte de estos últimos, o bien cuyo órgano de administración, de dirección o de vigilancia esté compuesto por miembros de los cuales más de la mitad sean nombrados por el Estado, los entes territoriales u otros organismos de Derecho público".

⁷⁶ Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo Español*, Tomo II, segunda edición, EUNSA, Pamplona, 1994, pág. 223 y siguientes.

⁷⁷ SANTAMARÍA PASTOR, *Sobre la personalidad...* citada, pág. 19.

⁷⁸ GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho...* citado, pág. 242 y siguientes.

cos en la Administración de la Comunidad Foral, ésta en la Comunidad Foral, ésta en el Estado y finalmente éste en la Comunidad o Unión Europea⁷⁹).

En conclusión, se reconozca o no personalidad jurídica al Parlamento de Navarra (y como se ha expuesto hay sobrados argumentos para la respuesta positiva), no cabe duda de que la capacidad jurídica que tiene reconocida es muy amplia y le permite ser sujeto de muy diversas relaciones jurídicas⁸⁰.

Íntimamente conectada con la cuestión de la personalidad y capacidad jurídica se halla la de la responsabilidad, sobre la que merece la pena hacer alguna consideración. Mientras que la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública es una institución ya clásica, desde hace unos años se ha abierto una línea doctrinal y jurisprudencial que establece la que se ha llamado "responsabilidad patrimonial del Estado legislador", esto es, la que deriva del acto mismo de la aprobación de las leyes. Como describe GARRIDO FALLA⁸¹, se trata de "la responsabilidad por los actos de mera aplicación de leyes no declaradas inconstitucionales que causan daños y perjuicios a los administrados". El Tribunal Supremo, sobre todo a partir de la Sentencia de 11 de octubre de 1991 (RJ 1991/7784)⁸²,

⁷⁹ La Comunidad Europea tiene reconocida personalidad jurídica en el art. 281 de su Tratado constitutivo (versión consolidada tras el Tratado de Niza, Diario Oficial de las Comunidades Europeas C 325, de 24 de diciembre de 2002). A la Unión Europea se la atribuirá el art. 41 de su Tratado en la versión consolidada tras el Tratado de Lisboa si éste es finalmente ratificado (Diario Oficial de la Unión Europea C 115, de 9 de mayo de 2008).

⁸⁰ Como señala Blanca CID VILLAGRASA, *La Administración Parlamentaria*, Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid n.º 3, 2000, pág. 131: "no aceptar el que las Asambleas Legislativas gocen de personalidad jurídica es un despropósito, porque supone que alguien (un órgano constitucional como son las Cortes Generales o las Asambleas Legislativas de las CCAA) que teóricamente no tiene personalidad jurídica pueda violar derechos fundamentales, tener capacidad de autonomiación y sus Reglamentos puedan ser objeto de recurso de inconstitucionalidad, que sus disposiciones reglamentarias puedan afectar a terceros y éstos no puedan reaccionar jurídicamente contra ellos, que pueda tener bienes patrimoniales, o relaciones contractuales con terceros, etc., etc. Si las Asambleas Legislativas no tienen personalidad jurídica pero actúan como si la tuvieran, o más bien, no actúan como si no la tuvieran, sino que generan efectos jurídicos determinados, la discusión conceptual sobre si a ese fenómeno se le denomina capacidad jurídica o mera capacidad de obrar, como dice Santamaría Pastor se convierte en un mero nominalismo. Toda decisión en este sentido se resuelve en un puro juego de conceptos. Órganos y personas jurídicas no son más que nominalismos conceptuales al servicio de las necesidades de unificación patrimonial y de imputación, nominalismos imperfectos sin duda y que quizá habrá que ir pensando en sustituir por otros más sofisticados o cuando menos distintos". A favor también de la personalidad jurídica de las cámaras parlamentarias se pronuncia Antonia NAVAS CASTILLO, *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios sin valor de ley*, Colex, Madrid, 2000, pág. 32 y siguientes.

⁸¹ Fernando GARRIDO FALLA, *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en la nueva Ley 30/1992 y en la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1992*, Revista Española de Derecho Administrativo n.º 77, enero-marzo 1993.

⁸² Explica el Tribunal Supremo lo siguiente: "El Poder Legislativo no está exento de sometimiento a la Constitución y sus actos -leyes- quedan bajo el imperio de tal Norma Suprema. En los casos donde la Ley vulnere la Constitución, evidentemente el Poder Legislativo habrá conculcado su obligación de sometimiento y la antijuridicidad que ello supone traerá consigo la obligación de indemnizar. Por tanto, la responsabilidad del Estado-legislador puede tener, asimismo, su segundo origen en la inconstitucionalidad de la Ley. Precisamente así se desprende, también, de las sentencias citadas, en cuanto rechazaron la inconstitucionalidad de aquellas Leyes que anticipaban la jubilación.

En el primer caso (derivada del principio de indemnización expropiatoria), se trata de una actividad lícita que, sin dejar de serlo, comporta la obligación de resarcir el daño que esa actividad lícita hubiere causado; en el segundo (derivada de la inconstitucionalidad de la Ley), se trata de la responsabilidad nacida de una actividad antijurídica del Poder Legislativo.

Sin embargo, el Fundamento Jurídico vigésimo segundo de la citada S. 108/1986 del Tribunal Constitucional, abre lo que pudiera llamarse una tercera vía. Tras afirmar la constitucionalidad de la Ley que enjuiciaba y la carencia de un efectivo derecho a cierta edad de jubilación -por tratarse de mera expectativa-, termina diciendo que «es posible, incluso, que esta finalidad no quede suficientemente asegurada (se refiere a la de paliar los efectos negativos

viene admitiendo que la responsabilidad patrimonial del Estado se produce a consecuencia de: a) leyes expropiatorias de derechos (no de simples expectativas); b) leyes declaradas inconstitucionales⁸³; y c) leyes constitucionales y no expropiatorias por aplicación del principio de equidad o de confianza legítima, cuando producen sacrificios especiales y desproporcionados a algunas personas que pugnan con el principio de igualdad ante las cargas públicas⁸⁴. Asimismo se añaden los casos de infracción del Derecho comunitario europeo por aplicación del principio sentado por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea⁸⁵.

Esta doctrina de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, no obstante, no es pacífica ni en la doctrina ni en la jurisprudencia. La impugna frontalmente GARCÍA DE ENTERRÍA⁸⁶, para el cual el art. 9.3 de la Constitución y su referencia a la responsabilidad de los poderes públicos no sienta ninguna responsabilidad patrimonial sino simplemente política. Entiende que el ordenamiento jurídico español no ha establecido tal principio con carácter general ni mucho menos ha encomendado a la jurisdicción contencioso-administrativa su conocimiento; poner en manos de los jueces la posibilidad de conceder unas indemnizaciones no previstas por las leyes supone una invasión de la compe-

del adelanto de la edad de jubilación) y que esos efectos negativos, de no ser corregidos, puedan merecer algún género de compensación...». En análogo sentido se expresa en la S. 11-6-1987; y el Tribunal Supremo en Pleno, fundamentalmente en SS. 15-7 y 25-9-1987 -aunque existen otras-, expresa que «la reparación de los posibles perjuicios (se refiere a los citados por jubilación)... plantea la cuestión de la responsabilidad del Estado por los actos del legislador, problema que la doctrina científica y el Derecho comparado abordaron en un sentido favorable a declarar esta responsabilidad, cuando la aplicación de una Ley conforme a la Constitución, produzca unos graves y ciertos perjuicios y que en el Ordenamiento legal que rige en nuestra Patria encontraría su respaldo y cauce legal en los artículos 9.º de la Constitución y 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado». Es obvio, por tanto, que a la luz de esta doctrina y junto a la responsabilidad nacida de la norma de contenido expropiatorio o la causada por la inconstitucionalidad de la Ley, se ha dado entrada a esta tercera vía de indemnización por los actos del Estado-legislador cuando «merezcan algún género de compensación» de los perjuicios económicos -graves y ciertos- que irroque al particular una ley constitucional y no expropiatoria.

Ahora bien, la doctrina expuesta exige, para la procedencia de esa tercera vía, que se den las circunstancias del art. 40 de la Ley sobre Régimen Jurídico de la Administración del Estado, a saber: que la lesión no obedezca a casos de fuerza mayor, que el daño alegado sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado y que la pretensión se deduzca dentro del año en que se produjo el hecho que motive la indemnización; siendo por tanto, también, de aplicación a dicha hipótesis la doctrina elaborada por este Tribunal Supremo en torno al mencionado artículo".

⁸³ La STS de 13 de junio de 2000 (RJ 2000/5939) desarrolla la doctrina general sobre esta materia y declara indemnizables los daños sufridos como consecuencia de actos firmes dictados en aplicación de una ley inconstitucional aun cuando no fueran recurridos en su momento y la declaración de inconstitucionalidad no afecte a su firmeza.

⁸⁴ Ver Roberto Rafael GALÁN VIOQUE, *De la teoría a la realidad de la responsabilidad del Estado legislador*, Revista de Administración Pública n.º 155, mayo-agosto 2001, pág. 314 y siguientes.

⁸⁵ La doctrina fue establecida por el Tribunal de Justicia en la conocida Sentencia de 19 de noviembre de 1991 (TJCE 1991/296, "asunto Francovich y Bonifaci"), la cual proclamaba que "el principio de la responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares por violaciones del Derecho comunitario que le son imputables es inherente al sistema del Tratado [constitutivo de la Comunidad Europea]". La doctrina viene señalando la influencia que esta jurisprudencia comunitaria ha tenido en el Derecho español; como explica María Ángeles AHUMADA RUIZ, *Responsabilidad patrimonial del Estado por las leyes inconstitucionales (o el derecho a no ser perjudicado por una ley inconstitucional)*, Revista Española de Derecho Constitucional, n.º 62, mayo-agosto 2001, pág. 305. "ciertos desarrollos del derecho comunitario están forzando la revisión de algunos de los «dogmas» del derecho público, entre los cuales debe incluirse el de la «irresponsabilidad del legislador»". Como señala David ORDÓÑEZ SOLÍS, *Responsabilidad del Estado, Comunidades Autónomas y Derecho comunitario europeo*, Cuadernos de Derecho Público n.º 6, 1999, si bien la responsabilidad *ad extra* frente a las instituciones de la Comunidad Europea por incumplimiento del Derecho comunitario corresponde únicamente al Estado, la responsabilidad de indemnizar a los particulares afectados puede incumbir también a las Comunidades Autónomas.

⁸⁶ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA : *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el Derecho español*; Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2007.

tencia del poder legislativo. Entiende que los supuestos en que cabe exigir una responsabilidad patrimonial son únicamente: a) los casos de leyes declaradas inconstitucionales en cuanto a los procesos pendientes en el momento de la sentencia (ya que los actos firmes no son susceptibles de revisión); b) los casos en que el legislador español ha violado el Derecho comunitario europeo; y c) los casos de leyes expropiatorias (que deben establecer la indemnización correspondiente, so pena de convertirse en leyes inconstitucionales) u otras leyes que establezcan expresamente los supuestos de indemnización⁸⁷. Esta tesis tiene apoyo asimismo en una línea jurisprudencial del Tribunal Supremo; la Sentencia de 30 de noviembre de 1992 (RJ 1992/8769) razona así: *“El art. 9.3 de la Constitución establece, efectivamente, que la Constitución garantiza la responsabilidad de los poderes públicos, pero así como la responsabilidad por actos de la Administración es objeto de un tratamiento concreto en el art. 106.2, dentro del Título IV, bajo la rúbrica «Del Gobierno y de la Administración», y los de la Administración de Justicia en su art. 121, en el Título VI, bajo el epígrafe «Del poder judicial», en cambio la posible responsabilidad por actos de aplicación de las leyes no tiene tratamiento específico en el texto constitucional. Además, el art. 106.2 establece el derecho de los particulares a ser indemnizados en los términos establecidos por la ley, que no necesitaba de desarrollo legislativo por ser históricamente la primera en ser reconocida -art. 21 de la Constitución de 1931, art. 129 de la Ley Municipal de 31-10-1935, arts. 405 y siguientes de la Ley de Régimen Local de 1955, y 376 y siguientes del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de 17-5-1952- y hallarse ya regulada en la actualidad en los arts. 121 de la Ley de Expropiación Forzosa y 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, y lo mismo sucede con la responsabilidad de la Administración de Justicia, que no tiene otro antecedente que la responsabilidad de Jueces y Magistrados exigible de conformidad con el procedimiento regulado en los arts. 903 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en cuanto a la que el art. 121 de la Constitución dispone también, pese a que el mismo ya concreta los casos en que procede, que el derecho a la indemnización por el Estado lo será de conformidad con la Ley, desarrollo legislativo que tuvo lugar en los arts. 292 a 297 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Pues bien, si la exigencia de responsabilidad por actuaciones de la Administración o de órganos de la Administración de Justicia, aunque objeto de un tratamiento más completo en los arts. 106.2 y 121 de la Constitución, los mismos se remiten, y por tanto hacen necesario, un previo desarrollo legislativo, en la posible responsabilidad derivada de actos de aplicación de las leyes, que hasta ahora cuenta únicamente con el enunciado*

⁸⁷ Así lo prevé expresamente el art. 139.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: *“Las Administraciones Públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que éstos no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezcan en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos”*. No obstante, la recta interpretación de este precepto e incluso su constitucionalidad también es muy polémica en la doctrina; ver GALÁN VIOQUE, *De la teoría...* citada, pág. 310 y siguientes. Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, *Responsabilidad del Estado legislador y poder legislativo autonómico*; Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid n.º 3, 2000, pone en duda que el Estado tenga competencia para regular la responsabilidad derivada de actos de las asambleas legislativas autonómicas acogiendo al título del art. 149.1.18 de la Constitución, que se refiere únicamente al régimen jurídico de las Administraciones Públicas, y señala que es el legislador autonómico quien ha de regular su propia responsabilidad dentro de los límites constitucionales y con arreglo a los criterios establecidos por la jurisprudencia.

genérico del art. 9.3 del Texto Constitucional, la necesidad de un previo desarrollo legislativo que determine en qué casos procede y qué requisitos son exigibles parece más indispensable en este caso, por faltar cualquier antecedente histórico o regulación que posibilite una decisión sobre tales cuestiones”, y añade: “a los Jueces y Tribunales incumbe la interpretación y aplicación de las normas jurídicas y, muy especialmente al Tribunal Supremo unificar criterios interpretativos, por lo que, al margen de casos puntuales en que se puedan suplir, aplicando la analogía o los principios generales del derecho, omisiones en aspectos concretos de la norma jurídica, resulta inadmisibles que, sustituyendo al legislador, sean los órganos del Poder Judicial los que regulen la posible responsabilidad derivada de la aplicación de las leyes mediante una elaboración jurisprudencial que carece de cualquier antecedente legislativo”.

En cualquier caso, a falta de una regulación específica a la responsabilidad patrimonial del Estado legislador (que comprende no sólo la actividad de las Cortes Generales sino también la de los parlamentos autonómicos) se le viene aplicando el régimen de responsabilidad de la Administración Pública. El Tribunal Supremo exige que el procedimiento se inicie por una reclamación ante el Consejo de Ministros (si es una ley de las Cortes Generales) o ante el Consejo de Gobierno autonómico (si es una ley de una asamblea legislativa autonómica). Quiere esto decir que la responsabilidad del Estado legislador no se exige directamente al poder legislativo sino a la Administración Pública. Como señala QUINTANA LÓPEZ no es tanto responsabilidad del Estado legislador como responsabilidad de la Administración por la aplicación de las leyes⁸⁸. No son las cámaras legislativas las que tienen, en su caso, que resolver la petición ni las que tienen que indemnizar. La explicación de que se traslade a la Administración esta responsabilidad es diversa: a) la jurisprudencia que ha ido delimitando este régimen de responsabilidad parte de la consideración de la personalidad jurídica única del Estado y de la Comunidad Autónoma y supone que es la Administración en todo caso la que actúa dicha personalidad⁸⁹; b) señala GARRIDO FALLA⁹⁰ que “la ley, en cuanto tal, no produce daños concretos;

⁸⁸ Tomás QUINTANA LÓPEZ, *La responsabilidad del Estado legislador*, Revista de Administración Pública n.º 135, septiembre-diciembre 1994.

⁸⁹ STS de 8 de enero de 1998 (RJ 1998/773): “concerniendo a la Administración del Estado el declarar la responsabilidad de sus Órganos de Gobierno y Administración, en este caso referida a una presunta privación de derechos económicos por un acto legislativo, sin concreción, por tanto, en ningún Departamento Ministerial, procede declarar competente al Consejo de Ministros como Órgano superior de la Administración y Gobierno al que se le atribuye la función ejecutiva, artículo 97 de la Constitución, que al no venir radicada en este caso en una rama determinada de la Administración corresponde al titular de la gestión administrativa, el Estado en su conjunto y totalidad; competencia que respecto a la determinación de responsabilidad de daños y perjuicios por el funcionamiento normal o anormal de servicios públicos se atribuye, artículo 40 de la citada Ley del Régimen Jurídico del Estado, al Departamento Ministerial en que esté incardinado el servicio público o al Consejo de Ministros cuando una Ley especial así lo disponga; por lo cual, tratándose de un acto legislativo, y encarnar el Consejo de Ministros la unidad de la Administración, y ser partícipe y ostentar la máxima representación del Poder Ejecutivo del Estado, su competencia para discernir la competencia o no de la reclamación indemnizatoria formulada ante el Consejo del Poder Judicial (o Gobernador Civil de Alicante) resulta adecuada a nuestro ordenamiento jurídico, del que se desprende que, a falta de una incardinación expresa del órgano del que dimana el acto objeto de la pretensión de reparación, en este caso las Cortes Generales, sea el Consejo de Ministros a quien compete responder una cuestión que afecta al Estado como organización jurídico política de la nación, al derivar su planteamiento de un acto legislativo de las Cortes Generales”.

⁹⁰ Fernando GARRIDO FALLA, *Sobre la responsabilidad del Estado legislador*, Revista de Administración Pública n.º 118, enero-abril 1989, pág. 55.

éstos nacen de su aplicación"; c) para DE LA QUADRA-SALCEDO⁹¹, al igual que sucede cuando se exige responsabilidad del poder judicial, la Administración aparece por mandato legal únicamente "como sujeto pagador de indemnizaciones"; es decir, no como el sujeto responsable ya que la responsabilidad es del poder legislativo, sino como un simple apoderado para tramitar y resolver la reclamación y, caso de que proceda, satisfacer la indemnización.

Cuestión distinta a la responsabilidad del legislador es la que podemos denominar la responsabilidad patrimonial "ordinaria" exigible de cualquier sujeto público. El Tribunal Supremo ha admitido que a las cámaras legislativas les es de aplicación el mismo régimen que a las Administraciones Públicas en aquellas actuaciones no encuadradas en sus funciones constitucionales, esto es, en las actuaciones materialmente administrativas que constituyen el campo propio de la Administración Parlamentaria⁹². Materia esta que en referencia al Parlamento de Navarra es analizada en el apartado 6.6 de este trabajo.

⁹¹ DE LA QUADRA-SALCEDO, *Responsabilidad...* citada, pág. 27: "la presencia de la Administración como pura pagadora de una responsabilidad que tiene su origen en un acto del legislador, no es propiamente una responsabilidad administrativa. Así se ha reconocido expresamente por el legislador en punto a la responsabilidad del poder judicial. Así debería ocurrir también en punto a la responsabilidad del poder legislativo. No cabe una extensión sin límites de la responsabilidad administrativa con el pretexto que se le impone a la Administración la obligación de pagar los platos rotos por el legislador. Una cosa es quién tiene al final que pagar, y otra cosa es quién es propiamente el responsable".

⁹² Auto del Tribunal Supremo de 16 de noviembre de 2000 (RJ 2000/9694): "...aquella actividad ha de ser considerada como propia de lo que con acierto se viene ya denominando comúnmente Administración parlamentaria, emanada esencialmente del personal no parlamentario, y que ciertamente está constituida por actuaciones de naturaleza materialmente administrativa, ajenas a la verdadera función constitucional encomendada al Senado y que incluso podríamos calificar de servicios públicos, en su concepto más amplio, paralelos a los que se prestan en las Administraciones Públicas.

Así las cosas y con base en una armónica e integral hermenéutica de nuestro ordenamiento jurídico vigente, llamado a disciplinar el estado de derecho proclamado y diseñado en nuestra Ley suprema, hemos de concluir afirmando la jurisdicción de ésta Sala Tercera del Tribunal Supremo para decidir el proceso iniciado, pues si el artículo 9.3 garantiza la responsabilidad de los poderes públicos y el 24.1 el derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos, proscribiendo la indefensión, resulta obligada la conclusión anticipada, en cuanto la responsabilidad pretendida se demanda de un poder público y en razón de la actividad, no parlamentaria propiamente dicha, desplegada por Órgano y Servicios dependientes de aquél, ya relatados con anterioridad, por quien se entiende perjudicado en sus bienes o derechos, advirtiéndose que, en otro caso, podría quedar indefenso el mismo, si se estimara la causa obstativa, a la tramitación del proceso «ab initio», en contradicción con el principio «pro actione», pero es que además el criterio expuesto se refrenda en contemplación de lo dispuesto en el artículo 106.2 de la propia Constitución y en el capítulo I del título X de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones, pues aunque el primero esté encuadrado en el título dedicado al «Gobierno y la Administración» y el segundo discipline la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, es lo cierto ante todo que uno y otro, al menos en los criterios que los informan, son ciertamente representativos de los principios fundamentales que, consagrados en nuestro ordenamiento, han de informar la cuestionada responsabilidad y si a ello añadimos que esta Sala en jurisprudencia reiterada y uniforme viene proclamando que el concepto de servicio público empleado en el precitado artículo 106.2 debe ser entendido en su más amplio sentido, de actividad pública, y que la alegada en el proceso para demandar la indemnización, precisamente deriva de actuaciones calificadas ya con anterioridad con base en esa misma amplia concepción aludida, habida cuenta que se producen, insistimos en la conferencia de prensa celebrada o emanan de los Servicios administrativos del Parlamento, es por todo ello, por lo que procede la desestimación del recurso de súplica promovido, aunque antes de concluir no parece ocioso recordar según hemos hecho ya constar que en el verdadero estado de derecho no se entiende el poder sin la correspondiente responsabilidad, que la responsabilidad patrimonial del Senado, por el funcionamiento de sus servicios, debe inspirarse en los mismos principios que informan la establecida para las Administraciones Públicas y, en fin, que resultaría verdaderamente anómalo que la citada Ley 30/1992 reconociera (artículo 139) la responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia, que se regirá por la Ley Orgánica del Poder Judicial, e incluso por los actos legislativos con el particular condicionamiento establecido, en tanto que no podría ser exigida la derivada de actuaciones desarrolladas por los Servicios administrativos de las Cortes".

3.1.2. *La inviolabilidad del Parlamento.*

Como es tradicional en el Derecho Parlamentario el art. 13 del Amejoramiento afirma que “*el Parlamento de Navarra es inviolable*”, inviolabilidad que se extiende a sus miembros con el alcance que se explicará después.

La inviolabilidad del Parlamento, predicable de todas las cámaras legislativas, queda protegida fundamentalmente a través del Código Penal en la Sección 1.ª, “*Delitos contra las instituciones del Estado*”, del Capítulo III del Título XXI. En los arts. 493 a 501 se castigan diversos delitos en relación con el Congreso de los Diputados, el Senado o una asamblea legislativa de Comunidad Autónoma:

- Inadir con fuerza, violencia o intimidación sus sedes cuando están reunidos;
- Promover, dirigir o presidir manifestaciones ante sus sedes cuando estén reunidos alterando su normal funcionamiento.
- Intentar penetrar en sus sedes portando armas u otros instrumentos peligrosos para presentar en persona o colectivamente peticiones.
- Injuriar gravemente a las cámaras hallándose en sesión o a alguna de sus Comisiones en los actos públicos en que las representen.
- Perturbar gravemente el orden de sus sesiones.
- Emplear fuerza, violencia, intimidación o amenaza grave para impedir a un miembro asistir a sus reuniones, o, por los mismos medios, coartar la libre manifestación de sus opiniones o la emisión de su voto.
- Detener a un miembro, por una autoridad o funcionario público, fuera de los supuestos o sin los requisitos establecidos por la legislación vigente.
- Inculpar o procesar a un miembro, por una autoridad judicial, sin los requisitos establecidos por la legislación vigente.

Como señala GARCÍA GONZÁLEZ⁹³, todos estos comportamientos tipificados como delito tienen el mismo objeto formal, asegurar a través de la libertad de expresión de los parlamentarios la libre formación de voluntad del órgano legislativo.

3.1.3. *La autonomía reglamentaria.*

Como ya se ha señalado es principio inexcusable del Derecho Parlamentario, junto a la autonomía y la potestad de autoorganización de las cámaras legislativas, el también denominado “principio de autonormatividad parlamentaria” cuyo único límite se halla en las disposiciones constitucionales (ampliadas a

⁹³ Javier GARCÍA GONZÁLEZ, *La tutela penal de las asambleas legislativas: los delitos contra las instituciones del Estado*, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario n.º 16, Valencia, 2005, pág. 231.

las del denominado "bloque de constitucionalidad"). Conforme al mismo el art. 16 del Amejoramiento del Fuero dispone que *"el Parlamento establecerá su Reglamento"*.

El apartado 2 del citado art. 16 precisa que *"La aprobación del Reglamento y su reforma precisará el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del proyecto"*.

3.1.4. La autonomía administrativa.

A. Autonomía presupuestaria y financiera.

El art. 16 del Amejoramiento dispone que, además de establecer su Reglamento, el Parlamento *"aprobará sus Presupuestos"*.

El anteproyecto de Presupuestos del Parlamento elaborado por el Servicio de Intervención y Asuntos Económicos (art. 24 del Reglamento de Organización de la Administración del Parlamento, ROAP⁹⁴) se aprueba por su Mesa (art. 37.1 RPN) y por la Junta de Portavoces como proyecto (art. 44.2 RPN) y es remitido al Departamento de Economía y Hacienda para su inclusión en el anteproyecto de Presupuestos Generales de Navarra (arts. 27 y 35 de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra).

Las demás funciones financieras están atribuidas también a la Mesa por el art. 37 RPN, que le atribuye entre otras funciones *"Dirigir y controlar la ejecución del Presupuesto de la Cámara"* y *"Ordenar los gastos de la Cámara sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar"*.

B. Autonomía de organización interna.

Según el art. 17 del Amejoramiento el Parlamento *"elegirá, de entre sus miembros, un Presidente, una Mesa y una Comisión Permanente"*. Se dispone igualmente que *"el Reglamento de la Cámara regulará la elección, composición, atribuciones y funcionamiento"* de esos órganos. De esta manera queda encomendada a la propia cámara, como es tradicional en el Derecho Parlamentario, su propia organización y funcionamiento interno.

Una consecuencia de esta autonomía organizativa es que el personal que presta sus servicios al Parlamento lo hace bajo la única dependencia de éste. El personal con carácter de funcionario público se somete al propio estatuto que fija el Parlamento, el cual es analizado en el apartado 6.6.1 de este trabajo.

⁹⁴ Acuerdo de la Mesa de 2 de noviembre de 1992 (BOPN n.º 64, de 13 de noviembre de 1992), modificado por acuerdos de 13 de octubre de 1993 (BOPN n.º 42, de 5 de noviembre de 1993), de 30 de noviembre de 1999 (BOPN n.º 28, de 20 de diciembre de 1999), de 13 de junio de 2005 (BOPN n.º 63, de 15 de junio de 2005) y de 19 de abril de 2007 (BOPN n.º 42, de 30 de abril de 2007).

3.2. El sistema electoral.

3.2.1. Las bases del sistema electoral.

Las bases del sistema electoral se sientan de forma muy escueta en el art. 15 del Amejoramiento⁹⁵:

1. El Parlamento será elegido por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, por un período de cuatro años.
2. El número de miembros del Parlamento no será inferior a cuarenta ni superior a sesenta. Una ley foral fijará el número concreto de Parlamentarios y regulará su elección, atendiendo a criterios de representación proporcional, así como los supuestos de su inelegibilidad e incompatibilidad, todo ello de conformidad con la legislación general electoral.

En la Disposición Transitoria 1.ª del Amejoramiento se establecieron unas normas aplicables en tanto no entrara en vigor la prevista ley foral, que fueron aplicadas en las elecciones de mayo de 1983 y la mayoría de las cuales en la práctica han quedado incorporadas indefinidamente al sistema electoral. El número de parlamentarios se fijó en 50, elegidos en una única circunscripción electoral que comprende todo el territorio de Navarra; a efectos de atribución de escaños no eran tenidas en cuenta las listas que no hubiesen obtenido, por lo menos, el cinco por ciento de los votos válidos emitidos; y en lo no previsto se aplicaba lo dispuesto para la elección de los miembros del Congreso de los Diputados.

3.2.2. La Ley Foral electoral.

Lo previsto en el Amejoramiento fue desarrollado mediante la Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, reguladora de las elecciones al Parlamento de Navarra (LFEPN), que sigue vigente hoy día con alguna modificación que se expondrá luego. Es una norma que apenas se aparta de las líneas marcadas por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), incluso en aquellos aspectos que no constituyen *“lo que es primario y nuclear en el régimen electoral”*⁹⁶ y en los que

⁹⁵ Véase Martín M.ª RÁZQUIN LIZARRAGA, *El régimen electoral de Navarra*, Cuadernos de Derecho Público n.º 22-23, 2004.

⁹⁶ STC n.º 38/1983 de 16 de mayo: *“si bien -en un primer análisis- la expresión «régimen electoral general» puede suscitar la duda, pronto se despeja, si la interpretación se la hace arrancar de los artículos 140, 68.1 y 23.1 de la Constitución. Y es que el artículo 140 (al igual que el artículo 68.1) reserva a la Ley el régimen de las elecciones locales en los aspectos que dice, Ley que por la misma exigencia del artículo 23.1 y la precisión que hace el artículo 81.1, entendido en relación con los artículos 68.1 y 140, ha de ser una Ley Orgánica. Se reserva así a la Ley -a la Ley Orgánica- el régimen electoral general, tanto de las elecciones que tienen en los artículos 67 al 70 sus líneas constitucionales como de las elecciones que las tienen en el artículo 140. El contenido de la Ley Orgánica no se ciñe así al solo desarrollo del artículo 23.1, sino que es más amplio comprendiendo lo que es primario y nuclear en el régimen electoral, pues el artículo 81 ha comprendido en la reserva de la Ley Orgánica el régimen electoral general, ampliando lo que en virtud de otra reserva (la del desarrollo de los derechos fundamentales) corresponde también a la Ley Orgánica. También es de observar la improcedencia de la pretendida equiparación de las expresiones «régimen electoral general» con «elecciones generales», contraponiendo a su vez estas últimas a las «elecciones locales»”.*

Navarra podría establecer una regulación propia, y que hace el procedimiento muy similar al que rige para la elección del Congreso de los Diputados y por ende para las demás asambleas legislativas autonómicas dada la tendencia a la uniformidad y cierta aversión a innovar en materia electoral que se ha producido en nuestro país a partir de 1977⁹⁷.

Se mantiene el número de miembros del Parlamento en 50, y la elección mediante circunscripción única y listas cerradas y bloqueadas (y actualmente, además, paritarias entre hombres y mujeres⁹⁸). La atribución de escaños se hace entre las candidaturas que han superado el tres por ciento de los votos válidos emitidos mediante el método de proporcionalidad corregida de mayores cocientes o "ley D'Hondt". Este método ha sido muy criticado en las elecciones al Congreso de los Diputados como causante de la ausencia de proporcionalidad, pero lo cierto es que la causa del problema no es tanto la aplicación del cociente mayor como su combinación con un escaso número de diputados a repartir en cada circunscripción provincial. En un reparto de cincuenta escaños en circunscripción única ofrece resultados bastante proporcionales⁹⁹.

El procedimiento electoral es el mismo de la LOREG y se inicia por convocatoria mediante Decreto Foral del Presidente del Gobierno de Navarra de manera que se celebren elecciones el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años, coincidiendo con los comicios municipales. Esta norma sentada en el art. 12.1 tiene dos excepciones:

- a) Coincidencia el mismo año con las elecciones al Parlamento Europeo, en cuyo caso se aplica la Disposición Adicional Quinta de la LOREG y las elecciones se convocan para la misma fecha que aquéllas (suele ser a mediados del mes de junio¹⁰⁰). Dado que el Parlamento Europeo tiene un

⁹⁷ Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Participación política, autonomía y ley electoral. La ley electoral valenciana*, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario n.º 2, Valencia, 1995, pág. 16, señalaba, y la misma situación se mantiene hoy, que "la introducción de las bases de la normativa provisional de 1977 en la ley fundamental primero y en los estatutos de autonomía después, ha producido la generalización de unas asambleas parlamentarias surgidas de aquellas, cuyos componentes han desarrollado desde muy pronto la conocida predisposición a mantener en vigor las reglas con las cuales fueron elegidos, en la creencia de que el mantenimiento de aquellas estaría relacionado de alguna manera con el de la propia posición política. Tal generalización ha dado lugar a una cuasiuniformidad de las reglas electorales. La generalización de las bases de la legislación electoral nacional mediante los estatutos ha tenido por consecuencia la imitación no menos general de las reglas de la LOREG por parte de las legislaciones electorales autonómicas. De este modo, ha acabado por obtenerse la satisfacción de una de las funciones que la descentralización política está llamada a cumplir en un Estado complejo: la de facilitar la innovación política y legislativa propiciando escenarios en los que pueden ensayarse cambios institucionales que, en caso de resultar exitosos, puedan trasladarse a la organización nacional".

⁹⁸ Las listas paritarias han sido introducidas en la modificación de la LOREG que incluye la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

⁹⁹ Puede haberse producido una pequeña pérdida de proporcionalidad, que con el método de mayor cociente siempre beneficia a las listas más votadas y perjudica a las minorías, derivada del mantenimiento del número de 50 escaños durante un cuarto de siglo cuando el censo electoral de Navarra ha experimentado un incremento apreciable. En 1983 el censo estaba integrado por 379.692 electores; en 2007 por 471.653 electores, un aumento del 24,22 por 100. En 1983 había un parlamentario por cada 7.594 electores; en 2007 un parlamentario por cada 9.433 electores.

¹⁰⁰ Las elecciones al Parlamento Europeo se rigen por el Acto relativo a la elección de los diputados del Parlamento Europeo por sufragio universal directo de 20 de septiembre de 1976 (Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom, Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 278, de 8 de octubre de 1976), modificado además de por los sucesivos actos de ampliación de las Comunidades por Decisión 2002/772/CE, de 21 de mayo de 2002 (Diario Oficial de las Comunidades

mandato de cinco años esta coincidencia sólo se produce cada veinte años y hasta el momento ha sucedido únicamente en 1999.

- b) Si se produce el supuesto previsto en el art. 29.4 del Amejoramiento, en la redacción dada por Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo: transcurrido el plazo de treinta días naturales a partir de la primera votación en el proceso de investidura del Presidente del Gobierno sin que ningún candidato hubiera sido elegido el Parlamento queda 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, por lo que la siguiente convocatoria volverá a regirse por lo dispuesto en el art. 12.1.

Entre las escasas peculiaridades propias de la Ley Foral está la fijación, junto a las causas de inelegibilidad establecidas en la Ley Orgánica, de otras específicas. La inelegibilidad pretende eliminar la posibilidad de que haya candidatos en cierta situación de privilegio en razón de los cargos que ocupan. Son inelegibles:

- a) Los Directores Generales de los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral.
- b) Los miembros de los Gabinetes del Presidente y de los Consejeros del Gobierno de Navarra.
- c) Quienes en los organismos autónomos dependientes de la Administración de la Comunidad Foral sean titulares de puestos de trabajo de libre designación, salvo aquellos que necesariamente deban proveerse entre funcionarios.
- d) El Director General del Ente Público Radio-Televisión Navarra¹⁰¹ y los Directores de sus sociedades.
- e) El Presidente de la Cámara de Comptos.
- f) Los Ministros y los Secretarios de Estado del Gobierno de la Nación.
- g) Los Parlamentarios de las Asambleas Legislativas de otras Comunidades y quienes desempeñen cargos por elección de dichas Asambleas.
- h) Los miembros de los Consejos de Gobierno de otras Comunidades, así como quienes desempeñen cargos de libre designación de sus respectivas Administraciones, salvo aquellos que necesariamente deban proveerse entre funcionarios.
- i) Quienes ejerzan funciones o cargos conferidos y remunerados por un Estado extranjero.

Por otro lado, se establecen causas específicas de incompatibilidad. La incompatibilidad se dirige a prohibir el ejercicio simultáneo de dos cargos, y por ello

Europeas L 283, de 21 de octubre de 2002). Se trata de un régimen transitorio que dura ya más de treinta años en tanto no se consiga aprobar un procedimiento electoral uniforme para todos los Estados miembros. Mientras tanto aunque las elecciones se realizan en un mismo periodo que se extiende desde un jueves hasta el domingo siguiente del mes de junio de cada cinco años en cada país se rigen por su propia legislación electoral. No obstante existe la Directiva 93/109/CE de 6 de diciembre de 1993 (Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 329, de 30 de diciembre de 1993) por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales.

¹⁰¹ Este ente, creado por Ley Foral 16/1985, de 27 de septiembre, fue suprimido por la Disposición Adicional 1.ª de la Ley Foral 3/1989, de 2 de mayo, de Presupuestos Generales de Navarra para 1989.

no impide la elección sino que se aplica a partir de la constitución de la cámara. Además de los mismos supuestos de inelegibilidad (que implican *per se* también la incompatibilidad), son cargos afectados por incompatibilidad los siguientes:

- a) Los diputados del Congreso y los senadores, salvo los senadores elegidos en representación de la Comunidad Foral de Navarra.
- b) Los parlamentarios europeos.
- c) Los miembros del Consejo de Administración del Ente Público Radio-Televisión Navarra¹⁰².

A estas causas de incompatibilidad actualmente hay que añadir otras dos más incluidas en las siguientes normas.

- a) Art. 7 de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra:

1. La condición de Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra es incompatible con:

1. Todo mandato representativo de elección popular. (...)
3. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra cesará dentro de los diez días siguientes a su nombramiento y, en todo caso, antes de tomar posesión, en toda situación de incompatibilidad que pudiera afectarle, entendiéndose en caso contrario que no acepta el nombramiento.
4. Si la incompatibilidad fuera sobrevenida, una vez posesionado del cargo, se entenderá que renuncia al mismo en la fecha en que aquella se hubiera producido.

- b) Art. 25 de la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual en Navarra y se crea el Consejo Audiovisual de Navarra:

1. Además de las incompatibilidades que le puedan afectar por aplicación de cualquier otra normativa vigente, la condición de miembro del Consejo Audiovisual de Navarra será incompatible con la de: (...) 2. Cualquier cargo electo en las Instituciones de la Unión Europea, del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales. (...)
2. Quienes se hallaren incurso en alguna de las citadas incompatibilidades, dispondrán de dos meses para adecuar su situación a lo dispuesto en la presente Ley Foral. En otro caso, serán declarados incompatibles por acuerdo del Consejo adoptado por dos tercios de sus miembros.

3.2.3. Modificaciones del sistema electoral.

Además de las modificaciones operadas por reformas de la LOREG, la Ley Foral de elecciones al Parlamento de Navarra ha sido modificada en tres ocasiones, tratándose en todos los casos de reformas puntuales.

¹⁰² Véase nota anterior.

- a) Mediante Ley Foral 11/1991, de 16 de marzo, dirigida fundamentalmente a fijar la celebración de las elecciones el cuarto domingo de mayo, coincidiendo con las elecciones municipales y de la mayoría de las asambleas autonómicas¹⁰³. Con la redacción anterior de los arts. 12 y 13, que disponían la convocatoria para el día vigésimo quinto anterior a la expiración del mandato y la celebración de elecciones entre el quincuagésimo cuarto y el sexagésimo días desde la convocatoria, se hubiera producido el efecto de irse retrasando la fecha de elecciones y que las de 1991 coincidieran en pleno verano.
- b) Mediante Ley Foral 13/1998, de 6 de octubre, se introdujo la previsión sobre coincidencia con las elecciones al Parlamento Europeo que ya ha sido mencionada y que había sido incorporada al régimen electoral general mediante Ley Orgánica 3/1998, de 15 de junio. Se aprovechó la ocasión para establecer la misma limitación de gastos electorales de la LOREG y para pormenorizar la documentación que los partidos políticos, federaciones y coaliciones deben presentar ante la Cámara de Comptos para que ésta pueda realizar la revisión de las contabilidades electorales.
- c) Mediante Ley Foral 4/2004, de 2 de junio, que añade el apartado 3 al art. 21 prohibiendo las inauguraciones o colocación de primeras piedras por las Administraciones Públicas de Navarra durante los treinta días naturales anteriores al día en que se celebren las elecciones.

¹⁰³ Véase César AGUADO RENEDO, *Las reformas legislativas para adelantar las elecciones autonómicas. Unas consideraciones críticas*, Revista Española de Derecho Constitucional n.º 33, septiembre-diciembre 1991, donde se critica la inclusión en la LOREG de una fecha fija para las elecciones autonómicas por considerar que tal disposición es de competencia autonómica y no estatal.

4. Las fuentes del Derecho Parlamentario de Navarra

4.1. Las fuentes del Derecho Parlamentario

- 4.1.1. La ley
- 4.1.2. Los reglamentos parlamentarios
- 4.1.3. Otras normas parlamentarias
- 4.1.4. La costumbre en el ámbito parlamentario

4.2. El Reglamento del Parlamento de Navarra

- 4.2.1. Elaboración y aprobación
- 4.2.2. La reforma del Reglamento
- 4.2.3. Los reglamentos del Parlamento de Navarra

4.3. Otras normas del Parlamento de Navarra

- 4.3.1. Normas del Pleno
- 4.3.2. Normas de la Mesa y de la Junta de Portavoces
- 4.3.3. Resoluciones de la Presidencia
- 4.3.4. Normas de Comisión

4.1. Las fuentes del Derecho Parlamentario.

Aunque existen diversas teorizaciones sobre el sistema específico de fuentes en el Derecho Parlamentario, en realidad todas ellas acaban, como sucede en cualquier otra rama del ordenamiento, siendo simples concreciones o matizaciones del sistema general de fuentes que se contiene en el art. 1 del Código Civil: la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho, con la jurisprudencia como instrumento complementario para su interpretación y aplicación.

El rasgo más característico de las fuentes del Derecho Parlamentario es la importancia que tiene el reglamento parlamentario, una norma con rango de ley que surge como expresión de la potestad de autoorganización y autonormación del Parlamento, y un papel de la costumbre algo más relevante de lo que suele ser habitual en el Derecho Público.

4.1.1. La ley.

En este apartado se van a tratar en general todas las normas legales salvo los reglamentos parlamentarios que se analizarán a continuación.

A. La Constitución.

La norma fundamental a este respecto, como en el resto del ordenamiento jurídico, es la Constitución, la ley de leyes. En todos los textos constitucionales, en la medida en que configuran los principales órganos del poder estatal, nos encontramos con una serie de decisiones en cuanto a la organización y las funciones del Parlamento que condicionan de raíz el Derecho Parlamentario. En unos casos las constituciones se han limitado a trazar las grandes líneas de la institución parlamentaria y en otros por motivos prácticos han descendido a detalles sobre el funcionamiento de las cámaras. En la vigente Constitución española nos encontramos con ambos tipos de normas.

Una definición esencial, en relación al tema de que se trata, es la contenida en el art. 1: la monarquía parlamentaria como forma política del Estado español determina ya buena parte del sistema político.

El Título III de la Constitución regula específicamente las Cortes Generales; entre sus preceptos la mayoría se refieren directa y exclusivamente a las

¹⁰⁴ STC n.º 179/1989, de 2 de noviembre: "la organización de las instituciones de las Comunidades Autónomas viene encomendada por la Constitución al Estatuto de Autonomía, como «norma institucional básica» de cada Comunidad Autónoma [art. 147.1 y 2 c) C. E.]; y será pues el Estatuto de cada Comunidad el que, dentro del respeto a las previsiones constitucionales -como, por ejemplo, las contenidas en el art. 152 C. E.-, deba trazar las líneas esenciales a que deberá ajustarse la organización y funcionamiento de la propia Cámara legislativa. Pero no es en modo alguno exigible, en virtud de los mandatos constitucionales, que las instituciones legislativas de las Comunidades Autónomas deban adecuar su estructura, funcionamiento u organización a las correspondientes de las Cortes Generales, ni que deban aplicarse a las Cámaras legislativas de las Comunidades Autónomas, en forma directa o supletoria, las normas constitucionales que regulen la organización y funcionamiento de las Cortes Generales".

dos cámaras de ámbito estatal, Congreso y Senado¹⁰⁴, mientras que sólo excepcionalmente algunos que sientan reglas generales deberán aplicarse también a las asambleas autonómicas, según ha establecido el Tribunal Constitucional en diversas decisiones que se comentarán al abordar las materias concretas a que se refieren. Algunas de las disposiciones de este Título, aunque no son de aplicación general, en la práctica han servido de modelo y su incorporación a los Estatutos de Autonomía ha generado una notable uniformidad en la organización de todas las cámaras legislativas.

El art. 152 de la Constitución es el único que regula específicamente las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Según su dicción literal, es de aplicación a los Estatutos aprobados por el procedimiento regulado en el art. 151, pero en la práctica el modelo se generalizó a todos los Estatutos. Dispone que *“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 de 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”*. En suma, se trata de la aplicación del sistema parlamentario proclamado en el art. 1 al ámbito autonómico.

Además de las disposiciones de la parte orgánica de la Constitución, han tenido singular importancia en el desarrollo del Derecho Parlamentario las previsiones de la parte dogmática o sobre derechos fundamentales y especialmente el art. 23 en cuanto al derecho al acceso en condiciones de igualdad a cargos públicos tal como ha sido interpretado y aplicado por el Tribunal Constitucional, según se irá exponiendo a lo largo de este trabajo.

B. Los Estatutos de Autonomía.

Es el Estatuto de Autonomía de cada comunidad el que cumple respecto de su respectiva asamblea legislativa un papel similar al de la Constitución respecto de las Cortes Generales (por supuesto, el Estatuto carece de los valores y principios superiores que están contenidos en la Constitución). Como ha quedado dicho, los Estatutos han venido a reproducir en buena medida las disposiciones constitucionales concretándolas a su asamblea. Así, regulan su denominación, composición, forma de elección, organización, funciones, estatuto de sus miembros y diversas cuestiones de funcionamiento.

En el caso de Navarra, el papel del Estatuto de Autonomía lo cumple la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral. Como ha señalado el Tribunal Constitucional, pese a que la vía de acceso a la autonomía de Navarra haya sido peculiar por aplicación de la Disposición

Adicional Primera de la Constitución y su denominación como Comunidad Foral asimismo sea peculiar, el Amejoramiento del Fuero constituye un Estatuto de Autonomía en cuanto a que se trata de la norma institucional básica de la Comunidad¹⁰⁵.

C. *Las leyes orgánicas.*

Además de los Estatutos hay una serie de Leyes Orgánicas que por desarrollar materias directamente ligadas con las cámaras legislativas o sus miembros también son fuente directa del Derecho Parlamentario. A destacar, entre las que afectan no sólo a las Cortes Generales sino a los parlamentos autonómicos, las siguientes:

- a) La LOREG. Buena parte de sus disposiciones son comunes a todos los procedimientos electorales, complementan las previsiones estatutarias, y por ello son determinantes en la configuración de las cámaras autonómicas.
- b) La LOTC, como ya ha quedado explicado extiende el control de constitucionalidad a los actos de las cámaras legislativas, con o sin valor de ley.
- c) La Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, no sólo regula las relaciones de este órgano con las Cortes Generales sino que también delimita sus funciones con las de las instituciones análogas dependientes de los parlamentos autonómicos.
- d) La Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, cumple una función análoga en cuanto a esta institución, haciendo previsión expresa de las relaciones que pueden existir con los *ombudsman* de ámbito autonómico, extremo que ha sido desarrollado posteriormente por Ley 36/1985, de 6 de noviembre.
- e) El Código Penal (aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre) establece diversas disposiciones para asegurar la inviolabilidad de las cámaras legislativas y de sus miembros, complementadas por las disposiciones de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

¹⁰⁵ STC n.º 16/1984, de 6 de febrero: "El hecho de que el acceso de Navarra a su actual régimen autonómico se haya llevado a cabo por una vía peculiar -mediante lo previsto en la Disposición adicional primera de la Constitución- y de que la denominación utilizada en la Ley Orgánica de 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, para referirse a la Entidad autonómica por ella regulada sea la de Comunidad Foral y no la de Comunidad Autónoma, no supone que no le sean aplicables esas disposiciones constitucionales, o que quede al margen de ellas. La Constitución, en efecto, emplea el término genérico de «Comunidades Autónomas», sin distinguir entre las diversas vías seguidas para acceder a la autonomía, o las diversas denominaciones que se hayan adoptado, para referirse a las Entidades territoriales que resultan de la aplicación del principio de autonomía de nacionalidades y regiones, y emplea el término de «Estatuto de Autonomía» para referirse a la norma institucional básica de dichas Comunidades. Así, en la misma Disposición Adicional Primera de la CE se especifica que la vía por ella prevista de la actualización general del régimen foral «se llevarán a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía».

La Comunidad Foral Navarra se configura, pues, dentro de ese marco constitucional, como una Comunidad Autónoma con denominación y régimen específicos, que no excluyen su sometimiento, como las restantes Comunidades Autónomas, a los preceptos constitucionales que regulan el proceso autonómico. Ello se traduce en el mismo contenido material de la LORAFNA, que no sólo se configura según líneas idénticas a otros Estatutos, sino que contiene numerosas disposiciones que suponen el reconocimiento del sometimiento de la Comunidad Foral a las reglas generales que ordenan el proceso autonómico".

D. *Las leyes ordinarias.*

Hay preceptos de la legislación ordinaria, tanto estatal como autonómica o foral, que puntualmente resultan de aplicación a las cámaras legislativas y, por ello, se convierten también en fuente del Derecho Parlamentario. A lo largo de este trabajo se irán citando en relación con las diversas materias a que se refieren.

En buena teoría debería ser fácil precisar cuál es materia propia del reglamento parlamentario y cuál materia de ley ordinaria aprobada por la misma cámara. Las cuestiones de organización y funcionamiento del propio Parlamento debieran establecerse en su reglamento; las leyes deben referirse a cualquier otra materia y surtir efecto fuera del estricto ámbito interno de la cámara. Sin embargo, como suele suceder siempre, entre ambos ámbitos hay una zona gris, y tampoco es infrecuente que la ley invada el ámbito propio del reglamento. Aunque la doctrina haya criticado el uso de la ley para regular materias reservadas al reglamento, ya que viola el principio de autonomía parlamentaria al permitir la iniciativa legislativa de otros sujetos distintos del propio Parlamento (usualmente el ejecutivo), se trata de un hecho muy frecuente. Como ha señalado DA SILVA OCHOA¹⁰⁶, ante la dificultad de reforma del reglamento por la exigencia de altas dosis de consenso se produce cierta esclerosis normativa que a veces lleva a una “huída del Derecho Parlamentario” a través de la regulación de ciertas materias mediante ley. Se verá que no es nada raro que en leyes forales se atribuyan competencias para la tramitación de determinados asuntos a órganos del Parlamento de Navarra o se establezcan normas de procedimiento para adoptar determinados acuerdos¹⁰⁷. Esta práctica pone en cuestión la doctrina tradicional que se expondrá en el apartado siguiente y que afirma que reglamento parlamentario y ley se mueven en ámbitos separados. Cabe preguntarse si en la práctica es posible que las disposiciones del reglamento parlamentario sean modificadas o incluso derogadas por las de una ley foral, y viceversa.

4.1.2. *Los reglamentos parlamentarios.*

Como ya se ha dicho, la norma más importante (aunque no la superior) en el Derecho Parlamentario es el reglamento de cada cámara. Es expresión del principio de separación de poderes y de la autonomía del Parlamento frente a los demás poderes del Estado que se afirma a partir de la revolución liberal y se incorpora a los textos constitucionales. Con esta potestad se trata de asegurar que los representantes de la ciudadanía, titular de la soberanía, no sean coaccionados a la hora de ejercer sus funciones.

¹⁰⁶ Juan Carlos DA SILVA OCHOA (coord.), *Instituciones de Derecho Parlamentario I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*; Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996, pág. 20.

¹⁰⁷ Véase al respecto el apartado 8.4 de este trabajo, donde queda de manifiesto que diversos nombramientos que realiza el Parlamento de Navarra se regulan en leyes forales y no en su reglamento.

En la jerarquía normativa el reglamento parlamentario se subordina únicamente a las disposiciones constitucionales o, más precisamente, a las disposiciones que forman el bloque de constitucionalidad. Como explica el Tribunal Constitucional en Sentencia n.º 234/2000, de 3 de octubre: *“El art. 72.1 CE recoge, ciertamente, entre otras manifestaciones de la autonomía parlamentaria, la reglamentaria de cada una de las Cámaras que integran las Cortes Generales, que se traduce en la facultad de cada una de ellas de dictar sus propios reglamentos sin interferencias de otros órganos o poderes del Estado. Ahora bien, es obvio también que dicha vertiente de la autonomía de las Cámaras, así como las normas reglamentarias que por éstas se dicten en su ejercicio, se encuentran subordinadas y limitadas por la Constitución, cuyas previsiones referidas a la materia parlamentaria delimitan aquella autonomía y deben ser respetadas por las normas reglamentarias que la desarrollen. En otras palabras, el contenido y alcance de la autonomía reglamentaria de las Cámaras, o más precisamente de cada una de las que integran las Cortes Generales, han de ser determinados a partir precisamente de las previsiones del texto constitucional, nunca al margen de ellas”*.

Tradicionalmente se ha venido reclamando el carácter singular del reglamento parlamentario, no clasificable entre el resto de normas que forman el ordenamiento jurídico, aunque se ha discutido en torno a si tiene carácter meramente interno o si tiene fuerza de ley¹⁰⁸. Parece claro que el reglamento parlamentario no es una ley formal¹⁰⁹; lo aprueba cada cámara para sí misma (en el caso de un parlamento bicameral como las Cortes Generales las leyes deben pasar por ambas cámaras) y no se promulga como las leyes por el Jefe del Estado con la sanción del Presidente del ejecutivo (o por el Presidente de la Comunidad Autónoma); tampoco puede modificarse mediante la iniciativa legislativa de sujetos ajenos a la propia cámara. No cabe su derogación o modificación por una ley formal de ningún rango; ahí no opera ni el principio de jerarquía ni el de norma posterior, sino el principio de competencia¹¹⁰. Las materias propias del reglamento parlamentario, reservadas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, solo pueden abordarse por el reglamento parlamentario. Como explica la STC n.º 121/1997, de 1 de julio: *“La autonomía organizativa de las Cámaras (art. 72.1 CE) no cubre una potestad normadora de carácter genérico. Antes bien, como prerrogativa constitucional al servicio de su independencia frente a eventuales injerencias de otros poderes del Estado, dicha potestad normativa interna se proyecta exclusivamente sobre el ámbito material que determina el propio art. 72.1 CE”*. En cuanto al alcance de la reserva reglamentaria ni la Constitución ni los Estatutos

¹⁰⁸ MARTÍNEZ ELIPE, *Introducción...* citada, pág. 298 y siguientes.

¹⁰⁹ Como excepción, el art. 25 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana afirma que el Reglamento de las Cortes “tendrá rango de Ley”.

¹¹⁰ Véase Joaquín MARCO MARCO, *El reglamento parlamentario en el sistema español de fuentes de derecho*, Cortes Valencianas, Valencia, 2000, pág. 159. Aunque no exista una relación de jerarquía, el reglamento parlamentario puede condicionar a otras normas. La STC n.º 226/2004, de 29 de noviembre explica que *“Los Reglamentos parlamentarios, que tienen fuerza de Ley y que en algunos supuestos pueden ser considerados como normas interpuestas entre la Constitución y las Leyes y, por ello, en tales casos, son condición de la validez constitucional de estas últimas, cumplen una función ordenadora de la vida interna de las Asambleas parlamentarias, íntimamente vinculada a su naturaleza representativa y al pluralismo político del que son expresión y reflejo (arts. 1.1 y 66.1 CE)”*.

de Autonomía hacen una regulación expresa y clara, pero pese a su carácter impreciso MARCO MARCO¹¹¹ deduce que ha de comprender a) la organización interna de las cámaras; b) su funcionamiento; c) el estatuto de los parlamentarios; d) el procedimiento legislativo y otros aspectos procedimentales; y e) la investidura y el control del Gobierno.

A partir de la Constitución de 1978 se ha venido a reconocer a los reglamentos parlamentarios el carácter de norma con fuerza de ley expresamente a los efectos de su control de constitucionalidad. La LOTC en su art. 27, al concretar cuáles son las *"leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley"* a las que alude el art. 161 de la Constitución para definir la jurisdicción del Tribunal Constitucional alude expresamente a *"los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales"* y a *"los Reglamentos de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas"*. Por su parte, el Tribunal Constitucional en Sentencia n.º 179/1989, de 2 de noviembre, deriva de su carácter de norma con fuerza de ley la misma exigencia en cuanto a publicación que tienen las leyes: *"La naturaleza del Reglamento parlamentario autonómico, pues, de mayor relevancia y alcance que un mero reglamento interno, y por ende recogido entre las normas que pueden ser objeto de recurso de inconstitucionalidad, según el art. 27.2 f) de la LOTC (recurso previsto por el art. 161 C. E. como reservado a normas con fuerza de Ley) exige, para su conocimiento, constancia y certeza, su publicación en el instrumento oficial destinado a la publicidad de las disposiciones generales, para que puedan producir efectos fuera del ámbito interno de la Cámara"*. Como disposiciones con fuerza de ley, pues, tienen capacidad para obligar no solamente a los propios miembros de las cámaras sino también a terceros.

Se ha planteado la cuestión de si los reglamentos parlamentarios forman parte del "bloque de constitucionalidad", esto es, del conjunto de normas que desarrollan directamente las disposiciones constitucionales especialmente en cuanto a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y a su ejercicio por éstas, y que se utilizan como parámetro de constitucionalidad de las leyes (art. 28 LOTC)¹¹². A este respecto, el Tribunal Constitucional en Sentencia n.º 36/1990, de 1 de marzo ha afirmado que *"no toda infracción de los Reglamentos de las Cámaras, per se, constituye una violación de derechos fundamentales susceptibles de tutela mediante el recurso de amparo de no redundar en una lesión constitucional; por consiguiente, no es correcto incluir la generalidad de las normas de los Reglamentos Parlamentarios, como parece creer la recurrente, en el bloque de la constitucionalidad relativo al art. 23 de la Constitución (ATC 23/1986, entre otros)"*. Es decir, que los reglamentos en su conjunto no forman parte del bloque de constitucionalidad, pero sí pueden formar parte del mismo determinados preceptos en cuanto que constituyan desarrollo del contenido esencial del derecho reconocido en el art. 23 de la Constitución, esto es, el de participación política y acceso a cargos públicos. Por su parte la Sentencia n.º 99/1987, de 11 de junio ha explicado que *"aunque el art. 28.1 de nuestra Ley Orgánica no menciona*

¹¹¹ MARCO MARCO, *El reglamento...* citado pág. 77.

¹¹² Ver SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho...* citado, pág. 44 y siguientes.

los Reglamentos Parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la Ley, no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 C. E.), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras". En suma, las normas esenciales de procedimiento legislativo de los reglamentos parlamentarios también pueden considerarse como formando parte del bloque de constitucionalidad.

Según el art. 72.1 de la Constitución, refiriéndose a las Cortes Generales, "los Reglamentos y su reforma serán sometidos a una votación final sobre su totalidad, que requerirá la mayoría absoluta". Los Estatutos de Autonomía también han establecido la mayoría absoluta como requisito para la aprobación y reforma de los reglamentos parlamentarios (excepto el de Castilla-La Mancha, que no dispone nada, aunque aplica también la norma de la mayoría absoluta por disposición del Reglamento de sus Cortes).

4.1.3. Otras normas parlamentarias.

Aunque el reglamento parlamentario tradicionalmente tiene una vocación codificadora, se presenta como un texto que regula de forma exhaustiva todas las cuestiones que atañen a la organización y funcionamiento de la correspondiente cámara, en la práctica resulta evidente que ninguna norma puede agotar la regulación de una materia y prever todas las soluciones a aplicar a las diversas situaciones que se irán produciendo a lo largo del tiempo. Por eso los propios reglamentos hacen previsión de la existencia de otras normas complementarias o de desarrollo de sus disposiciones. Podemos hacer la siguiente clasificación general de estas normas.

A. Estatuto del personal.

El art. 72.1 de la Constitución establece a favor de las Cortes Generales, por común acuerdo de sus cámaras, la aprobación del estatuto de su personal. Teniendo en cuenta que la misma norma fundamental en su art. 103.3 establece la reserva de ley para regular el estatuto de los funcionarios públicos el Tribunal Constitucional, primero por Auto n.º 296/1985, de 8 de mayo, y luego por Sentencia n.º 139/1988, de 8 de julio, ha interpretado que el estatuto del personal de las Cortes tiene valor de ley y no de norma reglamentaria (ni siquiera de reglamento parlamentario) a efectos de su impugnación, que puede hacerse ante la jurisdicción constitucional pero no ante la contencioso-administrativa. La misma doctrina es extensible al estatuto del personal al servicio de los parlamentos autonómicos, cuya regulación también se reserva a las respectivas cámaras.

Es por ello que la regulación del estatuto del personal suele hacerse mediante una norma específica y a veces con la previsión de que su aprobación se atribuye a un órgano y mediante un procedimiento diferente al de otras normas de desarrollo del reglamento parlamentario. En el caso de las Cortes, se trata de un acuerdo conjunto de las Mesas del Congreso y del Senado¹¹³. En los parlamentos autonómicos la solución varía; en unos se atribuye al Pleno, en otros a la Mesa, y en otros a la comisión de reglamento o a alguna de sus comisiones legislativas.

B. Normas de gobierno interior y de desarrollo del reglamento.

Es usual que los reglamentos parlamentarios atribuyan a la Mesa potestad para dictar normas de desarrollo en todo lo que requiera la administración, funcionamiento y gobierno interior de la respectiva cámara. Se trata, como en el caso del reglamento parlamentario, de normas no encuadrables en el sistema general de jerarquía de fuentes, aunque claramente subordinadas a aquel, y por tanto en un nivel inferior a las normas con fuerza de ley. El Tribunal Constitucional describe algunos de los caracteres de estas normas del siguiente modo (Sentencia n.º 226/2004, de 29 de noviembre): *“Estamos, por tanto, ante un recurso de amparo promovido por la vía del artículo 42 de la Ley Orgánica de este Tribunal (LOTIC), es decir, como recordamos en la STC n.º 121/1997, de 1 de julio, F. 3, un procedimiento «reservado a “los actos y decisiones sin valor de Ley” emanados de las Cámaras, de naturaleza típicamente parlamentaria y que, por ser expresión ad intra de su autonomía como órganos constitucionales, resultan “excluidos del conocimiento, verificación y control, por parte de los Tribunales, tanto de los ordinarios como de este Tribunal”, a no ser que afecten a un derecho o libertad susceptible de protección a través del recurso de amparo (art. 53.2 CE), en cuyo caso “sale o trasciende de la esfera irrevisable propia de los interna corporis acta” correspondiendo su examen a este Tribunal (por todas, STC n.º 118/1988, F. 2)».* En esa línea de respeto a la autonomía de lo parlamentario, sólo limitada por la excepcionalidad que supone la infracción de derechos fundamentales, en concreto de los amparados por el art. 23 CE, nos hemos movido también cuando ante nosotros se han planteado cuestiones que afectan a las relaciones institucionales, dentro de ese específico ámbito, entre legislativo y ejecutivo (por ejemplo, STC n.º 196/1990, de 29 de noviembre), de manera que el ejercicio de nuestra jurisdicción de amparo se ha extendido con naturalidad, cuando así lo ha requerido la defensa de los derechos fundamentales, al terreno de las relaciones más típicamente intraparlamentarias, tradicionalmente inmunes a la jurisdicción. En particular, y desde la STC n.º 119/1990, de 21 de junio, la vía del art. 42 LOTIC se ha tenido por procedente para la impugnación de las resoluciones que tengan por objeto el desarrollo, con vocación de permanencia, de un Reglamento parlamentario y sean susceptibles de una pluralidad de actos singulares de aplicación, abandonándose entonces la línea jurisprudencial que remitía la impugnación de ese tipo de resoluciones al

¹¹³ El estatuto vigente es de 27 de marzo de 2006 (BOE n.º 81, de 2 de abril de 2006).

procedimiento del recurso de inconstitucionalidad (STC n.º 118/1988, de 20 de junio)”; (...) “A los órganos de gobierno y dirección de la Cámara corresponde la facultad de proveer a esa integración normativa, pero siempre en el entendido de que las normas internas dictadas con ese objeto «encuentran su límite en el Reglamento mismo al que interpretan o suplen, de suerte que, a su través, no es jurídicamente lícito proceder a una modificación del Reglamento, sustrayendo esa decisión al Pleno de la Cámara y obviando, además, el requisito de la mayoría absoluta que, para su reforma, establecen la Constitución, los Estatutos de Autonomía y normas de desarrollo directo de los mismos» (STC n.º 44/1995, de 13 de febrero, F. 3), doctrina ya afirmada en nuestra STC n.º 119/1990, de 21 de junio, F. 5, y reiterada en la posterior STC n.º 177/2002, de 14 de octubre, F. 7. Una modificación de esa naturaleza no sólo conculcaría la reserva constitucional o estatutaria de Reglamento, sino también, y a su través, los derechos de los representantes políticos a acceder y permanecer en su cargo en condiciones de igualdad «con arreglo a lo dispuesto en las Leyes», derechos que no pueden desvincularse de aquella reserva, por cuanto sólo al Reglamento parlamentario le cumple, en su ámbito propio, la condición de «Ley» a los efectos del artículo 23.2 de la Constitución. En definitiva, como dijimos en la citada STC n.º 44/1995 (loc. ult. cit.), «aquellas disposiciones parlamentarias que, dictadas ultra vires, lejos de suplir o interpretar el Reglamento, manifiestamente innoven o contradigan sus contenidos, implican no sólo una quiebra de la apuntada reserva reglamentaria, sino también una vulneración del citado derecho fundamental»”.

En suma, la situación de estas normas, si no idéntica, es similar a la de los reglamentos administrativos respecto de las leyes. Aunque no pueden ser impugnadas a través de un recurso o cuestión de inconstitucionalidad, por carecer de valor de ley, sí pueden ser recurridas ante la jurisdicción contencioso-administrativo cuando, según dispone el art. 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de esta jurisdicción, se refieran a la materia “de personal, administración y gestión patrimonial”. En los demás casos únicamente en amparo si suponen violación de derechos y libertades fundamentales.

C. Resoluciones interpretativas.

Suele ser facultad atribuida al Presidente de la cámara dictar resoluciones interpretativas. No se trata aquí de desarrollar las disposiciones del reglamento, sino de aclarar las dudas que surgen en el momento de su aplicación. Así el art. 32.2 del Reglamento del Congreso atribuye al Presidente la función de “cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión. Cuando en el ejercicio de esta función supletoria se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces”. Disposiciones similares se incluyen en todos los demás reglamentos parlamentarios.

El Tribunal Constitucional, interpretando el Reglamento del Parlamento de Galicia, en Sentencia n.º 226/2004, de 29 de noviembre, abandonada

una línea jurisprudencial anterior en que las asimilaba al propio reglamento parlamentario y las hacía impugnables en recurso de inconstitucionalidad¹¹⁴, ha precisado los límites que tiene el contenido normativo de estas resoluciones: *"Sólo puede apreciarse la existencia de una laguna jurídica cuando el contenido normativo que se considera en falta puede de alguna manera considerarse implícito en previsiones normativas expresas dotadas de un contenido equivalente. Así ha de ser desde el momento en que con esa técnica se sirve al fin de la ampliación de las facultades inherentes a la función interpretativa, extendiéndola, sin superarlo, hasta el límite de la verdadera creación de normas. Obviamente, la técnica de la corrección de lagunas es inoperante en el caso de quien puede dotar a la norma interpretada con cualquier contenido, pues no precisa para ese fin de más fundamento que el de la sola voluntad de cambio de la situación normativa existente. De lagunas sólo puede hablarse, en sentido propio, por relación a las funciones de interpretación y aplicación de normas sobre cuyo contenido no puede disponer creativamente el intérprete, ampliándose por esta vía su ámbito de actuación posible hasta el límite mismo de la innovación"*. En suma, no se trataría de auténticas normas jurídicas, ya que no modifican el ordenamiento jurídico, que es lo propio de estas, sino de una herramienta de interpretación y aplicación similar a las que constituyen la jurisprudencia y la doctrina (no muy exactamente denominadas "fuentes auxiliares" del Derecho). En cualquier caso, la frontera entre limitarse a colmar lagunas e interpretar y la de desarrollar el reglamento con nuevas normas es suficientemente borrosa como para que en la práctica muchas resoluciones supuestamente interpretativas realmente se conviertan en normas que, a partir de su publicación en el diario oficial de la cámara, tienen una aplicación prolongada en el tiempo. En realidad estas normas se han venido a configurar como otro tipo de desarrollo del reglamento parlamentario, similares a las que aprueba la Mesa. El régimen de impugnación de estas resoluciones es el mismo que el comentado en el apartado anterior, ya que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional trata de forma unitaria todos los actos sin valor de ley emanados de los órganos parlamentarios.

Para finalizar este apartado relativo a otras normas parlamentarias, diferentes del reglamento, cabe referirse a los estatutos internos de los partidos políticos y los grupos parlamentarios. Hay autores que los consideran fuentes del Derecho Parlamentario en cuanto que inciden en el funcionamiento de las cámaras legislativas, pero no parece muy asumible esa tesis¹¹⁵. Esas normas, cuando existen, tienen un carácter meramente interno. Ni siquiera cumplen el requisito de publicación de toda norma jurídica. En cuanto que no llegan a ser vinculantes para terceros no pueden ser consideradas como fuentes del Derecho; otra es

¹¹⁴ Ver Edmundo MATÍA PORTILLA, *La insatisfactoria jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las llamadas normas interpretativas y supletorias del reglamento parlamentario*, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario n.º 7, Valencia, 1999.

¹¹⁵ Así, MARTÍNEZ ELIPE, *Introducción...* citada, págs. 311-315.

cosa es el interés que pueden representar en el ámbito politológico o sociológico para comprender el funcionamiento de los grupos parlamentarios y la dinámica parlamentaria.

4.1.4. *La costumbre en el ámbito parlamentario.*

Señala MARTÍNEZ ELIPE¹¹⁶ que “*los diversos usos, prácticas, precedentes, costumbres, convenciones y acuerdos, que, espontánea y constantemente, surgen del funcionamiento de los Parlamentos, adquieren el valor de fuentes jurídicas, no en virtud de la «patientia principis», sino por «consensus populi»; esto es, por el propio consentimiento de aquellas fuerzas [con representación parlamentaria]»*”.

Como en otros sectores del ordenamiento jurídico, es frecuente que lo que inicialmente surge como un uso parlamentario acabe introduciéndose en el reglamento. Pero en muchos otros casos en que no se ha producido esa conversión en norma escrita la costumbre se considera también como norma complementaria, de desarrollo o de interpretación del propio reglamento. Los órganos parlamentarios suelen consagrar como norma jurídica esas costumbres a fuerza de su repetición. Es una manifestación del carácter flexible y de innovación paulatina para acomodarse a las necesidades prácticas que tiene el Derecho Parlamentario.

La costumbre en el Derecho Parlamentario no es sino una variante de las “convenciones constitucionales” que forman parte del Derecho Constitucional. En algunos ordenamientos tiene una gran importancia, como es el caso del Reino Unido y otros países que comparten su cultura jurídica. Entre nosotros, herederos del racionalismo jurídico y la codificación, suele haber menos espacio para la convención ya que la norma escrita tiende a agotar las posibilidades de regulación. Aunque es una cuestión usualmente abordada por la doctrina se halla prácticamente ausente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Sobre el papel de la costumbre en las cámaras parlamentarias hay que tener en cuenta lo que advierten SANZ PÉREZ y VILLACORTA MANCEBO¹¹⁷: “*en una gran cantidad de ocasiones, es discutible que se esté en presencia de verdaderas y estrictas costumbres, pues las que se citan como tales más se parecen a usos o prácticas, cuando no interpretaciones de normas reglamentarias*”. Muchas veces está ausente el requisito esencial de la *opinio iuris* para que podamos apreciar la existencia de auténtica costumbre. Por otro lado, existe una tenue línea divisoria entre la costumbre y el precedente. En este segundo caso no nos encontramos ante una norma aplicada con la conciencia de existencia de una obligación jurídica. Se trata, simplemente, de que en caso de duda a la hora de decidir entre las diver-

¹¹⁶ MARTÍNEZ ELIPE, *Introducción...* citada, pág. 315.

¹¹⁷ Ángel Luis SANZ PÉREZ y Luis VILLACORTA MANCEBO, *La costumbre, el uso y otras fuentes no escritas en el Derecho Parlamentario*, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario n.º 17, Valencia, 2006, pág. 318.

sas soluciones que ofrece la norma se opta por la comodidad y la seguridad que ofrece repetir la decisión adoptada en ocasiones anteriores. En el ámbito parlamentario el precedente es particularmente útil, al igual que la costumbre, porque ahorra el debate y una posible confrontación entre los diversos grupos.

En todo caso, por encima de la costumbre, de los usos o de los precedentes, que en todo caso habrán ser debidamente probados por quien los alegue, se hallan las disposiciones del reglamento parlamentario: los *“precedentes, en cuanto especie del género «usos parlamentarios», tienen su límite, al igual que las normas o resoluciones dictadas por los órganos de dirección de las Cámaras, en el Reglamento mismo”*¹¹⁸.

4.2. El Reglamento del Parlamento de Navarra.

4.2.1. *Elaboración y aprobación.*

Como ya ha quedado señalado, en aplicación del principio de autonormatividad parlamentaria el art. 16 del Amejoramiento del Fuero dispone que *“el Parlamento establecerá su Reglamento y aprobará sus Presupuestos”*, precisándose que *“la aprobación del Reglamento y su reforma precisará el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del proyecto”*.

El vigente Reglamento, en realidad, no contiene una regulación sobre su elaboración porque parte de la situación dada de que ya existe y únicamente se refiere a su reforma. La única norma que estableció el procedimiento de elaboración del Reglamento fue el Real Decreto 121/1979 refiriéndose al del Parlamento Foral. En su art. 4.4 se disponía que por la Diputación y el Parlamento Foral se elaboraría conjuntamente un Reglamento provisional. Este Reglamento, aprobado en 1982 tras un proceso que se analizará después, fue *“heredado”* por el actual Parlamento de Navarra.

Como es tradicional en el Derecho Parlamentario, el Reglamento del Parlamento de Navarra tiene rango de ley. Así se desprende del hecho de que, como todos *“los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”*, según dispone el art. 27.2.f de la LOTC, puede ser impugnado mediante un recurso de inconstitucionalidad.

4.2.2. *La reforma del Reglamento.*

La reforma del Reglamento del Parlamento de Navarra, además de lo dispuesto en el Amejoramiento del Fuero, está regulada en su propio texto. La Disposición Adicional Sexta del actualmente vigente, que reproduce prácticamente el

¹¹⁸ STC n.º 90/2005, de 18 de abril.

mismo contenido que los anteriores reglamentos, establece que la iniciativa para la modificación se ejercerá mediante la presentación de una proposición formulada y tramitada conforme a las normas de las proposiciones de ley foral (aunque sin la intervención del Gobierno de Navarra), siendo la competencia para elaborar el dictamen de la Comisión de Reglamento.

En consecuencia, las proposiciones de reforma reglamentaria pueden ser iniciativa indistintamente de uno o varios parlamentarios forales o de uno o varios grupos parlamentarios (art. 147). Dados los términos incondicionados de la remisión que hace la Disposición Adicional Sexta a las normas aplicables a las proposiciones de ley foral (Sección 2.^a del Capítulo II del Título VI) no está excluida la iniciativa de los Ayuntamientos y la iniciativa popular (art. 148), aunque no parece ello muy coherente con el principio de autonomía parlamentaria.

Tras su admisión a trámite por la Mesa, previa audiencia de la Junta de Portavoces, la proposición se publica y se incluye en el orden del día del Pleno para su toma en consideración. De producirse ésta (exige sólo mayoría simple), por la Mesa se remite a la Comisión de Reglamento y se abre el plazo de presentación de enmiendas (que sólo pueden ser parciales, excluyendo las de totalidad). A partir de ahí la tramitación es la propia de los proyectos de ley foral (véase apartado 8.1.2 de este trabajo), finalizando con una votación final en el Pleno que, como se ha dicho, exige mayoría absoluta.

4.2.3. Los reglamentos del Parlamento de Navarra

Tratándose de las normas de juego que regulan aspectos muy importantes del sistema político la reforma de los reglamentos parlamentarios suele exigir un alto grado de consenso entre grupos políticos y por ello no suele ser fácil ni frecuente. Sin ir más lejos, el Congreso de los Diputados sigue rigiéndose, con modificaciones puntuales, por el de 1982 y desde hace tiempo todas sus legislaturas finalizan con el lamento de no haber podido emprender una reforma a fondo. En cambio, el Parlamento de Navarra a lo largo de sus casi treinta años de vida ha conocido no solamente diversas reformas puntuales sino una cifra relativamente alta de textos diferentes. Podemos hablar de hasta cinco reglamentos.

A. Las Normas Provisionales de constitución y funcionamiento del Parlamento Foral de 22 de abril de 1979 y el Reglamento Interino de 6 de junio de 1979.

Tras la celebración el 3 de abril de 1979 de las elecciones para constituir, junto a las corporaciones locales y la Diputación Foral, el Parlamento Foral de Navarra creado por Real Decreto 121/1979 se planteó el problema de qué normas regirían la constitución y el funcionamiento de dicho órgano. El citado Real Decreto no contenía otra disposición al respecto que

la de su art. 4.2: *“La Diputación y el Parlamento Foral de Navarra elaborarán conjuntamente, a través de las correspondientes comisiones, un reglamento provisional de organización y funcionamiento de aquél”*. Dado que tal reglamento provisional no podría elaborarse hasta que el Parlamento Foral hubiera iniciado su actividad, la propia Diputación Foral decidió salvar la situación estableciendo unas Normas Provisionales para su constitución y funcionamiento, invocando en ellas de modo algo forzado su competencia para establecer el reglamento del anterior Consejo Foral Administrativo a quien sucedía en sus funciones. Tales normas tuvieron que ser elaboradas con toda urgencia. De conformidad con el art. 10 del Real Decreto 561/1979, de 16 de marzo, de normas para la constitución de las corporaciones locales, la nueva Diputación Foral debía constituirse el décimo día después de la proclamación de sus miembros, esto es, el 19 de abril, y el Parlamento Foral tres días más tarde. La Diputación Foral, previa ronda de consultas con las diversas fuerzas políticas representadas en la nueva cámara, acordó el día 20 de abril retrasar la constitución del Parlamento Foral un día y el 22 de abril, esto es, el día anterior a dicha constitución, aprobar las normas provisionales que la hicieran posible¹¹⁹. Normas que fueron publicadas apresuradamente en un suplemento especial del Boletín Oficial de Navarra (BON) del mismo día 23 de abril.

Estas Normas Provisionales, constituidas por 32 artículos, regulaban con detalle el acto de constitución del Parlamento Foral: la formación de una mesa provisional (el parlamentario de más edad como presidente y el más joven como secretario), el juramento o promesa y toma de posesión de los parlamentarios, el proceso de elección de una Mesa Interina de siete miembros (presidente, dos vicepresidentes y cuatro secretarios), la atribución a la Mesa y a sus miembros de diversas funciones de régimen interior del Parlamento Foral, la constitución de grupos parlamentarios (con un mínimo de cuatro miembros), y la creación de dos comisiones: una de Reglamento y otra de “Urgencia Normativa” para la tramitación de los proyectos normativos que pudiera remitir la Diputación Foral mientras no estuviera aprobado el Reglamento y organizada la Cámara.

Las Normas Provisionales fueron modificadas de inmediato, el 24 de abril, para corregir un error del art. 11 en la forma de elección del Presidente del Parlamento Foral y el 17 de mayo, a petición de la Mesa Interina, para añadir en la Disposición Final la posibilidad de que el Presidente, de acuerdo con la Mesa, pudiera dictar normas provisionales de funcionamiento en tanto no se aprobara el Reglamento Provisional.

El propio acuerdo de 22 de abril contenía unas previsiones para la elaboración del Reglamento Provisional que debían ser desarrolladas por la Mesa Interina. La Comisión de Reglamento, compuesta por un representante por cada cinco miembros o fracción de los grupos parlamentarios, nom-

¹¹⁹ GORTARI UNANUA, *La transición...* citada, volumen I, pág. 719 y siguientes.

braría una ponencia que trabajaría con la designada por la Diputación Foral. El proyecto elaborado por dicha ponencia conjunta sería sometido a aprobación de la Comisión y posteriormente del Pleno del Parlamento Foral. Aunque el Real Decreto 121/1979 no había atribuido al Parlamento Foral la potestad reglamentaria y de autoorganización propia de las cámaras legislativas sino que la tenía compartida con la Diputación Foral, ésta en el acuerdo de 22 de abril autolimitó sus atribuciones y estableció que el texto de Reglamento Provisional que aprobara el Pleno del Parlamento Foral sería íntegramente asumido.

Siguiendo tales disposiciones, desarrolladas por unas Normas de Procedimiento que aprobó la Mesa Interina el 18 de mayo de 1979, se iniciaron los trabajos de confección del Reglamento Provisional. No obstante, al mismo tiempo la Mesa Interina y para salvar el vacío normativo existente decide aprobar el 5 de junio un "Reglamento Interino del Parlamento Foral de Navarra" que es ratificado en sesión de 6 de junio por el Pleno y publicado en suplemento del Boletín Oficial de Navarra de 13 de junio. Se pretendía que este Reglamento Interino rigiera hasta la aprobación del Reglamento Provisional.

Este primer reglamento era relativamente breve; 88 artículos y cuatro disposiciones finales. Su contenido está claramente inspirado en el Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados de 13 de octubre de 1977 con las lógicas adaptaciones y teniendo en cuenta que el Parlamento Foral carecía de muchas de las funciones de control típicas del sistema parlamentario: investidura del Gobierno, moción de censura y cuestión de confianza, interpelaciones y preguntas al Gobierno (aunque sí aprobación de mociones), etc. La regulación del procedimiento legislativo se convertía en la del "*procedimiento de aprobación de las propuestas de la Diputación Foral de carácter normativo*".

En cuanto a la organización del Parlamento Foral, seguía fielmente el esquema del Congreso de los Diputados, y además del Pleno constaría de los siguientes órganos:

- a) La Mesa Interina elegida en el momento de la constitución de la cámara seguiría como órgano rector de la misma.
- b) La Junta de Portavoces, que debía ser oída por la Mesa para fijar el funcionamiento de la cámara.
- c) Las Comisiones Ordinarias, integradas por un representante por cada cinco miembros o fracción superior a dos de los grupos parlamentarios, entre los cuales se elegiría una Mesa de tres miembros (presidente, vicepresidente y secretario). Su número quedaba fijado en diez¹²⁰.

¹²⁰ Las comisiones eran las siguientes: Régimen Foral; Asuntos Municipales; Hacienda; Fomento y Ordenación del Territorio; Agricultura, Ganadería y Montes; Educación y Cultura; Sanidad; Reglamento; Urgencia Normativa.

- d) Las comisiones especiales, que se crearían por la Mesa Interina. Bajo la vigencia del Reglamento Interino se crearía por acuerdo de 27 de noviembre de 1979 la Comisión Especial de Derechos Humanos.
- e) Los grupos parlamentarios, que seguían regulados por las Normas Provisionales de 22 de abril (que no se derogaban) añadiendo el régimen del Grupo Mixto.

En suma, se trataba de una organización parlamentaria típica que en buena medida se ha mantenido con el paso de los años y de los sucesivos reglamentos.

El Reglamento Interino sirvió para la puesta en marcha del Parlamento Foral y se aplicó durante casi tres años, mientras se desarrollaban los trabajos para elaborar el anunciado Reglamento Provisional. Su Disposición Final Cuarta preveía la reforma mediante el mismo procedimiento adoptado para su aprobación (iniciativa de la Mesa Interina y aprobación por el Pleno). Sólo se produjo una, de 28 de enero de 1980, dando nueva redacción al art. 87 del Reglamento Interino para regular de una forma detallada el procedimiento de presentación, enmienda, debate y votación de las mociones que contenían un pronunciamiento del Parlamento Foral (distintas de las dirigidas a la Diputación Foral), que incluían un dictamen previo en Comisión y su posterior examen por el Pleno. El debate y la aprobación de mociones en abundancia fue una de las formas que tuvo el Parlamento Foral de ensanchar su ámbito de actividad compensando lo estrecho de las atribuciones que había recibido por el Real Decreto 121/1979.

B. El Reglamento Provisional de 30 de marzo de 1982.

Las previsiones tanto del Real Decreto 121/1979 como de las Normas Provisionales de 22 de abril de 1979 en cuanto a aprobación de un Reglamento Provisional se cumplen por fin en la sesión del Pleno del 30 de marzo de 1982.

El Reglamento Provisional, de un lado, deroga las Normas Provisionales y el Reglamento Interino que han regido la organización y funcionamiento del Parlamento Foral hasta entonces, pero de otro lado se puede decir que en buena medida refunde y desarrolla sus disposiciones, al mismo tiempo que incorpora algunas prácticas parlamentarias que se habían ido generando en los primeros tiempos de andadura de la cámara. El texto es más largo que el anterior, 165 artículos, aunque la sistemática muy similar a la del Reglamento Interino y también tributaria del Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados.

Se regula ahora con mayor precisión la constitución de la cámara, los derechos y deberes de los parlamentarios forales (que en el Reglamento Interino iban poco más allá de señalar sus dietas de asistencia) y los grupos parlamentarios, de entre los cuales desaparece el Mixto sustituido por la figura

de los Parlamentarios No Adscritos como consecuencia de los problemas de funcionamiento que había tenido aquel debido a su sobrepoblación por el desembarco de diversos parlamentarios escindidos de sus partidos de origen a lo largo de una legislatura políticamente muy agitada.

La organización no experimenta grandes novedades. Se precisan más las funciones de la Junta de Portavoces y sus relaciones con la Mesa. Excepto por la creación de una Comisión Permanente para los períodos en que no esté reunida la cámara, se mantiene el número de Comisiones Ordinarias, aunque la Mesa puede crear otras, y el número de miembros se remite también a decisión de la Mesa con un criterio de proporcionalidad entre los grupos. Se regulan específicamente también las Comisiones de Investigación.

En cuanto a la publicidad de los trabajos se incluye la creación de un Boletín Oficial y un Diario de Sesiones del Parlamento Foral que, en realidad, ya se habían empezado a publicar a partir de marzo de 1980. El llamado "procedimiento normativo" también recibe una regulación mucho más pormenorizada, con procedimientos específicos en materia presupuestaria y tramitación de urgencia. Aparecen modalidades nuevas de control sobre la acción de la Diputación: las preguntas y las sesiones informativas en comisión con sus miembros.

El Reglamento Provisional mantiene la reserva a la Mesa de la iniciativa para su reforma, precisando que la tramitación será la del procedimiento legislativo ordinario. Pronto tendría oportunidad de ejercerla. Buena parte de sus disposiciones envejecieron muy deprisa con la aprobación pocos meses después de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Como ya se ha señalado, esta norma marca un cambio en la naturaleza del Parlamento Foral, que queda convertido en cámara legislativa, y prevé su sustitución por la cámara que va a ser su sucesora. La Disposición Transitoria Primera del Amejoramiento del Fuero dispuso la elección de un Parlamento de Navarra compuesto por cincuenta parlamentarios mediante sufragio universal en una única circunscripción electoral que comprende todo el territorio de Navarra y cuya constitución, organización y funcionamiento se debía regir por lo dispuesto en el propio Amejoramiento y en el "Reglamento de la Cámara". Por su parte la Disposición Transitoria Quinta establece que *"la organización y funcionamiento del actual Parlamento Foral se ajustará a lo establecido en su vigente Reglamento, hasta que éste sea modificado en cumplimiento de lo previsto en la presente Ley Orgánica"*. Se anuncia ya la reforma del todavía reciente Reglamento Provisional para adecuarse a la nueva realidad.

Tras las elecciones celebradas el 8 de mayo de 1983 se constituye el nuevo Parlamento de Navarra que, conforme a lo que estaba dispuesto, se comienza a regir por el Reglamento Provisional del Parlamento Foral. Una norma que en muchos aspectos ya no responde a la nueva situación por lo cual una de las tareas que se aborda pronto es la elaboración de un nuevo reglamento.

C. *El Reglamento de 12 de junio de 1985.*

La Mesa inicia el trámite de un proyecto de nuevo Reglamento el 4 de noviembre de 1983, proyecto que se publica en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra (BOPN) del 11 de noviembre. Tras la presentación de las correspondientes enmiendas entre los meses de mayo y septiembre de 1984 se desarrolló el debate en la Comisión de Reglamento y el dictamen llegó al Pleno a fines de octubre. Sin embargo, no pudo ser aprobado al no obtener la mayoría absoluta exigida de 26 votos; recibió 24 votos a favor, 18 en contra y una abstención (el grupo de Herri Batasuna no participaba en las labores de la cámara). El texto había sido apoyado por el Partido Socialista de Navarra (PSN), los tres nacionalistas vascos independientes (ex miembros del Partido Nacionalista Vasco) y un parlamentario de Alianza Popular, pero no por Unión del Pueblo Navarro (UPN) y la coalición Alianza Popular-Partido Demócrata Popular-Unión Liberal (AP-PDP-UL). El principal desencuentro era la regulación de los grupos parlamentarios y la posibilidad de que los nacionalistas tuvieran grupo propio al fijarse el número mínimo en tres miembros.

Después de este fracaso la Mesa vuelve a iniciar el procedimiento mediante la aprobación el 22 de abril de 1985 de un nuevo proyecto, basado en el texto ya debatido, que se publica el 29 de abril. Se tramita por el procedimiento de urgencia de modo que en el mes de mayo se debate en Comisión y el 12 de junio es aprobado en el Pleno. En esta ocasión los grupos parlamentarios, escarmentados de la experiencia, alcanzan el consenso que había faltado el año anterior; el dictamen se aprueba con 36 votos a favor y 5 abstenciones (de parlamentarios escindidos de AP-PDP-UL). Finalmente se publica en el BOPN de 20 de junio y en el BON de 26 de junio.

No obstante el consenso alcanzado para la aprobación del Reglamento existían algunos puntos de fricción. Uno de ellos era el contenido de la Disposición Adicional Primera, que permitía la remoción de los miembros de la Mesa por acuerdo de la mayoría absoluta del Pleno. Esta disposición mereció el voto en contra de los parlamentarios de UPN y AP-PDP-UL y seguidamente fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad presentado por 56 diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso. El recurso fue resuelto por Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 141/1990, de 20 de septiembre, que falló a favor de la constitucionalidad de la disposición impugnada. El contenido de esta sentencia es comentado en el apartado 6.1 al tratar del nombramiento y cese de los miembros de la Mesa.

No fue este el único recurso de inconstitucionalidad de que fue objeto el Reglamento de 12 de junio de 1985. El Presidente del Gobierno central impugnó el art. 165.2.2.º, lo que de conformidad con el art. 161.2 de la Constitución supuso la suspensión de su vigencia hasta que el Tribunal Constitucional la levantó por Auto de 20 de febrero de 1986. El recurso

fue resuelto por Sentencia n.º 179/1989, de 2 de noviembre, que declaró la constitucionalidad del precepto impugnado. La cuestión debatida era la mayoría absoluta exigida por el RPN para la aprobación del Convenio Económico; se analiza en el apartado 8.1.7 de este trabajo junto al procedimiento de aprobación de dicha norma.

El Reglamento de 1985 guarda muchos elementos de continuidad respecto del Reglamento Provisional de 1982. Entre sus novedades podemos destacar las siguientes. La constitución de grupo parlamentario exigía un mínimo de tres miembros y se recuperaba la figura del Grupo Mixto. En cuanto a organización, la Mesa pasaba de siete a cinco miembros reduciéndose a dos el número de secretarios, medida lógica teniendo en cuenta que la cámara había pasado de 70 a 50 miembros. La reducción se operaría a partir de la siguiente legislatura. La Junta de Portavoces veía reforzado notablemente su papel, entre otras cosas porque recibía la atribución de resolver los recursos contra los acuerdos de la Mesa con lo cual se convertía en la práctica en órgano superior de la misma.

Por otro lado, la Comisión Permanente recibía una regulación específica separada de las Comisiones Ordinarias entre las cuales se incluía anteriormente. Se mantenía la clasificación entre Comisiones Ordinarias y Especiales, y dentro de estas entre Comisiones de Investigación y otras. Desaparecía la Comisión de Urgencia Normativa y aumentaba el número de las ordinarias a once¹²¹.

Se avanzaba en la regulación de la Administración Parlamentaria disponiendo que el Letrado Mayor desempeñara la secretaría general y la jefatura del personal y se preveía la aprobación por la Mesa de un Estatuto de Régimen y Gobierno Interior.

El anterior "procedimiento normativo", ya que el Parlamento de Navarra había sido dotado por el Amejoramiento del Fuero de potestad legislativa, se convertía en un "procedimiento legislativo" homologable al de cualquier otra cámara legislativa. Se establecían dos modalidades de procedimiento para los proyectos y las proposiciones de ley foral, y las oportunas especialidades en el procedimiento para las leyes forales que, según el Amejoramiento, debían ser aprobadas por mayoría absoluta; para las leyes forales de presupuestos y de cuentas generales; para la reforma del Amejoramiento y para la aprobación de leyes mediante lectura única. Asimismo se introducían las habituales técnicas parlamentarias de delegación de competencia legislativa en comisión y de legislación delegada por parte del Gobierno. A la anterior regulación de la aprobación de convenios con el Estado se unían los convenios con otras Comunidades

¹²¹ Eran las siguientes: Régimen Foral; Economía y Hacienda; Presidencia y Administración Municipal; Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente; Educación y Cultura; Sanidad y Asistencia Social; Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones; Agricultura Ganadería y Montes; Industria, Comercio y Turismo; Trabajo y Seguridad Social; Reglamento.

Autónomas y un régimen específico para tramitar el Convenio Económico con el Estado.

También se recogían en el Reglamento los mecanismos típicos del régimen parlamentario en cuanto a control del Gobierno. Aparecía la regulación de la investidura del Presidente del Gobierno, la moción de censura y la cuestión de confianza, siguiendo las disposiciones del Amejoramiento del Fuero y en términos análogos a lo establecido en la Constitución. Se incluía una regulación más detallada de las preguntas, interpelaciones y mociones, y se añadía la del debate de comunicaciones, programas o planes remitidos por el Gobierno.

Se completaban las disposiciones del Reglamento con lo atinente a nuevas funciones atribuidas por el Amejoramiento del Fuero al Parlamento: elección de senadores, iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados, interposición de recursos de inconstitucionalidad, conflictos de competencia y recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional. También con lo relativo a la Cámara de Comptos: regulación de la elección de su Presidente y de la rendición de informes.

Finalmente, la reforma del Reglamento ya no dependía de la exclusiva iniciativa de la Mesa, como en los reglamentos anteriores, sino que se remitía al mismo procedimiento que las proposiciones de ley foral, esto es, podía plantearse por cualquier parlamentario o grupo parlamentario.

A lo largo de su vigencia el Reglamento de 1985 experimentó dos reformas parciales. El 21 de marzo de 1989 el Pleno aprueba la modificación de trece artículos y de la Disposición Adicional Cuarta. Se trataba, además de mejorar o agilizar algunos trámites, de precisar las obligaciones tanto de los parlamentarios como de los grupos en orden a la asistencia a las sesiones, dada la existencia de un grupo (Herri Batasuna) que por principio no participaba en las actividades parlamentarias; se modificaba la denominación de las Comisiones Ordinarias para ajustarse a los departamentos del Gobierno, y se preveía la elaboración de un Estatuto del Personal del Parlamento con fuerza de ley foral, norma específica y separada del estatuto de régimen interior.

El 29 de mayo de 1990 el Pleno aprueba una modificación mucho más puntual, en este caso del art. 205 para permitir que la personación del Parlamento ante el Tribunal Constitucional, fuera de los casos de interposición por la cámara de recurso de inconstitucionalidad, pudiera ser efectuada por la Mesa sin necesidad de convocar al Pleno.

D. El Reglamento de 2 de febrero de 1995.

El 18 de octubre de 1994 inicia su tramitación una proposición de modificación del Reglamento, que en realidad contiene un texto completo de nuevo reglamento, suscrita por todos los grupos parlamentarios. Esta proposición se debate con mucha agilidad, las enmiendas no son numerosas,

y se aprueba por el Pleno el 2 de febrero de 1995 con la finalidad de que entre en vigor para la siguiente legislatura que ha de iniciarse pocos meses después.

Este nuevo Reglamento en realidad no es sino una actualización del anterior de 1985, las diferencias entre uno y otro no son importantes. Se mantiene la misma organización de la cámara, con la única salvedad de crear una Comisión Ordinaria más, segregando Sanidad y Asuntos Sociales, y de adaptar la denominación de otras a los Departamentos del Gobierno de Navarra. Asimismo se modifica la composición de la Comisión Permanente que pasa a estar integrada por los miembros de la Mesa y de la Junta de Portavoces sin necesidad de la anterior designación por los grupos parlamentarios. Se introduce la celebración de sesiones de trabajo por las comisiones, de carácter informativo o deliberante sin que se adopten acuerdos ni se levante acta. La reforma del Amejoramiento se regula en un título propio, fuera de las especialidades del procedimiento legislativo en el que había sido incluida con escaso rigor técnico. Como novedad se regula el procedimiento para autorizar al Gobierno de Navarra que ejercite la iniciativa para solicitar la delegación o transferencia de competencias estatales, conforme al art. 150 de la Constitución. Y en cuanto a la reforma del propio Reglamento, se introduce la precisión de que en su tramitación no participa el Gobierno de Navarra, subsanando un olvido del Reglamento de 1985 que remitía al procedimiento de las proposiciones de ley foral sin hacer salvedad de la participación del ejecutivo en éstas.

El Reglamento de 1995 fue objeto a lo largo de sus doce años de vigencia (la más larga, hasta el momento) de varias modificaciones parciales. La primera de ellas fue aprobada por el Pleno el 13 de junio de 2000 y afectaba a los arts. 54 y 75. El objetivo era permitir la asistencia de los medios de comunicación a las sesiones de las Comisiones Especiales, hasta entonces limitada a las de las Comisiones Ordinarias, salvo cuando fueran declaradas secretas. Con la misma fecha se aprobaba otra modificación que afectaba al Título XIII, Capítulo I, que regulaba las comunicaciones del Gobierno, para introducir al inicio de cada primer periodo de sesiones del año legislativo, con excepción de aquellos en los que se haya realizado el debate de investidura del Presidente del Gobierno o se celebren elecciones, un debate de política general sobre el estado de la Comunidad Foral, precedido por una comunicación sobre política general.

La siguiente modificación se aprobó por el Pleno el día 13 de marzo de 2003 y afectaba a los arts. 171 y 98.2. Se trataba de adaptar el Reglamento a la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo, que había modificado los arts. 29 y 30 del Amejoramiento del Fuero en cuanto al procedimiento de investidura del Presidente del Gobierno de Navarra eliminando el denominado "procedimiento automático".

Otra modificación del Reglamento fue aprobada por el Pleno en sesión de 27 de noviembre de 2003 y daba nueva redacción al art. 58.1. Se trataba

de adecuar una vez más el número y denominación de las Comisiones Ordinarias a la estructura departamental del Gobierno de Navarra, cuya principal novedad era el desdoblamiento del anterior Departamento de Educación y Cultura en dos, uno de Educación y otro de Cultura y Turismo. En consecuencia el número de Comisiones Ordinarias quedaba fijado en trece¹²².

La última modificación puntual del Reglamento de 1995 se aprueba por el Pleno el 9 de junio de 2005. Se modificaba el art. 76 que declaraba secretas las sesiones de las Comisiones de Investigación, de modo que como norma general las destinadas a comparecencias fueran abiertas a los medios de comunicación, manteniendo el carácter secreto solamente para el debate de dictámenes o conclusiones. Asimismo para el debate en Pleno desapareció la norma general de ser secreto y solo mediante acuerdo expreso de la Mesa podría tener tal carácter.

E. El texto refundido de 8 de octubre de 2007.

El 15 de marzo de 2007 el Pleno aprueba una reforma del Reglamento que, si bien formalmente es una reforma parcial, por su extensión e importancia puede ser considerada en la práctica como la elaboración de un nuevo Reglamento. En la Disposición Final Única del acuerdo plenario se dispone que la entrada en vigor es el mismo día en que tenga lugar la sesión constitutiva del Parlamento de Navarra en la legislatura siguiente a su aprobación (se produjo el 20 de junio siguiente), pero se autoriza a la Mesa para que en el plazo de cuatro meses a partir de la entrada en vigor elabore un texto refundido. Por la Mesa se dio cumplimiento a esta previsión aprobando el texto refundido el 8 de octubre de 2007, que es la norma vigente en la actualidad¹²³.

La tramitación de esta reforma resultó peculiar porque, a diferencia de las anteriores, se desarrolló principalmente en el seno de una ponencia creada al efecto. A iniciativa del grupo parlamentario de Izquierda Unida de Navarra la Comisión de Reglamento acordó el 9 de mayo de 2005 la creación de una ponencia con el objetivo de elaborar un informe sobre los aspectos que, a juicio de sus miembros, convenía modificar con propuestas de redacción que pudieran aprobarse de modo que entraran en vigor para la siguiente legislatura. La ponencia trabajó durante casi dos años estudiando todos los aspectos del Reglamento que pudieran ser mejorados y cuya reforma suscitara el consenso de todos los grupos parlamentarios. Con estas premisas el trabajo de la comisión finalizó con una proposición suscrita por la totalidad de los grupos que inició su trámite

¹²² Eran las siguientes: Régimen Foral; Economía, Hacienda y Presupuestos; Presidencia, Justicia e Interior; Administración Local; Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente; Educación; Cultura y Turismo; Sanidad; Bienestar Social, Deporte y Juventud; Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones; Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo; Agricultura, Ganadería y Alimentación; Reglamento.

¹²³ BOPN n.º 15, de 16 de octubre de 2007, corrección de errores en n.º 18, de 26 de febrero de 2008.

en la Mesa el día 19 de febrero de 2007 y que al no recibir ninguna enmienda pasó directamente a la consideración del Pleno donde se aprobó por unanimidad en la sesión del 15 de marzo siguiente.

Las modificaciones que suponen este nuevo texto son abundantes, unas de menor y otras de mayor calado, desde la simple corrección de errores de redacción hasta la introducción de cambios importantes en el funcionamiento de la cámara. A continuación se destacan las más importantes:

- a) Se amplían las facultades de recabar informaciones no sólo a la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos públicos, sino también expresamente a las sociedades públicas y fundaciones públicas. Aunque sin el mismo nivel de obligación por parte de éstas se prevé la solicitud de información de organismos e instituciones de la Administración del Estado y de las entidades locales de Navarra.
- b) Se reconoce el derecho de los parlamentarios a acceder y a consultar el registro de actividades e intereses de los miembros del Gobierno de Navarra y de los altos cargos de la Administración de la Comunidad Foral en la parte referida a las declaraciones de actividades. Las Comisiones de Investigación pueden acceder a toda la información protegida de dicho registro.
- c) Se modifica el régimen de asignaciones económicas de los parlamentarios haciendo posible su dedicación exclusiva o profesionalización. Cada parlamentario puede optar entre tres modalidades: retribución fija y periódica con régimen de dedicación absoluta; retribución fija y periódica sin régimen de dedicación absoluta, y retribución por asistencias.
- d) La remoción de los miembros de la Mesa exige una mayoría de tres quintos en lugar de la anterior mayoría absoluta.
- e) Se abren aún más las posibilidades de asistencia de los medios de comunicación, en este caso a las sesiones de trabajo de las comisiones, y se precisa que todas las sesiones a las que puedan asistir los medios de comunicación podrán ser transmitidas por medios audiovisuales.
- f) Las Comisiones Ordinarias son tantas como Departamentos de la Administración Foral, fijándose por la Mesa al inicio de la legislatura, más las tres siguientes: Régimen Foral, Reglamento y la nueva de Peticiones.
- g) Se simplifica el procedimiento legislativo ordinario en el sentido de que tras el debate en comisión únicamente se pueden mantener enmiendas para su debate en el Pleno en el proyecto de Presupuestos y en los proyectos y proposiciones de ley foral de mayoría absoluta. En los demás casos, la norma general es que el debate en Pleno es solamente de totalidad sobre el dictamen aprobado por la comisión.

- h) Se simplifica el procedimiento de lectura única para proposiciones de ley foral uniendo en una misma sesión plenaria su toma en consideración, el debate y la aprobación.
- i) La delegación legislativa a favor de una comisión deja de ser competencia del Pleno para serlo de la Mesa previo acuerdo de la Junta de Portavoces por mayoría de dos tercios de los miembros del Parlamento.
- j) Se establece un nuevo régimen para las preguntas orales que permitan una mayor agilidad en su tramitación y la presentación de preguntas de máxima actualidad a responder en el Pleno de la misma semana.
- k) Se introducen, junto con las referidas a la Cámara de Comptos, disposiciones específicas sobre la elección y rendición de informes de instituciones creadas en los últimos años: el Defensor del Pueblo y el Consejo Audiovisual de Navarra.

4.3. Otras normas del Parlamento de Navarra.

Si bien las principales normas del Derecho Parlamentario de Navarra están constituidas por el Reglamento al que se acaba de hacer referencia en el apartado anterior, existen otras normas de desarrollo del mismo y cuya aprobación está encomendada por el propio Reglamento a diversos órganos, principalmente a la Mesa.

4.3.1. Normas del Pleno.

La actividad normativa del Pleno, en cuanto a Derecho Parlamentario, queda prácticamente agotada por la aprobación del Reglamento y de sus reformas. Su desarrollo y aplicación queda encomendado a otros órganos. Únicamente en un caso se prevé por el Reglamento la aprobación de otra norma por el Pleno; después de establecer cuáles son las Comisiones Ordinarias, en el art. 60 se dispone lo que sigue.

1. El Pleno del Parlamento, a propuesta de la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, podrá acordar la creación de otras Comisiones que tengan carácter de ordinarias durante la legislatura en que el acuerdo se adopte.
2. El acuerdo de creación fijará el criterio de distribución de competencias entre la Comisión creada y las que, en su caso, puedan resultar afectadas.
3. Por el mismo procedimiento señalado en el apartado 1, podrá acordarse la disolución de las Comisiones a las que este artículo se refiere.

Se trata, pues, de que por el Pleno se introduzca una norma excepcional respecto de las disposiciones de Reglamento y con una duración determinada.

4.3.2. Normas de la Mesa y de la Junta de Portavoces.

La Mesa es el órgano al que está atribuida la función ordinaria de dictar las normas de desarrollo del Reglamento que sean necesarias para la organización y funcionamiento del Parlamento. Así se establece con carácter general en el art. 70.1: *"Las Normas de régimen y gobierno interior del Parlamento de Navarra serán aprobadas por la Mesa de la Cámara, sin perjuicio de la facultad del Presidente para constituir su gabinete y designar a los miembros del mismo"*. Este precepto ha sido desarrollado principalmente a través del ROAP.

Igualmente la Mesa tiene atribuida por el art. 37.1.9.^a, en este caso compartida con la Junta de Portavoces cuyo voto es vinculante, una amplia facultad para dictar *"las normas especiales, no contempladas en este Reglamento, para el debate de aquellos asuntos cuya naturaleza lo exija"*.

Junto a esta atribución general el RPN contiene una serie de disposiciones específicas que habilitan a la Mesa para regular diversas materias, en algunos casos oyendo antes a la Junta de Portavoces y en otros en el sentido fijado por ésta mediante su voto vinculante:

- Art. 15.2: para fijar las cuantías de cada una de las modalidades de asignación económica y de las ayudas e indemnizaciones por gastos a los parlamentarios, junto a su régimen jurídico (previa audiencia de la Junta de Portavoces).
- Art. 35.3: para determinar la cuantía, modalidad y requisitos para la percepción de las asignaciones de los grupos parlamentarios (previa audiencia de la Junta de Portavoces).
- Art. 43.2: para dictar las normas de designación del portavoz del Grupo Mixto si no hay acuerdo unánime entre sus miembros (previo acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces).
- Art. 45.1: para fijar el número de miembros de las Comisiones (previo acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces).
- Art. 62.3: para fijar las normas que regulen la composición, organización y funcionamiento de una Comisión de Investigación (previo acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces).
- Art. 63: para la creación y regular la composición, organización y funcionamiento de Comisiones Especiales distintas de las de investigación (previo acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces).
- Art. 106.1: para declarar días inhábiles, además de los establecidos en el Reglamento, y para habilitar como hábiles días fuera de los períodos de sesiones.
- Art. 108.1: para establecer el horario del Registro General del Parlamento.
- Art. 114.1: para regular la concesión de credenciales para acceder a los locales del recinto parlamentario y a las sesiones a los medios de comunicación.
- Art. 155: para dictar normas complementarias para ordenar el examen, enmienda, debate y votación del proyecto Presupuestos Generales (previo acuerdo de la Junta de Portavoces).

- Art. 160.7: para establecer las normas que establezcan fórmulas adicionales de control de la legislación delegada (previa audiencia de la Junta de Portavoces).
- Art. 211.2: para fijar las normas sobre intervención de los parlamentarios forales que deban defender ante el Congreso de los Diputados las proposiciones de ley aprobadas por el Parlamento de Navarra (previo acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces).

Como se ve, en la práctica esta potestad normativa de la Mesa está compartida con la Junta de Portavoces.

A diferencia de lo que sucede con el Reglamento del Parlamento, que tiene fuerza de ley, las normas de la Mesa tienen rango inferior. Así lo explica el Tribunal Supremo en Auto de 26 de enero de 1988 (RJ 1988/363): *“El tratamiento unitario que, a efecto de la declaración de inconstitucionalidad, hace el artículo 27,2 de la LOTC entre Leyes de las Comunidades Autónomas y Reglamentos de sus Asambleas Legislativas descansa en el valor o fuerza de la Ley que tienen éstos por emanar, al igual que aquéllas, de los órganos que ejercen la potestad legislativa en el seno de la respectiva Comunidad Autónoma. Es más, es frecuente que los Estatutos de Autonomía requieran un «quórum» reforzado para la aprobación del Reglamento de la Cámara que, por regla general, no viene exigido para la aprobación de las Leyes, como ocurre, precisamente, con el Reglamento de las Cortes de Navarra para cuya aprobación y reforma se precisa el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del proyecto -art. 16 de la LORAFNA. No es éste el caso del Estatuto de Régimen y Gobierno Interior del Parlamento de Navarra de 27 de diciembre de 1983 ni del Acuerdo recurrido de 17 de octubre de 1985, por el que se modificó el artículo 57 del expresado Estatuto -posteriormente derogado y sustituido por el de 10 de enero de 1986 y modificado el 16 de octubre del mismo año-, pues en estos casos la aprobación fue dispensada por un órgano rector de la Cámara, la Mesa del Parlamento, y no por el Pleno o alguna de sus Comisiones, que traducen el funcionamiento de la Cámara y en los que reside, por tanto, la potestad legislativa (art. 17, 1 de la LORAFNA en relación con el art. 154 del vigente Reglamento del Parlamento de Navarra, aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día 12 de junio de 1985)”*.

Por lo tanto, las normas de la Mesa deben considerarse como de carácter inferior al Reglamento de la cámara, y su enjuiciamiento en ciertos casos se puede realizar por la jurisdicción contencioso-administrativa.

4.3.3. Resoluciones de la Presidencia.

Las funciones del Presidente son fundamentalmente ejecutivas: el art. 40.2 RPN le encomienda la función de *“cumplir y hacer cumplir el Reglamento”*. Sin embargo, como potestad auxiliar de la anterior se le atribuye la de interpretar el Reglamento en casos de duda y la de *“dictar resoluciones supletorias por existir lagunas jurídicas”*, previo acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces.

Es decir, a diferencia de la Mesa, cuyas normas son de desarrollo y aplicación de las disposiciones del Reglamento, las resoluciones que puede dictar el Presidente son únicamente de interpretación del Reglamento para resolver los casos de duda en su aplicación. Y, al igual que en el caso de la Mesa, en realidad es una potestad compartida con la Junta de Portavoces que es quien realmente fijará el contenido de las resoluciones presidenciales. Como ya ha quedado dicho, en teoría no se trata de desarrollar el reglamento ni mucho menos modificarlo; no se trata de auténticas normas jurídicas, sino de una mera herramienta de interpretación y aplicación similar a las que constituyen la jurisprudencia y la doctrina. En la práctica, sin embargo, esta facultad a veces se utiliza con la excusa de aclarar las disposiciones reglamentarias para desarrollarlas en cuestiones nuevas no abordadas por las mismas.

4.3.4. Normas de Comisión.

Como principio general, las comisiones parlamentarias no tienen atribuida la función de aprobar normas propias del Derecho Parlamentario. La única excepción es la Comisión de Reglamento que interviene en el debate de la aprobación y reforma del Reglamento previamente a la intervención final que corresponde al Pleno, misión que justifica su existencia.

Además, tiene atribuida específicamente por la Disposición Adicional Tercera del RPN, con competencia legislativa plena, la aprobación del Estatuto del Personal del Parlamento de Navarra (EPPN), norma que tiene fuerza de Ley Foral y que debe fijar "*los derechos, deberes, situaciones, funciones y competencias del personal al servicio del Parlamento*". Se trata del único caso en que se atribuye a una Comisión la aprobación de este tipo de normas.

Aplicando el criterio expresado en los anteriores apartados este Estatuto, al tener fuerza de ley y haber sido aprobado por uno de los órganos que ejercen la potestad legislativa de la cámara, sólo podrá impugnarse ante el Tribunal Constitucional mediante recurso de inconstitucionalidad.

5. Los sujetos parlamentarios

5.1. Los parlamentarios y las parlamentarias forales

- 5.1.1. Derechos
- 5.1.2. Prerrogativas
- 5.1.3. Deberes
- 5.1.4. Adquisición, suspensión y pérdida de la condición de parlamentario foral

5.2. Los grupos parlamentarios

- 5.2.1. Naturaleza jurídica
- 5.2.2. Composición y creación
- 5.2.3. Organización. Las Agrupaciones de Parlamentarios Forales
- 5.2.4. Funcionamiento y funciones
- 5.2.5. Disolución

5.3. Otros sujetos parlamentarios

- 5.3.1. Los ciudadanos
- 5.3.2. Los Ayuntamientos
- 5.3.3. El Gobierno de Navarra
- 5.3.4. Otras instituciones

Se entiende por sujetos parlamentarios a todos aquellos, sean personas, instituciones u órganos, que tienen atribuida la capacidad de promover iniciativas o de actuar en el seno del Parlamento.

5.1. Los parlamentarios y las parlamentarias forales.

La reforma del Reglamento del Parlamento de Navarra de 2007 establece como rúbrica del Título II "*De las Parlamentarias y los Parlamentarios Forales*", frente a "*De los Parlamentarios Forales*" anterior. Se trata de remarcar el criterio de igualdad entre hombres y mujeres, aunque en el resto del texto se ha preferido respetar los sustantivos en género masculino para no complicar la redacción e introducir una Disposición Adicional Quinta que se expresa como sigue.

En todos los casos en que este Reglamento, en su redacción en castellano, utilice por economía expresiva sustantivos de género gramatical masculino para referirse a cargos institucionales (Presidente, Vicepresidente, Secretario, Parlamentario, Consejero, etc.) debe entenderse que se refiere de forma genérica a los mismos incluyendo tanto el caso de que lo ocupe una mujer como que lo ocupe un hombre con estricta igualdad en sus efectos jurídicos. Cuando el cargo sea ocupado por una mujer en su denominación se utilizará el género gramatical femenino en la forma que corresponda en cada caso (Presidenta, Vicepresidenta, Secretaria, Parlamentaria, Consejera, etc.).

5.1.1. *Derechos.*

Los derechos que el Reglamento atribuye a los parlamentarios forales pueden clasificarse como sigue.

A. *Derechos de asistencia e iniciativa.*

Los parlamentarios tienen derecho de asistir, con voz y voto, a las sesiones del Pleno y a las de las Comisiones para las que hayan sido designados, y también sin voz ni voto a las demás Comisiones Ordinarias (art. 13). Cada parlamentario tiene derecho a formar parte, al menos, de una Comisión Ordinaria.

El RPN no establece expresamente y con carácter general junto al derecho de asistencia el derecho a tomar iniciativas parlamentarias ante los órganos a los que pertenece, pero tal derecho se encuentra implícito en su regulación y además en diversos preceptos se contempla expresamente esa posibilidad, bien de cada parlamentario individualmente o conjuntamente con otros en el número mínimo que se determina para cada caso. Si bien en otras cámaras ese derecho está monopolizado por los grupos parlamentarios, en el Parlamento de Navarra se conceden amplias posibilidades de iniciativa también a cada parlamentario individual sin necesidad de la autorización de su grupo.

En particular, los parlamentarios en número de tres quintos del total de miembros de la cámara pueden proponer el cese de los miembros de la Mesa (art. 39). Con el apoyo de, al menos, un quinto del total de miembros de la cámara (es decir, diez) se pueden plantear las siguientes iniciativas, la mayoría de las cuales son de impulso del funcionamiento de los órganos de la cámara y que también pueden ser adoptadas por dos grupos parlamentarios:

- Solicitar la convocatoria de la Junta de Portavoces (art. 43.1).
- Solicitar la convocatoria de las sesiones de comisión (art. 53).
- Solicitar la creación de una comisión de investigación (art. 62).
- Solicitar la convocatoria de las sesiones del Pleno (art. 64.1).
- Solicitar la convocatoria de las sesiones de la Comisión Permanente (art. 66.3).
- Solicitar que sean declaradas secretas las sesiones del Pleno (art. 76.1) o de las comisiones (art. 76.3).
- Solicitar la alteración del orden del día de cualquier órgano (art. 79.2).
- Solicitar votación secreta (art. 99.1).
- Solicitar que un asunto reciba tramitación de urgencia (art. 109.1).
- Presentar enmiendas *in voce* a proyectos legislativos en comisión (art. 135).
- Reclamar para el Pleno la aprobación de un texto que hubiera sido objeto de delegación (art. 158).
- Solicitar la comparecencia de miembros del Gobierno (art. 202).
- Solicitar la presentación de informes por el Consejo Audiovisual de Navarra (art. 206).
- Solicitar dictámenes del Consejo de Navarra (arts. 16 y 18 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo).

Individualmente cada parlamentario puede adoptar las siguientes iniciativas, que también corresponden a los grupos parlamentarios:

- Presentar enmiendas a proyectos legislativos (art. 127).
- Presentar proposiciones de ley (arts. 125, 147 y 211).
- Formular interpelaciones al Gobierno (art. 181).
- Formular preguntas al Gobierno (art. 186).
- Presentar mociones y enmiendas a mociones (arts. 195 y 196).

B. Derecho al apoyo material y técnico.

Directamente o a través de su grupo parlamentario deben recibir la asistencia necesaria, en especial de información y documentación, para el desarrollo de sus tareas (art. 14.1). Se atribuye a los Servicios Generales de la cámara la obligación de facilitar ese apoyo.

C. Derecho a recabar información.

Los parlamentarios tienen la facultad de "*recabar de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos públicos, sociedades públicas y fundaciones públicas, los datos, informes o documentos administrativos consecuencia de actuaciones realizadas por dichas Administraciones y entes, siempre*

que su conocimiento no conculque las garantías legalmente establecidas para la protección de los datos de carácter personal" (art. 14.2). La solicitud se debe dirigir por medio del Presidente; en realidad no se trata tanto de un derecho individual del parlamentario frente al Gobierno, sino de un derecho del parlamentario que puede ejercer en el seno de la cámara, y una vez que ésta haya asumido la solicitud a través del órgano competente puede exigir la información al ejecutivo en ejercicio de la potestad que tiene atribuida¹²⁴. La Administración debe facilitar la documentación en plazo de veinte días o manifestar al Presidente del Parlamento las razones fundadas en Derecho que lo impidan (art. 14.3).

La reforma de 2007 ha incluido también el derecho a solicitar información de autoridades, organismos e instituciones de la Administración del Estado y de las entidades locales de Navarra (art. 14.4). No obstante, es un derecho más debilitado que el anterior, ya que estos organismos no tienen obligación legal de facilitar esa información.

También se ha ampliado la posibilidad de recibir información, en este caso mediante vías informáticas, con un nuevo art. 14.5 según el cual "la Administración de la Comunidad Foral de Navarra facilitará a los Parlamentarios Forales un acceso informático a su sistema de gestión presupuestaria, en las condiciones que se determinen y con las garantías necesarias para la seguridad del sistema". Y asimismo salvando una omisión anterior el apartado siguiente concede a los parlamentarios el "derecho a acceder y a consultar el Registro de actividades e intereses de los miembros del Gobierno de Navarra y de los altos cargos de la Administración de la Comunidad Foral en la parte referida a las declaraciones de actividades. La petición para la consulta se dirigirá, por conducto del Presidente del Parlamento, al órgano competente de la Administración de la Comunidad Foral, y deberá ser atendida en un plazo no superior a cinco días".

D. Derechos económicos.

En la redacción anterior a 2007 el Reglamento únicamente reconocía a los parlamentarios el derecho a percibir "una asignación económica que les permita cumplir eficaz y dignamente su función". Hasta el año 1995, con la excepción del Presidente que recibía una retribución fija por su dedicación exclusiva, las asignaciones económicas se limitaban a dietas por asistencia a las sesiones. Mediante Acuerdo de la Mesa de 11 de abril de 1995 se estableció una "asignación económica especial", en la práctica una retribución en catorce pagas que conllevaba el alta en la Seguridad Social, para aquellos parlamentarios que tuvieran una dedicación especial a las tareas parlamentarias¹²⁵. De este modo cada grupo parlamentario

¹²⁴ Véase Juan Carlos DA SILVA OCHOA, *El derecho de los Parlamentarios a la documentación*, Revista de las Cortes Generales n.º 19, 1990.

¹²⁵ BOPN n.º 27, de 25 de abril de 1995.

podía liberar a su portavoz o a otro miembro para que se dedicara en exclusiva a sus funciones. La reforma de 2007 avanza un paso más allá de esta profesionalización parcial y en el art. 15 se prevén tres modalidades de asignación económica entre las que deberá optar cada parlamentario. Las disposiciones del art. 15 han sido desarrolladas en una "Norma sobre retribuciones de los Parlamentarios Forales" aprobada por acuerdo de la Comisión Permanente de 15 de junio de 2007¹²⁶. El régimen de retribuciones queda como sigue.

a) *Retribución fija y periódica con régimen de dedicación absoluta.* Se abona en catorce pagas anuales. En esta modalidad los parlamentarios están sujetos al régimen de incompatibilidades económicas establecidas para los altos cargos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra; fundamentalmente, no podrán compatibilizar el ejercicio de su cargo con el desempeño, por sí o mediante sustitución o apoderamiento, de cualquier otro puesto, cargo, representación, profesión o actividad, sean de carácter público o privado, por cuenta propia o ajena, y, asimismo, tampoco podrán percibir cualquier otra remuneración con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas o entidades dependientes o vinculadas a las mismas, ni cualquier otra percepción que directa o indirectamente provenga de una actividad privada. También son incompatibles con la percepción de cualquier pensión pública de jubilación o retiro.

b) *Retribución fija y periódica sin régimen de dedicación absoluta.* Se abona también en catorce pagas. En esta modalidad los parlamentarios están sujetos al régimen de incompatibilidades retributivas establecido para los funcionarios públicos, es decir, que no podrán simultanear el ejercicio de su cargo con el desempeño de otro puesto de trabajo, cargo o actividad en el sector público, ni trabajar por cuenta ajena, ni percibir otra remuneración con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas o entidades dependientes o vinculadas a las mismas, salvo la derivada del ejercicio de la docencia universitaria como Profesor asociado a tiempo parcial. También son incompatibles con la percepción de cualquier pensión pública de jubilación o retiro. Esta modalidad está pensada para quienes tienen una actividad profesional, agraria, comercial o industrial por cuenta propia y quieren seguir atendiéndola.

Los parlamentarios que perciban retribuciones fijas y periódicas (éstas y las del apartado anterior) serán dados de alta en el Régimen General de la Seguridad Social (el Parlamento puede concluir convenios con sus entidades gestoras a tal efecto); si pertenecen a un sistema de previsión social distinto a la Seguridad Social podrán optar por mantenerse en ese sistema y la cámara se hace cargo de las cotizaciones (art. 17 RPN).

¹²⁶ BOPN n.º 49, de 16 de junio de 2007.

c) *Retribución por dietas de asistencia* a los actos parlamentarios a que sean convocados. Estas dietas tienen cuantías distintas para los parlamentarios con residencia en Pamplona y localidades que disten hasta 25 kilómetros y para quienes residen a mayor distancia. Sólo pueden percibirse un máximo de dos dietas por cada día.

La Mesa del Parlamento fija anualmente las cuantías de cada una de las modalidades de asignación económica¹²⁷. También fija las ayudas e indemnizaciones por gastos que procedan (locomoción desde la localidad de residencia a Pamplona, gastos por viajes oficiales) y otras retribuciones (dietas de asistencia a tribunales de concursos, oposiciones o pruebas para seleccionar personal). Todas las percepciones de los parlamentarios forales están sujetas a la normativa tributaria, esto es, salvo las que correspondan a indemnizaciones por gastos tienen la consideración de rentas de trabajo¹²⁸.

E. *Derechos honoríficos.*

Según el art. 16 RPN, *"El Presidente del Parlamento tendrá el tratamiento de Excelencia y los Parlamentarios Forales el de Ilustrísimo Señor"*. En esto se sigue la práctica de otras cámaras autonómicas. El tratamiento no es vitalicio sino que está unido al desempeño del cargo.

5.1.2. *Prerrogativas.*

Son tradicionales en el Derecho Parlamentario las prerrogativas o garantías (hoy se tiende a evitar la antigua denominación de "privilegios") de inviolabilidad e inmunidad de los miembros de las cámaras legislativas. Estas dos prerrogativas, como explica el Tribunal Constitucional en Sentencia n.º 243/1988, de 19 de diciembre, *"encuentran su fundamento en el objetivo común de garantizar la libertad e independencia de la institución parlamentaria, y en tal sentido son complementarias. Al servicio de este objetivo se confieren los privilegios, no como derechos personales, sino como derechos reflejos de los que goza el parlamentario en su condición de miembro de la Cámara legislativa y que sólo se justifican en cuanto son condición de posibilidad del funcionamiento eficaz y libre de la institución -ATC526/1986- y que, en la medida en que son privilegios obstaculizadores del derecho fundamental citado [tutela judicial efectiva], sólo consienten una interpretación estricta -STC n.º 51/1985-, tanto en el sentido lógico de sujeción a los límites objetivos que les impone la Constitución, como*

¹²⁷ Para el año 2009, por acuerdo de la Mesa de 28 de enero de 2009 (BOPN n.º 6, de 5 de febrero de 2009) están fijadas como sigue: a) Dedicación absoluta, 60.436,04 euros los miembros de Mesa y Junta de Portavoces, 53.142,04 euros el resto; b) Sin dedicación absoluta, 45.326,96 euros y 39.856,46 euros, respectivamente; c) Dietas: 148 euros por sesión con residencia en Pamplona, 175 euros con residencia a más de 25 km.

¹²⁸ El art. 14.2 del Texto Refundido de la Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Decreto Foral Legislativo 4/2008, de 2 de junio) dispone que *"En todo caso, tendrán la consideración de rendimientos del trabajo: (...) b) Las cantidades que se abonen, por razón de su cargo a los miembros del Parlamento de Navarra, del Parlamento Europeo, de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas Autonómicas y de las Corporaciones Locales, excluyéndose, en todo caso, la parte de las mismas que dichas instituciones asignen para gastos"*.

en el teleológico de razonable proporcionalidad al fin al que responden, debiendo rechazarse en su consecuencia, todo criterio hermenéutico permisivo de una utilización injustificada de los privilegios, que conduzca a un resultado de privación, constitucionalmente ilícita, de la vía procesal pertinente prevista en la Ley". Ambas prerrogativas o garantías están reconocidas a los miembros del Parlamento de Navarra en los términos que se examinan a continuación.

A. Inviolabilidad.

El art. 13.2 del Amejoramiento del Fuero dispone que *"Los Parlamentarios Forales gozarán, aun después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en actos parlamentarios y por los votos emitidos en el ejercicio de su cargo"*. El art. 18 RPN reproduce el mismo texto sin añadir nada.

Según explica la STC mencionada en el apartado anterior *"la inviolabilidad es un privilegio de naturaleza sustantiva que garantiza la irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, entendiéndose por tales aquellas que realicen en actos parlamentarios y en el seno de cualquiera de las articulaciones de las Cortes Generales o, por excepción, en actos exteriores a la vida de las Cámaras que sean reproducción literal de un acto parlamentario, siendo, finalidad específica del privilegio asegurar a través de la libertad de expresión de los parlamentarios, la libre formación de la voluntad del órgano legislativo al que pertenezcan"*.

Los límites de esta prerrogativa han sido definidos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, y se hallan sistematizados sobre todo por este en su Sentencia de la Sala de lo Penal n.º 1117/2006, de 10 de noviembre (RJ 2006/6537, "caso Atutxa"), cuya doctrina se puede resumir como sigue.

- a) La inviolabilidad parlamentaria debe ser configurada desde cuatro elementos interpretativos: el aspecto subjetivo, que protege a los diputados; el material, dirigido a la consecución de la actividad parlamentaria; el instrumental, la materialización de la actividad parlamentaria en votos, actuaciones y opiniones; y el teleológico, la finalidad de asegurar, a través de la libertad de expresión de los parlamentarios, la libre formación de la voluntad del órgano legislativo.
- b) Dentro de la actividad parlamentaria se pueden distinguir los actos políticos referidos al objeto principal de las cámaras: la producción legislativa, la aprobación de los presupuestos o el control de la acción del Gobierno, de los actos de orden interno referidos a la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de las cámaras, de naturaleza instrumental y administrativa, actos éstos últimos no amparados por la inviolabilidad.
- c) La prerrogativa protege solamente el ejercicio de las funciones parlamentarias en el seno de la cámara; no ampara cualesquiera actuacio-

nes de los parlamentarios, ni siquiera todas las de relevancia política. Comprende la actuación del sujeto en tanto que miembro del órgano colegiado, cesando cuando despliega su conducta al margen de las funciones parlamentarias.

- d) En tanto que las prerrogativas parlamentarias son “*sustracciones al Derecho común conectadas a una función*” han de interpretarse restrictivamente para no devenir privilegios que puedan lesionar derechos fundamentales de terceros.
- e) La inviolabilidad no puede concebirse como cobijo de la arbitrariedad; los actos parlamentarios quedan sometidos a la Constitución de la misma manera que todos los demás poderes públicos, y no pueden sustraerse del control jurisdiccional que corresponda en cada caso. Tampoco pueden escapar de la potestad disciplinaria interna de la cámara.

B. Inmunidad.

El art. 14.1 del Amejoramiento del Fuero hace la siguiente regulación de esta prerrogativa: “*Los Parlamentarios Forales no podrán ser retenidos ni detenidos durante el período de su mandato por los actos delictivos cometidos en el ámbito territorial de Navarra, sino en caso de flagrante delito*”.

Según la ya citada STC n.º 243/1988 la inmunidad “*es una prerrogativa de naturaleza formal que protege la libertad personal de los representantes populares contra detenciones y procesos judiciales que puedan desembocar en privación de libertad, evitando que, por manipulaciones políticas, se impida al parlamentario asistir a las reuniones de las Cámaras y, a consecuencia de ello, se altere indebidamente su composición y funcionamiento*”. La inmunidad protege frente a la detención, pero no frente a la exigencia de responsabilidad penal de los parlamentarios por actos diferentes a los protegidos por el privilegio de inviolabilidad (opiniones manifestadas y votos emitidos en el ejercicio del cargo). En estos casos es donde opera el privilegio complementario del aforamiento, que se examinará a continuación.

La inmunidad nació en una época en la que era necesario defender a los parlamentarios del poder del ejecutivo, todavía con reminiscencias absolutistas. En un Estado de Derecho donde al menos en teoría todos los ciudadanos disfrutaban de garantías frente a las detenciones arbitrarias tiende a verse como un privilegio poco justificable desde el punto de vista del principio de igualdad, y en todo caso es objeto de una interpretación restrictiva¹²⁹.

¹²⁹ Véase Alexandre H. CATALÀ I BAS, *Sobre la extensión y alcance de la inviolabilidad parlamentaria en los parlamentos democráticos del siglo XXI*, Revista de las Cortes Generales n.º 61, 2004, que expone la necesidad de redefinir hoy la extensión de las prerrogativas parlamentarias. Por su parte Ángel Manuel ABELLÁN-GARCÍA GONZÁLEZ, *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1992, pág. 26, las justifica afirmando que “*las garantías no pueden hoy fundamentarse doctrinalmente en proteger a los parlamentarios de persecuciones arbitrarias del Ejecutivo o de los tribunales, sino en servir de instrumentos para garantizar la libertad e independencia funcional de las Cámaras legislativas en cuanto órgano constitucional*”.

La prerrogativa de la inmunidad tiene otro componente y es la exigencia de autorización del órgano parlamentario para proceder contra sus miembros, trámite popularmente conocida como "supplicatorio". Este mecanismo se regula en el art. 71.2 de la Constitución para diputados y senadores: "No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva". En cambio, no está previsto para el Parlamento de Navarra ni para las demás asambleas legislativas autonómicas. La STC n.º 36/1981, de 12 de noviembre, que anuló la pretensión del Parlamento Vasco de extender a sus miembros mediante ley la técnica del *supplicatorio* por no estar expresamente prevista en el Estatuto, explicaba la situación así: "Ambas instituciones -inviolabilidad e inmunidad- aparecen como vemos recogidas y referidas sólo a los Diputados y Senadores en la Constitución de 1978 que sin embargo no acoge -como hace por ejemplo la Constitución italiana en su artículo 122 respecto a la inviolabilidad- la menor referencia a los miembros de las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas; cuestión que es, por otro lado, objeto de regulación en los Estatutos de Autonomía correspondientes. (...) Mientras que el Estatuto referido garantiza exclusivamente en relación con el «status» de tales parlamentarios que «no podrán ser detenidos ni retenidos sino en caso de flagrante delito» -artículo 26, número 6, párrafo segundo-, lo que supone el reconocimiento de una inmunidad parcial o limitada en relación con los actos delictivos cometidos por aquéllos, la Ley 2/1981 amplía esa prerrogativa, de manera que la convierte en una inmunidad plena o completa, ya que, según su artículo 2.º, número 1, los miembros del Parlamento Vasco «no podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización del Parlamento Vasco»". Esta misma doctrina es de aplicación en Navarra, visto que la redacción del Amejoramiento del Fuero es idéntica a la del Estatuto Vasco. La inmunidad, por tanto, no se completa con el mecanismo de la autorización previa de la cámara para inculpar o procesar a sus miembros. Por ello la doctrina califica al régimen de los parlamentarios autonómicos de "semiinmunidad"¹³⁰ o de "inmunidad limitada" o "inmunidad incompleta"¹³¹.

El RPN reproduce lo dispuesto por el Amejoramiento y en su art. 20 añade que el Presidente del Parlamento, una vez conocida la retención o detención de un parlamentario o cualquier otra actuación judicial o gubernativa que pudiera obstaculizar el ejercicio de su función parlamentaria adoptará de inmediato cuantas medidas estime convenientes en orden a salvaguardar los derechos y prerrogativas de la cámara y de sus miembros.

C. Fuero procesal.

El art. 14 del Amejoramiento precisa respecto de los parlamentarios, además

¹³⁰ Plácido FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, *La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores: la crisis de los "privilegios" parlamentarios*, Civitas, Madrid, 1990, pág. 194.

¹³¹ Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Privilegio discutido. La inmunidad parlamentaria en el Derecho español*, Senado, Madrid, 2004, pág. 209 y siguientes. Este autor propone la extensión de la inmunidad plena a los parlamentarios autonómicos mediante reforma de los Estatutos de Autonomía (pág. 445).

de su inviolabilidad, que corresponde “decidir en todo caso sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Navarra”, y que “fuera del ámbito territorial de Navarra, la responsabilidad penal será exigible, en los mismos términos, ante la correspondiente Sala del Tribunal Supremo”.

Esta prerrogativa suele acompañar a la de inviolabilidad, el disponer que la exigencia de responsabilidad penal cuando proceda se realizará por un órgano judicial específico, distinto del que correspondería si no se tratase de un parlamentario. Se suele atribuir a un órgano superior, suponiendo que ello ofrecerá mayores garantías tanto para el interesado como para la institución parlamentaria. No se trata de hacer una excepción al derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 de la Constitución), sino simplemente que en estos casos la ley predetermina un juez distinto en función de la posición institucional del sujeto¹³². Así lo tiene declarado el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia; por todas, citaremos la Sentencia n.º 22/1997, de 11 de febrero¹³³.

Además de la responsabilidad penal, aunque no se mencione en el Amelioramiento, también está sometida a estas normas de aforamiento la exigencia de responsabilidad civil. Según dispone el art. 73.2 a) de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia conocerá, como Sala de lo Civil: “En única instancia, de las demandas de responsabilidad civil, por hechos cometidos en el ejercicio de sus respectivos cargos, dirigidas contra el Presidente y miembros del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma y contra los miembros de la Asamblea legislativa, cuando tal atribución no corresponda, según los Estatutos de Autonomía, al Tribunal Supremo”. Hay que tener en cuenta que para que se aplique el fuero especial en este caso debe tratarse de hechos inherentes a las actividades parlamentarias y en el seno de cualquiera de las articulaciones orgánicas de las cámaras o, como excepción, de aquellos actos exteriores que sean reproducción de un acto parlamentario o en estrecha relación con el mismo, no cualquier actuación de los parlamentarios (STS de 20 de enero de 1992, RJ 1992/190).

¹³² Véase Plácido FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, *El juez natural de los parlamentarios*, Civitas, Madrid, 2000.

¹³³ Esta Sentencia se pronuncia del siguiente modo: “La prerrogativa de aforamiento actúa, de este modo, como instrumento para la salvaguarda de la independencia institucional tanto de las Cortes Generales como del propio Poder Judicial; o, dicho de otro modo, el aforamiento preserva un cierto equilibrio entre los poderes y, al propio tiempo, la resistencia más eficaz frente a la eventual trascendencia de la resolución judicial en la composición del Parlamento. Por ello, no es de extrañar que el constituyente atribuyese expresamente el conocimiento de tales causas a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, en tanto que órgano jurisdiccional superior de los que integran aquel poder del Estado (art. 123.1 CE).

Desde esta perspectiva, la Sala Segunda del Tribunal Supremo es, respecto de las acciones penales dirigidas contra Diputados y Senadores, «el Juez ordinario predeterminado por la Ley» a que se refiere el art. 24.2 CE, esto es, aquel constituido con arreglo a las normas procesales de competencia preestablecidas, en este caso, por la Constitución misma en su art. 71.3. Predeterminación constitucional del órgano jurisdiccional competente que comporta el seguimiento de una distinta tramitación procesal de las causas contra Diputados y Senadores, que no se configura con ventajas especiales, ya que en este proceso es viable, excepcionalmente, la inexistencia de «un segundo grado jurisdiccional» (STC 51/1985, fundamento jurídico 3), proceso distinto exigido por ese interés superior del Ordenamiento que es la independencia y el prestigio de las instituciones, imprescindible en el funcionamiento de todo Estado democrático”.

5.1.3. Deberes.

A. Asistencia.

El art. 21 RPN establece la regla general de que los parlamentarios tienen el deber de asistir a las sesiones del Pleno, a las de las comisiones de que formen parte y de cumplir fielmente las obligaciones propias de su cargo ajustándose al Reglamento. El Tribunal Constitucional ha establecido que este deber es núcleo esencial de la función parlamentaria y no puede ser eludido invocando el derecho a la libertad ideológica¹³⁴.

La falta de asistencia puede ser objeto de dos tipos de medidas. De un lado, la imposición de una sanción según las disposiciones de los arts. 116 y 117, que se examinará más adelante (apartado 7.5.1). En segundo lugar, puede tener consecuencias económicas. La norma sobre retribuciones de 15 de junio de 2007, ya mencionada, dispone en su art. 3 que su percepción está condicionada a los requisitos de ostentar la plenitud de ejercicio de los derechos parlamentarios y de asistir ordinariamente a las sesiones parlamentarias. El incumplimiento puede comportar la suspensión o pérdida de la asignación a través del procedimiento establecido en las normas sobre asignaciones económicas a los grupos parlamentarios aprobadas por acuerdo de la Mesa de 15 de mayo de 1989¹³⁵. Lógicamente, este procedimiento se aplica a los parlamentarios que reciben retribuciones fijas; quienes reciben dietas por asistencia simplemente no las devengarán por aquellas sesiones a las que no concurren.

B. Disciplina parlamentaria.

Dispone el art. 22 RPN que los parlamentarios *“están obligados a respetar el orden, la cortesía y la disciplina parlamentaria, así como a guardar secreto sobre todas las actuaciones y resoluciones que expresamente tengan determinado este carácter”*, y el artículo siguiente establece que *“no podrán invocar o hacer uso de su condición de Parlamentarios para el ejercicio de una actividad mercantil, industrial o profesional”*.

La alusión al secreto resulta en la práctica de escasa aplicación. La regla general de las actuaciones parlamentarias es que son públicas. Únicamente están previstos dos casos de sesiones secretas en los arts. 76 y 77. En el

¹³⁴ Auto 1227/1988, de 7 de noviembre de 1988: *“no puede considerarse que la libertad ideológica ampare actitudes que implican precisamente desconocer la obligación principal de un cargo público, puesto que sin duda la asistencia a las sesiones no es tan sólo un mero deber reglamentario, sino al tiempo un requisito inexcusable para el cumplimiento de la globalidad de las tareas parlamentarias. No puede aceptarse, como suponen los recurrentes, que las tareas de un cargo público quedan a discreción del titular del mismo, sino que las mismas derivan de un conjunto normativo que, en el caso de los parlamentarios, va desde la Constitución a los propios Reglamentos parlamentarios”*.

¹³⁵ BOPN n.º 40, de 19 de mayo de 1989. En su virtud, la Mesa puede iniciar, de oficio o a instancia de un grupo parlamentario, las actividades de comprobación que sean oportunas y decidir la suspensión del pago de las retribuciones. La resolución sobre reducción o pérdida de retribuciones debe hacerse mediante resolución motivada de la Mesa, previa audiencia de la Junta de Portavoces, que es recurrible ante la Junta. La resolución podrá revisarse, de oficio o a instancia de un grupo, si desaparecen las circunstancias que la han motivado.

primer caso por acuerdo de la Mesa o de la mayoría absoluta del Pleno o de la comisión; en el segundo las de las Comisiones de Investigación dedicadas a deliberaciones (y solamente de forma excepcional las dedicadas a comparecencias, que como norma general son públicas) y las del Pleno que debatan las conclusiones elevadas por aquéllas, si así lo dispone la Mesa. Pero el secreto parece que sólo afecta a los debates, y no necesariamente al resultado de la sesión. El último párrafo del art. 76 dispone que *“Concluida una sesión de las calificadas como secretas, el Presidente del Parlamento podrá facilitar a los medios de comunicación una referencia de los acuerdos”*. Por su parte, el art. 62.7 dispone en relación con las Comisiones de Investigación que *“Las conclusiones aprobadas por el Pleno de la Cámara serán publicadas en el “Boletín Oficial del Parlamento” y comunicadas a la Diputación Foral, sin perjuicio de que la Mesa del Parlamento dé traslado de las mismas al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas”*. No se hace excepción alguna sobre la publicación; al contrario, el art. 112.2 dispone que *“De las sesiones secretas se levantará acta literal de las incidencias, intervenciones y acuerdos adoptados, cuyo único ejemplar se custodiará por la Presidencia. Este ejemplar podrá ser consultado, previo acuerdo de la Mesa, por los Parlamentarios Forales. Los acuerdos adoptados se publicarán en el Boletín Oficial y en el Diario de Sesiones, salvo que la Mesa de la Cámara decida el carácter reservado de los mismos y sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 7 y 8 del artículo 62 de este Reglamento”*. Así que el alcance del deber del secreto está bastante limitado; en principio solo al desarrollo de los debates y deliberaciones en aquello que no quede luego plasmado en las propias resoluciones o conclusiones; y muy excepcionalmente en acuerdos adoptados en sesiones secretas (fuera de Comisiones de Investigación) y que el Presidente de la cámara decida no hacer públicos.

El incumplimiento de estos deberes puede ser objeto también de las correspondientes sanciones de acuerdo con los arts. 116 y 117, que se examinan en el apartado 7.5.1.

C. Declaración de actividades e intereses.

Como requisito para adquirir la plena condición de parlamentario el art. 24 RPN exige la presentación de las dos declaraciones siguientes.

- a) *Declaración de actividades*. Debe incluir cualquier actividad que pueda constituir causa de incompatibilidad y, en general, las que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos.
- b) *Declaración de bienes patrimoniales*. Debe incluir cualquier tipo de bienes de carácter mobiliario e inmobiliario señalando con precisión el régimen y grado de participación que correspondan al declarante en cualquier sociedad y los depósitos o valores representativos que posea.

Presentadas ambas declaraciones se inscriben en el Registro de Intereses que custodia el Letrado Mayor bajo dependencia del Presidente. Las declaraciones deben renovarse anualmente dentro del primer semestre y tam-

bién dentro de los dos meses siguientes a la pérdida de la condición de parlamentario. La declaración de actividades es pública; la de bienes está sólo a disposición de la Mesa.

Además de la presentación de estas declaraciones, los parlamentarios pueden verse requeridos por una Comisión de Investigación a presentar copias de las declaraciones que hayan efectuado para el Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas y para el Impuesto sobre el Patrimonio.

El incumplimiento de todas estas obligaciones también es sancionable conforme a los arts. 116 y 117. Aunque es obvio que pese a la dicción del RPN el incumplimiento del deber de presentar declaración una vez perdida la condición de parlamentario resultará imposible de sancionar.

D. Incompatibilidades.

Como señala DURÁN ALBA¹³⁶ inicialmente las incompatibilidades se veían como una técnica al servicio de la independencia parlamentaria frente a otras instituciones y de la separación de poderes, así como un medio de profilaxis frente a posibles conflictos de intereses tanto del ámbito privado como del público. Actualmente tienden a ser además un instrumento de la progresiva profesionalización del mandato parlamentario hacia la exigencia de dedicación exclusiva, aunque puede tener el efecto indeseado de minar la independencia del parlamentario que ha tenido que abandonar sus dedicaciones profesionales y puede afrontar graves dificultades para volver a ellas si se ve privado del cargo.

Las incompatibilidades de los parlamentarios, como ya ha quedado dicho en el apartado 3.2, se regulan en la LOREG (art. 6), en la LFEPN (arts. 4 y 5), más en las leyes forales que con posterioridad han regulado el Defensor del Pueblo y el Consejo Audiovisual de Navarra. Sistematizando todas estas disposiciones, la relación completa de cargos incompatibles con los de parlamentario foral son los siguientes:

I. Instituciones constitucionales.

- a) Los miembros de la Familia Real Española¹³⁷ y sus cónyuges
- b) Los Presidentes del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo, del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas y del Consejo a que hace referencia el art. 131.2 de la Constitución¹³⁸.
- c) Los Magistrados del Tribunal Constitucional, los Vocales del Consejo General del Poder Judicial, los Consejeros Permanentes del Consejo de Estado y los Consejeros del Tribunal de Cuentas.

¹³⁶ Véase Juan Fernando DURÁN ALBA, *Teoría general y régimen jurídico de las incompatibilidades parlamentarias en España*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.

¹³⁷ De acuerdo con el Real Decreto 2917/1981, de 27 de noviembre, sobre Registro Civil de la Familia Real, se entienden comprendidos en tal concepto "el Rey de España, su augusta consorte, sus ascendentes de primer grado, sus descendientes y al Príncipe heredero de la Corona".

¹³⁸ Consejo para la planificación general de la economía que nunca ha sido creado.

- d) El Defensor del Pueblo y sus Adjuntos, así como el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral¹³⁹.
- e) Los Magistrados, Jueces y Fiscales que se hallen en situación de activo.
- f) Los Presidentes, Vocales y Secretarios de las Juntas Electorales.
- g) El Fiscal General del Estado.

II. Cámaras legislativas.

- a) Los parlamentarios europeos.
- b) Los diputados al Congreso y los senadores, salvo los senadores elegidos en representación de la Comunidad Foral de Navarra.
- c) Los parlamentarios de las Asambleas Legislativas de otras Comunidades Autónomas y quienes desempeñen cargos por elección de dichas Asambleas.

III. Administración del Estado.

- a) Los Ministros, Secretarios de Estado, Subsecretarios, Secretarios generales, Directores generales de los Departamentos Ministeriales y los equiparados a ellos; los miembros del gabinete de la presidencia del Gobierno o de cualquiera de los Ministros y de los Secretarios de Estado.
- b) Quien ejerza la función de mayor nivel de cada Ministerio en las distintas demarcaciones territoriales de ámbito inferior al estatal que coincidan en todo o en parte con Navarra.
- c) Los Jefes de Misión acreditados, con carácter de residentes, ante un Estado extranjero u organismo internacional.
- d) Los militares profesionales y de complemento y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía, en activo.
- e) Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, los Subdelegados y Directores Insulares, y las autoridades similares con distinta competencia territorial; el Secretario general de la Delegación del Gobierno en Navarra.
- f) El Director general de RTVE y los Directores de las Sociedades de este Ente Público; los miembros del Consejo de Administración de dicho Ente público; los Delegados territoriales de RTVE cuyo ámbito territorial coincida en todo o en parte con Navarra.
- g) Los Presidentes, Directores y cargos asimilados de las entidades estatales autónomas, así como los Delegados del Gobierno de las mismas, tanto sean de ámbito nacional como de ámbito territorial inferior si este coincide en todo o en parte con Navarra.
- h) Los Presidentes y Directores generales de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social con competencia en todo el territorio nacional; los Presidentes y Directores de sus órganos periféricos si su ámbito coincide en todo o en parte con Navarra.
- i) El Director de la Oficina del Censo Electoral y el Delegado provincial de Navarra de la misma.
- j) El Gobernador y Subgobernador del Banco de España y los Presidentes y Directores del Instituto de Crédito Oficial y de las demás entidades oficiales de crédito.

¹³⁹ Los órganos equivalentes al Defensor del Pueblo en otras Comunidades Autónomas también suelen tener recogida en su normativa propia una incompatibilidad para cualquier otro cargo.

- k) El Presidente, los Consejeros y el Secretario general del Consejo General de Seguridad Nuclear.
- l) El Presidente del Tribunal de Defensa de la competencia.
- m) Los Delegados del Gobierno en los puertos autónomos, confederaciones hidrográficas, sociedades concesionarias de autopistas de peaje, Coplaco, y en los entes públicos, monopolios estatales y empresas con participación pública mayoritaria, directa o indirecta, cualquiera que sea su forma, y de las cajas de ahorro de fundación pública.

IV. Administración de las Comunidades Autónomas.

- a) Los miembros de los Consejos de Gobierno de otras Comunidades, así como quienes desempeñen cargos de libre designación de sus respectivas Administraciones, salvo aquellos que necesariamente deban proveerse entre funcionarios.
- b) Los miembros de las Policías autonómicas.

V. Administración Foral.

- a) Los Directores Generales de los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral.
- b) Los miembros de los Gabinetes del Presidente y de los Consejeros del Gobierno de Navarra.
- c) Quienes en los organismos autónomos dependientes de la Administración de la Comunidad Foral sean titulares de puestos de trabajo de libre designación, salvo aquellos que necesariamente deban proveerse entre funcionarios.
- d) El Director General del Ente Público Radio-Televisión Navarra¹⁴⁰ y los Directores de sus sociedades.
- e) Los miembros de la Policía Foral.

VI. Otros.

- a) El Presidente de la Cámara de Comptos.
- b) Los miembros del Consejo Audiovisual de Navarra.
- c) Los miembros de las Policías Municipales.
- d) Quienes ejerzan funciones o cargos conferidos y remunerados por un Estado extranjero.

La mayoría de estas causas de incompatibilidad lo son también de inelegibilidad; quiere esto decir que las personas en quienes concurren no podrán ser proclamadas candidatos y presentarse a las elecciones, salvo que con anterioridad renuncien al cargo que produce la inelegibilidad o, en el caso de Magistrados, Jueces y Fiscales, militares profesionales y de complemento y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en activo, soliciten el pase a la situación administrativa que corresponda.

¹⁴⁰ Este ente, creado por Ley Foral 16/1985, de 27 de septiembre, fue suprimido por la Disposición Adicional 1.ª de la Ley Foral 3/1989, de 2 de mayo, de Presupuestos Generales de Navarra para 1989.

Incurren solamente en causa de incompatibilidad, y por lo tanto en principio pueden ser elegidos, quienes desempeñen de entre todos los anteriormente citados los siguientes cargos: a) Presidente del Tribunal de Defensa de la competencia; b) Miembros del Consejo de Administración del ente público RTVE; c) Miembros del gabinete de la presidencia del Gobierno o de cualquiera de los Ministros y de los secretarios de Estado (salvo los directores, que son también inelegibles); d) Delegados del Gobierno en los puertos autónomos, confederaciones hidrográficas, sociedades concesionarias de autopistas de peaje, Coplaco, y en los entes públicos, monopolios estatales y empresas con participación pública mayoritaria, directa o indirecta, cualquiera que sea su forma, y de las cajas de ahorro de fundación pública; e) Diputados del Congreso y senadores; f) Parlamentarios europeos; g) Miembros del Consejo de Administración del Ente Público Radio-Televisión Navarra.

En los casos de inelegibilidad, la incompatibilidad se puede producir solamente si quien ya es parlamentario es nombrado para uno de esos cargos sin haber renunciado previamente a su escaño; en los casos de mera incompatibilidad, se puede producir si quien desempeña el cargo incompatible se presenta a las elecciones sin renunciar al mismo y sale elegido.

En ambos casos, si el interesado no renuncia voluntariamente a uno de los dos cargos incompatibles (supuesto poco o nada frecuente), la solución la ofrecen los arts. 6 de la LFEPN y 25 RPN. Establecen que la Mesa elevará al Pleno las propuestas que correspondan sobre la situación de compatibilidad o incompatibilidad de cada parlamentario, previa audiencia del afectado. Declarada y notificada al interesado la situación de incompatibilidad, el afectado dispondrá de un plazo máximo de seis días hábiles para optar entre su escaño en la cámara y el cargo incompatible. De no producirse notificación de esta opción ante la Mesa se entenderá que ha renunciado a su escaño en el Parlamento de Navarra.

Añadamos a todo lo anterior que mientras dure su mandato los parlamentarios forales tienen añadida la incompatibilidad para formar parte de la institución del jurado. Así se desprende del art. 10 de la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo: *“Serán incompatibles para el desempeño de la función de jurado: (...) 4. Los Diputados y Senadores de las Cortes Generales, los Diputados del Parlamento Europeo, los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y los miembros electos de las Corporaciones locales”*.

Además de todos los anteriores motivos de incompatibilidad con cargos o funciones públicas los parlamentarios forales pueden incurrir también en incompatibilidad para actividades privadas cuando se acogen al régimen de dedicación absoluta analizado en el apartado 5.1.1.D. de este trabajo.

5.1.4. *Adquisición, suspensión y pérdida de la condición de parlamentario foral.*

A. *Adquisición.*

El art. 26 RPN dispone que la condición de parlamentario foral se adquiere desde el momento mismo en que sea proclamado electo lo cual sucede, en virtud del art. 36 de la LFEPN, tras la finalización del escrutinio general por la Junta Electoral Provincial de Navarra que se inicia el tercer día siguiente al de la votación. Según el art. 108 de la LOREG, levantada el acta de escrutinio los representantes de las candidaturas tienen un día para presentar reclamaciones, que son resueltas por la Junta Electoral en el plazo de otro día comunicándolo inmediatamente a los representantes y apoderados de las candidaturas. Dicha resolución podrá ser recurrida por los representantes y apoderados generales de las candidaturas ante la propia Junta Electoral en el plazo de un día. Si no hay reclamaciones, o una vez resueltas, la Junta procede, dentro del día siguiente, a la proclamación de electos. Finalmente, dispone el art. 37 de la LFEPN que la Junta remitirá al Parlamento la lista de los proclamados electos y expedirá a cada uno de ellos la credencial correspondiente.

No obstante, para alcanzar en plenitud sus derechos y prerrogativas el art. 26 RPN exige el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Presentar en la Secretaría General de la cámara la credencial.
- b) Cumplimentar las declaraciones de actividades y de bienes.
- c) Prestar, bien en la sesión constitutiva de la cámara o posteriormente ante la Mesa en la fecha y hora que ésta determine, la promesa o el juramento que establece el art. 5 RPN de respetar en todo momento el régimen foral de Navarra, de acatar la Constitución y las leyes y de cumplir fielmente las obligaciones propias de su cargo¹⁴¹.

De estos requisitos ha sido objeto de polémica política y jurídica en alguna época el del juramento o promesa por la negativa de determinados electos a prestarlo o a realizarlo según determinadas fórmulas establecidas legal o reglamentariamente, cuestión que quedó suficientemente resuelta por diversas decisiones del Tribunal Constitucional. Este órgano se ha pronunciado a favor de la licitud constitucional de la exigencia de juramento o promesa de acatamiento a la Constitución como requisito para el acceso a los cargos y funciones públicos, que aunque no venga impuesta por la propia Constitución tampoco es contraria a ella y ha sido establecida tan-

¹⁴¹ La práctica parlamentaria ha consagrado que la Comisión Permanente previamente a la constitución del Parlamento apruebe una fórmula de juramento o promesa tanto en castellano como en vasco que en las últimas legislaturas ha sido la siguiente. A la pregunta "¿Jura o promete respetar en todo momento el régimen foral de Navarra, acatar la Constitución y las leyes y cumplir fielmente las obligaciones propias de su cargo?", los parlamentarios pueden responder, a su elección, "sí, juro"; "sí, prometo"; "bai, zin dagit"; "bai, hitz ematen dut".

to por la LOREG y otras leyes como por los reglamentos parlamentarios. Su eventual incumplimiento no priva de la condición del cargo para el que se ha sido elegido, pero sí del ejercicio de las funciones propias de tal condición y, con ellas, de los derechos y prerrogativas anexos en tanto no se cumpla con el requisito formal del juramento o promesa. En cuanto al controvertido uso de la expresión “*por imperativo legal*” antepuesto o añadido a las fórmulas de juramento o promesa habituales, el Alto Tribunal ha establecido que “*en un Estado democrático que relativiza las creencias y protege la libertad ideológica; que entroniza como uno de sus valores superiores el pluralismo político; que impone el respeto a los representantes elegidos por sufragio universal en cuanto poderes emanados de la voluntad popular, no resulta congruente una interpretación de la obligación de prestar acatamiento a la Constitución que antepone un formalismo rígido a toda otra consideración, porque de ese modo se violenta la misma Constitución de cuyo acatamiento se trata, se olvida el mayor valor de los derechos fundamentales (en concreto, los del art. 23) y se hace prevalecer una interpretación de la Constitución excluyente frente a otra integradora*”, por lo cual ha admitido tales expresiones como válidas para adquirir la plenitud de la condición de miembro de una cámara legislativa (por todas, STC n.º 119/1990, de 21 de junio).

B. Suspensión.

El RPN prevé en su art. 27 tres supuestos en que es posible la suspensión de los derechos y deberes parlamentarios:

- a) Sanción disciplinaria: cuando el Presidente, la Mesa o el Pleno lo decidan conforme a las normas de orden y disciplina parlamentaria que se estudian en el apartado 7.5.1 de este trabajo.
- b) Sanción penal: cuando una sentencia firme condenatoria lo comporte o cuando su cumplimiento implique la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria. El primer caso será cuando, conforme con los arts. 39.c y 56.1.1 del Código Penal, se imponga como principal o accesoria la pena de suspensión de empleo o cargo público, que en virtud del art. 43 supone privación de su ejercicio al penado durante el tiempo de la condena y a la que el art. 40.1 asigna una duración de tres meses a seis años. En el segundo caso se encontrará quien sea condenado a cualquier pena de privación de libertad de los arts. 35 a 38 o a la pena de privación del derecho a residir en determinados lugares o acudir a ellos del art. 39.f.
- c) Prisión provisional: cuando adquiriera firmeza el auto de procesamiento o acto de naturaleza equivalente a tenor de las leyes procesales y el parlamentario se halle en situación de prisión provisional¹⁴². La suspen-

¹⁴² La previsión del RPN no hace sino reproducir la que se contiene en el art. 384 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal: “*Firme un auto de procesamiento y decretada la prisión provisional por delito cometido por persona integrada o relacionada con bandas armadas o individuos terroristas o rebeldes, el procesado que estuviere ostentando función o cargo público quedará automáticamente suspendido en el ejercicio del mismo, mientras dure la situación de prisión*”.

sión se extenderá durante el período que dure la prisión, salvo que a continuación se produzca la sentencia aludida en el apartado anterior. La detención o prisión provisional sin que exista todavía auto de procesamiento o acto equivalente no lleva consigo la suspensión. Al auto de procesamiento, que el art. 384 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal sitúa entre las disposiciones generales aplicables a la instrucción del sumario, habrá que entender equivalentes actos como el escrito de acusación del art. 781 dentro del procedimiento abreviado o el auto ordenando la apertura del juicio oral del art. 800 en el procedimiento de enjuiciamiento rápido.

A estos tres supuestos hay que sumar el que se deriva del art. 26 RPN ya comentado: el parlamentario está automáticamente suspendido de derechos y deberes hasta el momento en que cumpla todos los requisitos regulados en dicho precepto para poder adquirir el ejercicio en plenitud del cargo.

Aunque el RPN alude a la suspensión de derechos y deberes sin distinguir unos de otros parece obvio que no todos los deberes pueden ser igualmente objeto de suspensión. En particular, no tiene sentido suponer que se suspenden los deberes de respetar el orden, la cortesía y la disciplina parlamentaria, así como de guardar secreto en los casos que proceda (este deber por su propia naturaleza se extiende más allá de la duración del cargo), ni que desaparecen las obligaciones relativas a las incompatibilidades. A este respecto debemos tener en cuenta que, contrariamente a lo que sugiere la rúbrica del capítulo en que se inserta el art. 27, lo que se suspenden son los derechos y deberes, no la propia condición del parlamentario.

En el caso de suspensión como sanción disciplinaria el RPN regula en qué casos es competencia de la Mesa imponerla y en qué casos del Pleno (arts. 116 y 117). En los demás casos de suspensión no regula nada sobre qué órgano deberá declararla; la solución pasa por atribuir esa función a la Mesa ya que es ésta quien ha recibido una atribución residual de todas las facultades no asignadas expresamente a otro órgano (art. 37.1.10.ª).

En todo caso deben de tenerse en cuenta los límites constitucionales de la suspensión de derechos de los parlamentarios que expone DEL PINO CARAZO¹⁴³:

“Al haberse construido como derechos integrados en el artículo 23.2 de la Constitución las facultades que los Reglamentos confieren a los parlamentarios, la privación temporal de alguna de dichas facultades adquiere los perfiles de una suspensión de derechos fundamentales, de modo tal que la contravención de lo dispuesto en las normas parlamentarias en relación a la suspensión se traduce en una lesión del mencionado derecho que puede ser objeto de con-

¹⁴³ Ana DEL PINO CARAZO, *La suspensión de los derechos de los parlamentarios*, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario n.º 17, Valencia, 2006, págs. 233-234.

trol por el Tribunal Constitucional. Esto se hace especialmente patente, como veremos, en materia de disciplina parlamentaria.

Por otra parte, resultan aplicables, como consecuencia igualmente de su consideración como derechos integrantes del fundamental de acceso a los cargos públicos, los principios de favor libertatis y de interpretación restrictiva de las normas limitativas de derechos, construidos sobre la base del mayor valor que los derechos fundamentales poseen en nuestro ordenamiento.

Por último, la construcción jurisprudencial del derecho del artículo 23.2 CE como derecho de configuración legal dota a los Reglamentos parlamentarios de enorme libertad para configurar la suspensión de los derechos parlamentarios, lo que ni mucho menos puede conducir a pensar, aunque el Derecho positivo quiera empeñarse en ocasiones en demostrar otra cosa, que se hallan carentes de límites”.

C. Pérdida.

Según el art. 28 RPN la pérdida de la condición de parlamentario foral se produce por alguna de las siguientes causas:

- a) Por decisión judicial firme que anule la elección o proclamación. Será resultado de un recurso contencioso-electoral que, conforme a lo que dispone el art. 112 de la LOREG, será resuelto por la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra. Contra su sentencia cabe recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Por tanto, será uno de estos dos órganos quien pueda anular la elección; su sentencia se comunicará a la Junta Electoral de Navarra y esta será la que se dirija al Parlamento para su ejecución (art. 115 LOREG).
- b) Por condena a pena de inhabilitación absoluta o especial para cargo público, establecida por sentencia judicial firme. Según disponen los arts. 41 y 42 del Código Penal, la primera produce la privación definitiva de todos los honores, empleos y cargos públicos que tenga el penado, y además la incapacidad para obtener los mismos o cualesquiera otros honores, cargos o empleos públicos y la de ser elegido para cargo público durante el tiempo de la condena, mientras que la segunda produce la privación definitiva del empleo o cargo sobre el que recayere, aunque sea electivo, y de los honores que le sean anejos, así como la incapacidad para obtener el mismo u otros análogos durante el tiempo de la condena.
- c) Por fallecimiento o incapacitación, declarada esta por decisión judicial firme.
- d) Por extinción del mandato, al expirar su plazo, sin perjuicio de la prórroga en sus funciones de los miembros, titulares y suplentes de la Comisión Permanente hasta la constitución de la nueva cámara¹⁴⁴. No obstante la pérdida de la condición de parlamentario se reconocen todavía algunos derechos que se extienden hasta la fecha de constitución

¹⁴⁴ Sobre el momento en que expira el mandato, ver apartado 7.1.1.B.

de la nueva cámara: percibir la asignación económica (art. 2.1 de la Norma sobre retribuciones¹⁴⁵) o mantenerse en la situación de servicios especiales como funcionario (art. 24.6 TREP).

- e) Por renuncia ante la Mesa. Como norma general esta debe ser expresa, pero el propio RPN en su art. 25 prevé un caso de renuncia tácita. Declarada por el Pleno y notificada al interesado una situación de incompatibilidad, el parlamentario afectado dispone de seis días hábiles para optar entre su escaño y el cargo; si no manifiesta nada ante la Mesa se entiende que ha renunciado a su escaño.

Aunque no hay ninguna norma expresa al respecto, habrá que entender, al igual que en el caso de la suspensión, que la declaración correspondiente debe ser hecha por la Mesa. La pérdida de la condición de parlamentario tendrá efectos, respectivamente, en la fecha de firmeza de la sentencia, cuando existe esta, en la fecha del fallecimiento o en la fecha en que se formaliza la renuncia.

5.2. Los grupos parlamentarios.

En el moderno parlamentarismo europeo el sujeto de la acción política por excelencia no es el diputado o parlamentario sino el grupo en el que está integrado. La vida de las cámaras gira fundamentalmente en torno a los grupos parlamentarios, a ellos se deben la mayor parte de las iniciativas y el impulso de la actividad. El Tribunal Constitucional los ha descrito como *"entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara, así como en el desempeño de las funciones parlamentarias"*¹⁴⁶. Al "Estado de partidos" de que habla GARCÍA-PELAYO¹⁴⁷ le corresponde un "Parlamento de grupos". Inicialmente ignorados por los textos constitucionales y los reglamentos parlamentarios en España aparecen regulados por primera vez en el reglamento provisional de las Cortes de 1931; con anterioridad en la cámara existían partidos pero no grupos parlamentarios en sentido estricto¹⁴⁸. La Constitución de 1978, aunque no los regula, los da por hecho y les otorga relevancia constitucional al regular en el art. 78 la Diputación Permanente de Congreso y Senado y disponer que sus miembros *"representarán a los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica"*.

MORALES ARROYO¹⁴⁹ define a los grupos parlamentarios como *"unión de los miembros de una Cámara del Parlamento (o del Parlamento, si este es unicameral)"*

¹⁴⁵ Acuerdo de la Mesa de 15 de junio de 2007 (BOPN n.º 49, de 16 de junio de 2007).

¹⁴⁶ STC n.º 141/2007, de 18 de junio, entre otras.

¹⁴⁷ Manuel GARCÍA-PELAYO, *El Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, pág. 95: *"el Parlamento se ha transformado primordialmente en un Cámara de partidos y sólo por mediación y mediatización de éstos en una Cámara de diputados o de senadores"*.

¹⁴⁸ Alejandro SAIZ ARNÁIZ, *Los grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, pág. 60 y siguientes.

¹⁴⁹ José María MORALES ARROYO, *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, pág. 55.

pertenecientes al mismo partido o fuerza electoral que se constituyen, siguiendo las prescripciones del Derecho parlamentario, en unidad política con organización estable y disciplina constante de grupo"; se trata de una técnica de centralización y simplificación de los sujetos parlamentarios.

5.2.1. Naturaleza jurídica.

Si bien los grupos parlamentarios son un elemento omnipresente en las cámaras parlamentarias y reciben una creciente atención en sus reglamentos, pocas cosas hay tan debatidas y polémicas como su exacta naturaleza jurídica, sobre la cual ni doctrina ni jurisprudencia se han puesto de acuerdo.

Existen muy variadas posturas al respecto, que se pueden resumir como sigue¹⁵⁰.

- a) Los grupos parlamentarios como órganos de la cámara. Es una solución recogida en el ordenamiento de algunos países como Alemania o Italia. Tiene la dificultad de que, a diferencia de lo que es propio de todo órgano, el grupo parlamentario ni puede representar ni puede expresar la voluntad de la cámara, sus actos no son imputables a la misma sino que actúa siempre en nombre propio y expresa una voluntad propia que puede no ser la de la cámara. Los reglamentos parlamentarios suelen regular a los grupos como una realidad separada respecto de los órganos de la cámara. Reciben subvenciones desde el presupuesto de ésta, lo que indica que se les considera un sujeto distinto (no cabe la subvención a uno mismo). Sus gastos no son gastos autorizados y ejecutados por la cámara, sino por el propio grupo parlamentario, y su contabilidad se lleva por separado.
- b) Los grupos parlamentarios como órganos de los partidos políticos. No está recogida en nuestro ordenamiento, que los considera como realidades diferentes y diferenciadas. El grupo parlamentario puede existir al margen de los partidos políticos, o integrar a miembros que no pertenecen al mismo partido o que no pertenecen a ninguno, y aún en los casos en que existe una relación estrecha entre un grupo parlamentario y un partido, por estar el primero compuesto por miembros del segundo, el grupo tampoco representa ni actúa en nombre del partido, ni su voluntad vincula en modo alguno al partido, ni la financiación del grupo parlamentario se considera financiación del partido político¹⁵¹, ni su personal tiene rela-

¹⁵⁰ Véase, entre otros, Ángel Luis SANZ PÉREZ, *La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Una aproximación al proceso de jurificación de los grupos parlamentarios*, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario n.º 10, Valencia, 2001.

¹⁵¹ La Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos en su art. 2 distingue como conceptos distintos, aunque dentro de los "recursos procedentes de la financiación pública", las subvenciones que reciben los partidos respecto de "las aportaciones que en su caso los partidos políticos puedan recibir de los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos y de los grupos de representantes en los órganos de las Administraciones Locales". Evidentemente, si hay aportación es porque se trata de una entidad distinta. Según el art. 14.6 de esta ley, los ingresos de los grupos parlamentarios no se incluyen en las cuentas de los partidos políticos, sino que se rigen por sus disposiciones propias. Se ha corregido el erróneo criterio de la anterior Ley

ción laboral con el partido, ni la creación del grupo depende de la voluntad de los órganos del partido, y tampoco se hallan en una relación de subordinación jerárquica. Ni siquiera el nombre tiene porqué ser el mismo. El Tribunal Constitucional ha subrayado la separación entre ambas realidades desde el punto de vista jurídico hasta el punto de negar legitimación procesal a un partido político para recurrir decisiones que afectaban al grupo parlamentario integrado por sus miembros¹⁵². En cualquier caso, esta relación entre partidos y grupos parlamentarios ha sido objeto de una particular polémica en los últimos años a cuenta de su régimen de disolución judicial que se examinará en detalle más adelante (apartado 5.2.5 de este trabajo).

- c) Los grupos parlamentarios como asociaciones. Se defiende esta concepción sobre todo por el hecho de que su creación se hace por la libre concurrencia de voluntad de un determinado número de parlamentarios, añadiendo el dato de que son asociaciones privadas investidas de ciertas funciones públicas. No cabe duda de que los grupos parlamentarios tienen una base asociativa (como la tienen otras entidades que no son asociaciones en sentido estricto sino incluso Administraciones Públicas: consorcios, mancomunidades, confederaciones hidrográficas, colegios profesionales), pero resulta difícil conceptualarlos como asociaciones en el sentido que tienen éstas como resultado del ejercicio del derecho fundamental reconocido en el art. 22 de la Constitución¹⁵³. Como veremos, en el seno de las cámaras parlamentarias no existe un derecho a asociarse a los grupos que el interesado tenga a bien, cuando y con quién le parezca oportuno, sino una obligación de hacerlo, y solo una limitada libertad para decidir a qué grupo, y sólo a uno, se quiere pertenecer, e igualmente aparece limitada o condicionada la facultad

Orgánica 3/1987, de 2 de julio, que consideraba como financiación de los partidos la totalidad de las subvenciones concedidas a los grupos parlamentarios.

¹⁵² STC n.º 36/1990, de 1 de marzo: "Más no sólo no es el partido político recurrente el titular del derecho invocado en amparo, sino que tampoco es quien viene «directamente afectado» [art. 46.1, a), de la LOTC] por una decisión de los órganos de la Cámara, Mesa y Junta de Portavoces, que tiene un alcance estrictamente interno, por su propia naturaleza relativa a la organización del funcionamiento de un Parlamento autonómico. De este modo, sin necesidad de ahondar ahora -pues no es imprescindible para nuestros fines- en la difícil naturaleza jurídica, tanto de los partidos políticos como de los Grupos Parlamentarios, resulta indudable la relativa disociación conceptual y de la personalidad jurídica e independencia de voluntades presente entre ambos, de forma que no tienen por qué coincidir sus voluntades (como sucedería en los supuestos en que los grupos parlamentarios estén integrados por parlamentarios procedentes de distintas formaciones políticas, integrantes de coaliciones electorales y que hayan concurrido conjuntamente a las elecciones), aunque los segundos sean frecuentemente una lógica emanación de los primeros. En resumen, el posible perjuicio o repercusión que al partido político recurrente pueda causar el Acuerdo impugnado será siempre derivado del menoscabo directamente causado a los parlamentarios y a los Grupos Parlamentarios que aquéllos constituyen. A la luz de las razones expuestas, no puede admitirse que quien aparece como demandante (en nuestro caso, el Partido «Unión del Pueblo Navarro») se halle en una específica relación con el objeto de la pretensión de amparo deducida frente a interna corporis de una Cámara legislativa, que permita siquiera inferir la existencia de un «interés legítimo» suficiente para estimar cumplido el requisito de la legitimación activa prevista en el art. 162.1, b), de la Constitución en relación al art. 46.1, a) de la LOTC".

¹⁵³ No parece trasladable al régimen de los grupos parlamentarios lo que se afirma en la STC n.º 56/1995, de 6 de marzo de 1995: "El derecho de asociación en partidos políticos es, esencialmente, un derecho frente a los poderes públicos en el que sobresale el derecho a la autoorganización sin ingerencias públicas". En el grupo parlamentario la injerencia pública resulta característica esencial ya que forma parte de una cámara legislativa.

de abandonar el grupo¹⁵⁴. Tampoco es el grupo ni sus miembros los que deciden, como en el caso de las asociaciones, a qué fines van a dedicar su actividad, sino que esta viene definida en el reglamento parlamentario. Tampoco se exige, como en las asociaciones, la existencia de unos estatutos ni cabe impugnar el incumplimiento de sus disposiciones. Cabe incluso el grupo mixto unipersonal, que posee una ontológica imposibilidad de ser asociación y que además no es creado por voluntad de sus miembros sino por la del reglamento. El grupo parlamentario no tiene personalidad jurídica propia ni posibilidad de actuar fuera de la cámara, y su existencia es transitoria, dentro de una legislatura (se disuelve al finalizar ésta, aunque pueda renacer poco después con los mismos miembros), y tal existencia no depende de la voluntad de sus miembros pues incluso puede quedar disuelto según las disposiciones del correspondiente reglamento parlamentario.

- d) Los grupos parlamentarios como institución peculiar. Probablemente la solución más razonable es no tratar de encajar a los grupos parlamentarios en categorías conceptuales elaboradas en otras ramas del ordenamiento distintas del Derecho Parlamentario. Se trata de una institución específica del ámbito parlamentario y, como dice SAIZ ARNÁIZ¹⁵⁵, de naturaleza jurídica compleja. Sin llegar a estar definido como un órgano de las cámaras legislativas el grupo comparte muchos de sus rasgos, expresa su potestad de autoorganización y forma parte de su estructura interna. Si no órganos del Parlamento, sí se han definido como “*partes de un órgano*”¹⁵⁶. Su financiación se nutre exclusivamente del presupuesto parlamentario, esto es, de fondos públicos, y el personal de apoyo que se les adscribe puede tener el carácter de personal eventual de la propia cámara. Al mismo tiempo tienen otros rasgos propios de las entidades de base asociativa, sin que puedan considerarse ni como asociaciones ni como órganos de una asociación (el partido político), más bien se asemeja a los entes corporativos.

Como ha afirmado el Tribunal Constitucional, los grupos parlamentarios son una extensión de la función de los parlamentarios¹⁵⁷: “*no cabe duda alguna de que la facultad de constituir grupo parlamentario, en la forma y con los requisitos que el Reglamento establece, corresponde a los diputados, y que dicha facultad pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria. Dada la configuración de los grupos parlamentarios en los actuales Parlamentos, como entes imprescindibles y principales*

¹⁵⁴ Ver Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA, *La jaula de hierro: la posición del parlamentario en el grupo*, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario n.º 10, Valencia, 2001. A favor del derecho, hoy no reconocido, a no pertenecer a un grupo parlamentario se muestra Francisco GRANADOS CALERO, *Los grupos parlamentarios y su efecto expansivo en el funcionamiento de las cámaras*, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario n.º 10, Valencia, 2001.

¹⁵⁵ SAIZ ARNÁIZ, *Los grupos...* citado, pág. 348.

¹⁵⁶ Véase SAIZ ARNÁIZ, *Los grupos...* citado, pág. 314. Cita la STC 42/1985, de 15 de marzo: “*La legitimación para el recurso de inconstitucionalidad no está atribuida en este caso, en efecto, a un órgano y ni siquiera a una parte de un órgano que, como sucede con el grupo Parlamentario, posee una cierta continuidad, una composición personal estable y un grado mayor o menor de organización, sino a la agrupación ocasional o «ad hoc» de 50 Diputados o 50 Senadores, que se unen al solo efecto de impugnar la validez constitucional de una Ley*”.

¹⁵⁷ STC n.º 141/2007, de 18 de junio de 2007.

en la organización y funcionamiento de la Cámara, así como en el desempeño de las funciones parlamentarias y los beneficios que conlleva la adquisición de tal status, aquella facultad constituye una manifestación constitucionalmente relevante del ius in officium del representante (STC n.º 64/2002, de 11 de marzo, F. 3)". Se trata de sujetos parlamentarios con capacidad de iniciativa y actuación en el seno de la cámara. Aunque carecen de personalidad jurídica, sí tienen capacidad procesal para defender los derechos de sus miembros¹⁵⁸.

5.2.2. Composición y creación.

Para la constitución de un grupo parlamentario el art. 29 RPN exige la agrupación de, al menos, tres parlamentarios. A diferencia de lo que es usual en otros reglamentos parlamentarios, no se exige un porcentaje mínimo de voto¹⁵⁹.

El RPN sienta tácitamente el principio de que los parlamentarios que han concurrido en la misma candidatura deben formar un solo grupo parlamentario. Ello se trata de asegurar enunciando varias normas que acaban siendo redundantes pero que persiguen evitar cualquier forma de fraude a tal principio. Así, se afirma que:

- a) Ninguna formación política puede constituir más de un grupo (aunque, en realidad, no son las formaciones políticas sino los parlamentarios quienes constituyen los grupos). Todos los miembros de la misma formación, sea partido, coalición o agrupación de electores, deben compartir grupo. Se trata de evitar que pretendan crear dos o más grupos para aprovechar los restos del reparto proporcional y obtener más representantes en las comisiones u otros órganos o para obtener más tiempos de intervención.
- b) En ningún caso pueden constituir o contribuir a formar grupo parlamentario separado parlamentarios electos en la misma candidatura. Se trata tanto de evitar la multiplicación de grupos por los motivos explicados en el párrafo anterior como la tentación del transfuguismo para crear un nuevo grupo.
- c) No pueden formar grupo separado los parlamentarios que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado. Se pretende con este enunciado evitar la crea-

¹⁵⁸ STC n.º 81/1991, de 22 de abril de 1991: "este Tribunal ha entendido en reiteradas ocasiones, en aplicación del principio del favor actionis, que los grupos parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante este Tribunal para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo".

¹⁵⁹ Así por ejemplo, el art. 23 del Reglamento del Congreso de los Diputados exige un mínimo de quince miembros o de cinco si las formaciones a las que pertenecen han obtenido al menos el 15 % de los votos emitidos en las circunscripciones en que hubieren concurrido o el 5 % en el conjunto nacional. Por su parte, el art. 20 del Reglamento del Parlamento de Andalucía exige un mínimo de tres miembros y al menos el 5 % de los votos emitidos en el conjunto de la Comunidad Autónoma. Similar exigencia se contiene en el art. 19 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León y en el art. 19 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, que eleva el número mínimo de miembros a cinco. Por su parte el art. 28 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia admite menos del mínimo de tres miembros exigido siempre que la formación política correspondiente haya obtenido al menos el 10 % de los votos.

ción de grupos mediante la separación de los parlamentarios que hayan concurrido a las elecciones en una coalición y luego pretendan formar un grupo segregado por cada partido miembro de la misma.

Los grupos parlamentarios se crean mediante un acta suscrita por los parlamentarios que han decidido constituirse en tal y que deben remitir a la Mesa en el plazo máximo de cinco días a partir de la sesión constitutiva (art. 30 RPN). En el acta, además del nombre del grupo y sus miembros, se debe hacer constar el portavoz o portavoces.

Otro principio tradicional en Derecho Parlamentario que recoge el RPN es que todo parlamentario debe obligatoriamente estar incorporado en un grupo y solamente en uno. Quienes no se integran en ningún grupo quedan incorporados automáticamente al Grupo Mixto (art. 31), el único grupo que no se crea por la voluntad de sus integrantes sino por imperativo del reglamento. Lo mismo sucede si un parlamentario deja de pertenecer a un grupo parlamentario mientras no se incorpore a otro (art. 34.1). Los parlamentarios que adquieran tal condición después de la sesión constitutiva tienen un plazo de cinco días para incorporarse a un grupo mediante escrito dirigido a la Mesa con la aceptación del portavoz correspondiente. De no hacerlo quedan incorporados al Grupo Mixto.

Salvo en el Reglamento Provisional de 1982, el Parlamento de Navarra ha optado por la constitución de un Grupo Mixto frente a la otra posibilidad tradicional en Derecho Parlamentario que es la de los parlamentarios no adscritos. La principal diferencia es que en este segundo caso no existe un portavoz, por lo cual el tiempo de intervención siempre se tiene que dividir entre todos los no adscritos y, lo que genera más problemas prácticos de funcionamiento, o bien los no adscritos están excluidos de la Junta de Portavoces, o bien deben ser admitidos todos a sus reuniones. El Grupo Mixto tiene las mismas posibilidades de actuación y derechos que los demás grupos, en virtud de una "cláusula de igualdad" implícita en todos los reglamentos que determina que solamente podrán introducirse excepciones al respecto con una justificación objetiva y razonable y bajo el principio de proporcionalidad¹⁶⁰.

Los parlamentarios pueden cambiar de grupo con el mismo procedimiento que el seguido para su integración (art. 33.1). Lo pueden hacer en cualquier momento si se integran en el Grupo Mixto; en otro caso sólo dentro de los cinco primeros días de cada período de sesiones. Se entiende que el cambio sólo es posible a grupos ya constituidos, no para constituir nuevo grupo, en virtud de los límites ya comentados para su creación.

El RPN, al igual que sucede habitualmente en otros reglamentos parlamentarios, no dispone nada sobre el caso de baja en un grupo, no por propia decisión del

¹⁶⁰ Véase Andoni ITURBE MACH : *El grupo mixto y sus problemas*, en Manuel ALBA NAVARRO (coord.): *Instituciones de Derecho Parlamentario III. Los sujetos del Derecho Parlamentario*; Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2001, pág. 317.

parlamentario, sino por expulsión. Este caso no puede producirse en el Grupo Mixto, por su particular naturaleza y régimen jurídico, pero podría darse en los demás como consecuencia de divergencias políticas o personales. No hay precedente al respecto en el Parlamento de Navarra; sí hay uno en las Cortes Valencianas que generó una Providencia de 28 de febrero de 1994 del Tribunal Constitucional de inadmisión del recurso de amparo 215/93 contra el acuerdo de la Mesa sobre adscripción forzosa al Grupo Mixto del parlamentario expulsado¹⁶¹. En dicho acuerdo el TC afirmaba que *“ninguna vulneración de derechos fundamentales cabe imputar a los acuerdos de la Mesa de la Cámara objeto de impugnación en los que, tras constatar la previa existencia de un acuerdo libre y democráticamente adoptado por el Grupo Parlamentario Popular de las Cortes Valencianas por el que se decidía la separación del mismo del diputado ahora recurrente decidió, respetando la voluntad del grupo así expresada, adscribirlo al grupo mixto, dando de este modo satisfacción a su derecho nacido ex Reglamento de pertenecer a un grupo parlamentario. Derecho éste, que, obviamente, no puede suponer —como pretende el recurrente— que éste pueda elegir o permanecer en el que libremente desee, pues ello supondría hacer prevalecer su voluntad sobre la de los demás miembros del grupo”*. Además de esta Providencia a favor de la posibilidad de expulsión parece que también opera el argumento de la STC n.º 185/1993, de 31 de mayo de 1993, en relación con los grupos municipales: *“ni el art. 23 de la CE ni ningún otro precepto imaginable puede amparar un supuesto derecho de los representantes elegidos a incorporarse en un determinado grupo político en contra de la opinión de sus componentes”*.

5.2.3. Organización. Las Agrupaciones de Parlamentarios Forales.

Los grupos parlamentarios gozan de la más amplia autonomía en su organización (art. 35 RPN). Apenas se impone otra norma que la de contar con un portavoz. Las normas de organización de los grupos parlamentarios, cuando existen, son fijadas libremente por éstos, sin que esté nada claro cuál es su exacto régimen jurídico. Se duda de si se trata de normas de Derecho Público o de Derecho Privado, y si existe alguna forma de control externo. La disciplina interna y sus límites es una cuestión especialmente peliaguda, si bien está claro que el parlamentario está a salvo de ser privado de esta condición pues es titular del escaño y, además, puede abandonar libremente el grupo¹⁶², aunque por otro lado y como ya se ha señalado parece que también puede ser sancionado con la expulsión del grupo. En los grupos parlamentarios cuyos miembros pertenecen al mismo partido la disciplina no viene tanto impuesta por unas normas establecidas por el propio grupo sino más bien por el partido, aunque son unas normas cuyo cumplimiento carece de garantías en el seno de la propia cámara y

¹⁶¹ Véase Lluís AGUILÓ I LLÚCIA, *La expulsión del Grupo Parlamentario*, Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid n.º 4, 2000.

¹⁶² Sobre los límites de la disciplina interna: M. Jesús LARIOS PATERNA, *Régimen jurídico del cambio del grupo parlamentario en las Cámaras legislativas del Estado español*, Cortes. Anuario de Derecho Parlamentario n.º 10, Valencia, 2001.

que sólo pueden afectar a los afiliados del partido en cuanto tales.

El Grupo Mixto, además de estar sometido a las normas que dicte la Mesa sobre elección de portavoz a falta de acuerdo unánime (art. 43.2 RPN), ha recibido unas especiales normas de organización mediante Resolución de la Presidencia de 22 de junio de 2007¹⁶³. Esas normas han tratado de atender a la situación particular del Grupo Mixto en la VII legislatura (2007-2011), que está integrado por cuatro parlamentarios que pertenecen a partes iguales a dos formaciones políticas (Convergencia de Demócratas de Navarra e Izquierda Unida de Navarra-Nafarroako Ezker Batua) que anteriormente contaban con grupo propio y que en esta legislatura tenían vocación de integrarse una en la mayoría gubernamental y la otra en las filas de la oposición. Se ha seguido un precedente establecido con anterioridad en el Congreso de los Diputados¹⁶⁴ y se ha previsto la creación, en el seno del Grupo Mixto, de dos Agrupaciones de Parlamentarios Forales que, en la práctica, son equiparadas en casi todo (normas de creación, organización y funcionamiento) a auténticos grupos parlamentarios.

El RPN prevé la aportación del Parlamento a los grupos parlamentarios, para que puedan desarrollar sus funciones, de medios materiales, personales y económicos suficientes. Estos medios se concretan en:

- a) Locales en la propia sede del Parlamento.
- b) Una subvención fija idéntica para todos y otra variable en proporción al número de miembros, cuya percepción es sometida expresamente por el art. 35 RPN al requisito de cumplir el deber de asistencia. Las disposiciones sobre asignaciones económicas de los grupos parlamentarios están desarrolladas por acuerdo de la Mesa de 15 de mayo de 1989¹⁶⁵. Se prevé que la Mesa, de oficio o a instancia de un grupo, puede acordar la suspensión, reducción o pérdida de las asignaciones por incumplimiento de los requisitos siguientes: a') válida constitución del grupo; b') ostentar sus miembros la plenitud del ejercicio de sus derechos parlamentarios; c') asistir ordinariamente a las sesiones parlamentarias; d') participar habitualmente en los trabajos parlamentarios. En su virtud, la Mesa puede iniciar, de oficio o a instancia de un grupo, las actividades de comproba-

¹⁶³ BOPN n.º 1, de 25 de junio de 2007.

¹⁶⁴ En la legislatura que se abrió en 1986 en el Congreso de los Diputados el Grupo Mixto resultó tan poblado que era el tercero de la Cámara con 53 miembros. Reunía a 21 diputados del Partido Demócrata Popular y 12 del Partido Liberal escindidos de Coalición Popular tras su fracaso electoral, más 7 diputados de Izquierda Unida además de los de otros grupos menores (Euskadiko Ezkerra, Partido Aragonés Regionalista, Coalición Gallega, Unión Valenciana, Agrupaciones Independientes de Canarias). La situación se pretendió ordenar por Resolución de la Presidencia de 9 de septiembre de 1986 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie E, n.º 3, de 11 de septiembre de 1986) sobre "organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto" que, "en aras de una mayor garantía de los derechos de las minorías y de la eficacia de los trabajos parlamentarios", permitía la creación dentro de éste de agrupaciones con un mínimo de 5 diputados a las que se fijaba un régimen similar al de los grupos parlamentarios en cuanto a creación, representación en los órganos de la Cámara y capacidad de iniciativa. Mediante Resolución de la Presidencia del Senado de 25 de septiembre de 1986 (BOCG, Senado, Serie I, n.º 16, de 1 de octubre de 1986) se dictaban normas similares para la cámara alta.

¹⁶⁵ BOPN n.º 40, de 19 de mayo de 1989.

ción oportunas y decidir la suspensión del pago de las retribuciones. La decisión sobre reducción o pérdida de las asignaciones debe adoptarse mediante resolución motivada de la Mesa, previa audiencia de la Junta de Portavoces, y recurrible ante la Junta. La resolución podrá revisarse, de oficio o a instancia de un grupo, si desaparecen las circunstancias que la han motivado.

La cuantía de las asignaciones es fijada anualmente por la Mesa previa audiencia de la Junta de Portavoces¹⁶⁶.

- c) Personal: mediante acuerdo de la Mesa de 16 de diciembre de 2002¹⁶⁷ se dispuso dotar a los grupos parlamentarios de un asistente por cada diez miembros o fracción que los integren (el Grupo Mixto puede contar con uno sólo si está integrado por más de tres miembros; en la actualidad se permite también un asistente por cada Agrupación de Parlamentarios Forales). Dichos asistentes son propuestos libremente por los grupos, nombrados por el Presidente y son retribuidos por el Parlamento como personal eventual.

5.2.4. *Funcionamiento y funciones.*

En virtud de la autonomía que les reconoce el RPN, como ha quedado dicho, los grupos parlamentarios regulan libremente su funcionamiento interno.

En cuanto a su funcionamiento hacia el exterior, el art. 29.4 les reconoce el derecho y les atribuye el deber de estar representados por alguno de sus miembros en las sesiones que celebre la cámara. Los grupos están representados, salvo en la Mesa, en todos los órganos del Parlamento: en la Junta de Portavoces (art. 43), en las comisiones (art. 45), en la Comisión Permanente (art. 66), y por supuesto en el Pleno, donde los parlamentarios se sientan por grupos (art. 65.1).

Por sus peculiares características recibe una regulación especial el funcionamiento del Grupo Mixto (art. 34 RPN). Se establecen normas en cuanto a la duración de las intervenciones de sus miembros; en su conjunto tendrán la misma duración que la de los demás grupos, pero tanto en sesiones plenarias como en comisiones el tiempo se distribuirá por igual entre los que hayan solicitado intervenir, pudiéndose ceder entre sí el tiempo de intervención. Igualmente se establece la norma de distribución equitativa de la totalidad de los escaños que les correspondan en las comisiones, aunque con la posibilidad de sustituirse

¹⁶⁶ Las asignaciones para 2009 están fijadas por acuerdo de la Mesa de 28 de enero de 2009 (BOPN n.º 6, de 5 de febrero de 2009) del siguiente modo: a) Subvención fija: 8.020 euros/mes; b) Subvención variable: por gastos de funcionamiento 1.449 euros/mes/parlamentario; por gastos de organización: 1.108 euros/mes/parlamentario; por gastos de personal y actividad 4.136 euros/mes por cada cinco miembros o fracción.

¹⁶⁷ BOPN n.º 5, de 28 de enero de 2003. Este acuerdo ha sido modificado en tres ocasiones: por acuerdo de 25 de junio de 2003 (BOPN n.º 1, de 26 de junio de 2003), de 22 de junio de 2007 (BOPN n.º 1, de 25 de junio de 2007) y de 5 de julio de 2007 (BOPN n.º 4, de 18 de julio de 2007).

entre sí. Sus iniciativas pueden ser presentadas a título individual o en nombre de todo el grupo.

El funcionamiento ordinario del Parlamento se fundamenta no tanto en los parlamentarios individuales como en los grupos, a los que se reservan importantes facultades de iniciativa e impulso, y entre los cuales se dividen tiempos de intervención o número de iniciativas que pueden presentar. En cuanto a las funciones que el RPN atribuye expresamente a los grupos parlamentarios se pueden sistematizar del siguiente modo.

a) **Nombramientos.** Los grupos parlamentarios pueden realizar libremente los siguientes nombramientos:

- Del portavoz de cada grupo (art. 30), que se integra automáticamente en la Junta de Portavoces (art. 43).
- De los miembros de las comisiones en el número que corresponde a cada grupo según acuerdo de la Mesa (art. 45). Asimismo les corresponde su sustitución permanente o puntual.
- De los miembros de las ponencias que se constituyan (art. 55.2).
- De sus representantes en órganos como el Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en Navarra o la Junta de Transferencias (véase apartado 8.4.4 de este trabajo).

Además, los grupos que integren a tres quintos de los miembros del Parlamento pueden proponer el cese de los miembros de la Mesa (art. 39.4).

b) **Impulso.** Reglamentariamente se atribuyen a los grupos parlamentarios las siguientes facultades en cuanto al impulso del funcionamiento de los órganos de la cámara, siempre que reúnan el apoyo de, al menos, dos grupos parlamentarios:

- Solicitar la convocatoria de la Junta de Portavoces (art. 43.1).
- Solicitar la convocatoria de las sesiones de comisión (art. 53).
- Solicitar la convocatoria de las sesiones del Pleno (art. 64.1).
- Solicitar la convocatoria de las sesiones de la Comisión Permanente (art. 66.3).
- Solicitar la creación de una comisión de investigación (art. 62).
- Solicitar que sean declaradas secretas las sesiones del Pleno (art. 76.1) o de las comisiones (art. 76.3).
- Solicitar la alteración del orden del día de cualquier órgano (art. 79.2).
- Solicitar votación secreta (art. 99.1).
- Solicitar que un asunto reciba tramitación de urgencia (art. 109.1).
- Reclamar para el Pleno la aprobación de un texto que hubiera sido objeto de delegación (art. 158).
- Solicitar la presentación de informes por el Consejo Audiovisual de Navarra (art. 206).

- Solicitar dictámenes del Consejo de Navarra (arts. 16 y 18 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo).

Asimismo cada grupo puede solicitar la comparecencia de los miembros del Gobierno, en este caso necesitará el voto en la Junta de Portavoces de grupos que representen la quinta parte de los miembros de la cámara (art. 202 RPN).

c) **Iniciativa.** Los grupos parlamentarios, aunque en muchos casos de forma compartida con los parlamentarios individualmente, tienen atribuida la facultad de presentar las siguientes iniciativas parlamentarias, que deberán ser tramitadas por los órganos del Parlamento:

- Presentar enmiendas a proyectos legislativos (arts. 127, 135 y 139).
- Presentar proposiciones de ley (arts. 147 y 211).
- Formular interpelaciones al Gobierno (art. 181).
- Presentar mociones y enmiendas a mociones (arts. 195 y 196).
- Presentar propuestas de resolución a las comunicaciones, planes y programas del Gobierno (arts. 199-201).

Aunque las preguntas al Gobierno son formuladas por los parlamentarios (art. 186), el cómputo del número de preguntas que se pueden formular en cada sesión plenaria se hace por grupos (art. 190).

También corresponde a los grupos parlamentarios, en este caso sin compartir la facultad con los parlamentarios (salvo los del Grupo Mixto), presentar candidatos para la elección o propuesta por el Parlamento de los siguientes cargos.

- Magistrados del Tribunal Constitucional (art. 16 LOTC).
- Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (art. 330.4 LOPJ).
- Senadores (art. 207 RPN).
- Presidente de la Cámara de Comptos (art. 209 RPN).
- Defensor del Pueblo (art. 210 RPN).
- Miembros del Consejo Audiovisual de Navarra (art. 23 de la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio).
- Miembros del Consejo de Navarra (art. 4 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo).
- Miembros del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra (art. 9 de la Ley Foral 15/2008, de 2 de julio).
- Miembros del Consejo Escolar de Navarra (art. 4 de la Ley Foral 12/1997, de 12 de noviembre).
- Miembros del Consejo Social de Política Territorial (art. 15 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo y Decreto Foral 166/2004, de 5 de abril).
- Miembros del Consejo General de Caja Navarra (art. 11 de los Estatutos de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Navarra).

Aunque el RPN no lo diga expresamente, los grupos parlamentarios pueden presentar cualquier propuesta de acuerdo ante la Mesa y la Junta de Portavoces en los asuntos que son de competencia de estos órganos. También pueden recurrir ante la Junta de Portavoces los acuerdos de la Mesa (art. 37.2).

- d) Debate. Aunque la facultad de adoptar decisiones mediante la votación corresponde en todo caso a los parlamentarios individualmente, la intervención en los debates previos de los parlamentarios está sometida a la decisión de los grupos parlamentarios entre los cuales se reparten los turnos y tiempos, salvo si se trata de la defensa de una iniciativa suscrita individualmente por un parlamentario (art. 89.1). El orden de intervenciones es de mayor a menor, y en todo caso el Grupo Mixto el último (art. 89.2). Cada grupo tiene, con carácter general, diez minutos para defender su postura salvo en debates de totalidad que son quince minutos, o en debates con una regulación específica que será el tiempo que se determine en la misma (art. 89.3). También dispone como norma general de otros cinco minutos en turno de réplica (art. 89.4).

5.2.5. *Disolución.*

A. *Causas reglamentarias de disolución.*

El RPN contempla expresamente una única causa de disolución. Un grupo queda automáticamente disuelto si sus componentes quedan reducidos a menos de tres (art. 33). En este caso los miembros restantes se integran en el Grupo Mixto. Esta norma tiene dos excepciones: a) el Grupo Mixto se mantiene con cualquier número de miembros; y b) cuando la pérdida de uno de los miembros es temporal, entre el momento de su cese como parlamentario y hasta la toma de posesión de quien le sustituye. En este caso el grupo se mantiene hasta los cinco días siguientes a dicha toma de posesión, y sólo se disolverá si cumplido ese plazo el nuevo parlamentario no se incorpora al mismo.

Los motivos por los cuales el grupo ve reducidos sus miembros pueden ser diversos, cese como parlamentarios, baja voluntaria en el grupo, expulsión, y entre ellos puede hallarse la decisión voluntaria de autodisolverse. Aunque esta posibilidad no se contempla expresamente en los reglamentos parlamentarios puede producirse con la solicitud de todos los miembros de un grupo de pasar a otro grupo¹⁶⁸.

Aunque el RPN no lo dice expresamente resulta obvio que los grupos parlamentarios también quedan disueltos cuando finaliza el mandato del Parlamento y sus miembros pierden la condición de tales (art. 28.4),

¹⁶⁸ SAIZ ARNÁIZ, *Los grupos...* citado, pág. 169.

incluso aunque continúen en la misma el portavoz y sus suplentes y se supere el mínimo de tres miembros.

El Tribunal Constitucional, en Sentencia n.º 141/2007, de 18 de junio de 2007, ha abordado el supuesto de disolución de un grupo parlamentario, en este caso en el Parlamento de La Rioja y mediada la legislatura, a través de la modificación de los requisitos exigidos reglamentariamente para su constitución. La elevación del número mínimo de miembros de dos a tres supuso la disolución del grupo y el pase de sus miembros al Grupo Mixto. El TC anuló los acuerdos adoptados estableciendo la doctrina de que la pertenencia a un grupo parlamentario constituido forma parte del estatus del parlamentario; que el *ius variandi* de que dispone el Parlamento en relación con sus normas tiene como límite el respeto de los derechos de sus miembros, y que una modificación reglamentaria como la acordada no podía tener aplicación retroactiva (ni siquiera aunque estuviera prevista en la misma) a una situación consolidada como era la constitución de un grupo parlamentario.

B. Otras causas de suspensión y disolución.

El RPN, ni en su redacción actual ni en las anteriores, y como es tradicional en los reglamentos parlamentarios, ha previsto otros motivos de disolución de los grupos parlamentarios que el expresado en el apartado anterior, y ninguna causa de suspensión. Antes de 2002 la doctrina apenas se había planteado que existieran otros motivos y procedimientos de suspensión y disolución de los grupos parlamentarios diferentes de los que figuraban en los reglamentos¹⁶⁹. La cuestión surgió en la práctica cuando el Juzgado Central de Instrucción n.º 5 de la Audiencia Nacional suspendió las actividades de las formaciones políticas Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna como medida cautelar adoptada en el marco de un sumario incoado por un presunto delito de integración en organización terrorista. En un primer momento, mediante Auto de 26 de agosto de 2002 (ARP 2002/479), el Juzgado acotaba la medida del modo siguiente.

“La medida no afecta a las actividades que, como personas individuales y titulares exclusivos de los correspondientes escaños, puedan ostentar personas integradas en la formación política (HB-EH-BATASUNA), con éste u otro nombre, cuyas actividades se suspenden, pero sí a aquellas actividades que puedan desarrollar como grupo fuera de los estrictos límites de la actividad institucional en Parlamento, Diputaciones Forales, Juntas Generales y Ayuntamientos del País Vasco y Navarra; así como el uso de locales, de titularidad pública, como tal grupo.”

¹⁶⁹ Entre los contadísimos autores que habían tratado esta materia Monserrat AUZMENDI DEL SOLAR, *Constitución, estructura, funcionamiento, disolución y extinción de los grupos parlamentarios*, en Manuel ALBA NAVARRO (coord.), *Instituciones de Derecho Parlamentario III. Los sujetos del derecho parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2001, pág. 253 y siguientes, que se pronunciaba en sentido negativo sobre la posibilidad de disolución por mandato judicial al no estar prevista legalmente.

En cuanto a los que desarrollan como grupo, en el seno de esas instituciones, se deja al arbitrio de las mismas y según las reglas que rijan el funcionamiento y la efectividad de la medida de suspensión del grupo como tal, en el interior de aquellas.

A tal efecto se cursará la correspondiente comunicación, con testimonio de la parte dispositiva de esta resolución a la Autoridad titular, para conocimiento y efectos”.

Esta resolución parecía conforme con la doctrina más extendida que afirma la distinta naturaleza jurídica de los partidos políticos y de los grupos parlamentarios y municipales, con lo cual la suspensión de actividades de los primeros sólo podía tener consecuencia sobre los segundos en cuanto a su actuación en el seno de las instituciones si así lo disponían sus propios reglamentos. Sin embargo, el 6 de septiembre de 2002 se dicta un segundo auto resolviendo el recurso de reforma interpuesto por Batasuna contra el anterior y en el cual el criterio era sustancialmente distinto (incurriendo en una evidente *reformatio in peius*):

“La medida sí afecta, en el sentido suspensivo, a las actividades que desarrollan como grupo, a la clausura de locales que como tal grupo tengan y a las subvenciones que perciban como grupo, las cuales se hallan suspendidas en el apartado 5.a).

El respeto a la división de poderes, implica que el Juez de Instrucción no pueda compeler coactivamente a las Instituciones del Poder Legislativo o de representación popular, que tienen sus normas y reglamentos, para el cumplimiento y ejecutividad de la medida. Por ello, se expresa (punto 3) que la efectividad de la medida de suspensión, no su no aplicación, queda al arbitrio de las mismas. Es decir, por una parte la resolución judicial es obligatoria, pero al no poder compeler, según lo dicho, serán aquellas instituciones legislativas y de representación popular las que deban determinar la forma de ejecución pero no sería justificable el incumplimiento de las mismas al amparo de lo dispuesto en el art. 118 de la Constitución y los arts. 18, 245 de la L.O.P.J. y arts. 216, 217, 789 y concordantes de la L.E.Crim. Entendiendo que la firmeza de la resolución en la instrucción sumarial, y tratándose de medidas cautelares, es inmediata, a no ser que los recursos se admitieran con el efecto suspensivo, cosa que en este caso no ocurre, ya que no procede el recurso de apelación, sino el de queja, o lo que es lo mismo, con este auto se agota la vía de recursos en ésta instancia y por ende la resolución es firme”.

Es decir, que según este segundo auto la suspensión de actividades de un partido político implicaba necesariamente la suspensión de actividades de los grupos parlamentarios formados por sus miembros, aunque se hacía una más que confusa y contradictoria exposición sobre la imposibilidad de compeler a los órganos parlamentarios desde los órganos jurisdiccionales para el cumplimiento de lo que se decía obligatorio, afirmación

que, como veremos, sería posteriormente desmentida por los hechos en el sentido de que el Poder Judicial sí se ha sentido competente para compeler a las cámaras legislativas. Dada la falta de previsión reglamentaria alguna sobre tal supuesto, y dada la existencia de un grupo parlamentario de Batasuna integrado por siete miembros en el Parlamento de Navarra, la Junta de Portavoces solicitó el correspondiente informe a los servicios jurídicos. En este informe emitido el 16 de septiembre de 2002 se consideró que las medidas suspensivas acordadas eran de aplicación en el ámbito del Parlamento de Navarra, el cual carecía de competencia para cuestionar la legalidad de unas medidas que corresponde en exclusiva adoptar y ejecutar a la jurisdicción penal, medidas que se referían a la suspensión de: a) las actividades como grupo parlamentario, b) la subvención correspondiente a dicho grupo, c) el uso del despacho asignado y d) la utilización del nombre y signos identificativos del grupo o partido Batasuna. Para hacer efectiva la medida de suspensión, que el Parlamento debía acatar y a cuyo cumplimiento debía colaborar, se proponía la aprobación de una norma supletoria para resolver una laguna jurídica, conforme el art. 40.2 RPN, que contemplara el supuesto de suspensión o disolución de los grupos parlamentarios por resolución judicial y la integración de los miembros del grupo disuelto o suspendido en el Grupo Mixto.

De conformidad con dicho informe se dictó, previo acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces, por Resolución del Presidente de 16 de septiembre de 2002 una "Norma supletoria del Reglamento del Parlamento de Navarra para los casos de disolución o suspensión de un Grupo Parlamentario por resolución judicial"¹⁷⁰. Esta norma tiene el contenido siguiente:

Artículo 1. Los Parlamentarios Forales integrados en un Grupo Parlamentario que sea disuelto o suspendido por sentencia o resolución judicial, pasarán a formar parte del Grupo Mixto.

Artículo 2. Los Parlamentarios Forales que se integren en el Grupo Mixto a causa de una decisión judicial de disolución o suspensión del Grupo del que forman parte, no tendrán derecho a la subvención variable prevista por el artículo 35.2 del Reglamento.

Artículo 3. Las iniciativas parlamentarias presentadas por el Grupo Parlamentario disuelto o suspendido que se encuentren en trámite al tiempo de ejecución de la resolución judicial se entenderán formuladas por el Parlamentario firmante de la correspondiente iniciativa.

Artículo 4. Las sesiones convocadas con anterioridad a la ejecución de la resolución judicial se celebrarán con los miembros de la respectiva Comisión o del Pleno, considerándose a los integrantes del Grupo disuelto o suspendido como miembros del Grupo Mixto.

El día 19 de septiembre de 2002 la Mesa acordó, conforme a dicha norma, "*declarar suspendidas*" las actividades del grupo parlamentario de Batasuna

¹⁷⁰ BOPN n.º 88, de 18 de septiembre de 2002, y corrección de errores en el n.º 89, de 19 de septiembre.

considerando que el efecto suspensivo se había producido por las propias resoluciones judiciales, y el pase de sus miembros al Grupo Mixto. El 14 de octubre siguiente la Junta de Portavoces desestimó el recurso que los interesados interpusieron contra dicho acuerdo.

Posteriormente y según el art. 10 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (LOPP), la Sala del Tribunal Supremo prevista en el art. 61 de la LOPJ dictó sentencia declarando la disolución de los partidos Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna¹⁷¹. Por Auto de 24 de abril de 2003 dictado en ejecución de dicha sentencia la Sala requirió al Parlamento de Navarra, entre otras instituciones, para que procediera a la disolución del grupo parlamentario de Batasuna. La Comisión Permanente del Parlamento de Navarra acordó el 30 de abril de 2003 declarar disuelto dicho grupo, un acuerdo con escasas consecuencias prácticas ya que, además de haber pasado previamente todos sus miembros al Grupo Mixto como consecuencia de la suspensión, la legislatura estaba finalizada y las elecciones convocadas para el día 25 de mayo, por lo que en realidad todos los grupos parlamentarios habían quedado ya disueltos.

Con posterioridad no se han vuelto a producir casos de disolución de grupos parlamentarios, y en la reforma del RPN de 2007 no se ha abordado la cuestión, sin duda por entender que esta causa penal de disolución de los grupos parlamentarios debe ser regulada, en su caso, en el ámbito de la legislación penal, y también por un criterio de prudencia al tratarse de una materia en exceso novedosa y todavía polémica.

Por su parte, el Parlamento Vasco, también afectado por la suspensión, primero, y por la disolución después de Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna, y no teniendo tampoco ninguna previsión al respecto en su propio reglamento, adoptó una actitud diferente a la del Parlamento de Navarra. En acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 17 de septiembre de 2002 se respondía a los requerimientos contenidos en los autos del Juzgado Central de Instrucción n.º 5 de 26 de agosto y 6 de septiembre de

¹⁷¹ La doctrina ha venido a bautizar como nueva "vía civil" de ilegalización de partidos la regulada en la LOPP, frente a la "vía penal" seguida por la Audiencia Nacional y que anteriormente ya estaba prevista en los arts. 129 y 520 del Código Penal como consecuencias accesorias de una condena penal. Miguel ESPARZA OROZ, *La ilegalización de Batasuna. El nuevo régimen jurídico de los Partidos Políticos*, Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional n.º 12, julio-diciembre 2003, pág. 33 y siguientes, formula una crítica a esta duplicidad de vías en cuanto puede suponer una violación del principio *non bis in idem*. El fallo completo de la STS de 27 de marzo de 2003 (RJ 2003/3072) es el siguiente: "Que debemos estimar y estimamos íntegramente las demandas interpuestas por el señor Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, y por el Ministerio Fiscal y, en su consecuencia: PRIMERO.- Declaramos la ilegalidad de los partidos políticos demandados, esto es, de Herri Batasuna, de Euskal Herritarrok y de Batasuna. SEGUNDO.- Declaramos la disolución de dichos partidos políticos con los efectos previstos en el art. 12.1 de la Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos. TERCERO.- Ordenamos la cancelación de sus respectivas inscripciones causadas en el Registro de Partidos Políticos. CUARTO.- Los expresados partidos políticos, cuya ilegalidad se declara, deberán cesar de inmediato en todas las actividades que realicen una vez que sea notificada la presente sentencia. QUINTO.- Procédase a la apertura de un proceso de liquidación patrimonial de Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna en la forma que se establece en el art. 12.1.c) de la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos, lo que se llevará a cabo en ejecución de la presente sentencia".

2002 en lo referido a suspensión de grupos parlamentarios en el sentido de considerar nulas de pleno Derecho tales resoluciones por no existir base alguna ni legal ni reglamentaria para declarar la suspensión de ninguno de los grupos parlamentarios. En un nuevo acuerdo de 3 de octubre de 2002 se hacían las siguientes consideraciones: a) la Mesa tiene la responsabilidad principal y específica de defender la dignidad democrática e institucional de la cámara, así como preservar su propio ámbito autoorganizativo y la autonomía de funcionamiento; b) los partidos políticos y los grupos parlamentarios son dos realidades jurídicamente diferentes y para que la disolución de un partido político tenga incidencia en un grupo parlamentario es necesaria una decisión propia de los órganos parlamentarios acorde con su propio reglamento; c) la creación, funcionamiento y disolución de los grupos parlamentarios, además de formar parte del *ius in officium* de los diputados, es cuestión atinente a la autonomía de organización y funcionamiento de la cámara, por lo que una resolución judicial que, por sí, disuelva un grupo parlamentario supone una invasión de su autonomía y desborda el ámbito propio de su jurisdicción.

Tras la Sentencia de 27 de marzo de 2003 que producía la disolución de los grupos parlamentarios relacionados con Herri Batasuna, Euskal Herri-tarrok y Batasuna (en el Parlamento Vasco el "Grupo Araba, Bizkaia eta Gipuzkoako Sozialista Abertzaleak") y el consecuente requerimiento del Tribunal Supremo para llevarla a efecto, reiterado con apercibimiento de procederse por delito de desobediencia a los mandatos judiciales si no se atendía el mismo, la Mesa del Parlamento Vasco con fecha 5 de junio de 2003 acordó que, de forma similar a lo que se había hecho en el Parlamento de Navarra, se dictase una resolución general de la presidencia como medio para ejecutar las resoluciones judiciales¹⁷². El borrador de tal resolución fue sometido a aprobación de la Junta de Portavoces, la cual la rechazó por mayoría con lo cual no pudo ser adoptada por el Presidente. En consecuencia el Presidente del Parlamento Vasco comunicó al Presidente del Tribunal Supremo que la cámara se encontraba ante la imposibilidad de dar cumplimiento a las resoluciones judiciales. Mediante Auto de 18 de junio de 2003 el Tribunal Supremo fijó diversas medidas de ejecución subsidiaria y requirió de nuevo al Parlamento Vasco para que en lo sucesivo, bajo responsabilidad penal para el caso de incumplimiento, acatara plenamente lo judicialmente decidido e impidiera la presencia del grupo disuelto en la vida parlamentaria. La Mesa del Parlamento Vasco acordó el 30 de junio de 2003 reiterar al Tribunal Supremo que es su responsabilidad velar por la autonomía organizativa y de funcionamiento de la cámara y que no teniendo cabida en el reglamento la disolución de los grupos parlamentarios entendía que se producía imposibilidad legal de

¹⁷² Su artículo único disponía lo siguiente: "Los parlamentarios integrados en un Grupo Parlamentario pasarán a formar parte del Grupo Mixto cuando el Partido Político en cuyas candidaturas fueron elegidos sea disuelto o suspendido por Sentencia o resolución judicial firme".

dar cumplimiento a las medidas instadas¹⁷³. El Tribunal Supremo reaccionó dictando un Auto de 1 de octubre de 2003 en el cual en ejecución de sentencia declaraba nulos de pleno Derecho los acuerdos de la Mesa del Parlamento Vasco y de la Junta de Portavoces que han sido mencionados. Este auto fue objeto de un incidente de nulidad que fue rechazado.

Sin haberse producido la ejecución de todas las medidas instadas por el Tribunal Supremo se produjo la finalización de la legislatura y con ella la desaparición del grupo parlamentario en cuestión. Como consecuencia de todo este proceso tres miembros de la Mesa del Parlamento Vasco (Presidente, Vicepresidente primero y Secretaria segunda) fueron procesados y, tras dos Sentencias absolutorias del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, la primera revocada en casación con retroacción de actuaciones, finalmente fueron condenados por el Tribunal Supremo por un delito de desobediencia mediante una polémica Sentencia, la n.º 54/2008 de 8 de abril de 2008 (JUR 2008/112596), que contó con cuatro votos particulares y está pendiente de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.¹⁷⁴

C. Juicio crítico de las causas de suspensión y disolución.

Después de todo el complejo proceso que ha sido relatado aún es pronto para saber si se ha producido una corrección que tendrá consecuencias normativas y jurisprudenciales posteriores sobre la doctrina tradicional en torno a la naturaleza de los grupos parlamentarios concretada específicamente en su régimen de disolución, o tan sólo un puntual quebrantamiento de la misma. Es de compartir la reflexión que hace ESPARZA OROZ¹⁷⁵ en torno a la debilidad e incoherencia del sistema de ilegalización de partidos políticos y la problemática que ha acarreado en relación con los grupos parlamentarios: *“el problema deriva de la omisión en la LOPP de cualquier referencia a los grupos políticos*

¹⁷³ Este argumento fue posteriormente rechazado en STS de 8 de abril de 2008 (JUR 2008/112596): *“el examen del Reglamento del Parlamento Vasco pone de manifiesto que la invocación de una posible laguna legal para dar cobertura jurídica a la integración de los parlamentarios del partido disuelto en el Grupo Mixto, resulta más que cuestionable. El art. 20.3 del citado Reglamento señala que “...el parlamentario que, por cualquier causa y salvo la que se prevé en el apartado 1, anterior, dejare de pertenecer a un Grupo Parlamentario, quedará automáticamente incorporado, durante el período de sesiones en que se produzca el supuesto, al Grupo Mixto. Su Portavoz lo comunicará a la Mesa del Parlamento”. Con el exclusivo objeto de analizar el alcance de la alegación defensiva formulada por la representación de la parte recurrida, esta Sala deduce de la literalidad del mencionado art. 20.3 dos ideas básicas. De una parte, que el efecto jurídico de incorporación al Grupo Mixto está asociado por aquel precepto a cualquier causa, sin que existan razones fundadas para excluir entre ellas, la derivada de una declaración judicial de disolución de ese grupo parlamentario. De otro lado, que esa incorporación se produce de forma automática, sin necesidad de arbitrar un procedimiento formal de convalidación”.*

¹⁷⁴ La STS de 22 de septiembre de 2008 (JUR 2008/306037) ilegaliza y disuelve a Euskal Herrialdetako Alderdi Komunista-Partido Comunista de las Tierras Vascas (EHAK-PCTV) como formación sucesora de Batasuna. Miembros de dicho partido constituían el grupo parlamentario “Ezker Abertzalea” del Parlamento Vasco. El ATS de 22 de diciembre de 2008 adoptó medidas para la ejecución de dicha sentencia y abrió un trámite de audiencia de dicho grupo parlamentario; la disolución del Parlamento Vasco el 6 de enero de 2009 y la convocatoria de elecciones evitó que se reprodujera la situación de conflicto anterior.

¹⁷⁵ Miguel ESPARZA OROZ, *Análisis jurídico sobre la actual situación de Batasuna y sus perspectivas de concurrencia electoral*, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional n.º 1, 2007.

intrainstitucionales"; "mantenidos los parlamentarios en sus cargos tras la disolución del partido, la continuidad o interdicción del Grupo Parlamentario era cuestión secundaria que no merecía el montaje de un espectáculo de tensión y conflicto entre el poder judicial y el legislativo autonómico como el que hemos podido presenciar". Advierte este autor sobre los peligros de un exceso de voluntarismo político y de urgencia legislativa así como los riesgos de un activismo judicial que pretenda ir más allá de lo que ha previsto el legislador. Efectos ambos que pueden predicarse de la modificación del régimen de partidos políticos operada en los últimos años motivada por los apremios de la lucha antiterrorista. Cabe traer aquí el conocido aforismo del Derecho anglosajón enunciado por el juez Oliver Wendell Holmes: "hard cases make bad law"¹⁷⁶.

La interpretación y aplicación que de la LOPP han hecho tanto la Audiencia Nacional, a través del Juzgado Central de Instrucción n.º 5, como el Tribunal Supremo¹⁷⁷ presenta un exceso de quiebras e incoherencias y en este sentido son fundamentadas muchas de las afirmaciones contenidas tanto en los acuerdos de la Mesa del Parlamento Vasco y en los informes jurídicos que les dieron soporte así como en la crítica doctrinal de la que han sido objeto¹⁷⁸.

Resulta, en este sentido, más que discutible la afirmación de que es posible extender la suspensión o disolución de un partido político a un grupo parlamentario porque "los grupos son emanación de los partidos políticos"¹⁷⁹. Esta afirmación que puede ser acertada en un plano político o sociológico es difícilmente trasladable al plano jurídico¹⁸⁰. Más

¹⁷⁶ Lo explicaba así este ilustre jurista norteamericano: "Los grandes casos, igual que los casos difíciles, producen mal Derecho. Porque a los grandes casos se los califica como grandes no en razón de su verdadera importancia para dar forma al Derecho del futuro sino por alguna circunstancia accidental o algún interés apremiante que apela a los sentimientos y distorsiona el juicio. Estos intereses apremiantes ejercen una especie de presión hidráulica que hace que lo que antes estaba claro parezca ahora dudoso, por causa de la cual incluso principios de Derecho bien establecidos acaban cediendo"; tomado de César ARJONA SEBASTIÁ (estudio preliminar y traducción), *Los votos discrepantes del juez O. W. Holmes*, Iustel, Madrid, 2006, págs. 59-60.

¹⁷⁷ El Tribunal Constitucional se pronunció sobre la disolución de los partidos Herri Batasuna, Euskal Herriarrok y Batasuna en Sentencia n.º 5/2004, de 16 de enero, pero no entró en la cuestión de la disolución de los grupos parlamentarios ya que dicho extremo tampoco se contiene en la Sentencia del Tribunal Supremo que motiva el recurso de amparo, sino únicamente en sus autos ejecutorios. Por ello carecemos de doctrina de dicho órgano sobre esta materia.

¹⁷⁸ Entre otros, José María MORALES ARROYO, *Las consecuencias colaterales de la disolución de Batasuna*, Revista Española de Derecho Constitucional n.º 71, mayo-agosto 2004; M.ª Jesús LARIOS PATERNA, *Las responsabilidades de los grupos parlamentarios*, en *Instituciones de Derecho Parlamentario V. Derecho Parlamentario Sancionador*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005; Alberto FIGUEROA LARAUDOGOTIA, *La autonomía parlamentaria y control judicial de los actos parlamentarios de sustancia gubernativa o contenido instrumental*, en *Parlamento y Poder Judicial*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Tecnos, Madrid, 2007; y en una dirección distinta ESPARZA OROZ, *La ilegalización...* citada. En cuanto a otras consecuencias, Octavio SALAZAR BENÍTEZ, *La dudosa constitucionalidad de las limitaciones del derecho de sufragio pasivo previstas por LO. 6/2002, de partidos políticos. Comentarios a las SSTs de 3 de mayo y a la STC 85/2003, de 8 de mayo*, Revista de Estudios Políticos n.º 122, octubre-diciembre 2003.

¹⁷⁹ STS n.º 1117/2006, de 10 de noviembre de 2006 (RJ 2006/6537).

¹⁸⁰ Así lo viene a reconocer la STS de 8 de abril de 2008 (JUR 2008/112596): "Es innegable que, en el terreno de la sociología política, los grupos parlamentarios son una genuina emanación de los partidos políticos. Aquéllos actúan como verdadera correa de transmisión de las directrices y estrategias de los cuadros dirigentes del partido. Sin embargo,

parece, como vino defendiendo el Parlamento Vasco de acuerdo con la doctrina más clásica, que partido político y grupo parlamentario son dos realidades políticamente vinculadas pero jurídicamente diferentes. Lo que con arreglo a nuestro ordenamiento jurídico es, o puede ser, emanación directa del partido político no son los grupos parlamentarios sino las candidaturas presentadas a las elecciones de una cámara legislativa (art. 44.1.a LOREG). Pero una vez elegidos los representantes, estos quedan jurídicamente desligados del partido que los ha presentado al estar proscrito el mandato imperativo por el art. 67.2 de la Constitución, y como tiene dicho el Tribunal Constitucional¹⁸¹ “*lo cierto es que el derecho a participar corresponde a los ciudadanos, y no a los partidos; que los representantes elegidos, lo son de los ciudadanos y no de los partidos, y que la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos sino de la expresada por los electores a través del sufragio expresado en elecciones periódicas*”. Los grupos parlamentarios no emanan jurídicamente de los partidos sino de los parlamentarios que los crean; y las limitaciones que los reglamentos parlamentarios establecen en cuanto a su creación no se refieren tanto a los partidos políticos a los que pertenecen los parlamentarios como a las candidaturas en las cuales se han presentado a las elecciones. Así, un candidato independiente, no afiliado a ningún partido, tiene vedado también crear un grupo parlamentario al margen de la candidatura en la que concurrió.

Por otro lado, esa simplista traslación partido-grupo parlamentario se puede romper en muchas ocasiones. Pueden existir grupos parlamentarios sin ningún partido político detrás, constituidos por parlamentarios que han accedido al cargo a través de una agrupación de electores (art. 44.1.c LOREG). También grupos parlamentarios que reúnen a personas pertenecientes a diversos partidos políticos que han concurrido en coalición o apoyando una misma agrupación de electores, o simplemente que habiendo concurrido por separado en las urnas han llegado a un acuerdo para formar el mismo grupo parlamentario. También son normales los grupos parlamentarios donde coexisten miembros afiliados a un partido y otros no afiliados que se integraron como independientes en su candidatura. Y también pueden darse partidos que no dispongan de grupo parlamentario propio por no alcanzar el número mínimo de miembros o de votos requeridos para formarlo según los reglamentos parlamentarios. Puede extinguirse un partido

más allá de esa realidad, constatable en un plano genuinamente pragmático, la diferencia jurídico-constitucional entre el partido político y el grupo parlamentario, está fuera de cualquier duda. Los primeros son expresión del pluralismo político y concurren a la formación de la voluntad popular (art. 6 CE). Los segundos, son un instrumento funcional, expresión del principio de autogobierno de la Cámara, de carácter indispensable para el funcionamiento interno del órgano legislativo. En palabras del Tribunal Constitucional, son entes imprescindibles y principales de la organización y funcionamiento de la Cámara (SSTC 141/2007, 18 de junio y 64/2002, 11 de marzo)”.

¹⁸¹ STC n.º 5/1983, de 4 de febrero.

político sin que el grupo parlamentario formado por sus miembros desaparezca; y viceversa, puede desaparecer el grupo parlamentario sin que padezca en absoluto la existencia del partido político (y de hecho, eso sucede periódicamente al finalizar el mandato parlamentario). Pretender mantener en todo caso la subordinación o integración del grupo parlamentario en el partido político podría llevar a soluciones absurdas¹⁸².

Frente a la consideración de que los grupos parlamentarios no son sino parte subordinada de los partidos políticos mantenida por los órganos judiciales a que se viene haciendo referencia, según se desprende de sus resoluciones en cuanto a suspensión y disolución de unos y otros aunque con una escasa argumentación¹⁸³, hay que partir de que en realidad aquellos no son sino agrupaciones constituidas e integradas por parlamentarios para actuar dentro de las cámaras y sujetas a los reglamentos de éstas. Es decir, parte de la estructura de la propia cámara parlamentaria¹⁸⁴. Y por ello, no susceptibles de disolución como consecuencia de la disolución de un partido político. Desde luego no

¹⁸² No hay modo de saber qué sucede si los miembros del partido disuelto ya pertenecen al Grupo Mixto, y son sus únicos miembros. ¿Habría que disolver este? Y si comparten grupo común con miembros de otros partidos o con independientes, ¿sería disuelto todo el grupo, y obligados todos a seguir compartiendo asientos pero en el Grupo Mixto? Y si todos los miembros del grupo parlamentario fueran independientes, que quizás únicamente habían concurrido en la candidatura del partido ilegalizado, ¿serían desalojados de su grupo parlamentario por la disolución de un partido al que no pertenecen, y del que quizás previamente se habían dado de baja o habían sido expulsados?

¹⁸³ El Auto del Tribunal Supremo de 24 de abril de 2003 (RJ 2003/4051) que dispuso la disolución del grupo de Batasuna en el Parlamento de Navarra, en su fundamento jurídico tercero por toda justificación ofrece la siguiente: "El artículo 118 de la Constitución dispone que "es obligado" (por tanto, para todos) "cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la "colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto".

Los Autos del Tribunal Constitucional de 10 de julio de 2000, 28 de febrero de 2000 y 11 de octubre de 1999, por sólo citar concretas resoluciones, han declarado además que "en un Estado de Derecho las Sentencias claman por ser cumplidas, como exigencia implícita a la eficacia de la tutela judicial". También, con suma reiteración, hasta el punto de que esa misma reiteración excusa citas explícitas, ha afirmado que el mandato de que la tutela judicial sea efectiva alcanza, sin duda de ninguna clase, a la necesidad de que sea finalmente llevado a efecto lo judicialmente resuelto, es decir, alcanza a la ejecución también efectiva de las decisiones judiciales.

De estas consideraciones deriva que la Sentencia dictada por la Sala deba ser cumplida por todas las personas e instituciones y por ello también que su ejecución se extienda a la disolución de los Grupos parlamentarios constituidos por Batasuna cuya ilegalidad ha sido declarada en los Parlamentos Vasco y Navarro y también los Grupos que tal Partido posea dentro de las Juntas Generales de los Territorios Históricos y corporaciones locales".

Por su parte, el Auto de 20 de mayo de 2003 (RJ 2003/4058) que dispone la disolución del grupo "Araba, Bizkaia eta Gipuzkoako Sozialista Abertzaleak" del Parlamento Vasco, argumenta lo que sigue: "partiendo del hecho incontrovertido de que el acta de diputado corresponde a cada representante político y no a los Partidos dentro de los cuales concurrían aquéllos a los procesos electorales, por cuya causa la Sala declaró que el pronunciamiento se hacía "con plena independencia de que el estatuto singular de los miembros de dichos Partidos siga la suerte prevista para ellos en las normas jurídicas que resulten de aplicación", resulta luego que del tenor del artículo 19.3 del Reglamento del Parlamento Vasco y el 29.3 del Reglamento del Parlamento de Navarra, como también del 23.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, deriva una innegable vinculación entre Grupo parlamentario y Partido".

¹⁸⁴ El ya citado Auto de 20 de mayo de 2003 (RJ 2003/4058) pretende basar la vinculación entre partidos políticos y grupos parlamentarios en que estos carecen de personalidad jurídica diferenciada afirmando que "En modo alguno cabrá oponer, por tanto, una supuesta personalidad jurídica diferenciada para rechazar que decisiones jurisdiccionales que tienen por objeto Partidos Políticos proyecten, adecuadamente modulados, sus efectos sobre los Grupos parlamentarios o políticos que los representantes de tales Partidos puedan haber convalidado en diversas instituciones". Poco tiene que ver una cosa con otra; los grupos parlamentarios carecen de personalidad jurídica diferenciada porque se integran en la estructura del Parlamento. No son órganos del partido sino en un sentido amplio y no estricto de la cámara, y solamente dentro de ella son admitidos como sujetos cuya voluntad y actividad tiene relevancia jurídica.

lo prevé el Código Penal, que en sus preceptos sobre consecuencias accesorias de suspensión o disolución habla de "*sociedad, empresa, fundación o asociación*" (art. 129) o de "*asociación ilícita*" (art. 520), pero no de un órgano parlamentario (que en este ámbito sería tan anómalo como referirse a un órgano de la Administración Pública o del Poder Judicial). Tampoco la LOPP en su art. 12, referido a los efectos de la disolución judicial de un partido, menciona en absoluto a los grupos parlamentarios, pese a que no olvida su existencia ya que los menciona en el art. 9.4 al establecer que se los tendrá en cuenta a la hora de apreciar si un partido político incurre en alguno de los supuestos de ilegalización.

Las resoluciones judiciales que se están comentando sorprendentemente obvian cuál es el factor que vincula a los partidos políticos con los grupos parlamentarios: los propios parlamentarios elegidos en sus candidaturas que, por un lado, están afiliados al partido y, por otro, constituyen el grupo parlamentario. Es la actuación de estas personas lo que ambos organismos tienen en común, de modo que si la totalidad de los miembros de un grupo parlamentario se dan de baja en el partido o son expulsados del mismo (y tal hecho ha sucedido más de una vez) el vínculo desaparece. Es esta actuación la cual suele identificarse como expresión de ambos, grupo parlamentario y partido, y que por ello la LOPP considera como uno de los criterios para juzgar sobre la ilicitud de un partido, aunque en buena teoría sería posible diseccionar cuándo actúan sólo como parlamentarios y cuándo sólo como afiliados –o dirigentes- del partido. El grupo parlamentario no actúa como un instrumento del partido subordinado jerárquicamente a éste, sino como instrumento de unas personas que, al mismo tiempo, pertenecen a un partido (o no). Las decisiones del grupo no vinculan al partido, y viceversa; como mucho, las decisiones del partido pueden vincular a sus afiliados, pero ni siquiera a los miembros del grupo parlamentario que no estén afiliados. El grupo desaparece, como prevén los reglamentos parlamentarios, cuando desaparece el número mínimo exigido de miembros, porque ese es su elemento fundacional; no lo es la existencia de un partido, que ni aparece como requisito ni como elemento constituyente del grupo parlamentario.

Esta nítida distinción entre lo que es un partido y lo que es un grupo parlamentario llevaría, en un orden lógico, a que si se pretende acabar con la actividad de un partido debiera en primer lugar suspenderse o disolverse éste; solamente después prohibir a sus afiliados que sigan con sus actividades, y sólo en último término y como consecuencia de esta prohibición se debiera suspender o disolver el grupo parlamentario o los otros entes (nuevos partidos políticos, partidos ya inscritos con anterioridad o agrupaciones de electores, como disponen el art. 12.1.b y la Disposición Adicional Segunda de la LOPP) a través de los cuales todos o algunos de los afiliados pretendan seguir canalizando

la actividad política prohibida¹⁸⁵. Lo que se ha hecho en la práctica, además de no estar previsto en la ley, pugna con la lógica: se disuelve el partido, pero se declara que sus afiliados con cargos parlamentarios o municipales pueden seguir desempeñando normalmente sus funciones porque les ampara un derecho fundamental a ello, pero finalmente se establece que no lo podrán seguir haciendo en el grupo parlamentario que habían creado sino que lo tienen que hacer en otro grupo parlamentario distinto¹⁸⁶.

Como ponían de relieve los servicios jurídicos del Parlamento Vasco en su informe de 4 de junio de 2003, si la disolución del grupo parlamentario como consecuencia de la disolución del partido político se sustenta en la necesidad de que cesen todas sus actividades¹⁸⁷, tal medida es paradójica e inútil. La disolución del grupo y el mantenimiento del mandato representativo de los parlamentarios individuales no acaba con la actividad parlamentaria de estos; su integración forzosa en el Grupo Mixto no los relega a la inactividad sino que conservan una parte sustancial de sus facultades y capacidad de iniciativa e intervención, ya que dicho grupo tiene las mismas posibilidades de participación en la vida parlamentaria que los demás¹⁸⁸. Puede darse incluso la suprema paradoja de que el pase al Grupo Mixto potencie la capacidad de actuación política de los parlamentarios a los que presuntamente hay que frenar en sus actividades¹⁸⁹.

¹⁸⁵ Como explica MORALES ARROYO, "Las consecuencias colaterales..." citada, pág. 259, eso es lo que sucede en Alemania. La extinción del partido por decisión del Tribunal Constitucional Federal arrastra a los grupos parlamentarios pero porque la sentencia pone fin al mandato de los cargos electivos.

¹⁸⁶ Hay alguna postura minoritaria que discrepa de esta solución. ESPARZA OROZ en *La ilegalización...* citada, pág. 210 y siguientes, considera que la disolución de un grupo parlamentario debiera llevar a la prohibición de sus miembros de poder asociarse en ningún otro grupo, incluido el mixto, ya que las facultades que pertenecen al núcleo de la función representativa y de las que no pueden ser privados se pueden ejercer fuera de los grupos. No parece esta tesis muy conciliable con la ya mencionada doctrina constitucional según la cual la facultad de creación de un grupo parlamentario "constituye una manifestación constitucionalmente relevante del ius in officium del representante" (STC n.º 64/2002, de 11 de marzo).

¹⁸⁷ Así lo afirma el Auto de 20 de mayo de 2003 ya citado (RJ 2003/4058): "Debe añadirse a todo ello que si, según ha sido declarado en Sentencia, el origen de los Partidos que han sido ilegalizados se asienta en un reparto expreso y consciente de funciones con una organización terrorista, lo que ha sido declarado como probado, y si esa misma situación de partida resulta ser luego el factor aglutinante o de vertebración de determinados Grupos Parlamentarios, aparece claro que la continuación de tales Grupos, con un nombre que reproduzca los de los Partidos disueltos u otros distintos, pero en todo caso con aquel factor de cohesión y relación con una organización terrorista, supondría el mantenimiento, en funciones públicas, de Grupos en los que aquel estado de relaciones, que tan gravemente lesivas de los derechos fundamentales de los ciudadanos y del propio sistema democrático resultan, es perpetuado por decisión consciente de un órgano de gobierno parlamentario".

¹⁸⁸ El Tribunal Constitucional en Auto n.º 18/2002, de 11 de febrero de 2002 afirmaba lo siguiente: "aun no siendo iguales, evidentemente, las circunstancias en que los recurrentes pueden desarrollar sus derechos representativos como miembros del Grupo Mixto que en su originaria condición de integrantes de un Grupo Parlamentario con identidad propia, sí pueden, sin duda, seguir ejerciendo tales derechos representativos en su esencia; incluso pueden, aun en esas condiciones, seguir haciendo valer los intereses de los concretos votantes de la formación política por la que salieron elegidos, que es lo que un Grupo Parlamentario con entidad distinta y singular comporta. Por ello, en consecuencia, no cabe entender que la eventual concesión del amparo en relación con el acuerdo de disolución del Grupo que venía constituyendo pierda su finalidad si no se suspenden los Acuerdos impugnados que tienen por contenido derechos parlamentarios".

¹⁸⁹ Esto se produjo, sin ir más lejos, en el Parlamento de Navarra en 2002. Los siete miembros de Batasuna fueron integrados en el hasta entonces unipersonal Grupo Mixto en el cual se reencontraron con una parlamentaria que precisamente había huido del grupo que anteriormente compartían (denominado entonces Euskal Herriarrok). La suma de ocho miembros consiguió que, en vez de tener un solo representante, el Grupo Mixto pasara a tener dos representantes en las comisiones parlamentarias. Donde los parlamentarios de Batasuna antes tenían un solo asiento

En suma, las resoluciones judiciales adoptadas en cuanto a suspensión y disolución de grupos parlamentarios han ido más allá de lo que la ley establece, y en este sentido estaba bien fundamentada la crítica que recibió por parte del Parlamento Vasco. Dicho esto, también cabe afirmar que la posición que adoptó esta cámara legislativa padecía de una gravísima quiebra. Y es que, como acertadamente razonó el Parlamento de Navarra a través de los acuerdos adoptados por su Mesa con base en los informes de sus servicios jurídicos, no es competencia de una cámara legislativa pronunciarse sobre la legalidad de las resoluciones judiciales. Como explicaba el exhaustivo informe de dichos servicios jurídicos de 18 de febrero de 2003, *“el Parlamento de Navarra no puede suplir a los órganos judiciales en su función exclusiva de interpretar y aplicar la ley, en este caso de naturaleza penal, y por ello el acatamiento de lo resuelto por aquéllos no menoscaba su autonomía organizativa y de funcionamiento”*.

Este informe, aun afirmando que compartía algunas de las críticas realizadas a las resoluciones judiciales y en particular sobre la confusión entre partido político y grupo parlamentario, señala que *“conforme a lo previsto en los arts. 117.3 de la CE y 2 de la LOPJ, el ejercicio de la potestad jurisdiccional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde a los juzgados y Tribunales determinados en las leyes; potestad que, a tenor de lo dispuesto en el art. 4 de la Ley Orgánica se extiende a todas las personas, a todas las materias y a todo el territorio español”*, y que *“las resoluciones judiciales solo pueden dejarse sin efecto en virtud de los recursos previstos en las leyes”*. Y añadiendo que resulta inequívoco el deber de respeto y de cumplimiento de las resoluciones judiciales, en cuanto sean ejecutables de acuerdo con las leyes, que incumbe a todos por igual, tanto a instituciones públicas y privadas como a particulares, en virtud de lo que disponen los arts. 118 de la Constitución y 17 de la LOPJ obtiene la conclusión de que *“no es ya, por tanto, sólo que el Parlamento de Navarra ha de respetar y cumplir las resoluciones judiciales de que se trata, sino que, además tiene el deber positivo de colaborar en su ejecución”*.

El citado informe, además, explicaba los límites de las potestades parlamentarias: *“el Reglamento parlamentario no puede regular materias reservadas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía a la ley”*. En particular, no puede entrar en las materias penal y procesal que son de competencia exclusiva del Estado y a las que corresponde el régimen en cuanto a las medidas, los casos y la forma en que los derechos fundamentales puedan ser limitados, suspendidos o privados. Y de ahí se deduce lo siguiente: *“las penas, principales o accesorias, así como las medidas cautelares del mismo signo, suspensivas o privativas del ejercicio del cargo de parlamentario tienen valor y*

y un solo voto en las comisiones (y una sola dieta económica), por el nuevo reparto que forzosamente tuvieron que hacer se encontraron con que en muchas de ellas ahora tenían dos. La composición de las comisiones antes y después de la suspensión del grupo parlamentario de Batasuna se puede contrastar en el BOPN, n.º 35, de 26 de abril de 2000, y n.º 90, de 25 de septiembre de 2002.

virtualidad en sí mismas, en cuanto impuestas legítimamente por la autoridad judicial competente en aplicación de la ley penal a la que están reservadas, y resulta inane e irrelevante lo que al efecto establezcan los Reglamentos parlamentarios, ya sea en sentido concordante, discordante u omisivo, porque en virtud del principio de competencia prima la legislación penal sobre la normativa parlamentaria autónoma, superponiéndose la primera sobre la segunda". Y si esto es indiscutiblemente así, lo mismo sucede en caso, no ya del parlamentario individual, sino del grupo parlamentario.

En suma, la crítica de las resoluciones judiciales puede ser acertada desde un punto de vista doctrinal e incluso político, pero no es argumento suficiente para oponerse a su ejecución desde una cámara legislativa. Nuestro orden constitucional no encomienda ni al poder legislativo ni a ningún otro controlar al poder judicial. Al fin y a la postre, este ha sido el criterio determinante mantenido por el Tribunal Supremo para permitir la condena de los miembros de la Mesa del Parlamento Vasco por desobediencia¹⁹⁰. Este órgano ha precisado que *"dar cumplimiento a lo resuelto en una Sentencia firme, que afectaba a la disolución de un Grupo Parlamentario, tal comportamiento es claro que no consistía en un puro acto parlamentario de naturaleza política, sino un acto de ejecución de una sentencia firme, que requería la cooperación de los responsables de la Cámara para su ejecución, a los efectos dispuestos en el art. 118 de la Constitución española, y en el art. 18 de la Ley Orgánica del Poder Judicial"*, lo cual excluía la aplicación del privilegio de inviolabilidad¹⁹¹.

Lo que se plantea en el fondo de todo este debate es qué sucede si quien tiene la última palabra en un Estado de Derecho, el poder judicial, es quien se desvía de la ley (¿quién vigila al vigilante?). Las únicas soluciones aplicables en este y en cualquier otro caso son la crítica doctrinal en la esperanza de que la jurisprudencia futura se corrija o afine más y que el legislador tome cartas en el asunto para ponerle remedio, si lo estima necesario, modificando la ley. Pero esto ha de hacerlo el legislador estatal, en este caso, no un órgano de gobierno interior de un parlamento autonómico, incompetente para decidir la cuestión. Una solución a situaciones como las producidas en los años 2002-2003 en los Parlamentos Vasco y

¹⁹⁰ STS de 8 de abril de 2008 (JUR 2008/112596): *"Es claro, pues, que si la propia Sala de instancia reconoce que el requerimiento formulado por el Tribunal Supremo había sido dictado en el ámbito de las estrictas competencias que incumben a la Sala Especial del art. 61 y aparecía formalmente revestido de todos los requisitos exigidos para su eficacia, habría debido concluir que no cabe oponer a su cumplimiento un discurso jurídico de parte. O la resolución judicial encierra en sí todos los elementos necesarios para predicar de ella su imperatividad (art. 410.1 CP) o adolece de algún defecto estructural que permitiría activar la causa de justificación y exonerar de responsabilidad penal al requerido (art. 410.2 CP). Lo que no puede aceptarse es que entre una y otra opción se construya artificialmente una vía intermedia que estaría integrada por aquellas otras resoluciones judiciales que, pese a estar revestidas de todas las formalidades legales, son discutibles o cuestionables por los servicios jurídicos de quien resulta jurídicamente obligado a su acatamiento. Nuestro sistema constitucional ha querido, como garantía de su propio equilibrio y existencia, que la función jurisdiccional alcance la plenitud de lo resuelto. No es difícil imaginar los efectos asociados a una doctrina, con arreglo a la cual, la ejecución de lo acordado en cualquier proceso jurisdiccional, quedara condicionada a que el requerimiento formulado resultara ulteriormente avalado por quienes asumen la defensa jurídica del requerido"*.

¹⁹¹ STS n.º 1117/2006, de 10 de noviembre, RJ 2006/6537.

de Navarra debiera llegar, necesariamente, no a través de los reglamentos parlamentarios sino por la vía de modificación de leyes orgánicas delimitando con mayor precisión y mayores garantías el alcance de las facultades de los órganos judiciales en los casos de suspensión y disolución de los partidos políticos¹⁹².

5.3. Otros sujetos parlamentarios.

Aunque los sujetos parlamentarios por excelencia son los grupos parlamentarios y los parlamentarios forales existen otros sujetos a los cuales, aunque de forma más limitada, también se concede la posibilidad de plantear iniciativas y de actuar en el seno de la cámara.

5.3.1. Los ciudadanos.

En la vida cotidiana del Parlamento los ciudadanos suelen acceder para plantear sus problemas, inquietudes y propuestas a través de los grupos parlamentarios. Estos son los que suelen canalizarlas y convertirlas en iniciativas parlamentarias. No obstante, existen tres vías específicas a través de las cuales los ciudadanos, individualmente o a través de asociaciones o colectivos sin personalidad jurídica, pueden hacer oír directamente su voz en el Parlamento.

A. La iniciativa legislativa popular.

Mediante ella los ciudadanos pueden presentar para su debate y votación una proposición de ley foral. El art. 19.2 del Amejoramiento del Fuero, siguiendo la senda trazada por el art. 87.3 de la Constitución¹⁹³, dispone que "*una ley foral establecerá la iniciativa legislativa popular, de acuerdo con lo que disponga la correspondiente Ley Orgánica*", mientras que el apartado siguiente excluye su uso para la aprobación de las leyes forales de mayoría absoluta. Este precepto fue desarrollado mediante Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, que sigue los principios establecidos por la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo¹⁹⁴.

La iniciativa puede ser suscrita por los ciudadanos inscritos en el censo electoral de Navarra en número mínimo de 7.000. El art. 2 de la Ley Foral

¹⁹² ESPARZA OROZ, *La ilegalización...* citada, pág. 222 y siguientes, indica que el conflicto entre el Poder Judicial y el Parlamento Vasco encaja en el concepto de conflicto jurisdiccional por lo que en buena teoría debiera resolverse de acuerdo con la Ley Orgánica de Conflictos Jurisdiccionales y a través de la decisión de un tercero, pero la actual redacción de esta norma no ofrece soluciones para casos como este.

¹⁹³ Su texto es el siguiente: "*Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia*".

¹⁹⁴ Esta norma fue parcialmente modificada por Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, mientras que la Ley Foral no ha sido objeto de ninguna reforma.

excluye de la iniciativa popular, además de las leyes forales de mayoría absoluta, las materias sobre las que la Comunidad Foral carece de competencia legislativa, las de naturaleza tributaria y los Presupuestos y Cuentas Generales de Navarra.

El procedimiento se inicia ante la Mesa del Parlamento con un escrito de presentación de la proposición con su texto articulado, una memoria que justifique las razones que aconsejen su tramitación y aprobación y una relación de los miembros que integren la comisión promotora con designación de un representante. La Mesa puede rechazar la admisión a trámite por una serie tasada de motivos: que se refiera a materias excluidas, que no se cumplan los requisitos formales y no se proceda a la subsanación de los defectos previo requerimiento, que el texto de la proposición verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí, que ya exista en el Parlamento un proyecto o proposición sobre el mismo objeto o que la proposición sea reproducción de otra presentada en la misma legislatura, o que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios y no cuente con la conformidad del Gobierno.

Si se produce la admisión a trámite, la comisión promotora presenta ante la Junta Electoral de Navarra los pliegos necesarios para la recogida de firmas, que los sella, numera y devuelve para que se inicie el proceso de recogida. Las firmas recogidas (autenticadas ante notario, secretario judicial o municipal o fedatario especial designado por la comisión promotora) se deben entregar a la Junta Electoral en el plazo máximo de seis meses, so pena de caducidad del expediente, acompañadas de certificado que acredite la inscripción de los firmantes en el censo electoral de Navarra, para su comprobación y recuento. La Junta Electoral de Navarra eleva al Parlamento certificación acreditativa del número de firmas válidas y si son suficientes la Mesa ordena la publicación de la proposición en el BOPN y se incluye en el orden del día del Pleno para su toma en consideración, siguiendo a partir de ahí su tramitación como cualquier proposición de ley foral. Ya que el RPN no ha establecido ninguna particularidad al respecto ha de seguirse el procedimiento legislativo ordinario (véase apartado 8.1.2 de este trabajo).

La ley dispone que la Comunidad Foral resarcirá a la comisión promotora de los gastos justificados realizados en la difusión y en la recogida de las firmas correspondientes a aquellas proposiciones de Ley Foral que lleguen a publicarse con un máximo de medio millón de pesetas actualizado con el IPC de Navarra¹⁹⁵.

Este procedimiento resulta de una excesiva complejidad y su uso ha quedado bastante limitado. En veintitrés años solamente en cinco ocasiones se han presentado iniciativas legislativas populares y en un solo caso su-

¹⁹⁵ Entre marzo de 1985 y marzo de 2009 la variación del IPC en Navarra, según el INE, ha sido de + 171.5 %, por lo cual el gasto máximo al final de ese período es de 8.145,16 euros.

peró el trámite de toma en consideración y consiguió ser aprobada como Ley Foral 9/1999, de 6 de abril, para una Carta de Derechos Sociales, aunque con sustanciales diferencias respecto al texto presentado por los promotores. Este pobre balance es similar al de otras cámaras¹⁹⁶; resulta más fácil para cualquier colectivo social encauzar sus propuestas a través de un grupo parlamentario que sea receptivo a ellas que a través de la iniciativa legislativa popular.

Cabe añadir que, según la Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, cuando una iniciativa legislativa popular haya resultado inadmitida por no cumplir con todos los requisitos previstos en su normativa reguladora a solicitud de sus firmantes podrá convertirse en petición.

B. El derecho de petición.

Los ciudadanos pueden dirigirse al Parlamento de Navarra en ejercicio del derecho de petición que reconoce el art. 29 de la Constitución: "1. Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley. 2. Los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica".

El ejercicio de este derecho ha sido desarrollado por Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre. Por el Tribunal Constitucional y la propia ley se destaca su carácter residual respecto a otros instrumentos de relación entre los ciudadanos y los poderes públicos¹⁹⁷. Su contenido y alcance es reducido, se agota en la mera formulación de una solicitud, sin perjuicio para el peticionario, que debe ser admitida y a la que se debe dar curso ante el órgano competente si no lo fuera el receptor, comunicando al interesado la resolución que se adopte.

Según la ley puede ejercerse ante cualquier institución pública y las peticiones versar sobre cualquier asunto comprendido en el ámbito de com-

¹⁹⁶ Véanse los datos tanto sobre las Cortes Generales como sobre los parlamentos autonómicos que proporciona Miguel Ángel FERNÁNDEZ FERRERO, *La iniciativa legislativa popular*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, pág. 100 y siguientes.

¹⁹⁷ La STC n.º 242/1993, de 14 de julio lo describe así: "La petición en que consiste el derecho en cuestión tiene un mucho de instrumento para la participación ciudadana aun cuando lo sea por vía de sugerencia, y algo del ejercicio de la libertad de expresión como posibilidad de opinar. Concepto residual, pero no residuo histórico, cumple una función reconocida constitucionalmente, para individualizar la cual quizá sea más expresiva una delimitación negativa. En tal aspecto excluye cualquier pretensión con fundamento en la alegación de un derecho subjetivo o un interés legítimo especialmente protegido, incluso mediante la acción popular en el proceso penal o la acción pública en el contencioso-contable o en el ámbito del urbanismo. La petición en el sentido estricto que aquí interesa no es una reclamación en la vía administrativa, ni una demanda o un recurso en la judicial, como tampoco una denuncia, en la acepción de la palabra ofrecida por la Ley de Enjuiciamiento Criminal o las reguladoras de la potestad sancionadora de la Administración en sus diversos sectores. La petición, en suma, vista ahora desde su anverso, puede incorporar una sugerencia o una información, una iniciativa, «expresando súplicas o quejas», pero en cualquier caso ha de referirse a decisiones discrecionales o graciables (STC 161/1988), sirviendo a veces para poner en marcha ciertas actuaciones institucionales, como la del Defensor del Pueblo o el recurso de inconstitucionalidad de las Leyes [arts. 54 y 161.1 a) CE], sin cauce propio jurisdiccional o administrativo, por no incorporar una exigencia vinculante para el destinatario".

petencias del destinatario. No se admitirán las peticiones cuyo objeto sea ajeno a las atribuciones de los poderes públicos así como aquéllas cuya resolución deba ampararse en un título específico que deba ser objeto de un procedimiento parlamentario, administrativo o de un proceso judicial, o cuando ya exista tal procedimiento iniciado. La declaración de inadmisibilidad debe ser motivada y notificarse al peticionario, señalando en su caso cuál es el procedimiento específico para la satisfacción del objeto de la petición y el órgano competente. Si la autoridad que recibe la petición se considera incompetente la debe remitir al órgano que considere competente.

Las peticiones admitidas obligan al órgano competente a contestar y a notificar la contestación en el plazo máximo de tres meses a contar desde la fecha de su presentación, con los términos en los que la petición ha sido tomada en consideración y los motivos por los que se acuerda acceder a la petición o no hacerlo. En el caso de peticiones dirigidas a las cámaras legislativas la ley dispone que sus reglamentos deben recoger la posibilidad de convocar en audiencia especial a los peticionarios, y que sus decisiones al respecto son susceptibles de recurso de amparo.

La reforma del RPN de 2007 ha acogido la regulación de este derecho. El art. 59 establece entre las comisiones ordinarias la de Peticiones que queda configurada como el órgano competente para tramitar las que los ciudadanos dirijan al Parlamento de Navarra. A la Mesa corresponde acusar recibo de la petición y remitirla a la Comisión de Peticiones. La propia Comisión decide sobre su admisibilidad y, en tal caso, la archiva o la remite a los grupos parlamentarios para que si lo creen oportuno puedan promover alguna iniciativa, al Gobierno de Navarra o a cualquier otro órgano que considere competente y al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra. Si es admitida a trámite una petición se puede acordar la comparecencia de los peticionarios, si lo considera conveniente, y en todo caso se adoptan las resoluciones o recomendaciones pertinentes¹⁹⁸.

C. Comparecencia en comisión.

Con anterioridad a la regulación del derecho de petición que se ha explicado en el apartado anterior el Parlamento de Navarra ha venido utilizando otro instrumento que permite la comparecencia directa de los ciudadanos y colectivos sociales para plantear problemas o propuestas. Se trata de la celebración de sesiones de trabajo de las comisiones ordinarias prevista en el art. 54.3 RPN por acuerdo de la Mesa, previa audiencia de la Junta de Portavoces, que tienen carácter informativo o deliberante, sin

¹⁹⁸ Las disposiciones del RPN han sido desarrolladas por Resolución de la Presidencia del Parlamento de Navarra sobre tramitación de los escritos de petición ante el Parlamento de Navarra de 23 de febrero de 2009 (BOPN n.º 13, de 25 de febrero de 2009, corrección de errores en BOPN n.º 14, de 27 de febrero de 2009).

que se levante acta de las mismas, y que pueden estar abiertas a los medios de comunicación. Esta posibilidad se ha combinado con la que ofrece el art. 56 de que las propias comisiones, por conducto del Presidente del Parlamento, puedan solicitar la presencia de cualquier persona con la finalidad de informar sobre cualquier asunto. La comparecencia en dichas sesiones de trabajo, una práctica usual, permite el acceso al Parlamento de diversos colectivos sociales (asociaciones, sindicatos, grupos de afectados por algún problema o de expertos en una determinada materia) y que los grupos parlamentarios y sus miembros reciban de primera mano información, quejas, propuestas o sugerencias.

5.3.2. *Los Ayuntamientos.*

El Amejoramiento del Fuero en su art. 19.1.c) también atribuye la iniciativa legislativa a *“los Ayuntamientos que representen un tercio del número de municipios de la respectiva Merindad, y un 50 por 100 de la población de derecho de la misma. El ejercicio de esta iniciativa se regulará por ley foral”*. A diferencia de la iniciativa popular, esta no se encuentra prevista en la Constitución y no ha sido regulada en el ámbito estatal, por lo que no existe en relación con las Cortes Generales. Sí que ha sido prevista en algunos Estatutos de Autonomía, bien en su redacción inicial o a través de su reforma posterior, y objeto de desarrollo por diversas leyes autonómicas.

En el caso de Navarra las previsiones del Amejoramiento del Fuero han sido desarrolladas por la Ley Foral 4/1985, de 25 de marzo. Se excluyen las mismas materias que en el caso de la iniciativa legislativa popular (aunque en el caso de la materia tributaria, se admite en relación con las haciendas locales), y la tramitación es similar. En este caso se prevé la existencia de unas entidades locales promotoras que nombran un representante que debe ser miembro de alguna de ellas. Dicho representante debe presentar ante la Mesa del Parlamento el texto articulado de la proposición con una memoria justificando las razones que aconsejen su tramitación y aprobación acompañada de certificación expedida por el secretario de cada Ayuntamiento acreditativa de la adopción del acuerdo municipal de ejercitar la iniciativa y designar al representante. La Mesa examina la documentación y se pronuncia sobre su admisibilidad, siendo los motivos de inadmisión los mismos explicados para la iniciativa legislativa popular, y sigue la misma tramitación prevista para ésta.

La aplicación de esta modalidad de iniciativa ha tenido resultados todavía más escasos que la popular. Únicamente en una ocasión se ha presentado una proposición de ley foral avalada por diversos Ayuntamientos cuya toma en consideración fue rechazada. Un fenómeno, el escaso uso de la iniciativa legislativa municipal, que no es específico de Navarra sino común a todas las Comunidades Autónomas¹⁹⁹.

Los Ayuntamientos tienen abierta también otra posibilidad de acceso al Parlamento de Navarra, y es la ya descrita de las sesiones de trabajo en comisión. Ha sido utilizada tanto para la comparecencia de entidades locales determinadas como para la comparecencia de la Federación Navarra de Municipios y Concejos. Y, lógicamente, otra vía extraoficial pero muy efectiva y habitual es a través de los grupos parlamentarios.

5.3.3. *El Gobierno de Navarra.*

El Gobierno de Navarra y sus miembros son sujetos parlamentarios privilegiados a los que el propio Amejoramiento del Fuero en su art. 33 reconoce el "*derecho a asistir y ser oídos en las sesiones del Pleno y de las Comisiones del Parlamento*", norma típica de cualquier sistema parlamentario que descansa en una relación continua entre ambas instituciones, ejecutivo y legislativo (al margen de que el Presidente del Gobierno por el art. 29 es siempre miembro del Parlamento²⁰⁰). De esta relación deriva una amplia capacidad de iniciativa por parte del Gobierno que se ve contrapesada con una serie de obligaciones hacia el Parlamento.

La abundante actividad que debe desplegar el ejecutivo en relación con el Parlamento origina la necesidad interna de atribuir funciones al respecto, bien a una serie de órganos departamentales, o bien creando órganos específicos que se ocupen de las relaciones con el Parlamento²⁰¹. El Gobierno de Navarra ha optado por centralizar esas funciones en el Departamento de Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno²⁰², si bien en cada Departamento es la Secretaría General Técnica la que debe canalizar las preguntas o solicitudes de información que se le trasladen²⁰³.

A. *Iniciativa.*

El Gobierno, en virtud de las disposiciones del propio Amejoramiento del Fuero y del RPN, está facultado para plantear las siguientes iniciativas ante el Parlamento:

¹⁹⁹ Véase Artemi RALLO LOMBARTE, *La iniciativa legislativa de los entes locales (balance sobre la participación de los entes locales en la formación de la ley autonómica)*, Parlamento y Constitución. Anuario n.º 3, Toledo, 1999. Todas las iniciativas que habían conseguido convertirse en ley a la fecha de este estudio provenían de entes diferentes a los Ayuntamientos: juntas generales vascongadas y cabildos o consejos insulares.

²⁰⁰ El art. 43.3 RPN ha ampliado este derecho en el sentido de que el Gobierno de Navarra puede enviar a las sesiones de la Junta de Portavoces, si lo estima oportuno, un representante que podrá estar acompañado por persona que le asista. Una prerrogativa que no se suele utilizar.

²⁰¹ Véase Francisco Javier GARCÍA FERNÁNDEZ, *El control parlamentario desde la perspectiva del Gobierno*, Cuadernos de Derecho Público n.º 2, 1997, donde en relación con la Administración del Estado se valora positivamente el modelo centralizado de organización gubernamental del control parlamentario.

²⁰² Art. 4 del Decreto Foral del Presidente del Gobierno de Navarra 12/2007, de 16 de agosto, por el que se establece la estructura departamental de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

²⁰³ Art. 6.i) del Reglamento por el que se regulan las Secretarías Generales Técnicas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra aprobado por Decreto Foral 29/2005, de 21 de febrero.

- La elaboración en exclusiva de los Presupuestos Generales de Navarra y la formalización de las Cuentas para su presentación al Parlamento (art. 18 del Amejoramiento).
- La reforma del Amejoramiento del Fuero, compartida con el Gobierno de la Nación (art. 71 del Amejoramiento).
- La aprobación del Convenio Económico con carácter exclusivo (art. 45 del Amejoramiento).
- La iniciativa legislativa mediante la presentación de proyectos de ley (art. 19 del Amejoramiento), que es exclusiva en cuanto a la emisión de Deuda Pública, la constitución de avales y garantías y la contratación de crédito (art. 125.2 RPN).
- Plantear la cuestión de confianza (art. 34 del Amejoramiento).
- La solicitud de que se declare secreta una sesión de comisión (art. 76.3 RPN)
- La solicitud de que un asunto se tramite por el procedimiento de urgencia (art. 109 RPN).
- Solicitar que un proyecto de ley foral sobre organización administrativa y territorial se tramite como ley de mayoría absoluta (art. 151 RPN).
- Remitir comunicaciones para su debate en el Parlamento (arts. 198 y 200 RPN).
- Remitir planes o programas para requerir el pronunciamiento del Parlamento (art. 201 RPN).
- Solicitar su comparecencia en comisión (art. 202 RPN).

Además de estas iniciativas, es necesaria la conformidad del Gobierno para que prosperen algunas de las iniciativas de los parlamentarios o de los grupos. En particular, para admitirse a trámite las proposiciones de ley foral que supongan aumento de gasto presupuestario en el correspondiente ejercicio (art. 147 RPN) y las enmiendas que tengan el mismo efecto (art. 128 RPN).

B. Deberes.

En contrapartida a estas facultades del Gobierno para presentar iniciativas ante el Parlamento, iniciativas que la mayor parte de las veces los órganos de la cámara deben tramitar obligatoriamente, se hallan una serie de deberes que en última instancia derivan de la posición que mantiene todo ejecutivo de un sistema parlamentario: *"el Presidente y los Diputados forales responden solidariamente ante el Parlamento de su gestión política, sin perjuicio de la responsabilidad directa de los mismos en su gestión"* (art. 31 del Amejoramiento). Ello implica que el Gobierno y sus miembros están obligados a:

- Remitir la información que le sea solicitada por el Parlamento (art. 32 del Amejoramiento).
- Comparecer ante el Parlamento cuando sean requeridos para ello (ídem).
- Responder a las preguntas e interpelaciones (arts. 184 y 190-192 RPN).
- Someterse a la moción de censura (art. 35 del Amejoramiento).
- Someterse al debate anual sobre el estado de la Comunidad (art. 200 RPN).
- Permitir la consulta del Registro de actividades e intereses de los miembros del Gobierno de Navarra y de los altos cargos (arts. 14 y 62.5 RPN).

- Solicitar autorización para emitir Deuda Pública, constituir avales y contraer crédito (art. 162 RPN).
- Solicitar autorización para formalizar convenios con el Estado y con las Comunidades Autónomas (arts. 163 y 165 RPN).
- Solicitar autorización para ejercer la iniciativa para la atribución, transferencia o delegación de competencias del Estado (art. 169 RPN).

5.3.4. Otras instituciones.

Además de las descritas en los apartados anteriores, existen otras instituciones que también tienen atribuida cierta capacidad de iniciativa ante el Parlamento:

- a) El Presidente de la Cámara de Comptos, además de remitir y presentar los correspondientes informes, puede solicitar su comparecencia cuando estime oportuno para poner en conocimiento del Parlamento algún asunto propio de la competencia de dicha institución (art. 8 de la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre y 203 RPN).
- b) El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra da cuenta anualmente al Parlamento de un informe sobre su gestión y también puede presentar informes extraordinarios o monográficos (art. 36 de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, y 205 RPN).
- c) El Consejo Audiovisual de Navarra presenta un informe anual ante el Parlamento, y puede presentar también otros informes y dictámenes a iniciativa propia o a petición de la cámara (art. 26 Ley Foral 18/2001, de 5 de julio y 206 RPN).
- d) Aunque no hay previsiones reglamentarias específicas ni tienen obligación de comparecer hay responsables de otras instituciones que a petición propia han presentado sus memorias en comisión parlamentaria, como el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Navarra y el Fiscal Jefe de la Fiscalía de dicho tribunal, o que han sido invitados a exponer sus proyectos y líneas de actuación como el Rector de la Universidad Pública de Navarra. En estos casos las relaciones no son de control ni dependencia sino de simple colaboración y cortesía institucional, sin otros efectos que los de proporcionar información a los miembros del Parlamento.

6. La organización del Parlamento de Navarra

6.1. La Mesa

6.1.1. Composición, elección y cese

6.1.2. Atribuciones

6.1.3. Funcionamiento

6.2. La Junta de Portavoces

6.3. Las Comisiones

6.3.1. Composición

6.3.2. Organización

6.3.3. Funciones

6.3.4. Funcionamiento

6.3.5. Comisiones Ordinarias

6.3.6. Comisiones Especiales

6.4. El Pleno

6.4.1. Composición y funcionamiento

6.4.2. Funciones

6.5. La Comisión Permanente

6.5.1. Composición y funcionamiento

6.5.2. Funciones

6.6. La Administración Parlamentaria

6.6.1. El personal del Parlamento

6.6.2. Los Servicios del Parlamento

6.7. La Cámara de Comptos

6.7.1. Naturaleza y funciones

6.7.2. Organización

6.7.3. Funcionamiento

6.8. El Defensor del Pueblo

6.8.1. Naturaleza y funciones

6.8.2. Organización

6.8.3. Funcionamiento

El Amejoramiento del Fuero señala en su art. 17 unas normas mínimas sobre organización de la cámara: *“El Parlamento funcionará en Pleno y en Comisiones y elegirá, de entre sus miembros, un Presidente, una Mesa y una Comisión Permanente”*. Responde a la clásica organización parlamentaria con unos órganos de trabajo (Pleno y comisiones) y otros de gobierno y régimen interior (Presidente, Mesa, Comisión Permanente). Esta regulación básica ha sido desarrollada por el RPN, que ha añadido algún órgano más.

6.1. La Mesa

Viene definida como el órgano rector de la cámara; actúa bajo la autoridad y dirección del Presidente del Parlamento y ostenta la representación colegiada de éste en los actos a que asista (art. 36 RPN).

Pese a esta definición, en realidad la Mesa en algunos asuntos se somete a la superior autoridad de la Junta de Portavoces, ya que esta tiene atribuida la resolución de los recursos contra las resoluciones de aquella sobre calificación, admisión y tramitación de escritos y determinación de la comisión competente para debatirlos, además de que su voto es vinculante para dictar normas especiales de debate (art. 37). La reforma reglamentaria de 2007 ha supuesto un cierto reforzamiento y recuperación de funciones de la Mesa frente a la Junta de Portavoces ya que desde la reforma de 1995 ésta podía resolver recursos contra todas sus decisiones, sin limitación, mientras que en la actualidad solamente en relación con esas funciones de ordenación y debate de las iniciativas parlamentarias. En otras cámaras suele ser la propia Mesa la que resuelve los recursos o peticiones de reconsideración, oyendo a la Junta de Portavoces (por ejemplo, en el art. 31.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados). En cambio la Mesa del Parlamento de Navarra tiene recortadas sus potestades a favor de la Junta de Portavoces.

6.1.1. Composición, elección y cese.

La Mesa está integrada por cinco miembros: un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios. Su elección se realiza en la sesión constitutiva de la cámara. Cuando está pendiente de resolución firme alguna impugnación contra la elección o proclamación de algún parlamentario la elección de la Mesa tiene carácter provisional y deviene definitiva si es resuelta en sentido desestimatorio. Si como consecuencia de la impugnación accede al cargo de parlamentario una persona distinta a las inicialmente proclamadas podrá instar la celebración de una nueva elección de los miembros de la Mesa (art. 6 RPN).

El cargo de miembro de la Mesa del Parlamento es incompatible con el de miembro del Gobierno de Navarra. Quiere decir esto que no puede ser candidato ningún miembro del Gobierno en funciones existente en el momento de su elección, salvo que dimita previamente, y que si un miembro de la Mesa

es nombrado posteriormente miembro del Gobierno deberá dimitir como tal miembro de la Mesa.

La elección de los miembros de la Mesa se realiza a través de tres votaciones sucesivas, primero para el Presidente, posteriormente para los Vicepresidentes y finalmente para los Secretarios. Se trata de la técnica usual en las cámaras legislativas para permitir que estén representadas, además de la mayoría, también las minorías como reflejo del principio de pluralidad que debe presidir su organización²⁰⁴.

En primer lugar se procede a la elección del Presidente, para la cual los parlamentarios (no hay establecido número mínimo) pueden presentar candidatos mediante escrito dirigido a la Mesa de Edad durante un período de suspensión de la sesión que esta debe decretar por el tiempo que estime oportuno. Los candidatos son proclamados en el acto y se pasa a la votación secreta por papeletas, pudiendo cada parlamentario escribir el nombre de uno solo de los candidatos o dejarla en blanco. Seguidamente se realiza el escrutinio y queda elegido el candidato que obtenga mayoría absoluta. De no obtenerse se procede a una segunda votación entre los dos candidatos que hayan obtenido más votos y es elegido quien sea más votado entre ambos. En caso de empate puede haber una tercera votación y si persiste el empate queda proclamado el candidato de mayor edad.

Seguidamente se pasa a la elección simultánea de los dos Vicepresidentes, con idéntico procedimiento que para la elección del Presidente, con la salvedad de que quedan elegidos por orden sucesivo los dos candidatos que obtengan mayor número de votos. Finalmente y del mismo modo se procede a la elección de los dos Secretarios, con la única diferencia que en este caso los empates, en vez de resolverse a favor del candidato de mayor edad como en el caso de Presidente y Vicepresidentes, se resuelve del lado del más joven.

Si durante el transcurso de la legislatura se producen vacantes en la Mesa se cubren por nueva elección en plazo de diez días (o en la misma sesión, en caso de remoción). El cese de sus miembros se puede producir por las siguientes causas (art. 39 RPN).

- a) Pérdida de la condición de parlamentario.
- b) Renuncia al cargo.

²⁰⁴Véase Paloma REQUEJO RODRÍGUEZ, *Democracia parlamentaria y principio minoritario. La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, Ariel, Barcelona, 2000. La STC n.º 141/1990, de 20 de septiembre mantiene las siguientes consideraciones al respecto: "el principio de representación proporcional está en la base de nuestro sistema parlamentario, no sólo para el Congreso de los Diputados (art. 68.3 C. E.), sino también para el Parlamento de Navarra (art. 15.2 LORAFNA). La elección del criterio de representación proporcional, para asegurar el pluralismo, ha de encontrar también reflejo en la estructuración de los órganos del Parlamento. La larga tradición de nuestro sistema parlamentario, según la cual la Mesa del Parlamento se integra por distintas fuerzas o grupos parlamentarios, para permitir la participación en la misma también de miembros de las minorías, aun no habiendo sido recogida expresamente por la Constitución, debe entenderse como una exigencia derivada de la misma, para asegurar el pluralismo democrático y la proporcionalidad representativa".

- c) Remoción del cargo propuesta y acordada por el Pleno por mayoría de tres quintos.
- d) Al dejar de pertenecer a su grupo parlamentario.

El motivo de cese que más se ha prestado a polémica es el de remoción por el propio Pleno que elige a los miembros de la Mesa. No es una técnica habitual en el Derecho Parlamentario, que suele considerarlos irremovibles. Como ya se ha expuesto, se introdujo en el Reglamento de 1985, entonces como Disposición Adicional Segunda, y fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 55 diputados del Partido Popular resuelto por STC n.º 141/1990 que declaró su conformidad con la Constitución ya que la misma no contiene ninguna prohibición ni principio al respecto, aunque con algunas cautelas²⁰⁵. Se afirma que los procesos de remoción no pueden ser utilizados legítimamente para desequilibrar o para excluir la proporción necesaria de mayorías y minorías en la composición plural de la Mesa, la cual ha de ser tenida en cuenta también en el momento de la cobertura de vacantes que se produzcan, sea cual sea su causa u origen, y que la constitucionalidad de la disposición impugnada está condicionada a esta interpretación.

La reforma del RPN operada en 2007 ha pretendido reforzar las garantías sobre un uso correcto de la remoción, en el sentido indicado por el Tribunal Constitucional, y ha elevado la mayoría necesaria desde la anterior mayoría absoluta hasta la de tres quintos, al tiempo que eleva también las exigencias para promoverla; si anteriormente podía proponerse por un grupo parlamentario o la quinta parte de los parlamentarios, ahora se exige la misma mayoría de tres quintos necesaria para su aprobación. De este modo se reserva la posibilidad de remoción a supuestos muy excepcionales donde debe existir un amplio consenso entre los grupos, consenso que lógicamente deberá extenderse al consecuente trámite de proveer la vacante sin distorsionar la representatividad de la Mesa respecto de la composición de la cámara. En cualquier caso, de la excepcionalidad de esta técnica es clara muestra que nunca haya sido utilizada.

²⁰⁵ Se afirma lo que sigue en su fundamento jurídico cuarto: "La mayor tradición en otros regímenes parlamentarios ha permitido dejar el tema a costumbres o convenciones de distinto origen a través de las cuales se instrumenta la eventual responsabilidad política del Presidente u otros miembros de la Mesa parlamentaria, responsabilidad que constitucionalmente no resulta excluida. Ello no excluye la posibilidad de regulación expresa, e incluso la conveniencia de la misma cuando esta tradición parlamentaria no existe, correspondiendo al Reglamento parlamentario establecer la relación que existe entre el Presidente y demás miembros de la Mesa con la Cámara y, en función de ello, optar libremente por una fórmula que trate de asegurar la mayor estabilidad de la Mesa, a costa de la menor vinculación con el Pleno de la Cámara o, al contrario, de asegurar una relación de confianza entre la Cámara y la Mesa cuya quiebra pueda suponer el cese o remoción de los miembros de la misma.

Del art. 9.2 C. E. y de la efectividad de los principios de pluralismo y de participación representativa a que la demanda alude, no puede derivarse una solución unívoca al tema, y por ello tiene razón el Parlamento de Navarra cuando afirma que los principios de pluralismo y de representación participativa pueden justificar también la posibilidad de cese o remoción de los miembros de la Mesa por la voluntad de quienes los eligieron, facilitándose así una mayor participación.

Al no existir límites constitucionales que lo impidan, no resulta ilegítima la decisión del Parlamento Navarro de prever la posibilidad de remoción de los miembros de la Mesa".

A. El Presidente o la Presidenta²⁰⁶.

El Presidente del Parlamento ostenta la representación de la cámara, coordina y asegura la buena marcha de los trabajos, dirige los debates y mantiene el orden de los mismos. Entre estas funciones se incluye la de cumplir y hacer cumplir el Reglamento así como interpretarlo, en su caso mediante resoluciones supletorias (art. 40 RPN).

El papel más importante del Presidente se realiza a través de la convocatoria, fijación del orden del día y dirección de los debates de los diversos órganos colegiados: Pleno, Mesa, Junta de Portavoces, Comisión Permanente y Comisión de Reglamento. A tal fin goza de las correspondientes atribuciones disciplinarias y de mantenimiento del orden en el recinto parlamentario. También convoca las sesiones de las restantes comisiones de la cámara y puede presidirlas, aunque solamente tiene voto en ellas si es designado miembro de las mismas por su grupo parlamentario (la costumbre es que el Presidente no forme parte de ellas). No dispone de voto de calidad para decidir en caso de empate.

Además de sus funciones como miembro de los órganos colegiados y de dirigir el funcionamiento de los mismos la principal función del Presidente es la de representar a la cámara y la de servir de cauce de comunicación con otras instituciones. También le corresponde el ejercicio de diversas tareas de impulso en el funcionamiento interno y en la tramitación de iniciativas y expedientes administrativos.

El Presidente puede constituir como órgano de apoyo personal su gabinete designando libremente a sus miembros (art. 70 RPN). Estos tienen el carácter de personal eventual del Parlamento²⁰⁷.

El Presidente tiene establecido régimen de dedicación exclusiva y percibe la correspondiente retribución que fija anualmente la Mesa²⁰⁸. Recibe el tratamiento de Excelencia (art. 16) y protocolariamente ocupa, dentro del régimen de precedencias de la Comunidad Foral, el segundo lugar por detrás del Presidente del Gobierno²⁰⁹. El Estatuto del Presidente ha sido desarrollado mediante acuerdo de la Mesa²¹⁰ que a las disposiciones anteriores añade las siguientes:

²⁰⁶ El RPN se refiere siempre al cargo en masculino, como el Presidente, aunque con la advertencia que se contiene en su Disposición Adicional Quinta que ya ha quedado trascrita en el apartado 5.1 de este trabajo. Cuando es desempeñado por una mujer (hasta el presente en dos ocasiones de ocho) se utiliza oficialmente la denominación de Presidenta.

²⁰⁷ En la actualidad está constituido por un jefe de gabinete y una secretaria, según dispone la plantilla orgánica aprobada por la Mesa el 22 de junio de 2009 (BOPN n.º 67, de 26 de junio de 2009).

²⁰⁸ Para el año 2009 está fijada en 79.553,74 euros por acuerdo de la Mesa de 28 de enero de 2009 (BOPN n.º 6, de 5 de febrero de 2008).

²⁰⁹ Decreto Foral 81/1986, de 14 de marzo, que regula el régimen de precedencias en la Comunidad Foral de Navarra, modificado por Decreto Foral 674/2003, de 10 de noviembre.

²¹⁰ Acuerdo de la Mesa de 2 de abril de 1990 (BOPN n.º 21, de 5 de abril de 1990), modificado por acuerdo de 10 de mayo de 2004 (BOPN n.º 42, de 17 de mayo de 2004).

- a) Por delegación de la Mesa tiene competencia para efectuar autorizaciones de gasto en las partidas relativas a la Presidencia y a viajes oficiales.
- b) Los ex Presidentes, al cesar en su cargo, tienen derecho a la percepción de una prestación económica mensual igual a la doceava parte del 80 por 100 del total anual de las retribuciones durante un período equivalente a la mitad del tiempo que han permanecido en el cargo, con un máximo, en todo caso, de 24 mensualidades. Esta percepción es incompatible con las retribuciones por actividades laborales o profesionales, tanto en el sector público como en el privado, y con pensiones de cualquier régimen público de previsión social. Si las cantidades percibidas fueran inferiores tienen derecho a percibir la diferencia. En todo caso percibirán al cesar y por una sola vez el importe de una mensualidad de retribución.

B. Los Vicepresidentes.

La principal función de los Vicepresidentes, por no decir la única propia, es sustituir por su orden (Vicepresidente primero, Vicepresidente segundo) al Presidente en sus funciones en caso de vacante, impedimento o ausencia (art. 41). Pueden desempeñar otras funciones que les encomienden el Presidente o la Mesa; en la práctica suelen consistir en asumir la representación de la cámara en actos protocolarios.

Además de lo dicho, los Vicepresidentes ejercen su cargo como miembros de la Mesa interviniendo con su voto en la adopción de los acuerdos que le corresponden.

C. Los Secretarios.

A diferencia de los Vicepresidentes, además de sus funciones como miembros de la Mesa y de las que les puedan encomendar el Presidente o la Mesa, los Secretarios sí tienen unas tareas específicas en el art. 42 RPN:

- a) Supervisar y autorizar, con el visto bueno del Presidente, las actas de las sesiones plenarias, de la Mesa y de la Junta de Portavoces;
- b) Expedir certificaciones;
- c) Asistir al Presidente en las sesiones para asegurar el orden en los debates y la corrección en las votaciones;
- d) Colaborar al normal desarrollo de los trabajos de la cámara según las disposiciones del Presidente.

6.1.2. Atribuciones.

Según el art. 37 RPN corresponden con carácter general a la Mesa las siguientes funciones.

- 1ª. Adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la cámara.
- 2ª. Velar por el cumplimiento de los acuerdos adoptados por el Parlamento.
- 3ª. Aprobar el anteproyecto de Presupuestos de la cámara.
- 4ª. Dirigir y controlar la ejecución del Presupuesto de la cámara.
- 5ª. Ordenar los gastos de la cámara sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar.
- 6ª. Calificar, con arreglo al Reglamento y previa audiencia de la Junta de Portavoces, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos.
- 7ª. Decidir, previa audiencia de la Junta de Portavoces, la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en el Reglamento, determinando, en su caso, la Comisión competente para conocer de cada uno de los asuntos.
- 8ª. Fijar, previa audiencia de la Junta de Portavoces, el calendario de actividades de las Comisiones y del Pleno para cada período de sesiones.
- 9ª. Dictar, de acuerdo con el voto vinculante de la Junta de Portavoces, las normas especiales, no contempladas en el Reglamento, para el debate de aquellos asuntos cuya naturaleza lo exija.
- 10ª. Cualesquiera otras que le encomiende el Reglamento y las que no estén atribuidas a un órgano específico.

Además de este enunciado genérico de funciones y de la final atribución residual, a lo largo del RPN se contienen una serie de atribuciones específicas:

- a) Fijar la cuantía y régimen de las retribuciones de los parlamentarios (art. 15) y de las asignaciones de los grupos parlamentarios (art. 35).
- b) Aprobar los modelos de declaración de actividades y de bienes (art. 24).
- c) Elevar al Pleno propuestas sobre compatibilidad o incompatibilidad de los parlamentarios (art. 25).
- d) Recibir el juramento o promesa y las renunciaciones de los parlamentarios (art. 26 y 28).
- e) Distribuir los puestos que corresponden al Grupo Mixto en las comisiones o dictar normas para el nombramiento de su portavoz a falta de acuerdo entre sus miembros (arts. 34 y 43).
- f) Asistir con voz a las sesiones de la Junta de Portavoces (art. 43).
- g) Determinar el número de las comisiones ordinarias equivalentes a los Departamentos de la Administración Foral (art. 58), crear comisiones especiales, salvo las de investigación (artículo 63), y establecer la composición de las comisiones, previo acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces (art. 45).
- h) Acordar la celebración de sesiones de trabajo en las comisiones (art. 54).

- i) Dictar las normas de organización y funcionamiento de las comisiones de investigación (art. 62).
- j) Fijar con el Presidente la convocatoria y el orden del día del Pleno (art. 64) y de las comisiones (art. 79).
- k) Aprobar las normas de régimen y gobierno interno del Parlamento (art. 70.1).
- l) El nombramiento del Letrado Mayor, a propuesta del Presidente (art. 70.2).
- m) Declarar secreta una sesión de Pleno que trate cuestiones concernientes al decoro de la cámara y de sus miembros o a la suspensión de alguno de ellos (art. 76) o las conclusiones de una comisión de investigación (art. 77).
- n) Declarar días inhábiles y habilitar como hábiles días fuera de los períodos de sesiones (art. 106), la prórroga o reducción de plazos (art. 107), y establecer el horario de funcionamiento del registro del Parlamento (art. 108).
- o) Acordar la tramitación de un asunto por procedimiento de urgencia (art. 109).
- p) Determinar las sesiones de comisión que deben publicarse en el Diario de Sesiones y los acuerdos reservados que no deben ser objeto de publicación (art. 112); dar publicidad e información de los acuerdos y actividades de la cámara (arts. 113 y 114).
- q) Imponer sanciones a los parlamentarios de hasta tres meses de suspensión, y proponer al Pleno la imposición de sanciones de mayor duración (arts. 116 y 117).
- r) Prohibir la asistencia a las sesiones del Pleno de personas expulsadas del mismo (art. 124).
- s) Determinar las leyes forales que sobre organización administrativa y territorial deban considerarse de mayoría absoluta (art. 151)²¹¹.
- t) Decidir que un proyecto o una proposición de ley foral se tramite por procedimiento de lectura única (art. 157).
- u) Delegar, previo acuerdo de la Junta de Portavoces adoptado por portavoces que representen, al menos, a dos tercios de los miembros del Parlamento, la aprobación de leyes forales en comisión (art. 158).
- v) Dictar normas de control sobre la legislación delegada del Gobierno (art. 160).
- w) Solicitar la elaboración de informes por la Cámara de Comptos (art. 203).
- x) Fijar conforme a la Constitución el número de senadores a elegir por el Parlamento (art. 207).
- y) Acordar la comparecencia y personación del Parlamento ante el Tribunal Constitucional (arts. 212 y 213).

No está prevista la delegación, pero sí que las funciones 1.ª y 5.ª del art. 37 puedan ser desconcentradas reglamentariamente (es decir, por normas de régimen interior) a órganos de la Administración del Parlamento.

²¹¹ Véase al respecto lo que se expone en el apartado 8.1.3.A de este trabajo.

Las funciones señaladas como 6.^a y 7.^a en el art. 37, relativas a la admisión a trámite de iniciativas y señalamiento del procedimiento a seguir, son recurribles por cualquier parlamentario o grupo parlamentario ante la Junta de Portavoces en plazo de cinco días. Es una solución original ya que en otros reglamentos parlamentarios la Junta no tiene facultades resolutorias y en estos casos sólo se prevé una "solicitud de reconsideración" ante la propia Mesa²¹². El Tribunal Constitucional ha establecido que, una vez firmes, los actos dictados en ejercicio de esa función de calificación y admisión a trámite son también recurribles en amparo por afectar al derecho fundamental del art. 23 de la Constitución²¹³. En el caso del Parlamento de Navarra el recurso de amparo deberá formularse, pues, contra el acuerdo de la Junta de Portavoces que resuelva el previo recurso contra la decisión de la Mesa.

6.1.3. Funcionamiento.

Las sesiones de la Mesa son convocadas por el Presidente por propia iniciativa o a solicitud de al menos dos miembros (art. 38 RPN). El orden del día lo fija el Presidente, en su caso conforme a la petición de los miembros que han solicitado la convocatoria.

²¹² Véase Alberto ARCE JANARIZ, *Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios*, Revista Española de Derecho Constitucional n.º 29, mayo-agosto 1990, pág. 81 y siguientes.

²¹³ La STC n.º 208/2003, de 1 de diciembre, sienta los siguientes criterios generales: "Por lo que se refiere a la incidencia en el «ius in officium» del cargo parlamentario de las decisiones adoptadas por las Mesas de las Cámaras en ejercicio de su potestad de calificación y de admisión a trámite de los escritos y documentos a ellas dirigidos, este Tribunal ha declarado, en lo que ahora estrictamente interesa, que ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las Mesas parlamentarias del control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, sean éstos los dirigidos a ejercer el control del Ejecutivo, sean los de carácter legislativo, siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario no se esconda un juicio sobre la oportunidad política en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario. Y ello porque el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de representantes es la propia Cámara, no sus Mesas, que cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente como tal foro de debate y participación en la cosa pública.

Por tal razón a la Mesa sólo le compete, en principio, por estar sujeta al Ordenamiento jurídico, en particular a la Constitución y a los Reglamentos parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, y en aras de la mencionada eficacia del trabajo parlamentario, verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa, esto es, examinar si la iniciativa cumple los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria. Ello no impide necesariamente que el Reglamento parlamentario extienda el examen de la iniciativa más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales. En efecto, como dijimos en la STC 38/1999, de 22 de marzo, F. 3 b), «el Reglamento parlamentario, no obstante lo dicho, puede permitir, o en su caso establecer, incluso, que la Mesa extienda su examen de la iniciativa más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos parlamentarios girados a la Mesa, sean de control de la actividad de los Ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengan justamente limitados por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente, como es el caso de la calificación en ciertos Derechos autonómicos de lo que han de considerarse mociones o interpelaciones, o el de la iniciativa legislativa popular que tiene vedadas ciertas materias por imposición del art. 87.3 CE (SSTC 95/1994, 41/1995 y 124/1995; ATC 304/1996)». Posteriormente se han pronunciado en el mismo sentido las SSTC 107/2001, de 23 de abril, F.3 b); 203/2001, de 15 de octubre, F.3; 177/2002, de 14 de octubre, F.3; y 40/2003, F.2 b).

d) En suma, al margen de los supuestos indicados, cuya razonabilidad y proporcionalidad como límite del derecho del parlamentario pueden ser apreciadas en todo caso por este Tribunal, «la Mesa de la Cámara, al decidir sobre la admisión de la iniciativa, no podrá en ningún caso desconocer que es manifestación del ejercicio del derecho del parlamentario que la formula y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y, a su través, según hemos indicado, del fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos (STC 203/2001, de 15 de octubre, F.3; que reitera, STC 177/2002, de 14 de octubre, F.3)» [ATC 181/2003, de 2 de junio, F.2 b)]. Véase al respecto Alberto ARCE JANARIZ, *El trámite de admisión de los procedimientos parlamentarios en la jurisprudencia constitucional*, Revista Española de Derecho Constitucional n.º 46, enero-abril 1996.

No existen normas especiales sobre el desarrollo de las sesiones, con lo cual se aplica el régimen general de los órganos del Parlamento; los acuerdos se adoptan por mayoría simple de sus miembros. Al no haber ninguna disposición al respecto, se entiende que las sesiones no son públicas y a las mismas solamente asisten los miembros de la Mesa y el Letrado Mayor o quien le sustituya, que tiene la función de asesoramiento, de redactar el acta de las sesiones y de cuidar, bajo la dirección del Presidente, de la ejecución de los acuerdos.

La costumbre, como en otras cámaras, establece que durante los períodos de sesiones la Mesa celebre una sesión semanal.

6.2. La Junta de Portavoces.

SANTAOLALLA LÓPEZ la define como “*órgano de participación de los Grupos parlamentarios en la preparación y coordinación del ejercicio de las funciones que competen a las Cámaras*”²¹⁴. Su generalización en la organización de las asambleas parlamentarias es consecuencia del protagonismo de los grupos parlamentarios propio de nuestra época²¹⁵. Aunque ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía la contemplan entre los órganos necesarios todos los reglamentos parlamentarios prevén su existencia.

La Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra está constituida por los portavoces de todos los grupos parlamentarios bajo la presidencia del Presidente de la cámara (art. 43 RPN). A sus sesiones puede asistir un representante del Gobierno de Navarra y su asistente (no es costumbre) y en todo caso con voz los miembros de la Mesa y el Letrado Mayor. Únicamente los portavoces disponen de voto. Los acuerdos se adoptan por mayoría simple y voto ponderado, esto es, cada portavoz dispone de tantos votos como miembros tiene su grupo (el del Grupo Mixto debe acreditar por escrito cuántos miembros le han otorgado su representación).

La convocatoria de las sesiones y la fijación del orden del día corresponden al Presidente por propia iniciativa o a solicitud de, al menos, dos grupos o una quinta parte de los parlamentarios. Los usos parlamentarios imponen, como en el caso de la Mesa, que en períodos de sesiones se celebre una sesión semanal coincidiendo con la de esta, teniendo en cuenta que buena parte de sus atribuciones en cuanto al funcionamiento de la cámara son compartidas.

El art. 44 RPN atribuye a la Junta de Portavoces las siguientes funciones:

1ª. Ser oída con carácter previo:

- a) Para decidir el orden del día de las sesiones del Pleno y de las Comisiones del Parlamento.

²¹⁴ SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho...* citado, pág. 172.

²¹⁵ Véase Lucrecio REBOLLO DELGADO, *La junta de portavoces*, UNED, Madrid, 1998, pág. 27 y siguientes, sobre la evolución histórica de este órgano cuyo antecedente en España está en el nombramiento de representantes de los grupos parlamentarios ante la Mesa de las Cortes de 1931, y que se consagra en las Cortes constituyentes de 1977.

- b) Para atribuir los escaños en el Salón de Sesiones a los diferentes Grupos Parlamentarios.
 - c) Cuando lo establezca un precepto del Reglamento.
- 2ª. Aprobar el Proyecto de Presupuesto del Parlamento de Navarra.
 - 3ª. Aprobar las Cuentas Generales del Parlamento de Navarra.
 - 4ª. Ser informada semanalmente de los acuerdos adoptados por la Mesa.
 - 5ª. Ser informada trimestralmente por la Mesa del estado de las Cuentas del Parlamento.
 - 6ª. Formular declaraciones políticas.
 - 7ª. Requerir la presencia de autoridades, funcionarios y otras personas ante las comisiones.
 - 8ª. Ejercer las demás funciones que se le atribuyan en otros preceptos del Reglamento.

Entre estas otras funciones que le atribuye el RPN en diversos preceptos se encuentran algunas de carácter resolutivo, a diferencia del papel habitual de la Junta de Portavoces en otros parlamentos que consiste únicamente en ser oída previamente a la toma de las decisiones por otros órganos de la cámara. Se trata de las siguientes.

- a) Resolver discrepancias entre la Mesa de una comisión y el Gobierno de Navarra respecto a la implicación presupuestaria de las enmiendas a un proyecto de ley foral (arts. 128 y 154).
- b) Resolver recursos contra los acuerdos de la Mesa de una comisión que inadmitan a trámite enmiendas a un proyecto de ley foral (art. 129).
- c) Decidir sobre la tramitación de una proposición de ley foral con incidencia presupuestaria si existe disconformidad del Gobierno de Navarra (art. 147).
- d) Instar la comparecencia de miembros del Gobierno en comisión (art. 202).
- e) Solicitar informes de la Cámara de Comptos (art. 203) y del Consejo Audiovisual de Navarra (art. 206).

Entre esas otras ocasiones aludidas en el art. 44.1.ª.c) en que la Junta de Portavoces debe ser oída por la Mesa antes de adoptar sus acuerdos se hallan las siguientes.

1. Con carácter vinculante:

- a) Para dictar normas complementarias de debate (arts. 37 y 155).
- b) Dictar normas para el nombramiento de portavoz del Grupo Mixto a falta de acuerdo entre sus miembros (art. 43).
- c) Establecer la composición de las comisiones (art. 45).
- d) Dictar las normas que regulen la organización y funcionamiento de comisiones especiales (arts. 62 y 63).
- e) Exceptuar del procedimiento de debate a la totalidad en Pleno propio de leyes forales de mayoría absoluta los dictámenes de comisión (art. 138). Exige unanimidad de la Junta de Portavoces.

- f) Determinar las leyes forales que sobre organización administrativa y territorial deban considerarse de mayoría absoluta (art. 151)²¹⁶.
- g) Disponer que la tramitación de un proyecto o una proposición de ley foral se realice en procedimiento de lectura única (art. 157).
- h) Delegar la aprobación de leyes forales en comisión (art. 158). Exige acuerdo con mayoría, en voto ponderado, de dos tercios de los miembros del Parlamento.
- i) Fijar conforme a la Constitución el número de senadores a elegir por el Parlamento (art. 207).
- j) Dictar las normas para la designación de los parlamentarios que vayan a defender una proposición de ley ante el Congreso de los Diputados (art. 211).
- k) Acordar la comparecencia y personación del Parlamento ante el Tribunal Constitucional en conflictos constitucionales (art. 212).

2. Sin carácter vinculante:

- a) Para calificar escritos y documentos, declarar su admisibilidad y decidir su tramitación (art. 37.1.6.ª).
- b) Para fijar el calendario de actividades en cada período de sesiones (art. 37.1.8.ª).
- c) Para fijar la cuantía y régimen de las retribuciones de los parlamentarios (art. 15) y de las asignaciones de los grupos parlamentarios (art. 35).
- d) Para atribuir asuntos a las comisiones (art. 52).
- e) Para determinar el número de las comisiones ordinarias equivalentes a los Departamentos de la Administración Foral (art. 58) y crear comisiones ordinarias o especiales, salvo las de investigación (arts. 60 y 63).
- f) Para declarar secreta una sesión de Pleno que trate cuestiones concernientes al decoro de la cámara y de sus miembros o a la suspensión de alguno de ellos (art. 76).
- g) Para decidir sobre la admisión a trámite de un proyecto o una proposición de ley foral y atribuir la competencia para dictaminar a una comisión (arts. 126 y 147).
- h) Para tramitar como proposición de ley foral tomada en consideración el texto alternativo contenido en una enmienda a la totalidad que haya sido aprobada (art. 131).
- i) Desglosar un proyecto o una proposición de ley foral con disposiciones correspondientes a leyes forales de mayoría absoluta junto con otras de otras materias (art. 151).
- j) Disponer que la tramitación de las Cuentas Generales se realice en lectura única y ordenar la publicación de los dictámenes del Tribunal de Cuentas (art. 156).
- k) Dictar normas de control sobre la legislación delegada del Gobierno (art. 160).
- l) Acordar la tramitación de convenios con el Estado (art. 164), del Convenio Económico (art. 170), de la autorización para tomar la iniciativa sobre delegación o transferencia de competencias estatales (art. 169), de comunicaciones (art. 198) y de planes y programas del Gobierno (art. 201).
- m) Autorizar a petición del Gobierno que una interpelación o una pregunta sea pospuesta a la siguiente sesión plenaria (arts. 184 y 191).

²¹⁶ Véase al respecto lo que se expone en el apartado 8.1.3.A de este trabajo.

- n) Fijar el plazo para la presentación de candidatos a la Presidencia de la Cámara de Comptos (art. 209) y a Defensor del Pueblo (art. 210).

También el Presidente está vinculado al previo acuerdo de la Junta de Portavoces para dictar resoluciones supletorias por lagunas reglamentarias (art. 40) y para anular la convocatoria de sesiones no iniciadas por motivos extraordinarios (art. 73). Tanto en el ejercicio de estas funciones como en las que se refieren a acuerdos de la Mesa en realidad es la Junta de Portavoces la que tiene la capacidad de decisión, ya que configura necesariamente el contenido del acto, aunque formalmente aparezca como adoptado por otro órgano. Es decir, que el ámbito de decisión de la Junta de Portavoces resulta bastante amplio.

Como ya se ha indicado, una de las funciones más importantes que tiene atribuida la Junta de Portavoces, en cuanto le otorga un papel de preeminencia sobre la Mesa, es la resolución de recursos contra los acuerdos de ésta en los casos previstos reglamentariamente. También resuelve recursos contra las resoluciones de las Mesas de comisión sobre admisión de enmiendas en el proceso legislativo (art. 129).

Otra función que refuerza el papel de los miembros de la Junta de Portavoces es la de adoptar los acuerdos en el seno de la Comisión Permanente fuera de los períodos en que funciona la cámara por el sistema de voto ponderado (art. 66).

6.3. Las Comisiones.

VILA RAMOS²¹⁷ define las comisiones como "*órganos de estructura colegiada, composición numérica inferior al Pleno y configuración interna jerarquizada constituidos en cada Cámara para entender sobre el objeto encomendado por ésta*". Son órganos creados para racionalizar el trabajo parlamentario repartiendo entre ellos una parte de las funciones parlamentarias con un criterio de especialización por materias. Tradicionalmente se ha tratado de que las comisiones, especialmente en el ejercicio de la función legislativa, realicen una labor preparatoria del debate plenario con una primera lectura de los proyectos y proposiciones. Idealmente se ha señalado que el debate en comisión debe servir para depurar y mejorar técnicamente los textos y delimitar el contenido del debate político que se va a producir posteriormente en el Pleno. No obstante, ARCE JANÁRIZ²¹⁸ ha criticado la tendencia a reproducir en las comisiones el funcionamiento del Pleno y a primar la vertiente política sobre la técnica: "*el déficit de capacidad técnica de las comisiones, aunque debido también a otras causas, no es ajeno a los criterios de creación y composición actualmente imperantes tanto en el Congreso y en el Senado*".

²¹⁷ Beatriz VILA RAMOS, *Los sistemas de comisiones parlamentarias*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004, pág. 25.

²¹⁸ Alberto ARCE JANÁRIZ, *Creación, composición y órganos directivos de las comisiones parlamentarias*, en *Las comisiones parlamentarias*, coordinado por Juan Carlos DA SILVA OCHOA, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1994, pág. 359.

como en las asambleas autonómicas. Se crean demasiadas comisiones, y se las dota de un número excesivo de miembros, que pueden ser sustituidos en cualquier momento y que pueden –a veces, a resulta del gran número de comisiones, no queda más remedio– acumular vocalías generalmente sin límite, con lo que, inevitablemente, terminan por reaparecer los perfiles, pero también los inconvenientes, de la deliberación plenaria, que, precisamente, se trataron de evitar con la implantación de las comisiones. La pregunta última, obviamente es que si se hace de las comisiones plenos, para qué las comisiones”.

6.3.1. Composición.

Con carácter general las comisiones están formadas por los miembros designados proporcionalmente por los grupos parlamentarios en el número que respecto de cada uno fija la Mesa previo acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces (art. 45 RPN). Tratan de reproducir a escala reducida la composición del Pleno. Una vez designados los miembros pueden ser sustituidos en cualquier momento por su grupo, de forma permanente mediante comunicación por escrito a la Mesa de la cámara o bien para determinado asunto, debate o sesión comunicándolo a la Mesa de la comisión correspondiente.

El número de miembros ha variado de unas legislaturas a otras entre 11 y 16, procurando fijar una cifra que permita traducir lo más proporcionalmente posible el peso de los grupos parlamentarios²¹⁹. Hay que tener en cuenta que la Disposición Adicional Cuarta del RPN sienta la norma de que en el cómputo de parlamentarios, para este y otros casos, las fracciones iguales o superiores a 0,5 se corrigen por exceso y las restantes por defecto. Actualmente, para la VII Legislatura, el número de miembros de las comisiones está establecido en 13²²⁰.

Tras la fijación del número de miembros y la designación por los grupos parlamentarios de los que les correspondan, una vez requeridos a tal efecto por el Presidente, éste convoca la sesión constitutiva (art. 46). Una vez constituidas las comisiones se mantienen hasta que finaliza el mandato parlamentario, en que quedan automáticamente disueltas. No obstante, a lo largo de la legislatura puede producirse la creación de nuevas comisiones ordinarias o especiales, como se explicará luego.

No está previsto el nombramiento de portavoz de los grupos parlamentarios en las comisiones por lo que en principio cualquier miembro puede actuar como

²¹⁹ La STC n.º 36/1990, de 1 de marzo ha establecido el siguiente criterio: “la proporcionalidad en la representación es difícil de alcanzar totalmente o de forma ideal y la dificultad es mayor cuanto menor sea el abanico de posibilidades, «dado por el número de puestos a cubrir en relación con el de fuerzas concurrentes»; si ello es así, en las elecciones a Cortes Generales o municipales, las dificultades para alcanzar la mayor proporcionalidad posible se incrementan «en elecciones internas de asambleas restrictivas que han de designar un número muy reducido de representantes»; consecuencia de esto es que la adecuada representación proporcional sólo puede ser, por definición, imperfecta y dentro de un margen de discrecionalidad o flexibilidad, siempre y cuando no se altere su esencia”.

²²⁰ Acuerdo de la Mesa de 10 de septiembre de 2007 (BOPN n.º 9, de 14 de septiembre de 2007).

tal tanto en la defensa de iniciativas como en los debates, aunque es costumbre que los grupos hagan tal designación a efectos de orden interno.

6.3.2. Organización.

A. La Mesa.

Las comisiones reproducen a escala la organización y funcionamiento del Pleno. En su sesión constitutiva, dirigida por el Presidente de la cámara y en la que actúa como Secretario uno de los de la Mesa, eligen de entre sus miembros una Mesa formada por un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario (art. 47). La elección es simultánea, teniendo cada miembro de la comisión un voto, de modo que es elegido Presidente quien tiene más votos, Vicepresidente el segundo en número de votos y Secretario el tercero (los empates se dirimen con el mismo criterio que para la Mesa de la cámara, y también según mayor o menor edad las vacantes por falta de candidatos); de este modo se logra que queden representadas mayorías y minorías. No son elegibles los miembros del Gobierno de Navarra.

Los miembros de las mesas de las comisiones cesan por las mismas causas que los de la Mesa de la cámara, con la particularidad de que para la remoción se exige mayoría absoluta de los miembros de la comisión, a propuesta de un grupo o de una quinta parte de miembros. En caso de vacante, ausencia o imposibilidad el Presidente es sustituido por el Vicepresidente, y éste y el Secretario por un miembro de su grupo que forme parte también de la comisión. Si no es posible tal sustitución, el Vicepresidente se sustituye por el miembro de mayor edad de la comisión y el Secretario por la de menor.

En el ámbito de su respectiva comisión la Mesa y sus miembros ejercen por analogía las mismas funciones que la Mesa de la cámara (art. 50). La convocatoria de las sesiones de la Mesa corresponde a su Presidente (arts. 72 y 129) o al de la cámara en caso de urgencia (art. 72). Además, el RPN en diversos preceptos les encomienda algunas funciones específicas relacionadas con el procedimiento legislativo:

- a) Remitir al Gobierno las enmiendas a proyectos o proposiciones de ley foral que supongan variación del gasto presupuestario (art. 128).
- b) Admitir y ordenar las enmiendas a proyectos o proposiciones de ley foral (art. 129 y 135).
- c) Prorrogar el plazo para que emita su informe una ponencia (art. 132).
- d) Elevar los dictámenes aprobados en comisión a la Mesa de la cámara (art. 137).
- e) Solicitar la devolución del texto aprobado en Pleno a comisión para darle una redacción armónica (art. 144).

Los acuerdos de la Mesa sobre inadmisión a trámite de enmiendas son recurribles ante la Junta de Portavoces (art. 129.2 RPN).

La Mesa está asistida por los Letrados de la cámara, que además del asesoramiento jurídico son los encargados de redactar las actas, informes y dictámenes (art. 57).

B. Las ponencias.

Según define SANTAMARÍA PASTOR²²¹ las ponencias son “órganos de trabajo parlamentario de estructura colegiada, composición pluripartidista, número reducido –sin más precisiones- de miembros y configuración interna no jerarquizada (esto es, sin presidencia formal), cuyo trabajo se desarrolla sin la presencia de público y medios de comunicación y en régimen de intercambio informal de opiniones”. Se trata de un órgano habitual en todas las cámaras parlamentarias.

Las comisiones pueden acordar la formación de una ponencia para la elaboración de un informe sobre el asunto objeto de debate, que recogerá la postura mayoritaria de sus miembros (art. 55 RPN). La ponencia debe contar con representación de todos los grupos, aunque no es necesario que su composición sea proporcional; la costumbre es que exista un representante por grupo con voto ponderado según el número de miembros de cada grupo parlamentario.

Las ponencias, como órganos de trabajo de carácter temporal, quedan disueltas cuando han cumplido con la misión encomendada. En el momento de crearse se debe precisar el plazo en que debe entregarse el informe a los demás miembros de la comisión para entrar a su debate. Si la ponencia se crea específicamente para debatir un proyecto o proposición de ley foral el plazo será de un mes prorrogable (art. 132).

La propia ponencia fija sus normas de funcionamiento interno, que en principio suelen ser más flexibles, ágiles e informales que las de los demás órganos parlamentarios.

Si bien en otras cámaras es usual el funcionamiento de las ponencias dentro del procedimiento legislativo y más raro para otras tareas²²², en el Parlamento de Navarra la creación de ponencias suele ser excepcional en el trámite de textos legislativos y en cambio en los últimos años se ha venido utilizando más frecuentemente, como alternativa a la creación de comisiones especiales, para el estudio y elaboración de informes sobre diversas materias²²³.

²²¹ Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *Las ponencias como instrumento del trabajo parlamentario*, Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario n.º 6, Murcia, 1994, pág. 60.

²²² SANTAMARÍA PASTOR, *Las ponencias...* citada, refiriéndose al caso de las Cortes Generales rebate las críticas que ha recibido el funcionamiento de las ponencias en el procedimiento legislativo y las defiende como un instrumento útil que facilita los acuerdos y las transacciones entre grupos al concluirse en privado y sin publicidad, algo mucho más improbable en el debate público en comisión o Pleno.

6.3.3. Funciones.

El art. 52 RPN hace una atribución muy genérica: las comisiones conocen de los asuntos que les encomiende la Mesa de la cámara, previa audiencia de la Junta de Portavoces y, en su caso, elaboran un dictamen de cada uno de los asuntos que tramiten que se eleva al Pleno. En realidad, la elaboración de un dictamen sólo se suele producir dentro del procedimiento legislativo. Otros preceptos encomiendan funciones más específicas a las comisiones, que a falta de mayor precisión hay que considerar que se refieren a las ordinarias y en función de la materia propia atribuida a cada una de ellas. En algunos casos la competencia está compartida con el Pleno, y que el debate tenga lugar en uno u otro ámbito suele depender de la elección por parte de quien presenta la iniciativa. Las comisiones pueden ejercer las siguientes funciones:

- a) Requerir o celebrar la comparecencia de los miembros del Gobierno de Navarra, de otras autoridades y funcionarios públicos o de cualesquiera otras personas (arts. 56 y 202)
- b) Dictaminar sobre proyectos y proposiciones de ley foral (arts. 126 y 137) o sobre el texto aprobado en Pleno en caso de redacción incongruente u oscura (art. 144).
- c) Crear ponencias (art. 132).
- d) Aprobar una ley foral en caso de delegación de la competencia legislativa plena (art. 158).
- e) Conceder autorización al Gobierno para formalizar convenios con el Estado, salvo que a petición del Gobierno se atribuya al Pleno (art. 164).
- f) Recibir la contestación del Gobierno a preguntas orales, salvo que se solicite la respuesta en Pleno (arts. 188 y 191).
- g) Debatir y aprobar, en su caso, mociones salvo que el proponente solicite el debate en Pleno (art. 196).
- h) Debatir comunicaciones, planes y programas del Gobierno y propuestas de resolución al respecto, salvo que a petición del Gobierno se atribuya al Pleno (arts. 198, 199 y 201).

La comparecencia que puede requerir la comisión es obligatoria para miembros del Gobierno, sometidos a la responsabilidad política ante el Parlamento. En los demás casos, solamente es obligatoria en comisiones de investigación. Las demás autoridades y funcionarios o personas particulares carecen de una obligación legal. La única consecuencia por la incomparecencia en el caso de

²²³ En la VI Legislatura (2003-2007) se crearon únicamente dos ponencias para debatir proyectos legislativos (los relativos a Contratos Públicos y Policías de Navarra) mientras que fueron cinco las creadas para estudiar diversas materias: propuestas en materia de autogobierno, legislación de incompatibilidades, desarrollo de la política lingüística, reforma del Reglamento y condiciones de reclusión de las personas encarceladas desde la perspectiva de su reinserción social. En la primera mitad de la VII Legislatura (2007...) se han creado dos ponencias para debatir proposiciones legislativas (modificación de la Ley Foral para una Carta de Derechos Sociales y Ley Foral de bases de educación y su plan estratégico) y seis ponencias de estudio e informe sobre: el cambio climático, construcción y reforma de centros educativos, reorganización administrativa y funcional de la Administración Local, estudio de adecuación de las vías públicas al uso de la bicicleta, equipos de atención integral a víctimas de la violencia de género, e implantación del grado de medicina en la Universidad Pública de Navarra.

los funcionarios es que el Presidente de la cámara la comunicará al superior jerárquico correspondiente, a fin de que éste pueda exigir las responsabilidades que procedan (art. 56). Pero, lógicamente, éstas solo proceden si tal superior jerárquico ha ordenado a su subordinado la comparecencia. La obligación de comparecer no deriva del requerimiento parlamentario, sino de la libre decisión de los superiores jerárquicos sobre si quieren o no enviar a sus subordinados a comparecer.

Algunas comisiones (las de Reglamento, de Peticiones, de Régimen Foral, de Economía y Hacienda) tienen funciones específicas, que se analizarán al hablar de ellas.

6.3.4. Funcionamiento.

Las sesiones de las comisiones no suelen tener una periodicidad establecida sino que en función de los asuntos a tratar son convocadas por el Presidente de la cámara de acuerdo con la Mesa y previa audiencia de la Junta de Portavoces. En su caso, a solicitud de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de sus miembros (art. 53).

A las sesiones pueden asistir, además de sus miembros o sus sustitutos:

- a) Con voz y sin voto (sólo en las comisiones ordinarias, no las especiales) los miembros del Gobierno y los demás parlamentarios que hubieran presentado enmiendas o cualquier otra iniciativa.
- b) Sin voz ni voto, los restantes parlamentarios y los representantes acreditados de los medios de comunicación (salvo si la sesión es declarada secreta por mayoría absoluta a iniciativa de su Mesa, del Gobierno, dos grupos o un quinto de los miembros, art. 76).

Además de las sesiones ordinarias, dirigidas a la adopción de acuerdos, la Mesa de la cámara puede acordar la celebración de sesiones de trabajo de las comisiones. Estas sesiones tienen simple carácter informativo o deliberante y no se levanta acta. Habitualmente se utilizan para que comparezcan personas o colectivos que van a exponer algún asunto, problema o reivindicación a los grupos parlamentarios, y si lo solicita el proponente la Mesa puede permitir la asistencia, además de los miembros de la comisión, de los medios de comunicación. La redacción del art. 54 anterior a 2007 limitaba la asistencia a los miembros de la comisión, mientras que la actual no hace tal precisión, por lo cual cabe entender que pueden asistir también los demás parlamentarios.

No hay una norma expresa que establezca dónde se han de reunir las comisiones, al contrario que el Pleno que debe hacerlo en el salón de sesiones de la sede del Parlamento. La práctica parlamentaria impone que las comisiones también se reúnen en las salas dispuestas al efecto en la sede oficial, pero asimismo que puedan reunirse fuera de ellas para girar visitas a diversas instituciones o lugares,

habitualmente dentro de la Comunidad Foral pero en alguna ocasión también fuera de su territorio. Dado que tales visitas no tienen por objeto la tramitación de ninguna iniciativa parlamentaria ni la adopción de ningún acuerdo, sino la obtención de información, en el pasado se les han venido aplicando las normas de las sesiones de trabajo. Por Resolución de la Presidencia del Parlamento de 10 de marzo de 2008 se han aprobado unas "Normas sobre el desarrollo de las sesiones de trabajo y de las visitas autorizadas por la Mesa del Parlamento de Navarra"²²⁴. En cuanto a las sesiones de trabajo se fijan límites sobre el número de personas comparecientes que no puede ser superior a cinco y en cuanto a la duración de la comparecencia que no ha de exceder de una hora. En relación con las visitas se establece que las solicitudes deben hacer constar su objeto, lugar, centro o entidad a visitar y las personas o cargos responsables de los mismos. Si son lugares o centros privados debe consultarse con sus responsables; si dependen de una Administración Pública o se trata de un centro concertado o subvencionado se comunica previamente la intención de efectuar la visita. Durante la visita se puede celebrar una reunión informativa con los responsables del lugar, centro o entidad visitada, y corresponde al Presidente de la comisión concertar con el responsable correspondiente la forma en que haya de desarrollarse.

Como norma general las comisiones disponen de un plazo máximo de dos meses para tramitar cualquier asunto, pero la Mesa de la cámara puede ampliarlo o reducirlo.

6.3.5. Comisiones ordinarias.

A. Permanentes.

Son las que se constituyen al principio de la legislatura, dentro de los treinta días siguientes a la sesión constitutiva del Parlamento, y tienen una duración coincidente con ésta, asumiendo el trabajo ordinario de la cámara. Según el art. 58 RPN son las siguientes:

- a) *Comisión de Régimen Foral*. Además de las funciones que le pueda encomendar la Mesa, sólo tiene atribuida reglamentariamente una función específica en el art. 205, celebrar la comparecencia del Defensor del Pueblo para oír sus informes. La Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, que regula esta institución, en su art. 2 le atribuye la función de relacionarse con la misma, la propuesta por mayoría de tres quintos al Pleno del candidato a Defensor del Pueblo y otorgar la previa conformidad por mayoría de tres quintos para el nombramiento de su Adjunto. Curiosamente y pese a su denominación, no está prevista su intervención en caso de reforma del Amejoramiento, ya que el Parlamento carece de iniciativa al respecto y el texto remitido por el Gobierno se debate directamente en el Pleno (art. 161).

²²⁴ BOPN n.º 29, de 28 de marzo de 2008. Modificada por Resolución de 2 de marzo de 2009 (BOPN n.º 16, de 6 de marzo de 2009).

b) *Comisión de Reglamento*. Tiene la peculiaridad organizativa de que no elige su propia Mesa; el Presidente con los demás miembros de la Mesa de la cámara ejercen como tal. Sin embargo, solamente tienen voto los miembros designados por los grupos parlamentarios de acuerdo con las disposiciones comunes para la formación de las comisiones. Tiene atribuidas dos funciones específicas:

- Elaborar y aprobar el correspondiente dictamen sobre las proposiciones de modificación del Reglamento (Disposición adicional sexta).
- Aprobar con competencia legislativa plena el Estatuto del Personal del Parlamento de Navarra (Disposición adicional tercera).

c) *Comisión de Peticiones*. Es el órgano competente para tramitar las peticiones que los ciudadanos dirijan al Parlamento de Navarra en el ejercicio del derecho de petición (art. 59), según ha quedado explicado en el apartado 5.3.1 de este trabajo.

d) *Comisiones correspondientes con los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral*. Son determinadas al comienzo de cada legislatura por la Mesa, previa audiencia de la Junta de Portavoces (art. 58.1). Esta es una novedad introducida por la reforma de 2007. Anteriormente el propio Reglamento enunciaba expresamente una serie de comisiones que la práctica parlamentaria imponía crear en equivalencia a dichos Departamentos, de modo que cada Consejero responda ante la correspondiente comisión. Dado que el número, denominación y competencias de los Departamentos suelen variar cada cuatro años con cada cambio de Gobierno se ha preferido esta fórmula que evita tener que realizar una reforma reglamentaria al inicio de cada legislatura. Actualmente estas comisiones son doce y tienen las siguientes denominaciones²²⁵:

Presidencia, Justicia e Interior
Economía y Hacienda
Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno
Administración Local
Educación
Salud
Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte
Cultura y Turismo
Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones
Vivienda y Ordenación del Territorio
Innovación, Empresa y Empleo

²²⁵ BOPN n.º 10, de 21 de septiembre de 2007.

De estas comisiones la única que está mencionada en el Reglamento y tiene atribuida una función específica es la de Economía y Hacienda. Según el art. 156 es la comisión ante la cual comparece, en su caso, el Presidente de la Cámara de Comptos (véase apartado 8.3.10.B de este trabajo).

Por otro lado, la Comisión de Educación tiene atribuida la elección de dos miembros del Consejo Escolar de Navarra por el art. 4 de la Ley Foral 12/1997, de 12 de noviembre, reguladora de dicho órgano, y a la de Vivienda y Ordenación del Territorio corresponde la elección de dos miembros del Consejo Social de Política Territorial según el art. 15 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (véase apartado 8.4.4 de este trabajo).

B. Temporales.

Además de las comisiones señaladas en el apartado anterior, está previsto en el art. 60 RPN que sin necesidad de reforma reglamentaria el Pleno, a propuesta de la Mesa y de acuerdo con la Junta de Portavoces, cree otras comisiones ordinarias cuya duración se extenderá desde el momento de su creación hasta el final de la legislatura, o hasta un acuerdo en sentido contrario. El acuerdo de creación fijará el criterio de distribución de competencias entre la comisión creada y las demás. Se trata de una previsión no llevada a la práctica. Es una posibilidad de la que no se hace uso.

6.3.6. Comisiones especiales.

Las comisiones especiales se crean para un trabajo concreto y se extinguen a la finalización del mismo y en todo caso al concluir la legislatura (art. 61 RPN). Pueden ser de dos tipos: comisiones de investigación y resto de comisiones especiales.

A. Comisiones de investigación.

La realización de encuestas o investigaciones ha sido una función tradicional de las cámaras parlamentarias, un poder implícito de control sobre el ejecutivo que posteriormente ha sido recogido en los textos normativos²²⁶. En nuestro caso, de forma expresa y por primera vez en un texto constitucional (aunque ya había aparecido en el Reglamento de las Cortes de 1931) en el art. 76 de la Constitución:

1. El Congreso y el Senado, y en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio

²²⁶Véase Ana GUDE FERNÁNDEZ, *Las Comisiones parlamentarias de investigación*, Universidad de Santiago, Santiago de Compostela, 2000, y Alfonso ARÉVALO GUTIÉRREZ, *Las comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas*, Revista Española de Derecho Constitucional n.º 43, enero-abril 1995.

de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La Ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación.

Sólo algunos Estatutos de Autonomía (no el Amejoramiento del Fuero) han previsto expresamente la creación de comisiones de investigación por las respectivas asambleas legislativas; pero en todas las Comunidades Autónomas se ha introducido esta técnica en sus reglamentos inspirándose en las disposiciones del Congreso de los Diputados, considerando que se trata de una función intrínseca a la institución parlamentaria.

De conformidad con el art. 62 RPN pueden crearse comisiones de investigación por el Pleno a iniciativa del Gobierno, de la Mesa, de dos grupos o de la quinta parte de los parlamentarios para investigar sobre cualquier asunto de interés público²²⁷. Esta definición permite un ámbito muy amplio, aunque en todo caso referido a hechos concretos, debe solicitarse *“exponiendo concreta y detalladamente los hechos que hubieren de ser objeto de investigación”*. Por la doctrina se vienen señalando los siguientes límites a la posibilidad de intervención de las comisiones de investigación²²⁸:

- a) Debe referirse a asuntos relacionados con el propio ámbito competencial, en el caso del Parlamento de Navarra el de la Comunidad Foral. Como señala GUDE FERNÁNDEZ²²⁹, incluso en el caso de que se puedan abrir investigaciones paralelas sobre el mismo asunto o sobre cuestiones conectadas entre sí, cada cámara debe restringir su investigación a las competencias que le correspondan, sean las del Estado o las de la Comunidad Autónoma.
- b) No deben invadir la función jurisdiccional. No obstante, la investigación puede recaer sobre asuntos que estén siendo al mismo tiempo objeto de un procedimiento judicial, pero en todo caso la comisión parlamentaria debe limitarse a su finalidad propia, distinta a la de los órganos jurisdiccionales, lo cual le puede vedar entrar en determinados aspectos de los hechos investigados (principio de no interferencia).
- c) La doctrina suele señalar como límite a la actuación de las comisiones de investigación las materias clasificadas, esto es, las reguladas por la Ley 9/1968, de 5 de abril, de Secretos Oficiales. No obstante debemos

²²⁷ Suele considerarse a las comisiones de investigación como un modo de control sobre el ejecutivo; así María TORRES BONET, *Las Comisiones de Investigación, instrumentos de control parlamentario del Gobierno*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, pág. 111 y siguientes, considera que su ámbito material se restringe a las actuaciones del poder ejecutivo y de las administraciones independientes, y dentro de ellos a los titulares de cargos sometidos a responsabilidad política. No obstante, en la práctica se observa que también pueden tener otras utilidades. Una de las primeras comisiones de investigación que se crearon en el Parlamento de Navarra tuvo como objeto elaborar un dictamen sobre la ejecución del Presupuesto de la propia cámara del ejercicio de 1984. Este proceso de control del Parlamento sobre sí mismo concluyó con una condena y reprobación política del Pleno hacia la gestión de la Mesa (BOPN n.º 24, de 23 de julio de 1985).

²²⁸ TORRES BONET, *Las Comisiones...* citada, pág. 126 y siguientes.

²²⁹ GUDE FERNÁNDEZ, *Las Comisiones...* citada, pág. 207 y siguientes.

tener en cuenta para el caso del Parlamento de Navarra que tales materias clasificadas se refieren a "*asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado*", por lo cual quedan fuera del ámbito competencial de la Comunidad Foral. No es de aplicación pues, en este caso, el debate doctrinal existente en torno a los posibles límites de las comisiones de investigación de las Cortes Generales en el acceso y uso de información en cuanto a materias clasificadas²³⁰.

Aprobada la creación de una comisión de investigación la Mesa, previo acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces, dicta las normas sobre su composición, organización y funcionamiento. La propia comisión elabora su plan de trabajo, puede nombrar ponencias en su seno y requerir la presencia de cualquier persona para ser oída.

A diferencia de lo que sucede en las demás comisiones parlamentarias quienes son citados por una comisión de investigación, aunque sean personas particulares, están obligados a acudir²³¹. En caso contrario se arriesgan a ser acusados del delito tipificado en el art. 502 del Código Penal: "*Los que, habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaren de comparecer ante una Comisión de investigación de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, serán castigados como reos del delito de desobediencia. Si el reo fuera autoridad o funcionario público, se le impondrá además la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años*". Este mismo precepto castiga a quien falte a la verdad en su testimonio ante la comisión con una pena de prisión de seis meses a un año o multa de seis a doce meses.

Estos delitos fueron tipificados inicialmente por la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras; su art. 4 quedó derogado con la promulgación del Código Penal en 1995, que acogió el mismo régimen de sanción penal pero extendiéndolo también a las asambleas autonómicas. Esa Ley Orgánica sigue vigente en cuanto a la regulación del procedimiento para el requerimiento y la comparecencia ante las comisiones de investigación de las Cortes Generales. El procedimiento aplicable en el caso de las asambleas autonómicas, que constituye la "forma legal" a que alude el Código Penal, será el fijado en sus propios reglamentos²³².

²³⁰ El art. 10 de la Ley de Secretos Oficiales, redactado conforme a la Ley 48/1978, de 7 de octubre, dispone que "*la declaración de "materias clasificadas" no afectará al Congreso de los Diputados ni al Senado, que tendrán siempre acceso a cuanta información reclamen, en la forma que determinen los respectivos Reglamentos y, en su caso, en sesiones secretas*". Los reglamentos de esas cámaras no disponen nada sobre dicho acceso. Existe una "Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 11 de mayo de 2004, sobre secretos oficiales" (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie D, n.º 14, de 12 de mayo de 2004) que no prevé nada específicamente en cuanto a las comisiones de investigación.

²³¹ Véase Esteban GRECIET GARCÍA, *Posición constitucional de las Comisiones de investigación y protección de los derechos de los comparecientes*, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid* n.º 10, 2004.

²³² Rosario GARCÍA MAHAMUT, *Las comisiones parlamentarias de investigación en el derecho constitucional español*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, pág. 323.

En Navarra es el art. 62.4 RPN: “Las Comisiones de Investigación elaborarán un plan de trabajo y podrán nombrar Ponencias en su seno y requerir la presencia, por conducto de la Presidencia del Parlamento, de cualquier persona para ser oída. Los extremos sobre los que deba informar la persona requerida deberán serle comunicados con una antelación mínima de tres días”. No obstante para asegurar la asistencia y poder exigir, en su caso, la correspondiente responsabilidad penal, deberá incluirse el apercibimiento expreso previsto en el Código Penal sobre las sanciones en que pueden incurrir los citados.

Como señala GARCÍA MAHAMUT²³³, los derechos fundamentales de las personas citadas ante una comisión de investigación operan como límite de su actividad. Aunque el RPN no señale nada al respecto entre tales derechos no sólo deben considerarse los relativos a la intimidad, el honor y el secreto profesional, sino también los de asistencia letrada, a no declarar contra sí mismo y a guardar silencio.

Además de la facultad de solicitar la información y documentación que precise del Gobierno y de las Administraciones Públicas de Navarra que tienen todas las comisiones, las de investigación pueden acceder a la información protegida del registro de actividades e intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos. Las disposiciones del RPN han sido completadas por la Ley Foral 21/1994, de 9 de diciembre, que regula la obligación de comunicación de determinados datos de los altos cargos por la Hacienda Foral²³⁴.

Una vez finalizados sus trabajos de investigación, la comisión debe plasmar sus conclusiones en un dictamen que pasará a debate al Pleno, junto con los votos particulares que puedan formular los grupos parlamentarios,

²³³ GARCÍA MAHAMUT, *Las comisiones...* citada, pág. 239 y siguientes.

²³⁴ El artículo único de esta Ley Foral dispone lo que sigue: “El Departamento de Economía y Hacienda deberá proporcionar cuantas declaraciones tributarias, datos, informes y antecedentes obren en su poder, así como la documentación en la que, en su caso, se hayan materializado actuaciones de comprobación e investigación, que le sean requeridos por las Comisiones de Investigación a que se refiere el Reglamento del Parlamento de Navarra, siempre que concurran las condiciones siguientes:

Primera.-Que se refieran a personas que desempeñen o hubiesen desempeñado por elección o nombramiento alguno de los siguientes cargos:

a) Miembros del Gobierno de Navarra.
b) Miembros del Parlamento de Navarra.
c) Miembros electos de las Entidades Locales de Navarra.
d) Directores Generales de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral.
e) Miembros de los Gabinetes del Presidente y Consejeros del Gobierno y del Presidente del Parlamento de Navarra.
f) Titulares de puestos de trabajo de libre designación en los Organismos Autónomos y Entes Públicos de derecho privado dependientes de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, salvo aquellos que necesariamente deban proveerse entre funcionarios.
g) Titulares de puestos de trabajo de libre designación en las Entidades Locales de Navarra y en los Organismos Autónomos y Entes Públicos de derecho privado dependientes de las mismas, salvo aquellos que necesariamente deban proveerse entre funcionarios.
h) Presidentes, Directores Ejecutivos o equivalentes de las sociedades públicas de la Comunidad Foral y de las Entidades Locales de Navarra.

Segunda.-Que el objeto de la investigación tenga relación con el desempeño de aquellos cargos.

Tercera.-Que dichas Comisiones entendieran que sin tales datos, informes, antecedentes, expedientes y documentos no sería posible cumplir la función para la que fueron creadas”.

para ser aprobado o rechazado. Las conclusiones aprobadas por el Pleno se publican en el BOPN, junto con los votos particulares a petición de sus proponentes, y se notifican al Gobierno. No vinculan a los Tribunales ni afectan a las resoluciones judiciales, pero la Mesa del Parlamento puede dar traslado al Ministerio Fiscal para que impulse las acciones oportunas.

B. Otras comisiones especiales.

La Mesa, previa audiencia de la Junta de Portavoces, puede crear otras comisiones especiales y darles carácter mixto o conjunto respecto de las ya existentes así como, previo acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces, dictar las normas que regulen su composición, organización y funcionamiento (art. 63 RPN).

Tradicionalmente se ha venido creando en todas las legislaturas del Parlamento de Navarra, con esta o similar denominación, una Comisión Especial de Convivencia y Solidaridad Internacional de igual composición que las comisiones ordinarias²³⁵. Aparte de esta, no es práctica habitual la creación de comisiones especiales para realizar dictámenes o informes sobre asuntos concretos, como sucede en otras cámaras, ya que se prefiere utilizar para ello la figura de la ponencia en el seno de una comisión ordinaria que resulta una fórmula más ágil.

6.4. El Pleno.

6.4.1. *Composición y funcionamiento.*

Es el órgano constituido por todos los parlamentarios y que tiene atribuidas las funciones superiores de decisión. Además de sus miembros, que se sientan en el salón de sesiones distribuidos por grupos parlamentarios (salvo quienes pertenecen a la Mesa), a sus sesiones pueden asistir los miembros del Gobierno que han de tener un lugar reservado (art. 65 RPN); los usos parlamentarios imponen que sea la primera fila del hemiciclo.

Las sesiones son convocadas por el Presidente de acuerdo con la Mesa y previa audiencia de la Junta de Portavoces, por propia iniciativa o a solicitud de, al menos, dos grupos o una quinta parte de los parlamentarios (art. 64), incluyendo en todo caso el orden del día. La costumbre es celebrar dos o tres mensuales durante los periodos de sesiones. Como manda la tradición parlamentaria las sesiones están abiertas al público (art. 76), aunque quienes deseen asistir deben ser previamente autorizados por el Presidente (art. 65.3). No obstante se pueden celebrar sesiones secretas a decisión de la Mesa cuando se trate de cues-

²³⁵ En el momento presente y para la VII Legislatura regulada por acuerdo de la Mesa de 17 de septiembre de 2007 (BOPN n.º 10, de 21 de septiembre de 2007).

ciones concernientes al decoro de la cámara y de sus miembros o de la suspensión de algún parlamentario y para el debate de conclusiones de comisiones de investigación, y también por acuerdo de mayoría absoluta del Pleno a iniciativa de la Mesa, del Gobierno, de dos grupos o de la quinta parte de los miembros.

6.4.2. Funciones.

Las funciones que reglamentariamente le están atribuidas al Pleno son las siguientes:

A. De régimen interior.

- a) Declarar las situaciones de compatibilidad o incompatibilidad de los parlamentarios (art. 25).
- b) La suspensión de los derechos y deberes parlamentarios de los miembros del Parlamento por más de tres meses o en caso de reincidencia (arts. 27 y 117).
- c) Elección y remoción de miembros de la Mesa (art. 39).
- d) Creación de comisiones ordinarias (art. 60) y de investigación (art. 62); aprobación del dictamen de conclusiones de estas.
- e) Declaración de una sesión como secreta (art. 76).
- f) Aprobar la reforma del Reglamento (Disposición adicional sexta).

B. Legislativas.

- a) Debate y votación de las enmiendas de totalidad a proyectos de ley foral (art. 131).
- b) Toma en consideración de proposiciones de ley foral (art. 147).
- c) Debate y votación del dictamen aprobado en comisión sobre proyectos y proposiciones de leyes forales y aprobación final del texto (arts. 139, 144 y 147), salvo caso de delegación en comisión de la potestad legislativa plena (art. 158).
- d) Debate y aprobación de proyectos y proposiciones de ley foral en lectura única (art. 157).
- e) Debate y aprobación del proyecto de reforma del Amejoramiento del Fuero (art. 161).
- f) Debate y aprobación del proyecto de Convenio Económico (art. 170).
- g) Aprobar y remitir proposiciones de ley al Congreso de los Diputados (arts. 211 y 214).

C. De impulso y control de la acción de gobierno.

- a) Investidura del Presidente del Gobierno de Navarra (art. 173).
- b) Debate y votación de la cuestión de confianza (art. 175) y de la moción de censura (art. 177).
- c) Autorización al Gobierno para aprobar convenios con el Estado (art. 164) y con las Comunidades Autónomas (art. 166).
- d) Autorización al Gobierno para solicitar la delegación o transferencia de competencias estatales (art. 169).
- e) Debate derivado de las interpelaciones al Gobierno (art. 183).

- f) Recibir respuesta a preguntas orales al Gobierno (art. 189).
- g) Debate y votación de mociones (art. 196).
- h) Debatir comunicaciones, planes y programas del Gobierno y propuestas de resolución al respecto (arts. 198, 199 y 201).
- i) Celebrar el debate de política general sobre el estado de la Comunidad Foral (art. 200).

D. Nombramientos.

- a) Propuesta de candidatos para Magistrados del Tribunal Constitucional (art. 16 LOTC).
- b) Aprobación de ternas de candidatos para Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (art. 330.4 LOPJ).
- c) De los senadores que corresponden a la Comunidad Foral (art. 207).
- d) Del Presidente de la Cámara de Comptos (art. 209).
- e) Del Defensor del Pueblo (art. 210).
- f) De los miembros del Consejo Audiovisual de Navarra (art. 23 de la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio).
- g) De cinco miembros del Consejo de Navarra (art. 4 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo).
- h) De cinco miembros del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra (art. 9 de la Ley Foral 15/2008, de 2 de julio).
- i) De cinco miembros del Consejo General de Caja Navarra (art. 11 de los Estatutos de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Navarra).

E. Otras.

- a) Solicitar el asesoramiento de la Cámara de Comptos (art. 203).
- b) Debatir sobre el informe anual del Defensor del Pueblo (art. 205).
- c) Interposición de recursos de inconstitucionalidad contra leyes y actos con fuerza de ley (art. 212).

6.5. La Comisión Permanente.

Es un “órgano de continuidad” equivalente a la Diputación Permanente de otras cámaras²³⁶ que ejerce diversas funciones cuando los órganos parlamentarios que las tienen atribuidas no funcionan debido al final de la legislatura o de los períodos de sesiones.

²³⁶ El art. 78 de la Constitución, siguiendo una tradición que se remonta a la Constitución de 1812, dispone al respecto lo siguiente:

“1. En cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de veintiún miembros, que representarán a los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica.

2. Las Diputaciones Permanentes estarán presididas por el Presidente de la Cámara respectiva y tendrán como funciones la prevista en el artículo 73, la de asumir las facultades que correspondan a las Cámaras, de acuerdo con los artículos 86 y 116, en caso de que éstas hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato y la de velar por los poderes de las Cámaras cuando éstas no estén reunidas.

3. Expirado el mandato o en caso de disolución, las Diputaciones Permanentes seguirán ejerciendo sus funciones hasta la constitución de las nuevas Cortes Generales.

6.5.1. *Composición y funcionamiento.*

La Comisión Permanente está compuesta por la Mesa del Parlamento, que ejerce como Mesa de la comisión, y por los miembros de la Junta de Portavoces, bajo la presidencia del Presidente de la cámara, estando previsto que puedan asistir a sus sesiones los miembros del Gobierno (art. 66 RPN). Esta composición rompe, al igual que la denominación, lo que es costumbre en otros reglamentos parlamentarios, que suelen prever el nombramiento, junto a los miembros de la Mesa, de representantes de los grupos parlamentarios en número proporcional. El Parlamento de Navarra ha preferido la designación automática de los portavoces y la proporcionalidad se reserva para el procedimiento de toma de decisiones, que se realiza por el sistema de voto ponderado expresado por los miembros de la Junta de Portavoces. Sí que existe una designación por los grupos de hasta tres parlamentarios suplentes por cada uno, que reciben carácter permanente a partir de la disolución (lo que implica que junto con los titulares y los miembros de la Mesa mantienen el cargo hasta el día de la constitución de la nueva cámara, art. 28.4).

La convocatoria de las sesiones de la Comisión Permanente y la fijación del orden del día corresponde al Presidente. Puede producirse a solicitud de dos grupos parlamentarios o de los portavoces de los mismos que representen al menos una quinta parte de los parlamentarios.

6.5.2. *Funciones.*

La Comisión Permanente tiene atribuidas reglamentariamente y con carácter general las siguientes funciones (art. 67).

- a) En los casos de expiración del mandato del Parlamento puede ejercer "*por razones de extraordinaria y urgente necesidad*" todas sus funciones. Comprende incluso la potestad legislativa y la existencia de tal necesidad la ha de apreciar la propia Comisión²³⁷. En todo caso tras la celebración de elecciones y la constitución de la nueva cámara ha de dar cuenta al Pleno de los asuntos que hubiere tratado y de las decisiones adoptadas (art. 68).
- b) En los intervalos entre dos períodos de sesiones únicamente puede ejercer la iniciativa para la convocatoria de sesiones extraordinarias, una facultad que no se suele utilizar.

4. *Reunida la Cámara correspondiente, la Diputación Permanente dará cuenta de los asuntos tratados y de sus decisiones*".

Las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, por disposición de los Estatutos de Autonomía o de sus reglamentos, también disponen de una Diputación Permanente con similares funciones. El Amejoramiento del Fuero ha preferido la denominación de Comisión Permanente que figuró desde las primeras bases de negociación y que se recogió también en el Reglamento Provisional del Parlamento Foral de 1982, probablemente para evitar la coincidencia en el nombre con la Diputación Foral o Gobierno de Navarra.

²³⁷ Ejemplo arquetípico, las Leyes Forales 16/2007 y 17/2007, de 16 de mayo, que establecen medidas a favor de los afectados por las inundaciones producidas en Navarra durante los meses de marzo, abril y mayo de 2007, aprobadas por la Comisión Permanente una vez disuelto el Parlamento y convocadas elecciones.

Aunque no está previsto en el RPN en algunas ocasiones la Mesa adopta decisiones como "Mesa de la Comisión Permanente" tras la expiración del mandato y al margen de la Junta de Portavoces²³⁸.

6.6. La Administración Parlamentaria.

Una de las consecuencias típicas del principio de autonomía parlamentaria es la existencia de un aparato burocrático de apoyo propio, independiente y separado del resto de las instituciones públicas y que depende únicamente de la propia cámara. Es lo que se conoce como Administración Parlamentaria. Se trata de una organización instrumental para servir a las necesidades del poder legislativo de modo que pueda desarrollar con eficacia sus funciones, por lo que ha sido calificada como Administración medial²³⁹. Aunque las cámaras parlamentarias no tienen como función propia la de administrar, en aras de su independencia asumen la dirección de la Administración Parlamentaria, la cual tradicionalmente se rige por los reglamentos parlamentarios y las normas que los desarrollan. La Administración Parlamentaria se puede encuadrar doctrinalmente entre las Administraciones independientes. Si bien esta categoría se creó para catalogar organismos dotados de un régimen de neutralidad política e independencia frente al Gobierno, aunque encuadrados dentro del poder ejecutivo, luego se ha ampliado a otros organismos materialmente administrativos pero encuadrados en el poder legislativo o en el poder judicial.

Por buena parte de la doctrina que mantiene una concepción subjetivista de la Administración se impugna la idea de que la Administración Parlamentaria constituya realmente una Administración Pública, que pueda dictar actos administrativos o que se rija por el Derecho Administrativo²⁴⁰. Se suele aludir, además de a su incardinación en el poder legislativo y no en el ejecutivo, a su carácter meramente instrumental como si tal rasgo no fuera predicable de toda Administración²⁴¹. Sin embargo, de la Administración Parlamentaria son predicables las mismas notas definitorias que ofrece la Constitución en su

²³⁸ En algunos casos, no solamente actos de trámite sino incluso normativos. Así, el acuerdo de la Mesa de la Comisión Permanente de 16 de abril de 2003 aprobando una "Instrucción para la elaboración y mantenimiento del Inventario General de Bienes y Derechos del Parlamento de Navarra" (BOPN n.º 45, de 6 de mayo de 2003).

²³⁹ José Vicente GÓMEZ RIVAS, *La administración parlamentaria española, creación y consolidación*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2002, pág. 56.

²⁴⁰ Véase, entre otros autores, GARCÍA DE ENTERRÍA, *Curso...* citado, pág. 38 y siguientes, o Melba Luz CALLE MEZA, *Tipología de los actos parlamentarios sin valor de Ley y su control constitucional: Relaciones con la Teoría General de los Derechos Fundamentales*; Revista de las Cortes Generales n.º 49, 2000, pág. 180 y siguientes.

²⁴¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, *Curso...* citado, págs. 35-36, afirma que "la Administración Pública no es representante de la comunidad, sino una organización puesta a su servicio", que se trata de una "organización servicial de la comunidad" o que "la Administración es una organización instrumental, la cual actúa siempre ante el Derecho como un sujeto que emana actos, declaraciones, que se vincula por contratos, que responde con su patrimonio de los daños que causa, que es enteramente justiciable ante los Tribunales". Teniendo en cuenta que todo ello es hoy predicable de la Administración Parlamentaria no hay razón para no aplicar al caso el dicho según el cual "un ave que parece un pato, anda como un pato, nada como un pato y grazna como un pato, probablemente será un pato".

art. 103.1: *“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”*. Las únicas diferencias son que no depende del Gobierno (como tampoco lo hacen las Administraciones independientes típicas²⁴²), sino del Parlamento, y que la satisfacción de los intereses generales en este caso no pasa por una actividad dirigida directa y específicamente hacia los ciudadanos sino por el soporte al funcionamiento de las cámaras parlamentarias.

La Constitución hace algunas referencias a la Administración Parlamentaria referida a la de las Cortes Generales²⁴³. Su art. 72, además de atribuir a las cámaras (Congreso y Senado) las potestades reglamentaria y presupuestaria dispone que *“de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales”*; asimismo atribuye a los presidentes de ambas *“en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía”*. Algunos Estatutos de Autonomía también atribuyen a sus asambleas legislativas facultades al respecto; no así el Amejoramiento del Fuero, que guarda silencio. No obstante, doctrina y jurisprudencia concuerdan en que en todo caso es una materia sobre la que tienen competencia los parlamentos autonómicos y que ha de regularse en sus reglamentos y normas de desarrollo.

El RPN contiene una regulación muy parca de la Administración Parlamentaria. Su art. 69 señala que *“el Parlamento dispondrá de los medios personales y materiales necesarios para el desarrollo de sus funciones, especialmente de servicios técnicos, de documentación y de asesoramiento”*. En el art. 70 se remite el régimen y gobierno interior a las normas que apruebe la Mesa y se atribuye al Letrado Mayor la Secretaría General de la cámara y la jefatura de todo el personal y de los servicios dependientes del Parlamento. Por último, la Disposición Adicional Tercera prevé un Estatuto del Personal del Parlamento de Navarra aprobado mediante una disposición con fuerza de ley foral por la Comisión de Reglamento con competencia legislativa plena.

6.6.1. El personal del Parlamento.

La autonomía parlamentaria en esta materia presupone no sólo que el reclutamiento del personal se realiza sin control del ejecutivo sino que, además, es independiente de las restantes Administraciones Públicas, tanto respecto al ingreso como a la carrera o disciplina interna²⁴⁴.

²⁴² GARCÍA DE ENTERRÍA, *Curso...* citado, pág. 431 y siguientes, incluye entre ellas al Ente Público de Radio y Televisión, el Consejo de Seguridad Nuclear, el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Agencia de Protección de Datos, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones o las Universidades.

²⁴³ Véase Blanca CID VILLAGRASA, *Origen y evolución de la Administración Parlamentaria*, Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid n.º 5, 2001, sobre los orígenes y precedentes de la regulación constitucional.

A. Estatuto del Personal.

Como ya se ha señalado, la Constitución atribuye su regulación a las Cortes Generales para su personal propio, pero no dispone nada para las asambleas autonómicas. Actualmente la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que se aplica directamente al personal dependiente de las Administraciones Públicas y supletoriamente al resto de personal excluido de su ámbito de aplicación, en su art. 4 recoge expresamente que *“Las disposiciones de este Estatuto sólo se aplicarán directamente cuando así lo disponga su legislación específica al siguiente personal: a) Personal funcionario de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”*. No habiendo disposición alguna al respecto por el momento sólo cabe una aplicación supletoria.

En el momento de su constitución y puesta en marcha el Parlamento Foral contó con la adscripción provisional de personal funcionario cedido por la Diputación Foral en una situación no muy bien definida en cuanto a régimen jurídico. Posteriormente la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra dispuso que los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral que pasaran a prestar servicios al Parlamento de Navarra quedarían en la situación administrativa de servicios especiales, y en una disposición transitoria regularizaba la situación de los funcionarios que prestaban servicios en el Parlamento en el momento de su entrada en vigor al tiempo que disponía que mientras la cámara no aprobara el Estatuto del personal a su servicio se aplicarían supletoriamente las disposiciones contenidas en esa Ley Foral.

Junto a los funcionarios de la Diputación Foral adscritos al Parlamento pronto apareció otro personal reclutado directamente por éste. La primera convocatoria pública se realiza en febrero de 1980 para proveer dos plazas de *“traductor de euskara”* en régimen de contratación de servicios y posteriormente se convocarían plazas de letrados.

El régimen del personal del Parlamento no queda fijado hasta que por acuerdo de la Mesa de 27 de diciembre de 1983 se aprueba su primer *“Estatuto del régimen y gobierno interior”*²⁴⁵. Contiene un Título III que regula al personal al servicio del Parlamento y que está directamente inspirado por el estatuto contenido en la Ley Foral 13/1983 que hasta entonces se ha aplicado supletoriamente. Ordena el procedimiento para la adscripción de personal procedente de otras Administraciones, mientras que mediante una disposición adicional se establecía un plazo de treinta días para que el personal adscrito optara por la integración en el nuevo estatuto, por seguir en la misma situación o por la reincorporación a su

²⁴⁴ Esther SERRANO RUIZ, *Los funcionarios de la Administración parlamentaria en España*, Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid n.º 15, 2006.

²⁴⁵ BON n.º 11, de 23 de enero de 1984.

Administración de origen. Este estatuto, pese a que es objeto de varias modificaciones parciales, tiene una vida breve como consecuencia de una problemática aplicación a un colectivo donde se mezclaba personal propio y personal cedido por el Gobierno. Por acuerdo de la Mesa de 20 de enero de 1986 es sustituido por otro "Estatuto de Gobierno y Régimen Interior"²⁴⁶ que vuelve a regular tanto los órganos y el funcionamiento de la Administración Parlamentaria como el estatuto del personal, aunque este de forma mucho más breve. Desaparecen las referencias a los funcionarios adscritos, se hace ya claramente la opción por disponer de personal propio que queda clasificado en tres regímenes, funcionarios públicos, personal contratado y personal eventual, y al que con carácter general se declara de aplicación la Ley Foral 30/1983 y disposiciones de desarrollo con las particularidades que señale el estatuto parlamentario (que son mínimas) y las normas que establezca la Mesa.

La última y por ahora definitiva regulación de esta materia es el Estatuto del Personal del Parlamento de Navarra (EPPN) aprobado por la Comisión de Reglamento el 20 de marzo de 1991²⁴⁷. Tiene como causa directa la reforma del RPN que se aprueba el 29 de marzo de 1989 y que da una nueva redacción a la Disposición Adicional Cuarta por la cual se prevé que "los derechos, deberes, situaciones, funciones y competencias del personal al servicio del Parlamento serán los determinados en el Estatuto de Personal del Parlamento de Navarra que será aprobado mediante una disposición con fuerza de Ley Foral". Se recogía así la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, especialmente en Sentencia n.º 139/1988, de 8 de julio, en virtud de la cual el estatuto de los funcionarios es en todo caso una materia reservada a la ley (art. 103 de la Constitución) y las normas que regulan dicho estatuto para cualquiera de los poderes el Estado han de tener tal rango²⁴⁸. El Tribunal Supremo ya había llamado la atención al Parlamento de Navarra sobre el hecho de que la Mesa sólo tiene capacidad para aprobar normas reglamentarias, tal carácter tenía el Estatuto de Régimen y Gobierno Interior, mientras que la potestad legislativa recae únicamente en el Pleno y las comisiones parlamentarias²⁴⁹.

²⁴⁶ BON n.º 142, de 19 de noviembre de 1986.

²⁴⁷ BON n.º 46, de 12 de abril de 1991 (rectificado en n.º 53, de 26 de abril).

²⁴⁸ Afirma la STC n.º 139/1988 lo siguiente: "Si la Constitución ha establecido una reserva constitucional de ley para la regulación del estatuto de los funcionarios públicos y el acceso a la función pública y, por imperativo constitucional (art. 72.1 de la Constitución), esa regulación, en el caso de los funcionarios al servicio de las Cortes Generales, queda reservada al Estatuto del Personal de las Cortes Generales adoptado de común acuerdo por ambas Cámaras, resulta convincente que ese Estatuto, en cuanto a su posición normativa en el sistema de fuentes, a la Ley habrá de equipararse. Si el Estatuto en cuestión fuese una simple norma reglamentaria de categoría inferior a la Ley, la propia reserva constitucional de Ley en la materia funcional quebraría (al menos en relación a los funcionarios al servicio de las Cortes) de manera que, a juicio del Tribunal Supremo -que debe compartirse-, la estricta lógica del sistema aboca a que el Estatuto del Personal de las Cortes Generales no pueda ser calificado como norma de categoría inferior a la Ley".

²⁴⁹ Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 26 de enero de 1988 (RJ 1988/363).

Con la aprobación del EPPN se desliga la materia de personal de las normas de gobierno y régimen interior; éstas, que no tienen rango legal, seguirán siendo elaboradas por la Mesa, mientras que la aprobación del estatuto se atribuye a la Comisión de Reglamento. Inicialmente tal competencia le fue expresamente delegada por el Pleno mediante acuerdo de 14 de marzo de 1991; a partir de 1995 se añade a la Disposición Adicional Tercera (anteriormente Cuarta) del RPN un apartado segundo en virtud del cual *“Corresponde a la Comisión de Reglamento, con competencia legislativa plena, la aprobación del referido Estatuto del Personal”*.

El EPPN de 1991 sigue vigente con tres modificaciones parciales aprobadas mediante acuerdos de 30 de septiembre de 1993, 12 de noviembre de 2001 y 25 de mayo de 2009²⁵⁰. En buena medida, el estatuto del personal es común con el de las restantes Administraciones Públicas de Navarra. La Disposición Adicional Segunda prevé que en todo lo no previsto se aplicará la Ley Foral 13/1983 (remisión que hoy debe hacerse al Texto Refundido del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, TREP) y supletoriamente la normativa de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral.

El EPPN se aplica, además de al personal dependiente directamente del Parlamento, también a los siguientes colectivos:

- a) Al personal de la Cámara de Comptos, según establece la Disposición Adicional Sexta del EPPN, en todo lo que no se oponga a la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de dicha institución. En realidad esta norma apenas contiene normas sobre personal salvo la previsión específica de contar con Auditores y Letrados seleccionados por concurso-oposición (que incluye un período selectivo de formación y prácticas de un año) entre quienes estén en posesión de los títulos académicos de Profesor Mercantil, Licenciado en Derecho o Licenciado en Ciencias Económicas o Empresariales, los primeros, y de Licenciado en Derecho los segundos, y de Técnicos de Auditoría seleccionados por oposición o por concurso-oposición entre titulados de grado medio o equivalente. En todo lo demás, pues, se aplica el EPPN.
- b) Al personal dependiente del Defensor del Pueblo. La Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, que regula esta institución, prevé en su art. 40 la aplicación del EPPN tanto al personal eventual nombrado libremente por el Defensor como al resto del personal, que *“será personal de plantilla de las Cortes de Navarra correspondiéndole a aquel su asignación de destino, el poder disciplinario, excepto la separación del servicio, y los demás actos relativos a su situación laboral o funcional”*.

²⁵⁰ BOPN n.º 37, de 8 de octubre de 1993, n.º 120, de 22 de noviembre de 2001, y n.º 54, de 3 de junio de 2009, respectivamente.

Debido a que las diferencias del EPPN respecto del régimen del resto del personal al servicio de las Administraciones Públicas son escasas, en los siguientes apartados se analizan únicamente algunas de esas peculiaridades²⁵¹.

B. Cuerpos de funcionarios.

A diferencia de la Administración de la Comunidad Foral, que ha ido aplazando *sine die* la clasificación en cuerpos o escalas de sus funcionarios que estaba prevista en la Disposición Adicional Quinta de la Ley Foral 30/1983, y por ello cuenta con un sistema prácticamente puro de puestos de trabajo²⁵², los funcionarios del Parlamento se hallan clasificados en los siguientes cuerpos:

- a) Cuerpo de Letrados. Les corresponden las funciones de asesoramiento jurídico y técnico a los órganos de la cámara, la redacción de resoluciones, informes, dictámenes y actas, la representación y defensa del Parlamento ante los órganos jurisdiccionales y el Tribunal Constitucional y funciones de estudio y propuesta de nivel superior.
- b) Cuerpo de Técnicos. Tienen atribuida la realización de aquellas tareas profesionales o directivas para cuyo ejercicio se requiera título universitario de Licenciado o Diplomado y no estén asignadas a otros funcionarios del Parlamento de Navarra. Se compone de dos escalas: de Técnicos Superiores y de Técnicos Diplomados.
- c) Cuerpo de Administrativos. Se le atribuye el desempeño de las tareas de ejecución, auxiliares y de trámite, asistencia administrativa a los órganos de la cámara así como los trabajos de mecanografía, archivo, cálculo elemental, teneduría de libros contables y otros similares.
- d) Cuerpo de Transcritores. Les corresponde la transcripción de las sesiones de los órganos del Parlamento, publicaciones, así como trabajos de mecanografía, archivo y otros similares.
- e) Cuerpo de Oficiales Técnicos. Les corresponde el desempeño de las tareas propias de su formación y nivel dentro del ámbito de prestación de servicios cualificados.
- f) Cuerpo de Ujieres. Tienen atribuidas las tareas de vigilancia y custodia en el interior de la sede parlamentaria, reproducción, transporte y distribución de documentos, mantenimiento de las dependencias, atención de teléfono y similares.

²⁵¹ Sobre el régimen general véase la obra colectiva dirigida por Francisco Javier ENÉRIZ OLAECHEA, *Derecho de la función pública de Navarra*, Colección Pro Libertate n.º 8, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2005. Su capítulo XIX, elaborado por Pablo DIEZ LAGO, aborda *El personal del Parlamento de Navarra*.

²⁵² Las únicas excepciones corresponden a la Policía Foral, las Policías locales y los Servicios de Extinción de Incendios cuyo régimen (Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra, y Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de Protección Civil y Atención de Emergencias de Navarra) sí se corresponde con un sistema de cuerpos.

C. Ingreso y selección.

El ingreso de los funcionarios se rige por la norma común de la oposición o concurso-oposición. La convocatoria requiere únicamente la existencia de vacante en plantilla que esté dotada presupuestariamente. Esto es, no existe la oferta de empleo anual establecida con carácter general para las Administraciones Públicas. Para el ingreso en cada uno de los cuerpos se exige la titulación siguiente:

- a) Título de Licenciado en Derecho para el ingreso en el Cuerpo de Letrados.
- b) Título de Licenciado o Arquitecto, Ingeniero Técnico, Diplomado Universitario, Arquitecto Técnico o Formación Profesional de Tercer Grado para el ingreso en el Cuerpo de Técnicos.
- c) Título de Bachiller Superior, Formación Profesional de Segundo Grado o equivalente para el ingreso en los Cuerpos de Administrativos, de Transcriptoros y de Oficiales Técnicos.
- d) Título de Graduado Escolar, Formación Profesional de Primer Grado o equivalente para el ingreso en el Cuerpo de Ujieres.

En el caso del personal temporal las previsiones del EPPN se han desarrollado en un "Reglamento sobre contratación de personal, con carácter temporal, al servicio del Parlamento de Navarra"²⁵³. Los contratos se realizan en régimen administrativo y la selección según los principios de publicidad, mérito y capacidad mediante a) listas "de formación" de los propios funcionarios del Parlamento; b) listas de opositores aprobados sin plaza; c) listas de aspirantes elaboradas mediante convocatoria pública; d) listas de aspirantes constituidas a través del Servicio Navarro de Empleo; e) listas de la Administración de la Comunidad Foral, si no existieran las anteriores.

D. Promoción y carrera administrativa.

Los funcionarios del Parlamento, por remisión a la regulación general del TREP, se clasifican en los mismos niveles (del A al E, con la salvedad de que en la práctica no existe este último) y gozan de la misma carrera administrativa que el resto de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral²⁵⁴. Esto es, tienen la posibilidad de ascender de nivel y también de categoría dentro de cada nivel. En principio la carrera administrativa se desarrolla dentro de la Administración Parlamentaria, comprendiendo a

²⁵³ Acuerdo de la Mesa de 13 de abril de 1999 (BOPN n.º 30, de 19 de abril de 1999), modificado por acuerdos de 6 de septiembre de 2004 (BOPN n.º 75, de 13 de septiembre de 2004) y de 20 de abril de 2009 (BOPN n.º 34, de 24 de abril de 2009).

²⁵⁴ Ver al respecto Gabriel CASAJÚS GABARI, *La clasificación de los funcionarios públicos (niveles y grados). Derechos y deberes. La carrera administrativa*, en *Derecho de la función pública de Navarra* dirigida por Francisco Javier ENÉRIZ OLAECHEA, Colección Pro Libertate n.º 8, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2005.

los órganos dependientes de la misma (Cámara de Comptos y Defensor del Pueblo), pero se puede extender también a la Administración de la Comunidad Foral en virtud de lo que establece la Disposición Adicional Octava del TREP: *“La movilidad por promoción de nivel así como la movilidad horizontal se aplicarán entre el Parlamento de Navarra y la Administración de la Comunidad Foral. A tal fin los funcionarios del Parlamento de Navarra podrán participar en los concursos de traslado y en las pruebas selectivas de ingreso en turno restringido que realice la Administración de la Comunidad Foral”*²⁵⁵. Existe también un *“Reglamento sobre movilidad horizontal interna de los funcionarios del Parlamento de Navarra”*²⁵⁶ en cuya virtud con carácter previo a la convocatoria de concursos de traslado se convoca un proceso de movilidad interna en el que se ofertan las vacantes existentes a los funcionarios del Parlamento; es decir, se les da preferencia para elegir vacantes respecto de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral que pudieran llegar por la vía ordinaria a cubrir las plazas restantes.

Una peculiaridad de los funcionarios sujetos al EPPN es el régimen de ascenso de grado, cuyos efectos son meramente retributivos. Al igual que el resto de los funcionarios y de acuerdo con las disposiciones del TREP en el momento de ingreso son encuadrados en el grado 1 y pueden ir ascendiendo hasta el 7. Según el art. 16 del TREP el ascenso se realiza, con el requisito de permanecer como mínimo dos años y como máximo ocho años en cada grado, en parte por orden de antigüedad y en parte por concurso de méritos, pero tal sistema nunca se ha llegado a aplicar sino que quedó suspendido *“provisionalmente”* a partir de 1990²⁵⁷ y ha quedado reemplazado de hecho por lo que establece la actual Disposición Transitoria Cuarta: se asciende automáticamente transcurridos 6 años y 7 meses de antigüedad en el grado inmediatamente inferior. En el caso del EPPN el ascenso de grado se realiza por la permanencia durante solamente cinco años en un mismo grado (salvo lógicamente en el grado 7).

²⁵⁵ El Tribunal Superior de Justicia de Navarra en Sentencia de 15 de mayo de 1995 (RJCA 1995/193) precisó que *“la movilidad prevista en la disposición adicional octava de refrendado texto refundido debe ser entendida entre los funcionarios del Parlamento, de la Administración y de la Cámara de Comptos, aplicable a éstos por extensión de la normativa del Estatuto de Personal del Parlamento de Navarra al funcionamiento de la Cámara de Comptos, movilidad que podrá darse en cualquier dirección y o sentido y que permitirá un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y una mayor racionalidad en su explotación”*. No obstante, debe de tenerse en cuenta que la posible movilidad de los funcionarios del Parlamento hacia la Administración de la Comunidad Foral no se plantea en términos recíprocos para los funcionarios de esta; en virtud del art. 26 EPPN sólo pueden acceder a los concursos de traslado convocados por el Parlamento, pero no a los turnos restringidos de promoción.

²⁵⁶ Acuerdo de la Mesa de 18 de octubre de 1999 (BOPN n.º 14, de 29 de octubre de 1999), modificado por acuerdos de 10 de diciembre de 2003 (BOPN n.º 30, de 11 de diciembre de 2003) y de 27 de marzo de 2006 (BOPN n.º 28, de 3 de abril de 2006).

²⁵⁷ Disposición Adicional Cuarta de la Ley Foral 5/1990, de 27 de junio, por la que se modifica el Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y se regula la integración en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra del personal a transferir de la Administración del Estado, y Disposición Adicional Primera de la Ley Foral 9/1992, de 23 de junio, de Presupuestos Generales de Navarra para 1992.

E. Provisión de puestos de trabajo.

La provisión de puestos de trabajo es la materia que más pormenorizadamente ha sido regulada para el personal del Parlamento, ya que además del Capítulo V del EPPN cuenta con un “Reglamento de provisión de puestos de trabajo en el Parlamento de Navarra mediante concurso de traslado²⁵⁸”.

Se establecen dos sistemas de provisión de vacantes, el concurso de méritos y la libre designación, correspondiendo a la Mesa acordar en qué casos se aplica uno u otro, y cabe también una designación interina por un plazo máximo de un año. Cuando se procede a la convocatoria de concurso pueden participar, además de los funcionarios del Parlamento, los de la Cámara de Comptos (cabén incluso convocatorias conjuntas) y de la Administración de la Comunidad Foral que cumplan los requisitos exigidos y ocupen puestos de trabajo con funciones similares (en el caso de Letrado se exigen el desempeño de puestos de equivalente categoría y funciones homólogas durante tres años).

Además de valorarse los servicios prestados en las Administraciones Públicas, la formación, docencia e investigación y otros méritos, los concursos incluyen una prueba práctica eliminatoria sobre el contenido y funciones del puesto de trabajo y sobre conocimiento del Parlamento de Navarra. Si el concurso está abierto a funcionarios que ocupen diferentes puestos de trabajo se incluye también un informe psicotécnico sobre la adecuación de cada aspirante al puesto convocado.

F. Situaciones administrativas.

El EPPN en su art. 15 regula las mismas situaciones que el TREP: servicio activo, servicios especiales, excedencia (voluntaria, especial y forzosa) y suspensión, aunque añade otra específica: la expectativa de destino. Se hallan en esta los funcionarios respecto de los cuales sea imposible acordar el reingreso al servicio activo por ausencia de plaza vacante cuando finaliza la situación de excedencia voluntaria. El funcionario tiene derecho a percibir las retribuciones personales básicas y la ayuda familiar así como el cómputo a todos los efectos del tiempo que permanezca en tal situación, quedando a disposición del Parlamento para el desempeño de funciones de suplencia o sustitución propios del nivel a que pertenezca. Se introdujo esta situación, existente en la normativa estatal de función pública pero no en la foral²⁵⁹, debido al reducido tamaño de la Administración Parlamentaria²⁶⁰.

²⁵⁸ Acuerdo de la Mesa de 26 de febrero de 2007 (BON 45, de 11 de abril de 2007).

²⁵⁹ La situación de expectativa de destino estaba regulada en el art. 29 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Ha desaparecido de entre las reguladas expresamente por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público; no obstante su art. 85.2 dispone que “Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto podrán regular otras situaciones administrativas de los funcionarios de carrera, en los supuestos, en las condiciones y con los efectos que en las mismas se determinen,

Otra peculiaridad del EPPN es el régimen de servicios especiales para los funcionarios que desarrollen actividades para su formación, perfeccionamiento o de investigación. La misma previsión se hace también en el TREP y se ha desarrollado por Decreto Foral²⁶¹, pero el Parlamento ha procedido a un desarrollo propio mediante un “Reglamento de desarrollo del art. 17.2 del Estatuto del Personal del Parlamento de Navarra” aprobado por la Mesa por acuerdo de 21 de junio de 1994²⁶² y modificado posteriormente por acuerdos de 24 de junio de 2004²⁶³ y de 6 de febrero de 2006²⁶⁴. A diferencia de la regulación aplicable a la Administración de la Comunidad Foral se prevé la declaración de la situación de servicios especiales no solamente para el desempeño temporal de puestos de trabajo dentro del propio Parlamento sino también para actividades fuera del mismo. La duración es de veinticuatro meses prorrogables doce más si no hay otros aspirantes al mismo puesto en período de formación (en la Administración de la Comunidad Foral la duración es anual y prorrogable hasta seis años). Cuestión específica de la regulación del Parlamento es que los puestos de trabajo de nivel C con carácter previo a su contratación temporal se deben ofrecer en formación a los propios funcionarios, mientras que en el caso de los restantes queda a la libre decisión de la Mesa, mientras que para la Administración de la Comunidad Foral la oferta tiene carácter general²⁶⁵.

G. Retribuciones.

La estructura de las retribuciones del EPPN es la misma que con carácter general se regula en el TREP con la única salvedad de que entre las retribuciones complementarias no figura la de puesto directivo pero su art. 30 incluye un “complemento específico” de hasta el 35 % del sueldo inicial que se puede asignar reglamentariamente a los puestos de tra-

cuando concurra, entre otras, alguna de las circunstancias siguientes: a) Cuando por razones organizativas, de reestructuración interna o exceso de personal, resulte una imposibilidad transitoria de asignar un puesto de trabajo o la conveniencia de incentivar la cesación en el servicio activo. b) Cuando los funcionarios accedan, bien por promoción interna o por otros sistemas de acceso, a otros cuerpos o escalas y no les corresponda quedar en alguna de las situaciones previstas en este Estatuto, y cuando pasen a prestar servicios en organismos o entidades del sector público en régimen distinto al de funcionario de carrera”.

²⁶⁰ Según la plantilla orgánica aprobada por la Mesa el 22 de junio de 2009 (BOPN n.º 67, de 26 de junio de 2009), existe un total de 60 puestos de trabajo de funcionario, 5 de ellos en la oficina del Defensor del Pueblo, y 22 puestos de personal eventual, 6 de ellos en la oficina del Defensor del Pueblo. Además, 37 funcionarios y 2 eventuales en la plantilla de la Cámara de Comptos aprobada por resolución de su Presidente de 15 de junio de 2009 (BOPN n.º 67, de 26 de junio de 2009).

²⁶¹ Inicialmente por Decreto Foral 240/1992, de 29 de junio, sustituido posteriormente por Decreto Foral 96/1997, de 14 de abril, que desarrolla parcialmente el art. 24.2 del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para facilitar la formación y el perfeccionamiento profesional.

²⁶² BOPN n.º 42, de 23 de junio de 1994.

²⁶³ BOPN n.º 73, de 4 de julio de 2002.

²⁶⁴ BOPN n.º 10, de 13 de febrero de 2006.

²⁶⁵ Mediante Sentencia de 13 de febrero de 2007 el Tribunal Superior de Justicia de Navarra declaró nulo el art. 2.3 del citado Reglamento que deja al arbitrio de la Mesa la oferta para los puestos de niveles distintos al C. La Sentencia no es firme al estar recurrida en casación ante el Tribunal Supremo, no obstante la aplicación del precepto anulado ha quedado provisionalmente suspendida por acuerdo de la Mesa de 17 de septiembre de 2007 (BOPN n.º 10, de 21 de septiembre de 2007).

bajo que en su desempeño requieran una disponibilidad o dedicación habituales, o condición particular de dificultad o responsabilidad, y que es incompatible con la percepción de compensaciones económicas por horas extraordinarias.

H. Competencias en materia de personal.

Según resulta de las disposiciones tanto del RPN como del EPPN los órganos con competencias en materia de gestión del personal son la Mesa y el Letrado Mayor.

La Mesa ejerce las siguientes funciones: a) el desarrollo normativo del EPPN, oída la Junta de Personal; b) la aprobación de la plantilla orgánica, previo informe de la Junta de Personal, y de la relación de funcionarios; c) la concesión de licencias no retribuidas por asuntos propios²⁶⁶; y d) la imposición de sanciones por faltas graves y muy graves.

El Letrado Mayor o Secretario General tiene atribuidas las funciones siguientes: a) la adscripción de los funcionarios a una plaza determinada; b) la imposición de sanciones por faltas leves; c) dictar disposiciones de desarrollo del Reglamento de desarrollo del art. 17.2 EPPN; d) conceder vacaciones, licencias y permisos²⁶⁷; e) en general, la aplicación de la normativa y el ejercicio de las competencias que no se atribuyan a otro órgano.

La Ley Foral 19/1984 atribuye a la Cámara de Comptos competencia exclusiva en todo lo concerniente a su gobierno, régimen interior y personal a su servicio, con la salvedad de que el órgano competente en la determinación de las vacantes y de las retribuciones es la Mesa del Parlamento. Estas funciones están delegadas por la Mesa en favor del Presidente de la Cámara de Comptos²⁶⁸, que también ejerce la jefatura superior del personal y las facultades sobre nombramiento y contratación, así como la adecuación de las normas del EPPN a las necesidades de la institución. Por su parte el Secretario General de la Cámara de Comptos tiene atribuido el ejercicio directo de la jefatura del personal.

Por su parte la Ley Foral 4/2000 atribuye al Defensor del Pueblo, además del nombramiento de sus asesores y en relación con su personal la asignación de destino, el poder disciplinario, excepto la separación del servicio, y los demás actos relativos a su situación laboral o funcional. Sus disposiciones han sido desarrolladas por el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor/Defensora del Pueblo aprobado por la Mesa del Parlamento el 21 de noviembre de 2005²⁶⁹, y que le atribuye

²⁶⁶ Art. 14 del Reglamento de vacaciones, licencias y permisos de los funcionarios del Parlamento de Navarra aprobado por acuerdo de la Mesa de 2 de marzo de 2009 (BOPN n.º 16, de 6 de marzo de 2009).

²⁶⁷ Art. 3 del Reglamento mencionado en la nota anterior, salvo las licencias no retribuidas a que se refiere la misma.

²⁶⁸ Acuerdo de la Mesa de 23 de enero de 1985 (BOPN n.º 23, de 20 de febrero de 1985).

²⁶⁹ BON n.º 153, de 23 de diciembre de 2005. Ha sido objeto de dos modificaciones puntuales: de 12 de febrero de 2007 (BON n.º 26, de 28 de febrero de 2007) y de 27 de diciembre de 2007 (BON n.º 31, de 7 de marzo de 2008).

las siguientes funciones: a) nombrar y cesar al Adjunto/Adjunta (previa conformidad de la Comisión de Régimen Foral del Parlamento), a los asesores, al resto de personal eventual y al Secretario General; b) proponer la plantilla del personal; c) la selección, nombramiento y provisión de los puestos de trabajo por delegación de la Mesa; d) ejercer la jefatura de personal y la potestad disciplinaria, incluyendo la imposición de sanciones salvo la de separación del servicio, correspondiéndole en este caso la propuesta a la Mesa.

Las resoluciones de la Mesa en materia de personal son recurribles en reposición ante la misma en el plazo de un mes. Las del Presidente²⁷⁰ y del Letrado Mayor son recurribles en alzada ante la Mesa en igual plazo. Las resoluciones del Presidente de la Cámara de Comptos en aquellas materias de personal que le hubiesen sido delegadas por la Mesa serán también recurribles ante ella (no se dispone nada al respecto del Defensor del Pueblo, aunque parece razonable la misma solución). Los acuerdos resolutorios de esos recursos son susceptibles de recurso contencioso-administrativo, que conforme a la ley reguladora de esta jurisdicción se interpondrá ante la sala correspondiente del Tribunal Superior de Justicia de Navarra²⁷¹. También son recurribles directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa las resoluciones sancionadoras del Defensor del Pueblo.

6.6.2. Los Servicios del Parlamento.

Tradicionalmente la Administración Parlamentaria suele integrarse por unos órganos superiores de carácter político (Presidente y Mesa) y otros órganos de carácter técnico servidos por funcionarios o empleados públicos. Es a estos segundos a los que se refiere el RPN en su art. 69 como "*servicios técnicos, de documentación y de asesoramiento*". Ya se han analizado con anterioridad, en el apartado 6.1 de este trabajo, las funciones del Presidente y de la Mesa; a continuación se pasa a describir los órganos de carácter técnico o servicios del Parlamento.

El ROAP establece la estructura de la Administración Parlamentaria en base a varios servicios que dependen de la Secretaría General encomendada al Letrado Mayor, el cual es nombrado discrecionalmente por la Mesa de entre los letrados de la cámara (art. 70 RPN).

Al Letrado Mayor se atribuye, bajo la dirección del Presidente, la jefatura de todo el personal, de las dependencias y de los servicios, así como dirección de

²⁷⁰ El EPPN hace previsión sobre los recursos contra las resoluciones del Presidente pero en realidad no le atribuye ninguna competencia en materia de personal salvo la de nombramiento del personal eventual.

²⁷¹ Art. 10.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: "*Las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia conocerán en única instancia de los recursos que se deduzcan en relación con: (...) c) Los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, en materia de personal, administración y gestión patrimonial*".

la asistencia, apoyo y asesoramiento jurídico, técnico y administrativo de los órganos de la cámara, y específicamente las siguientes funciones:

- a) La jefatura y dirección de los Servicios Jurídicos de la cámara.
- b) La asistencia técnica y el asesoramiento jurídico a la Mesa, a la Junta de Portavoces, al Pleno y al Presidente, en el ejercicio de sus funciones, así como a las Comisiones a las que asista.
- c) La redacción, con la supervisión y autorización de uno de los Secretarios y el visto bueno del Presidente, de las actas de las sesiones plenarias, de la Mesa y de la Junta de Portavoces.
- d) La expedición, con el visto bueno del Presidente, de las certificaciones de la documentación de los distintos órganos del Parlamento.
- e) El cuidado, bajo la dirección del Presidente, de la adecuada ejecución de los acuerdos de la Mesa y de los restantes órganos de la cámara.
- f) La autorización de las acreditaciones de los Parlamentarios, así como de los funcionarios y personal al servicio de la cámara.
- g) La coordinación, bajo la dirección del Presidente, de la actividad parlamentaria reglamentariamente establecida.
- h) La remisión al Servicio de Prensa, Publicaciones y Protocolo de los documentos que deban publicarse en el «Boletín Oficial del Parlamento de Navarra», así como determinar su orden de prelación.
- i) La expedición de los certificados de asistencia a los actos parlamentarios de los Parlamentarios Forales, así como de los certificados relativos al personal al servicio de la cámara.
- j) La inspección del funcionamiento de los servicios de la cámara.
- k) Cualesquiera otras funciones que la Mesa y su Presidente le encomienden y las que reglamentariamente tuviese asignadas.

Del Letrado Mayor también depende la Secretaría de la Mesa y Junta de Portavoces, órgano de apoyo cuyo titular es un funcionario del Cuerpo de Administrativos designado por el propio Letrado Mayor. El Letrado Mayor con autorización de la Mesa puede delegar funciones de dirección y coordinación de los servicios en los Letrados.

A. Los Servicios Jurídicos.

Están integrados por los Letrados del Parlamento, dirigidos y coordinados directamente por el Letrado Mayor, aunque se reconocen los principios de libertad de conciencia e independencia profesional en su actuación. Se les asignan las siguientes funciones específicas:

- a) La asistencia y el asesoramiento técnico-jurídico a las Comisiones, sus Mesas y Ponencias, redactando los correspondientes informes y dictámenes y recogiendo, en la forma que proceda, los acuerdos adoptados.
- b) La asistencia a las sesiones de la Mesa y de la Junta de Portavoces, así como a las del Pleno de la cámara, en sustitución o en apoyo del Letrado Mayor.

- c) La redacción de las actas de las sesiones a las que asistan, de conformidad con el Reglamento de la cámara.
- d) La elaboración de los dictámenes o informes jurídicos sobre cuestiones parlamentarias o asuntos administrativos que les sean encomendados por la Mesa o el Letrado Mayor.
- e) La elaboración de estudios y propuestas de índole jurídica.
- f) La dirección y supervisión de los trabajos preparatorios de la actividad parlamentaria de las Comisiones y de sus respectivas Ponencias.
- g) La supervisión de la tramitación de los acuerdos que se adopten en las Comisiones a las que asistan.
- h) El cuidado y supervisión de los textos aprobados por los órganos parlamentarios a los que asistan que deban ser publicados en el Boletín Oficial de la cámara.
- i) La representación y defensa de la cámara ante los órganos judiciales y ante el Tribunal Constitucional.
- j) Cualesquiera otras tareas de asesoramiento o asistencia jurídica que les fueran encomendadas por la Mesa, por el Presidente o por el Letrado Mayor.

B. Los Servicios Generales.

A los Servicios Generales están adscritos funcionarios de los Cuerpos de Técnicos, de Administrativos, de Oficiales Técnicos y de Ujieres bajo la dirección de un Jefe Técnico Administrativo. Les corresponde con carácter general la gestión y control en materia de régimen interior y personal así como la asistencia y apoyo a los órganos de la cámara y a sus restantes servicios. Específicamente tienen atribuidas las siguientes funciones:

- a) La elaboración de propuestas relativas a su propia organización y funcionamiento.
- b) La gestión del Registro General y la distribución de los documentos parlamentarios.
- c) La asistencia administrativa a los órganos de la cámara: convocatorias, órdenes del día, traslados, seguimiento de la ejecución de sus acuerdos y transcripción de sus actas, bajo la supervisión del Letrado Mayor o del Letrado correspondiente.
- d) La organización, seguimiento, custodia y conservación de los expedientes parlamentarios y administrativos, actas y demás documentos hasta su remisión al Archivo de la cámara.
- e) La organización y dirección de las tareas de los Ujieres, en orden a la asistencia a los órganos de la cámara y a los servicios de la misma.
- f) El mantenimiento, vigilancia y conservación de los edificios, dependencias e instalaciones de la cámara.
- g) La gestión de los asuntos referentes a la situación de los parlamentarios forales, y el traslado al Servicio de Intervención y Asuntos Económicos de los datos precisos para el abono de las dietas y demás conceptos que aquellos devenguen en el ejercicio de sus funciones.
- h) La recepción de las credenciales de los parlamentarios forales y la expedición de sus acreditaciones, con la autorización del Secretario General.

- i) La gestión de los asuntos de personal: los referentes a su registro, convocatoria de pruebas selectivas, promoción interna, reconocimiento de servicios, situaciones administrativas, régimen de la Seguridad Social u otros sistemas de previsión o asistencia social; así como la tramitación de sus acreditaciones, vacaciones, permisos y licencias.
- j) El traslado al Servicio de Intervención y Asuntos Económicos de la situación del personal al servicio de la cámara y los datos precisos para la formalización de pagos y nóminas.
- k) La tramitación de los expedientes de contratación de obras, servicios y suministros y la gestión del patrimonio del Parlamento.
- l) La planificación y gestión de las infraestructuras y aplicaciones informáticas necesarias para el correcto desarrollo de los procedimientos a través de los que se desarrolla la actividad del Parlamento.
- m) La adquisición, implantación, mantenimiento y desarrollo de las referidas infraestructuras y aplicaciones informáticas con los medios propios o externos que sean precisos.
- n) Garantizar la seguridad de los sistemas informáticos del Parlamento y el acceso a los mismos por sus usuarios.
- ñ) La formación y atención a los Parlamentarios Forales, funcionarios y personal de los Grupos Parlamentarios, en lo relativo al uso de los equipos y al funcionamiento de las aplicaciones informáticas.
- o) Gestionar el soporte informático para la difusión exterior de la información.
- p) Cualesquiera otras tareas derivadas del funcionamiento de los órganos parlamentarios, o que les sean encomendadas, en relación con el ejercicio de sus funciones, por el Presidente, la Mesa, el Letrado Mayor o los Letrados.

Además del Jefe de los Servicios Generales se establece la figura del Ujier Mayor, designado por la Mesa mediante concurso de méritos entre funcionarios del Cuerpo de Ujieres por un período de seis años y que está al cargo de las funciones e) y f) del párrafo anterior.

C. El Servicio de Prensa, Publicaciones y Protocolo.

El Servicio de Prensa, Publicaciones y Protocolo tiene adscritos funcionarios de los Cuerpos de Técnicos, de Administrativos y de Transcritores bajo la dirección de un Jefe del Servicio. Le corresponden las siguientes funciones:

- a) La elaboración de propuestas relativas a su propia organización y funcionamiento.
- b) Facilitar a los medios de comunicación social la información sobre las actividades de los órganos de la cámara, siguiendo las instrucciones de la Mesa, y establecer relaciones permanentes con los representantes de dichos medios.
- c) Acreditar a los representantes de los medios de comunicación para asistir a las sesiones de la cámara, siguiendo las instrucciones de la Mesa, y controlar que las grabaciones gráficas y sonoras de las sesiones se realicen con la debida autorización del Presidente.
- d) Canalizar y facilitar los contactos de los parlamentarios forales y de los órganos de la cámara con los medios de comunicación, cuando así lo soliciten.

- e) Recopilar cuanto se publique en relación con la cámara y mantener informados a los órganos y servicios de la cámara, elaborando, a tal fin, un boletín diario de noticias.
- f) Organizar las actividades destinadas a difundir la imagen del Parlamento de Navarra y gestionar los espacios publicitarios que precise el Parlamento.
- g) Organizar y supervisar el protocolo que deberá guardarse en los actos a los que asista el Presidente, la Mesa o sus miembros y los demás órganos del Parlamento, así como los actos conmemorativos u otras actividades de carácter especial promovidas por la cámara, en coordinación con los Servicios Generales.
- h) Organizar y atender las visitas al Parlamento, tanto oficiales como las del público en general, en colaboración con los Servicios Generales.
- i) Distribuir las tarjetas de invitados conforme a lo previsto en el Reglamento y en los Acuerdos que la Mesa dicte en su desarrollo.
- j) Organizar la infraestructura para la producción, tratamiento y reproducción de los textos de carácter parlamentario para su edición interna o externa, y velar por la corrección gramatical y de estilo de los textos producidos, en coordinación con los Servicios Jurídicos, en su caso.
- k) La transcripción de los debates parlamentarios, tanto en las sesiones del Pleno como de las Comisiones para su correcta publicación, así como conservar las grabaciones sonoras y de vídeo de las sesiones hasta su remisión al Archivo de la cámara.
- l) Editar el «Boletín Oficial del Parlamento de Navarra», los Diarios de Sesiones del Pleno y de las Comisiones, la Memoria anual de actividades y demás publicaciones que acuerde la Mesa, tramitando, en su caso, los oportunos expedientes de contratación y controlando su impresión y distribución.
- m) Controlar la tirada, las suscripciones y la distribución y venta de todas las publicaciones del Parlamento.
- n) Organizar y asegurar los servicios de traducción simultánea en las sesiones del Pleno y de las Comisiones, así como la traducción vascuence-castellano y castellano-vascuence de los textos que determine la Mesa de la cámara y de aquellos que deban ser publicados en la edición en vascuence del Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.
- o) Cualesquiera otras tareas derivadas del funcionamiento de los órganos parlamentarios, o que le sean encomendadas, en relación con el ejercicio de sus funciones, por el Presidente, la Mesa o el Letrado Mayor.

D. El Servicio de Archivo, Biblioteca y Documentación.

El Servicio de Archivo, Biblioteca y Documentación tiene adscritos funcionarios de los Cuerpos de Técnicos y de Administrativos, todos ellos bajo la jefatura de quien ocupa el puesto de trabajo de Archivero-Bibliotecario, y ejerce las funciones que se detallan a continuación.

- a) La elaboración de propuestas relativas a su propia organización y funcionamiento.

- b) La organización y funcionamiento de la Biblioteca de la cámara, así como la adquisición, catalogación, clasificación, conservación y difusión de su fondo bibliográfico. Dicho fondo reunirá preferentemente publicaciones relativas a las áreas de Derecho y Ciencias Sociales, así como a Navarra.
- c) La organización del Archivo de la cámara, que reunirá el conjunto orgánico de documentos, cualquiera que sea su fecha, su forma o su soporte material, producidos o recibidos por los órganos del Parlamento y de su Administración, con el fin de conservarlos y ordenarlos para su utilización por los mismos o en la investigación científica.
- d) La organización y mantenimiento de un sistema de documentación al servicio de los parlamentarios, de los órganos de la cámara y de la Administración Parlamentaria.
- e) La preparación de la documentación relacionada con la actividad parlamentaria y la colaboración en la elaboración de estudios por los Servicios Jurídicos.
- f) El establecimiento de intercambios de documentación y publicaciones con las Cortes Generales, Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, instituciones universitarias y otras entidades, de acuerdo con las directrices aprobadas por la Mesa.
- g) El asesoramiento a los órganos de la cámara y a los restantes servicios en las materias antedichas.
- h) Cualesquiera otras tareas derivadas del funcionamiento de los órganos parlamentarios, o que le sean encomendadas, en relación con el ejercicio de sus funciones, por el Presidente, la Mesa o el Letrado Mayor.

La organización y funcionamiento del Archivo del Parlamento, cuya organización está encomendada a este Servicio, ha sido objeto de unas normas específicas que regulan la formación de los expedientes, la clasificación de los fondos, su registro, catálogo e inventario, las funciones asignadas al personal, las transferencias de documentación y el acceso a la documentación²⁷².

E. El Servicio de Intervención y Asuntos Económicos.

El Servicio de Intervención y Asuntos Económicos tiene adscritos funcionarios de los Cuerpos de Técnicos y de Administrativos bajo la dirección del Interventor. Sus funciones son las que siguen:

- a) La elaboración de propuestas relativas a su propia organización y funcionamiento.
- b) La fiscalización previa de los gastos de la cámara.
- c) La intervención y fiscalización de los pagos del Parlamento.
- d) La organización de la contabilidad general del Parlamento.
- e) La preparación y redacción del anteproyecto de Presupuesto de la cámara y de las modificaciones presupuestarias.
- f) La elaboración de la cuenta de liquidación del Presupuesto.

²⁷² Acuerdo de la Mesa de 15 de mayo de 2000 (BOPN n.º 48, de 8 de junio de 2000).

- g) La custodia de los fondos, valores y efectos depositados en la caja del Parlamento.
- h) La realización material de los pagos y la percepción de los ingresos.
- i) La ordenación y llevanza de la contabilidad de Caja, así como su control y el de las cuentas corrientes.
- j) La tramitación y contabilización de todos los ingresos, gastos y pagos de la cámara, en sus diversas fases contables.
- k) La elaboración de la nómina del personal y de las relaciones de retenciones en favor de la Hacienda Foral, de la Seguridad Social, de Mutualidades y otros gravámenes derivados de aquella y de pagos efectuados directamente por otro conducto, para su posterior ingreso en las mismas.
- l) La gestión y control de las percepciones reglamentarias asignadas a los parlamentarios forales y a los grupos parlamentarios.
- m) El seguimiento y control del estado del Presupuesto de la cámara.
- n) Cualesquiera otras tareas derivadas del funcionamiento de los órganos parlamentarios, o que le sean encomendadas, en relación con el ejercicio de sus funciones, por el Presidente, la Mesa o el Letrado Mayor.

6.7. La Cámara de Comptos.

6.7.1. Naturaleza y funciones.

Se trata de un organismo que, como señala el Tribunal Superior de Justicia de Navarra²⁷³ *"es también Administración dependiente del Parlamento"*, aunque dotada de autonomía organizativa y funcional. El art. 4.5 del Real Decreto 121/1979, que creó el Parlamento Foral, disponía que *"Será órgano del Parlamento Foral la Cámara de Comptos, que tendrá una composición de carácter técnico y a la que corresponderá el examen y censura de las cuentas de la Diputación Foral con carácter previo a su aprobación por el Parlamento"*. Se abrió así la puerta al restablecimiento de una institución que había funcionado en el antiguo Reino de Navarra desde su fundación por el rey Carlos II en 1365 hasta su supresión en 1836 y que por ello presume de ser el tribunal de cuentas más antiguo de España y uno de los más antiguos de Europa.

Como señala HUICI GOÑI²⁷⁴ la Cámara de Comptos surge como consecuencia de la organización por la dinastía de los Evreux de una Administración según el modelo francés. Aunque oficialmente no existe hasta 1365, cuando se aprueban sus ordenanzas, la llevanza de libros de cuentas es anterior, existen documentos desde 1258. Inicialmente es una institución creada con la idea de

²⁷³ Sentencia de 15 de mayo de 1995 (RJCA 1995/193).

²⁷⁴ María del Puy HUICI GOÑI, *La Cámara de Comptos de Navarra entre 1328-1512, con precedentes desde 1258*, Gobierno de Navarra-Cámara de Comptos, Pamplona, 1988.

administrar el patrimonio personal del monarca; con el paso del tiempo otras instituciones irán teniendo participación en las finanzas, entre ellas las Cortes de Navarra que se asientan sobre todo en el siglo XV. En todo caso la Cámara de Comptos fue un órgano dependiente de la corona. Tras la conquista por Castilla siguió manteniendo sus funciones tanto administrativas, en relación con el patrimonio real, como de fiscalización de las cuentas y como tribunal real. No obstante, la progresiva centralización del poder a lo largo del siglo XVIII empezó poner en peligro su existencia²⁷⁵. En 1801 ya hay una propuesta de supresión pero subsistirá hasta 1836, cuando desaparece con las demás instituciones del reino al asentarse el régimen liberal con aplicación de la Constitución de 1812, pronto sustituida por la de 1837.

El Parlamento Foral aprobó una “Norma sobre restablecimiento de la Cámara de Comptos” por acuerdo de 28 de enero de 1980²⁷⁶ a la que atribuía el control de la gestión económica de la Diputación Foral y de los organismos y entidades dependientes de la misma y el asesoramiento del Parlamento Foral en materias económicas y financieras. A diferencia de la institución medieval, que tenía carácter colegiado con cuatro oidores generales y dos clérigos como notarios, o del modelo también colegial del Tribunal de Cuentas²⁷⁷, se optó por una titularidad unipersonal, un Presidente elegido por el Parlamento Foral que ostenta la representación de la Cámara y coordina y dirige las actuaciones y trabajos de los restantes miembros, Auditores y Letrados que tienen condición funcional. Pese a que se preveía la elección del primer Presidente en el plazo máximo de un año no fue elegido hasta el 30 de noviembre de 1981 y la Cámara no inició su funcionamiento hasta 1982 cuando se fueron incorporando los funcionarios seleccionados por oposición.

En la negociación del Amejoramiento del Fuero entre las delegaciones estatal y navarra las funciones de la Cámara de Comptos y sus límites con las atribuidas al Tribunal de Cuentas por la Constitución fue uno de los aspectos que suscitó cierto conflicto y que exigió un mayor esfuerzo para hallar una fórmula de consenso, y que se resolvió distinguiendo entre funciones de fiscalización y funciones jurisdiccionales. Finalmente, el art. 18 del Amejoramiento del Fuero quedó como sigue.

²⁷⁵ María del Puy HUICI GOÑI, *La Cámara de Comptos de Navarra entre 1700 y 1836*; Torres de Elorz (Navarra), 1999.

²⁷⁶ BON n.º 16, de 6 de febrero de 1980.

²⁷⁷ Según el modelo del Tribunal de Cuentas, definido por el art. 136 de la Constitución y el art. 1 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo como “supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público”, se han creado por diversas Comunidades Autónomas (en unos casos con previsión estatutaria expresa y en otros sin ella) los siguientes organismos: Audiencia de Cuentas de Canarias, Cámara de Cuentas de Andalucía, Cámara de Cuentas de Madrid, Consejo de Cuentas de Castilla y León, Consello de Contas de Galicia, Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, Sindicatura de Comptes de Catalunya, Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana, Sindicatura de Comptes de les Illes Balears, Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias y Tribunal Vasco de Cuentas Públicas/Herri-Kontuen Euskal Epaitegia. En todos los casos dependen de la respectiva asamblea legislativa y tienen estructura colegiada con la única excepción de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha que, al igual que la Cámara de Comptos, tiene un titular unipersonal.

2. Como órgano dependiente del Parlamento de Navarra, funcionará la Cámara de Comptos, a la que corresponderán las competencias previstas en su ley constitutiva y en las que la modifiquen o desarrollen.

Previamente al conocimiento y aprobación por el Parlamento de las Cuentas de la Comunidad Foral y del sector público dependiente de la misma, la Cámara de Comptos efectuará su examen y censura emitiendo dictamen para el Parlamento de Navarra.

Igualmente informará sobre las Cuentas y la gestión económica de las Corporaciones Locales de Navarra, conforme a lo que se disponga en una ley foral sobre Administración Local.

3. Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, la Cámara de Comptos remitirá sus actuaciones al Tribunal de Cuentas. El dictamen del Tribunal de Cuentas será enviado con su respectivo expediente al Parlamento de Navarra para que éste, en su caso, adopte las medidas que procedan.
4. Corresponderá al Tribunal de Cuentas el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que pudieran incurrir quienes en Navarra tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos y, por acción u omisión contraria a la ley, originen menoscabo de los mismos.

Si, en el ejercicio de su función fiscalizadora, la Cámara de Comptos advirtiera la existencia de indicios de responsabilidad contable, dará traslado de las correspondientes actuaciones al Tribunal de Cuentas.

Estas previsiones fueron desarrolladas por la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, con arreglo a la cual dispone de una amplia autonomía respecto del Parlamento. Se atribuye a la Cámara la facultad de elaborar su propio presupuesto, que se integra en el Proyecto de Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra, y competencias exclusivas en todo lo concerniente a su gobierno, régimen interior y personal a su servicio, incluyendo el régimen del patrimonio y de contratación²⁷⁸. La dependencia orgánica respecto del Parlamento se manifiesta principalmente, además de en la elección del Presidente, en la obligación de rendir sus cuentas a la Mesa antes del 1 de marzo de cada año y en la atribución a la Mesa de la determinación de las vacantes y de las retribuciones del personal, competencia que como se ha señalado anteriormente está delegada en el Presidente de la Cámara.

El carácter de la Cámara de Comptos como órgano dependiente del Parlamento se revela más claramente en sus funciones de fiscalización de la actividad económico-financiera del sector público de Navarra que abarca un triple control de legalidad, eficacia y economía o eficiencia²⁷⁹. Además de los infor-

²⁷⁸ Su actividad financiera se rige por el Texto refundido del Reglamento económico-financiero de la Cámara de Comptos de Navarra aprobado por Resolución de su Presidente de fecha 1 de abril de 2008 (BOPN n.º 52, de 4 de junio de 2008).

²⁷⁹ Hay opiniones encontradas sobre si dicha fiscalización debiera extenderse al presupuesto y cuentas del propio Parlamento de Navarra. A favor de esta opción se manifiesta Luis ORDOQUI URDACI, *El control de los fondos públicos parlamentarios por los Tribunales de Cuentas. Referencia a la Cámara de Comptos de Navarra*, Revista Jurídica de Navarra n.º 2, julio-diciembre 1986.

mes que debe elaborar por imperativo legal (examen y censura de las Cuentas Generales de Navarra y de las cuentas y gestión económica de las entidades locales²⁸⁰), pueden serle solicitados informes por el Parlamento a través del Pleno, de la Mesa, de la Junta de Portavoces y de las comisiones; también por el Gobierno de Navarra, pero con la conformidad de la Mesa y Junta de Portavoces. Todos los informes y memorias deben ser remitidos al Parlamento y se publican en el BOPN. Asimismo el Presidente de la Cámara está obligado a comparecer ante el Parlamento para exponer en persona los resultados de sus informes, como se expone en el apartado 8.3.10 de este trabajo.

La Cámara de Comptos no tiene funciones jurisdiccionales en cuanto al enjuiciamiento de responsabilidades contables, ya que están reservadas por la Constitución y el Amejoramiento del Fuero al Tribunal de Cuentas. No obstante la Ley Foral 19/1984 prevé que pueda ejercerlas por delegación de este, una posibilidad de momento inédita. Para tal caso se dispone que la Cámara se constituya en Tribunal integrado por el Presidente y dos Auditores o Letrados auxiliados por el Secretario General, y funcione aplicando la ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa y las de enjuiciamiento civil y criminal.

6.7.2. Organización.

La Ley Foral 19/1984 en su art. 14 considera como órganos de la Cámara de Comptos al Presidente, los Auditores y la Secretaría General.

El Presidente es nombrado por el Parlamento por un período de seis años entre personas en posesión del Título de Licenciado en Derecho, en Ciencias Económicas o Empresariales, o de Profesor Mercantil. No puede ser removido sino por expiración del mandato, renuncia, incapacidad, incompatibilidad o incumplimiento grave de sus deberes (estos tres supuestos apreciados por una mayoría de dos tercios del Parlamento). Representa a la Cámara, ejerce la jefatura superior del personal y las funciones de régimen y gobierno interior, incluyendo la autorización de gastos y la elaboración del presupuesto anual. Asimismo es el órgano de relación con el Parlamento al que debe remitir los informes e informar oralmente. Algunas de sus funciones exigen previa audiencia de los Auditores: la aprobación del programa anual de fiscalización, de los criterios y políticas de control, de los informes de fiscalización, del

²⁸⁰ El art. 348 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, dispone lo siguiente: "La labor fiscalizadora de la Cámara de Comptos se ejercerá mediante:

a) El examen y revisión de las cuentas de las entidades locales.

b) La emisión de los informes de fiscalización que la Cámara de Comptos, por propia iniciativa y de acuerdo con su programa de actuación, estime oportuno realizar.

c) La realización de informes que les sean solicitados por el Pleno de la entidad local respectiva siempre que así lo acuerden, al menos, dos terceras partes de sus miembros. En este supuesto, la actuación de la Cámara de Comptos tendrá la amplitud que ésta estime oportuno y se llevará a cabo en coordinación con su programa de fiscalización".

informe anual sobre las cuentas y la gestión económica del sector público y de la rendición de las cuentas propias de la Cámara.

Los Auditores son los órganos de investigación e inspección. Están investidos de facultades para exigir de todos los organismos del sector público navarro los datos, informes, documentos o antecedentes necesarios para el desarrollo de sus funciones y para inspeccionar y comprobar toda la documentación de las oficinas públicas, libros, metálico y valores, las dependencias, depósitos y almacenes que estimen necesario. Los Auditores son seleccionados por concurso-oposición entre personas en posesión de los Títulos de Profesor Mercantil, Licenciado en Derecho, Licenciado en Ciencias Económicas o Empresariales y otros homologables y que dispongan de experiencia y preparación técnica en relación con las funciones propias del puesto de trabajo.

La Secretaría General está dirigida por el Secretario General, nombrado por el Presidente de entre los Letrados. Tiene como funciones el asesoramiento jurídico al Presidente, elaborar el estado general anual de los trabajos de la Cámara, la jefatura directa del personal, redactar actas, notificar resoluciones y mantener el archivo, así como suplir al Presidente en caso de ausencia. De la Secretaría General depende la Asesoría Jurídica integrada por los Letrados de la Cámara de Comptos (cuerpo distinto y separado de los Letrados del Parlamento).

Los cargos de Presidente, Secretario General y Auditor de la Cámara de Comptos están sujetos a las mismas causas de incapacidad, incompatibilidades y prohibiciones establecidas para los jueces y magistrados²⁸¹. Es decir, es un régimen de incompatibilidades muy rígido y exigente, mucho más que lo que es habitual para el resto de los funcionarios públicos.

Las disposiciones de la Ley Foral 19/1984 han sido desarrolladas por un "Reglamento de Organización de la Cámara de Comptos" aprobado por su Presidente²⁸².

6.7.3. Funcionamiento.

La labor fiscalizadora se ejerce a través de los informes y conclusiones elaborados por los Auditores. Se inicia con la comunicación del comienzo de la fiscalización a los responsables de los servicios, dependencias y establecimientos que vayan a ser controlados con una antelación mínima de una semana. Para cada asunto el Presidente designa un ponente que deberá analizar y estudiar la materia.

El programa de fiscalización anual, o en su defecto el Presidente, fija los plazos en que deben realizarse y elevarse los informes de Auditores o Letrados sobre

²⁸¹ Artículos 387 a 397 de la LOPJ.

²⁸² Resolución de 16 de febrero de 2007 (BOPN n.º 19, de 2 de marzo de 2007).

los cuales el Presidente elabora el informe definitivo. Si el informe definitivo del Presidente es discrepante con el del Auditor o Letrado que lo ha elaborado deben quedar consignadas las discrepancias por escrito como anexo al informe remitido al Parlamento. Todos los informes elaborados por la Cámara de Comptos son enviados al Parlamento y publicados en el BOPN²⁸³.

6.8. El Defensor del Pueblo.

Mediante Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, el Parlamento procedió a la creación de esta figura²⁸⁴. A diferencia de algunos Estatutos de Autonomía que han previsto expresamente la creación de una institución análoga a la del Defensor del Pueblo regulado en el art. 54 de la Constitución e inspirada por el *ombudsman* de origen escandinavo, el Amejoramiento no contiene ninguna referencia al respecto. No obstante, su creación se produjo en ejercicio de la competencia sobre organización de las instituciones forales acogiendo una figura que en los últimos años ha tenido notable extensión ya que cuentan con ella la mayoría de las Comunidades Autónomas, la mayoría de los países europeos e incluso la Unión Europea ha creado un Defensor del Pueblo Europeo²⁸⁵.

6.8.1. Naturaleza y funciones.

El Defensor del Pueblo se define como *“el alto comisionado del Parlamento de Navarra, designado por éste para la defensa y mejora del nivel de protección de los derechos y libertades amparados por la Constitución y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra”*. Como función general tiene la de salvaguardar a los ciudadanos y ciudadanas frente a los posibles abusos y negligencias de las Administraciones Públicas, y a tal fin puede supervisar la actuación de: a) la Administración de la Comunidad Foral, sus organismos

²⁸³ También se les da publicidad, aunque no existe ninguna regulación al respecto, a través de la página web de la Cámara de Comptos (www.cfnavarra.es/Camara.Comptos).

²⁸⁴ Como recuerda Francisco Javier ENÉRIZ OLAECHEA, *El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra*, Revista Jurídica de Navarra n.º 42, julio-diciembre 2006, pág. 20, la iniciativa no partió del Gobierno sino de una proposición de ley foral del grupo socialista.

²⁸⁵ Son instituciones previstas en los respectivos Estatutos de Autonomía el Ararteko del País Vasco (art. 15), el Defensor del Pueblo Andaluz (art. 128), el Defensor del Pueblo Riojano (art. 22), el Diputado del Común de Canarias (art. 14), el Justicia de Aragón (arts. 59-60), el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana (art. 24), el Síndic de Greuges de Catalunya (arts. 78-79) y el Valedor do Pobo Galego (art. 14). Sin previsión estatutaria expresa se han creado mediante ley el Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha, el Procurador del Común de Castilla y León y el Procurador General del Principado de Asturias; y también sobre el mismo modelo pero con funciones más especializadas el Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid. Carecen de esta institución las restantes comunidades (Cantabria, Extremadura, Islas Baleares y Murcia). Existe la figura del *ombudsman* o instituciones análogas en 25 de los 27 Estados miembros de la Unión Europea (en Italia sólo existe a nivel regional y en Alemania su papel lo cumple una comisión parlamentaria de peticiones). El Defensor del Pueblo Europeo fue previsto por el Tratado de Maastricht de 1992, actualmente se regula en el art. 195 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y se creó por Decisión del Parlamento Europeo sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones de 9 de marzo de 1994 (Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 113 de 4 de mayo de 1994) y modificada por Decisión de 14 de marzo de 2002 (Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 92 de 9 de abril de 2002).

autónomos, sociedades públicas y demás entes públicos dependientes; b) las entidades locales de Navarra, sus organismos autónomos, sociedades públicas y demás entes públicos²⁸⁶; c) la propia Administración Parlamentaria; d) los servicios gestionados por personas físicas o jurídicas mediante concesión administrativa o que actúen en un servicio público sometida a algún tipo de control o tutela administrativa.

En el ejercicio de sus funciones el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral debe coordinarse con el Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales al que puede trasladar peticiones y con quien puede firmar convenios de colaboración. La Ley Foral 4/2000 recoge los mismos mecanismos de colaboración ya previstos en la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas. Con la misma finalidad puede dirigirse a las instituciones análogas existente en otras Comunidades Autónomas.

El Defensor del Pueblo es elegido para un periodo de seis años por mayoría de tres quintos del Parlamento²⁸⁷. No está sujeto a mandato imperativo; desempeña sus funciones con autonomía y con las mismas garantías de inviolabilidad, inmunidad y aforamiento que corresponden a los miembros del Parlamento, según está previsto en la ya citada Ley 36/1985. Es incompatible con cualquier otro cargo público o actividad profesional y tiene prohibida la afiliación a partidos políticos y sindicatos, así como cualquier actividad de propaganda política. Puede ser destituido por el Parlamento a consecuencia de actuar con notoria negligencia, previa audiencia, con mayoría de tres quintos.

6.8.2. Organización.

La autonomía organizativa del Defensor del Pueblo, al que también se debe considerar como un órgano de la Administración Parlamentaria, no es tan amplia como la que se ha explicado respecto de la Cámara de Comptos. La Mesa tiene atribuida la potestad de aprobar, a propuesta del titular, su Reglamento de Organización y Funcionamiento²⁸⁸. Su personal se integra en la plantilla orgá-

²⁸⁶ Como señala PÉREZ CALVO, *Manual...* citado, págs. 214-215, el Tribunal Constitucional en Sentencias n.º 148/1988 y 157/1988 ha establecido que la supervisión de las instituciones autonómicas similares al Defensor del Pueblo sobre las entidades locales sólo puede extenderse al ejercicio de competencias delegadas por las Comunidades Autónomas; no obstante en el caso de Navarra puede justificarse la ampliación al control de toda la actividad de las entidades locales en las competencias históricas que en materia de Administración Local tiene reconocida la Comunidad Foral. La extensión de las competencias del Defensor a la actividad de las entidades locales no sólo no ha sido objeto de la menor polémica sino que incluso existe al respecto un convenio de colaboración entre la institución y la Federación Navarra de Municipios y Concejos.

²⁸⁷ En su redacción original el art. 2 de la Ley Foral 4/2000 exigía mayoría de tres quintos. La Ley Foral 3/2005, de 7 de marzo, modificó el precepto para exigir solamente mayoría absoluta. Mediante Ley Foral 3/2008, de 21 de febrero, se volvió a la redacción inicial. Véase apartado 8.4.3 de este trabajo.

²⁸⁸ Aprobado por la Mesa mediante acuerdo de 21 de noviembre de 2005 (BON n.º 153 de 23 de diciembre de 2005) y modificado por acuerdos de 12 de febrero de 2007 (BON n.º 26, de 28 de febrero de 2007) y 27 de diciembre de 2007 (BON n.º 31, de 7 de marzo de 2008).

nica del Parlamento y sus presupuestos constituyen una partida del Presupuesto del Parlamento, correspondiendo en ambos casos al titular de la institución formular las correspondientes propuestas. El régimen de contabilidad, intervención, autorización de gastos, contratación y adquisición de bienes y derechos es el mismo que el del Parlamento.

El Defensor del Pueblo puede nombrar, con autorización de la Comisión de Régimen Foral por mayoría de tres quintos, un Adjunto que comparte su régimen jurídico y en el que puede delegar sus funciones y que le sustituye en caso de imposibilidad temporal y cese. Asimismo designa y cesa libremente a los asesores y personal de confianza. Todo este personal cesa automáticamente con la toma de posesión del nuevo Defensor.

El Reglamento de Organización y Funcionamiento ha establecido una Junta de Coordinación y Régimen Interno como órgano de consulta y asesoramiento al Defensor para el ejercicio de sus funciones y para la organización, administración y régimen interno. Está compuesta por el titular de la institución y por los asesores responsables de Área. Así mismo se ha creado la figura del Secretario General, de libre nombramiento, que además de formar parte de la Junta de Coordinación puede suplir al titular en los asuntos de gestión ordinaria en materia de administración, personal y gestión patrimonial en caso de que no exista Adjunto.

6.8.3. Funcionamiento.

El Defensor del Pueblo puede iniciar y proseguir cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos, omisiones y resoluciones de cualquiera de las Administraciones Públicas bien de oficio o bien a petición de parte. Pueden instar su actuación:

- a) Cualquier persona natural o jurídica mediante la presentación de una queja en el plazo de un año desde que tenga conocimiento de los hechos que la motivan. De las quejas se debe cursar recibo y, en su caso, dictar resolución motivada sobre su rechazo. No caben quejas anónimas ni de ninguna autoridad administrativa en asuntos de su competencia.
- b) Los parlamentarios individualmente, la Comisión de Régimen Foral y las comisiones de investigación del Parlamento.

Todos los poderes públicos y organismos de la Comunidad Foral están obligados a auxiliar en sus investigaciones e inspecciones al Defensor del Pueblo y a su personal, que pueden personarse en cualquier centro de las Administraciones públicas para comprobar cuantos datos sean necesarios, hacer las entrevistas personales pertinentes o proceder al estudio de los expedientes y documentación sin que pueda negarse el acceso a ningún expediente o documentación administrativa que se encuentre relacionada con el objeto de la investigación. Únicamente mediante acuerdo motivado el Gobierno puede denegar el acceso a

documentación declarada secreta. En todo caso las investigaciones del Defensor del Pueblo se han de producir dentro de la más estricta reserva.

Las actuaciones del Defensor del Pueblo se plasman en las correspondientes resoluciones, que no son recurribles, y de las cuales se da traslado a las siguientes personas o instituciones:

- a) A quien sea parte interesada del resultado de sus investigaciones y gestión, normalmente la persona autora de la queja, a quien se informa de la respuesta que hubiese dado la Administración o el personal a su servicio implicado.
- b) En su caso al parlamentario o comisión parlamentaria que hubiese solicitado su intervención.
- c) A la autoridad, persona funcionaria o empleada o dependencia administrativa en relación con la que se haya suscitado aquélla, pudiendo incluir advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas.
- d) Si las actuaciones revelan la existencia de abuso, arbitrariedad, discriminación, error, negligencia u omisión de personal al servicio de las Administraciones públicas, al afectado y al superior jerárquico u organismo del que dependa, formulando las observaciones y sugerencias que considere oportunas.
- e) Al Ministerio Fiscal si tiene conocimiento de una conducta o hechos presuntamente delictivos.

Además de las resoluciones que dicte en relación con investigaciones concretas, el Defensor del Pueblo debe dar cuenta anualmente al Parlamento de la gestión realizada en un informe. Además del informe anual puede presentar informes extraordinarios o monográficos sobre los hechos o asuntos que considere oportuno en base a su gravedad, importancia o urgencia. Todos estos informes se publican en el BOPN²⁸⁹.

Mediante Resolución 43/2007, de 9 de noviembre²⁹⁰, el Defensor del Pueblo ha creado un "Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con la Institución" donde se da publicidad de aquellas que no remiten la información solicitada, no dan contestación a las advertencias, recomendaciones, recordatorios de deberes legales y sugerencias formuladas, o no aceptan sus pronunciamientos sin justificarlo adecuadamente. De este registro se da publicidad a través de la página web de la institución.

²⁸⁹ Aunque no hay ningún precepto que obligue a ello, tanto de los informes como de las resoluciones del Defensor del Pueblo se da publicidad también a través de su página web (www.defensomavarra.com).

²⁹⁰ BOPN n.º 34, de 30 de noviembre de 2007.

7. Funcionamiento del Parlamento de Navarra. Normas generales del procedimiento parlamentario

- 7.1. El tiempo parlamentario
 - 7.1.1. Las legislaturas
 - 7.1.2. Los períodos de sesiones
 - 7.1.3. Cómputo de plazos
- 7.2. Los actos parlamentarios
 - 7.2.1. Clases de actos parlamentarios
 - 7.2.2. Validez e invalidez de los actos parlamentarios
 - 7.2.3. Extinción de los actos parlamentarios
- 7.3. Las sesiones
 - 7.3.1. La convocatoria y el orden del día
 - 7.3.2. El quórum de asistencia
 - 7.3.3. Los debates
 - 7.3.4. Las votaciones
 - 7.3.5. Las actas
- 7.4. Publicaciones y publicidad de los trabajos parlamentarios
 - 7.4.1. Publicaciones oficiales
 - 7.4.2. Publicidad de los trabajos
- 7.5. Disciplina parlamentaria
 - 7.5.1. Las sanciones
 - 7.5.2. El orden dentro del recinto parlamentario
 - 7.5.3. Las llamadas a la cuestión y al orden
- 7.6. Las lenguas oficiales
- 7.7. Funcionamiento de la Administración Parlamentaria
La gestión patrimonial y económica
 - 7.7.1. Patrimonio
 - 7.7.2. Contratos
 - 7.7.3. Gestión económica

Entendemos por procedimiento parlamentario, expresión genérica que en realidad abarca una multitud de procedimientos, aquel proceso o secuencia ordenada de actos de los distintos sujetos y órganos parlamentarios que se desarrolla en el seno del Parlamento y a través del cual se ejercen las funciones que este tiene atribuidas. En este sentido, el procedimiento parlamentario es una más de las especies que se pueden distinguir dentro del común concepto de procedimiento o proceso, tal como explica GONZÁLEZ NAVARRO²⁹¹. Junto al proceso judicial y al proceso administrativo existe también un proceso parlamentario.

En realidad la mayor parte del Derecho Parlamentario, además de la organización de las cámaras, se dedica a regular los procedimientos parlamentarios (en algunos países ambas expresiones se utilizan como sinónimos). En otros campos del ordenamiento jurídico se suele distinguir el Derecho Procesal del Derecho sustantivo, siendo el segundo más extenso y abundante y teniendo el primero carácter instrumental. El Derecho Procesal señala a los órganos judiciales o administrativos cómo deben proceder para adoptar sus decisiones, mientras que el Derecho sustantivo determina el contenido de tales decisiones. En el Derecho Parlamentario apenas hay Derecho sustantivo, dada la amplísima capacidad de decisión de que disponen los órganos parlamentarios. Únicamente están vinculados por las disposiciones constitucionales (en buena medida también normas de organización y procedimiento) y sólo su parte dogmática, en particular los derechos fundamentales, suponen un límite al contenido de sus decisiones. Esta realidad de que el Derecho Parlamentario es sobre todo Derecho procedimental resulta tan evidente que pasa desapercibida y por lo general la doctrina apenas se detiene a señalar la existencia del procedimiento parlamentario como institución específica, por lo que la teoría general al respecto es escasa. La limitada atención que recibe el procedimiento se suele centrar en el procedimiento legislativo, pero este es uno tan solo (aunque el más importante, sin duda) de los procedimientos parlamentarios.

Este apartado que se inicia se dedica a lo que podemos llamar las normas generales del procedimiento parlamentario, mientras que en el siguiente se irán estudiando, en paralelo a las funciones atribuidas al Parlamento de Navarra, los diversos procedimientos parlamentarios.

7.1. El tiempo parlamentario.

7.1.1. *Las legislaturas.*

Se suele denominar legislatura al período de tiempo que media entre una elección y otra de las cámaras legislativas, esto es, el tiempo que dura el mandato

²⁹¹ Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo Español. El acto y el procedimiento administrativos*, Tomo III, EUNSA, Pamplona, 1997, pág. 506 y siguientes. Este autor distingue cuatro procesos: el legislativo, el judicial, el administrativo y el político, pero entendemos que la mayor parte de lo que él considera procesos legislativo y político se pueden englobar dentro del proceso parlamentario.

otorgado por los electores a los parlamentarios. En este sentido debemos distinguir entre el Parlamento como institución que, a diferencia del carácter transitorio de las cortes medievales, mantiene una duración indefinida en el tiempo y continuidad en el ejercicio de sus funciones²⁹², y el Parlamento como cámara de representantes elegida con una determinada composición (sin perjuicio de que las bajas que se produzcan en miembros individuales sean cubiertas con candidatos de misma lista en que concurrieron, con suplentes o mediante elecciones parciales) cuyo mandato es esencialmente temporal y que queda disuelta a la terminación del período legalmente establecido.

En España, como en otros países, la tradición es que la legislatura dure cuatro años salvo casos de disolución por decisión del Presidente del Gobierno para celebrar elecciones anticipadas. Tras las elecciones se vuelve a constituir el Parlamento y se inicia una nueva legislatura.

Es costumbre numerar las legislaturas a imitación de la práctica establecida en el Reino Unido donde se cuentan sus parlamentos a partir de 1707, cuando se unificaron los reinos y parlamentos de Inglaterra y Escocia. Actualmente funciona el 54.º Parlamento (*Fifty-Fourth Parliament*) elegido en 2005. La misma práctica se adoptó en Estados Unidos a partir de 1789 contando cada mandato de dos años de la Cámara de Representantes; desde enero de 2009 trabaja el 111.º Congreso (*111th United States Congress*). En otros países no ha existido la misma continuidad constitucional y la numeración se interrumpe y reinicia según los cambios de régimen. Es el caso de Francia, que numera las legislaturas desde la restauración monárquica de 1815 pero cuya numeración actual proviene de la instauración de la V República en 1958 (actualmente la Asamblea Nacional está en su XIII Legislatura, mientras que el Senado al ser de elección indirecta y renovación parcial carece de cómputo por legislaturas), o el de España. La vigente numeración en las Cortes Generales se inicia tras la legislatura de las Cortes Constituyentes (1977-1979) considerando como I Legislatura la de 1979-1982, y siendo la actual iniciada en 2008 la IX Legislatura. En el caso del Parlamento de Navarra, tras la legislatura del Parlamento Foral (1979-1983) a la que se da una consideración análoga a la constituyente, se inicia la numeración con la de 1983-1987 como I Legislatura, siendo la actual iniciada en 2007 la VII Legislatura. Las demás asambleas autonómicas inician la numeración a partir de su constitución entre 1980 y 1983.

A. Inicio. La constitución del Parlamento.

El primer acto que abre cada legislatura es la constitución de la nueva cámara. Como es tradicional en los reglamentos parlamentarios el primer título del RPN se dedica a la regulación en detalle del procedimiento de constitución tras la celebración de elecciones.

²⁹² Como señala Enrique GUILLÉN LÓPEZ, *La continuidad parlamentaria: las Diputaciones Permanentes*, Civitas, Madrid, 2002, pág. 22, "el principio de continuidad parlamentaria es una de las señas de identidad del parlamentarismo".

a) *Trámites previos.* Con anterioridad a la fecha de constitución los parlamentarios electos deben acreditarse ante la Secretaría General del Parlamento. Lo realizan entregando la credencial expedida por la Junta Electoral Provincial de Navarra y cumplimentando las declaraciones de actividades y bienes y un documento con sus datos personales (art. 1). Cumplidos estos requisitos los interesados reciben una tarjeta de identificación.

El hecho de no cumplir con tales trámites imposibilita al parlamentario electo para adquirir la condición plena de miembro del Parlamento y para tomar parte en la sesión constitutiva. No obstante, podrá hacerlo con posterioridad (art. 26).

b) *Convocatoria y fecha de constitución.* La convocatoria de la sesión constitutiva del Parlamento, con fecha y hora, se suele contener en el propio Decreto Foral de convocatoria de elecciones (art. 13 de la Ley Foral 16/1986). La fecha señalada en el mismo debe hallarse dentro del plazo de un mes a contar desde el día de celebración de las elecciones. En la práctica, es imposible la celebración antes de que hayan finalizado todos los trámites correspondientes al escrutinio y proclamación de electos regulados en el art. 108 de la LOREG, que suelen llevar entre una y dos semanas, más el tiempo necesario para los trámites previos de acreditación. Por ello la fecha se ha de fijar entre la tercera y la cuarta semana posteriores a las elecciones.

El art. 2 RPN contiene una norma supletoria para el caso de que el Decreto Foral de convocatoria de elecciones no señale fecha a la sesión constitutiva; en ese caso la sesión se celebra a las once horas del tercer sábado siguiente a la proclamación de los parlamentarios electos. Es usual que se adopte esta misma fecha en el mencionado Decreto Foral.

c) *Sesión constitutiva.* En el día previsto los parlamentarios electos se reúnen en el salón de plenos. La Secretaría General se ocupa de realizar las operaciones preparatorias de la constitución de una Mesa de Edad que dirigirá la apertura y celebración de la sesión. Se integra por un Presidente que es el parlamentario electo de mayor edad de entre los presentes y por dos Secretarios que son los dos más jóvenes.

El Presidente declara abierta la sesión, tras de lo cual por el Letrado Mayor se lee el Decreto Foral de convocatoria, la lista de los parlamentarios electos y, en su caso, los recursos contencioso-electorales pendientes y los parlamentarios que puedan quedar afectados. Seguidamente se procede al juramento o promesa, en primer lugar de los miembros de la Mesa de Edad y luego del resto de los miembros llamados por orden alfabético (véase respecto del juramento lo dicho el apartado 5.1.4 de este trabajo).

Completado el juramento o promesa, con lo cual los asistentes habrán

adquirido en plenitud la condición de parlamentarios, se procede a elegir la Mesa del Parlamento de conformidad con el procedimiento ya expuesto en el apartado 6.1 de este trabajo. El Presidente de la Mesa de Edad concluye sus funciones proclamando el resultado, tras de lo cual los miembros elegidos toman posesión de sus cargos ocupando sus puestos en el salón de plenos; el Presidente declara constituido el Parlamento de Navarra y a continuación levanta la sesión.

El art. 12 RPN dispone que la constitución será comunicada por el Presidente al Rey, al Presidente del Gobierno de la Nación, al Presidente de la Diputación Foral y a los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado. Se trata de una comunicación meramente protocolaria ya que no añade ningún efecto jurídico al acto.

B. Finalización de la legislatura.

La finalización de la legislatura, que supone el agotamiento del mandato de los parlamentarios, la pérdida de tal condición por estos y la disolución de la cámara, se produce por uno de estos tres motivos:

- a) *Finalización ordinaria*: por cumplimiento del plazo de cuatro años para el que fue elegida la cámara y convocatoria de nuevas elecciones. Esta era la única causa de finalización hasta la reforma del Amejoramiento operada por Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo.
- b) *Finalización automática*: según el art. 29.4 del Amejoramiento del Fuero (y 173.7 RPN) si transcurrido el plazo de treinta días naturales a partir de la primera votación para la investidura del Presidente del Gobierno ningún candidato hubiera sido elegido, el Parlamento queda disuelto, convocándose de inmediato nuevas elecciones. Hasta 2001 la solución a esta circunstancia era el llamado "procedimiento automático" de elección del Presidente: quedaba elegido el candidato del partido con mayor número de escaños. El mandato del nuevo Parlamento dura, en todo caso, hasta la fecha en que hubiere concluido el del primero.
- c) *Finalización anticipada*: según el art. 30.3 del Amejoramiento del Fuero el Presidente del Gobierno, bajo su exclusiva responsabilidad y previa deliberación del Gobierno, puede acordar la disolución del Parlamento y convocar nuevas elecciones. La nueva cámara tiene un mandato limitado por el término natural de la legislatura originaria. No puede acordarse la disolución: a') durante el primer período de sesiones; b') cuando reste menos de un año para la terminación de la legislatura; c') cuando se encuentre en tramitación una moción de censura; d') cuando se encuentre convocado un proceso electoral estatal; e') antes de que transcurra el plazo de un año desde la última disolución anticipada.

En caso de disolución del Parlamento, sea por imposibilidad de elegir Presidente del Gobierno o por decisión de éste, la legislatura finaliza en ese momento; es decir, automáticamente al cumplirse los treinta días de la primera votación de la

investidura²⁹³ o al publicarse el Decreto Foral de convocatoria de elecciones. En cambio en ausencia de disolución anticipada existe cierta imprecisión, por no decir contradicción, en la normativa aplicable sobre cuál es la fecha exacta de extinción del mandato o finalización ordinaria de la legislatura.

El art. 15.1 del Amejoramiento del Fuero señala que *“el Parlamento será elegido por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, por un período de cuatro años”*. La cuestión se plantea en torno a cuáles son los términos inicial y final de ese período; si se debe iniciar el cómputo a partir de la fecha de las elecciones, de la proclamación de los parlamentarios electos, o de la constitución de la cámara; y si el período finaliza con la convocatoria de elecciones, con su celebración, o con la constitución de la nueva cámara.

A falta de mayor precisión por parte del Amejoramiento, de la LFEPN o del RPN, debemos acudir al art. 42 de la LOREG, relativo a la convocatoria de elecciones, precepto que según lo establecido en la Disposición Adicional Primera de la misma ley es de aplicación directa en todo caso por corresponder a competencias estatales²⁹⁴. Su apartado 1 regula la convocatoria a elecciones a Cortes Generales o asambleas legislativas autonómicas en caso de disolución anticipada; dado que establece que los decretos de convocatoria entran en vigor el mismo día de su publicación queda claro que la disolución es efectiva desde esa misma fecha. El problema se suscita con los apartados siguientes, que regulan la convocatoria en ausencia de disolución anticipada. El apartado 2 es aplicable, además de a las Cortes Generales, a las elecciones de asambleas legislativas de Comunidades Autónomas cuyos Presidentes tienen atribuida la facultad de disolución anticipada pero no han hecho uso de la misma; en este caso los decretos de convocatoria se expiden el día vigésimo quinto anterior a la expiración del mandato de las respectivas cámaras (esto es, a los cuatro años de las anteriores elecciones²⁹⁵), entran en vigor al día siguiente con su publicación y deben señalar como fecha de las elecciones el día quincuagésimo cuarto pos-

²⁹³ Sobre el procedimiento de investidura y algunos problemas para el cómputo de este plazo véase 8.2.1 de este trabajo.

²⁹⁴ Según el art. 81 de la Constitución *“Son Leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general”*.

²⁹⁵ Según el art. 68.4 de la Constitución, *“el mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección”*, y según el 69.6 *“el mandato de los Senadores termina cuatro años después de su elección”*. El art. 26.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco dispone que *“El Parlamento Vasco será elegido por un período de cuatro años”*; el art. 66 del de Cataluña dispone que *“La legislatura finaliza por expiración del mandato legal al cumplirse los cuatro años de la fecha de las elecciones”*; según el art. 12.2 del de Galicia *“El Parlamento será elegido por un plazo de cuatro años”*; el art. 101.2 del de Andalucía establece que *“El Parlamento es elegido por cuatro años. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de disolución de la Cámara”*. A estos cuatro Estatutos que regulaban la disolución del Parlamento posteriormente se han unido otros cuatro a través de las reformas aprobadas en 2006-2007; el art. 23.4 del Estatuto de la Comunidad Valenciana dispone que *“Les Corts son elegidas por cuatro años. El mandato de sus Diputados finaliza cuatro años después de las elecciones, o el día de la disolución de la Cámara por el President de la Generalitat en la forma que establezca la Ley del Consell. A determinados efectos, el mandato de los Diputados finalizará el día antes de las elecciones”*; el art. 41.2 del Estatuto de las Islas Baleares dispone que *“La duración del mandato de los Diputados será de cuatro años”*; el art. 37.2 del de Aragón que *“Las Cortes de Aragón serán elegidas por un período de cuatro años”*; el art. 21.5 del de Castilla y León que *“Las Cortes de Castilla y León son elegidas por cuatro años. El mandato de los Procuradores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara”*.

terior a la convocatoria. En este caso, pues, el mandato finaliza veinticinco días después de la convocatoria y veintinueve antes de las elecciones. El apartado 3 se aplica a elecciones de asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas cuyos Presidentes no tienen expresamente atribuida la facultad de disolución anticipada; en este caso los decretos de convocatoria se expiden el día quincuagésimo quinto antes del cuarto domingo de mayo del año que corresponda, y los mandatos de cuatro años terminan en todo caso el día anterior al de la celebración de las elecciones.

¿Cuál de estos preceptos es aplicable a Navarra? Hasta el año 2001 era de aplicación el apartado 3, ya que el Amejoramiento del Fuero no preveía la disolución anticipada del Parlamento, por lo que la fecha de expiración del mandato era el día anterior a la celebración de las elecciones. A partir de 2001 el Presidente del Gobierno de Navarra tiene atribuida la facultad de disolución anticipada, por lo que sería de aplicación el apartado 2. Resulta así que la cámara resultante de las elecciones convocadas en 1999 recibió un mandato que finalizaba el día anterior a las elecciones a celebrar en 2003. La convocatoria de 2003 se hizo de acuerdo con el art. 12 de la LFEPN, en la redacción dada por Ley Foral 11/1991, de 16 de marzo: *“Las elecciones serán convocadas por decreto foral del Presidente del Gobierno de Navarra, en los plazos determinados por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, de manera que se celebren el cuarto domingo de mayo cada cuatro años”*; pero con arreglo al apartado 2 del art. 42 de la LOREG, aplicable por primera vez para aquellas elecciones, el Decreto Foral de convocatoria debiera haberse expedido el día vigésimo quinto anterior a la expiración del mandato señalando como fecha de las elecciones el día quincuagésimo cuarto posterior. Es decir, se debía convocar veintiséis días antes del cuarto domingo de mayo, lo que hacía imposible la celebración de elecciones en esta fecha, como dispone la LFEPN. En realidad y evitando las consecuencias de esta contradicción se convocaron las elecciones cincuenta y cinco días antes.

Esta incoherencia se produce porque el art. 42 de la LOREG en la redacción dada por Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo (modificada luego por Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo) parte de la base de que hay dos tipos cerrados de Comunidades Autónomas:

- a) *Las que aprobaron sus Estatutos de Autonomía en base al art. 151 de la Constitución y cuyo Presidente tiene la facultad de disolver la asamblea.* En ellas no hay una fecha fija de celebración de elecciones, sino que siguen las mismas normas que para el Congreso de los Diputados en cuanto a inicio y fin del mandato parlamentario (el ya citado art. 68.4 de la Constitución). La fecha de las elecciones no sólo es variable sino que, con arreglo al criterio fijado por el art. 68.6 de la Constitución y 42 de la LOREG, de no producirse una disolución anticipada de las cámaras con cada convocatoria será más tardía. Se dispone que *“los Decretos de convocatoria se expiden el día vigésimo quinto anterior a la expiración del mandato de las Cámaras”*; es decir, veinticinco días antes de que se cumplan cuatro años desde las elecciones

anteriores. Como las elecciones se deben celebrar “*el día quincuagésimo cuarto posterior a la convocatoria*”, éstas tendrán lugar en una fecha veintinueve días posterior a la de las anteriores elecciones. Es decir, entre un mandato y el siguiente existe un plazo de veintinueve días de vacío.

Precisamente por ello, tras la reforma de la LOREG por Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo que introdujo la convocatoria a fecha fija para el cuarto domingo de mayo de las elecciones municipales y de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas donde no existiera disolución anticipada, mediante Ley Foral 11/1991, de 16 de marzo se modifica la LFEPN para adaptarse a esa fecha fija, y se justifica en su exposición de motivos en que “*de no ser modificadas [la LOREG y la LFEPN] en lo que se refiere a la fecha de celebración de las elecciones, se produciría un efecto no deseado ni por las fuerzas políticas ni por la propia sociedad cual es el de la celebración de aquéllas tanto este año 1991 como en 1995 en los meses de julio y agosto*”. Se trataba de evitar, pues, ese efecto de retraso de la fecha de las elecciones que producía la redacción inicial del art. 42 de la LOREG, asumido también en la redacción inicial del art. 12 de la LFEPN²⁹⁶.

En lo que respecta a las Cortes Generales ese efecto indeseado de retraso de fecha, impuesto por la propia Constitución en su art. 68.6, se ha evitado en la práctica no dejando agotar el mandato parlamentario y acudiendo a la convocatoria anticipada de las elecciones, aunque sea por unas pocas fechas. Las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado se han convocado siempre desde 1979 invocando el art. 115 de la Constitución que permite la disolución de las cámaras por el Presidente del Gobierno, y desde 1996 se ha mantenido invariable la celebración en la primera mitad del mes de marzo. Lo mismo han hecho, cuando lo han estimado pertinente, las Comunidades Autónomas del art. 151 a fin de acomodar la fecha de las elecciones.

- b) *Las que aprobaron sus Estatutos de Autonomía en base al art. 143 de la Constitución y cuyo Presidente carece de la facultad de disolver la asamblea.* Todas ellas celebran las elecciones en fecha fija, el cuarto domingo de mayo, y la fecha de finalización del mandato parlamentario también es fija, el día anterior de tales elecciones, de modo que su duración es exactamente de cuatro años, tal como prescriben los Estatutos de Autonomía con una redacción inspirada por el art. 68.4 de la Constitución.

Sucede que con posterioridad a 1991, y por el procedimiento de reforma de los Estatutos de Autonomía, algunas de estas Comunidades Autónomas han introducido la facultad de disolución de su asamblea por el Presidente del ejecutivo. Sin embargo, mantienen la convocatoria de elecciones a fecha fija el cuarto domingo de mayo. La LOREG no ha sido actualizada al respecto y sigue disponiendo que en las Comunidades Autónomas donde existe la diso-

²⁹⁶ En 1979 las elecciones municipales y al Parlamento Foral tuvieron lugar el 3 de abril; en 1983 las elecciones se celebraron el 8 de mayo, mientras que en 1987 el Parlamento fue elegido el 10 de junio.

lución la convocatoria se realice veinticinco días antes de la finalización del mandato, lo que contradice la celebración de elecciones a fecha fija. Salvar esta contradicción exigiría una reforma de la LOREG que por el momento no se ha llevado a cabo.

Navarra se encuentra entre estas comunidades en las cuales la aplicación del art. 42 de la LOREG genera una discordancia que hace complicado, entre otras cosas, precisar la fecha de finalización actual del mandato parlamentario. Teniendo en cuenta lo que reza la Disposición Adicional Primera de la LFEPN: *"En todo lo no previsto en esta Ley Foral, serán de aplicación las normas reguladoras de las elecciones al Congreso de los Diputados de las Cortes Generales, adaptadas al carácter y ámbito de las elecciones al Parlamento de Navarra"*, podemos suponer que tras la reforma del Amejoramiento de 2001 la cámara elegida el 25 de mayo de 2003 debía finalizar su mandato el 24 de mayo de 2007, cuatro años después, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 68.4 de la Constitución. Conforme al art. 42.2 de la LOREG la convocatoria debía haberse producido veinticinco días antes, y las elecciones habrían tenido lugar el 22 de junio. En realidad para dar aplicación al art. 12 de la LFEPN y celebrar las elecciones el cuarto domingo de mayo la convocatoria se cursó el 2 de abril y las elecciones tuvieron lugar el 27 de mayo de 2007. No cabe sacar otra conclusión a la de que materialmente se trató de unas elecciones anticipadas con disolución del Parlamento antes de la fecha legal de fin de su mandato, aunque el Decreto Foral de convocatoria no lo dijera expresamente. En suma, se trataría del uso *de facto* del mismo instrumento utilizado en la convocatoria de elecciones generales para evitar el efecto de retraso de la fecha que implica la aplicación del art. 42.2 de la LOREG. Tratándose de elecciones anticipadas debe aplicarse lo previsto en el art. 42.1 de esta ley y considerar que el mandato parlamentario concluye automáticamente con la convocatoria de las elecciones.

El RPN hace total abstracción de toda esta cuestión que se viene exponiendo y en su art. 214.2, el único que se refiere de pasada a la fecha de finalización del mandato, parece fijarla en la de convocatoria de elecciones: *"Finalizado el mandato del Parlamento, tras convocarse elecciones al mismo, quedarán caducadas las proposiciones de ley presentadas ante la Mesa del Congreso de los Diputados que se encuentren pendientes del trámite de toma en consideración"*. Es decir, da la misma solución que en caso de disolución anticipada de la cámara, que como queda dicho es lo que materialmente viene sucediendo desde 2003. En la práctica el Parlamento de Navarra viene aplicando esta misma solución y a partir de la convocatoria de elecciones se considera disuelto y todas sus funciones son asumidas por la Comisión Permanente.

La finalización de la legislatura acarrea una serie de consecuencias, algunas de las cuales ya han sido expuestas:

- a) Los parlamentarios pierden la condición de tales, excepto los miembros titulares y suplentes de la Comisión Permanente que la conservan hasta la constitución de la nueva cámara (art. 28.4 RPN).

- b) Quedan disueltos los órganos de la cámara y los grupos parlamentarios, entrando en ejercicio de sus funciones la Comisión Permanente (art. 67.1 RPN).
- c) Quedan caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución excepto aquellos de los que pueda conocer la Comisión Permanente (art. 214 RPN). También quedan caducadas las proposiciones de ley presentadas ante el Congreso de los Diputados que se encuentren pendientes del trámite de toma en consideración.

De todo lo anterior resulta que, en realidad, hemos de distinguir dos momentos diferentes: a) finalización del mandato "ordinario" con la convocatoria de elecciones, momento en que se disuelven los órganos ordinarios, entra en funcionamiento la Comisión Permanente y pierden su condición todos los miembros que no forman parte de ésta; y b) finalización total de la legislatura, el momento en que se constituye la nueva cámara, queda disuelta la Comisión Permanente y pierden la condición de parlamentarios sus miembros. Los actos que se realizan en el lapso de tiempo que media entre ambos momentos se imputan al mandato "prorrogado" de los miembros de la Comisión Permanente y se consideran producidos todavía dentro de la legislatura.

7.1.2. Los períodos de sesiones.

No todo el tiempo de duración de la legislatura los órganos del Parlamento están en funcionamiento. Los usos parlamentarios han establecido unos determinados períodos de tiempo dentro del año en los cuales se celebran las sesiones ordinarias y otros períodos de "vacaciones parlamentarias" en los cuales como norma general no hay sesiones.

Como reacción a la situación que se producía durante el Antiguo Régimen, en el cual la convocatoria y el funcionamiento de las Cortes dependía de la libre voluntad de un monarca para el cual suponían una molestia en cuanto al ejercicio de su poder absoluto (lo que llevó a que durante la Edad Moderna en unos casos sus sesiones se fueran espaciando cada vez más -Cortes de Navarra- o que prácticamente desaparecieran -Cortes de Castilla, Aragón y Valencia-), el moderno constitucionalismo ha pretendido garantizar unos períodos mínimos de funcionamiento sustraídos de la discrecionalidad real. Así, la Constitución gaditana de 1812 dispuso que la reunión de Cortes sería anual a partir del primero de marzo y duraría tres meses prorrogables por otro mes más. Las sucesivas constituciones españolas mantuvieron el principio de reunión anual aunque previa convocatoria por el monarca. Los textos de orientación progresista añadían disposiciones tanto para garantizar la celebración de las sesiones como una duración mínima de las mismas; el de 1837 disponía que si el rey dejase de reunir algún año las Cortes antes del uno de diciembre se reunirían automáticamente ese día, y el de 1869 exigía un mínimo de cuatro meses al año de período de sesiones e imponía que el rey debía convocarlas a más tardar

para el primero de febrero. Las Constituciones conservadoras de 1845 y 1876 omitían tales cautelas lo que permitía al monarca limitar el funcionamiento de las Cortes a su antojo²⁹⁷.

La Constitución republicana de 1931 eliminó en su art. 58 la necesidad de convocatoria regia y estableció que las Cortes se reunirían sin necesidad de convocatoria el primer día hábil de los meses de febrero y octubre de cada año para funcionar, por lo menos, durante tres meses en el primer período y dos en el segundo. Las Cortes franquistas establecidas en 1942, cuyo reglamento era aprobado por el Gobierno, inicialmente carecían de cualquier regulación sobre períodos de sesiones quedando la convocatoria de éstas y el establecimiento de períodos de vacaciones a la libre discreción de su Presidente; el Reglamento de 1957²⁹⁸ estableció como único límite un mínimo de tres sesiones plenarias al año, dos en el primer semestre (que en 1967 se redujeron a una²⁹⁹) y otra al final. El Reglamento de 1971, que fue el último, dispuso un único período de sesiones anual que se iniciaba en octubre y finalizaba en julio³⁰⁰. Por su parte la vigente Constitución de 1978 obvia la cuestión de la convocatoria por lo que queda remitida a lo que dispongan los reglamentos de las cámaras y dispone en su art. 73 que estas se reúnen anualmente en dos períodos ordinarios de sesiones: el primero, de septiembre a diciembre, y el segundo de febrero a junio. Además caben sesiones extraordinarias a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de cualquiera de las cámaras. A diferencia de otros textos constitucionales no existe fecha fija de inicio y finalización de cada período, que en algunos casos dependerá de las fechas de celebración de las elecciones y constitución de las cámaras.

Se comprueba por lo dicho que la tendencia histórica ha sido hacia la prolongación de los períodos de sesiones. Se trata de una consecuencia de la ampliación de las atribuciones parlamentarias y de la mayor complejidad de las mismas en nuestra época. Por otro lado, además de la garantía frente a la arbitrariedad real, otro de los motivos históricos que justificaba establecer los períodos de sesiones y sobre todo los períodos sin sesiones de “vacaciones parlamentarias”, la necesidad de que los representantes regresaran a sus circunscripciones para tomar contacto con sus representados, también ha perdido sentido gracias al avance de los sistemas de transporte y comunicación, y mucho menos sentido tiene en asambleas regionales donde los parlamentarios no tienen que viajar muy lejos de su domicilio ni de sus electores para ejercer sus funciones. Hoy en día existen cámaras que prescinden o relativizan el propio concepto de período de sesiones

²⁹⁷ Precisamente como protesta y reacción al hecho de que las Cortes estaban casi permanentemente clausuradas en 1917 se reunió en Barcelona la Asamblea Nacional de Parlamentarios compuesta por diputados de los partidos ajenos al turno de la Restauración (catalanistas, republicanos y socialistas) que fue prohibida y disuelta por el Gobierno.

²⁹⁸ Reglamento de las Cortes Españolas de 26 de diciembre de 1957, BOE n.º 324, de 28 de diciembre de 1957.

²⁹⁹ Reforma de determinados artículos del Reglamento de las Cortes Españolas de 22 de julio de 1967 (BOE n.º 175, de 24 de julio de 1967).

³⁰⁰ Art. 2 del Reglamento de las Cortes Españolas de 15 de noviembre de 1971 (BOE n.º 274, de 16 de noviembre de 1971).

y pueden funcionar en cualquier época del año. Este es el caso de Alemania³⁰¹ y también el del Parlamento Europeo³⁰².

A falta de normas específicas en la Constitución en cuanto a períodos de sesiones de las asambleas legislativas autonómicas los Estatutos de Autonomía han establecido una regulación inspirada en la de las Cortes Generales. En nuestro caso, el Amejoramiento del Fuero en su art. 17 (reproducido en el art. 71 RPN) dispone que el Parlamento se reunirá anualmente en dos períodos de sesiones ordinarias, el primero de septiembre a diciembre y el segundo de febrero a junio, períodos que coinciden con los fijados en todas las demás cámaras legislativas españolas, estatales y autonómicas, y que responden a una ya arraigada tradición. Asimismo fija el número máximo de sesiones plenarias ordinarias en dieciséis al año aunque con la previsión de que pueden realizarse también sesiones extraordinarias. A diferencia de otros reglamentos parlamentarios donde tiene consideración de extraordinaria la sesión que se celebra fuera del período de sesiones, la redacción del RPN permite entender que tienen tal carácter todas las que superen el número máximo de sesiones ordinarias establecido, se celebren dentro o fuera de los períodos de sesiones³⁰³. Abona esta interpretación el hecho de que el art. 200 da el carácter de sesión extraordinaria a la celebrada para el debate sobre el estado de la Comunidad, pese a que se celebra dentro del período de sesiones, sin duda para excluirla del cómputo de sesiones ordinarias.

Esta regulación donde se limita el número de sesiones plenarias ordinarias hoy resulta bastante singular y no se produce en ninguna otra cámara estatal ni autonómica. Ni para el Congreso ni para el Senado la Constitución o sus reglamentos respectivos establecen límite alguno en cuanto al número de sesiones o al número de días que pueden reunirse dentro de los períodos de sesiones. En cuanto a las asambleas autonómicas, en ningún caso se ha establecido un número máximo de sesiones, aunque han existido y existen disposiciones sobre el tiempo que pueden o deben estar reunidas cada año. En unos casos se ha pretendido limitar el tiempo de las reuniones plenarias; en otros casos se ha querido garantizar un mínimo de reuniones.

Inicialmente la mayoría de los Estatutos de Autonomía tramitados según el art. 143 de la Constitución (Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Comunidad

³⁰¹ El art. 39.3 de la Constitución alemana únicamente dispone que "el Bundestag determinará la clausura y la reapertura de sus sesiones", y el 52.2. que "el Presidente convoca al Bundesrat". El art. 22 del Reglamento del Bundestag añade que antes de clausurar cada sesión el Presidente comunica la fecha de la siguiente según el calendario que se haya aprobado.

³⁰² El Parlamento Europeo hace coincidir el período de sesiones con el año natural; art. 126 de su Reglamento (Diario Oficial de la Unión Europea L 44, de 15 de febrero de 2005): "1. La legislatura coincidirá con la duración del mandato de los diputados prevista en el Acta de 20 de septiembre de 1976. 2. La duración del período de sesiones será de un año, conforme a lo dispuesto en dicha Acta y en los Tratados. 3. El período parcial de sesiones será la reunión que celebre el Parlamento, por regla general, cada mes. Este período se dividirá en sesiones. Las sesiones plenarias del Parlamento que se celebren el mismo día se considerarán una sesión única".

³⁰³ Art. 71 RPN: "1. El Parlamento se reunirá anualmente en dos períodos de sesiones ordinarias: el primero de septiembre a diciembre y el segundo de febrero a junio, no pudiendo exceder el número de sesiones plenarias de dieciséis. 2. También podrá reunirse en sesiones extraordinarias que habrán de ser convocadas por su Presidente, con especificación en todo caso del orden del día, a petición de la Comisión Permanente, de una quinta parte de los Parlamentarios, de dos Grupos Parlamentarios, así como a solicitud de la Diputación Foral".

Valenciana, Extremadura, La Rioja, Madrid, Murcia) pusieron un límite máximo de cuatro meses al año para los períodos de sesiones ordinarias³⁰⁴. Este límite ha ido desapareciendo con las sucesivas reformas estatutarias, quedando a disposición de los respectivos reglamentos parlamentarios la regulación de las sesiones. Otros Estatutos (Aragón, Canarias, Castilla y León) optaron inicialmente por establecer un número determinado de 120 días para los períodos de sesiones ordinarias. Este límite también ha sido suprimido en las posteriores reformas, salvo en el caso de Canarias donde se mantiene.

Otros Estatutos de Autonomía, por el contrario, se han dirigido a garantizar un mínimo al funcionamiento parlamentario. El Estatuto del País Vasco en su art. 27 establece como mínimo ocho meses al año; posteriormente mediante el proceso de reforma estatutaria han introducido esta misma previsión los Estatutos de Andalucía, Comunidad Valenciana e Islas Baleares. En el caso de Andalucía esta disposición ha sustituido a la anterior regulación también de mínimos que exigía al menos una semana de sesiones en cada uno de los meses comprendidos en los períodos de sesiones ordinarias.

En suma, Navarra ha quedado por el momento al margen de esta tendencia de suprimir los límites máximos a las reuniones plenarios, límites que se compatibilizan mal con el principio de autonomía parlamentaria y con la función de control del Gobierno (una cámara con límites temporales a su funcionamiento se halla en peores condiciones para ejercerlo con eficacia) y que revela cierta prevención y desconfianza más propia del Antiguo Régimen que de un sistema parlamentario democrático. Aparte de constituir una norma sin mucho sentido, la limitación a dieciséis sesiones plenarios anuales resulta perfectamente inútil. Además de la posibilidad ilimitada de celebrar sesiones extraordinarias, resulta que el límite no se respeta. El Parlamento de Navarra suele celebrar más de veinte sesiones plenarios al año; por otro lado, al no existir sanción alguna prevista en caso de incumplimiento, éste no produce ningún efecto en cuanto a la validez de las sesiones. Se trata, por tanto, de una norma ineficaz y obsoleta que debiera ser suprimida cuando se aborde una reforma del Amejoramiento del Fuero al igual que se han suprimido otras limitaciones de los períodos de sesiones de las respectivas asambleas legislativas en diversos Estatutos de Autonomía.

7.1.3. Cómputo de plazos.

A. Normas generales.

El art. 106 RPN contiene una regulación sobre cómputo de plazos que en líneas generales sigue la marcada para el procedimiento administrativo

³⁰⁴ Esta limitación fue consecuencia de las recomendaciones de la comisión de expertos en que se basaron los pactos autonómicos y la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) reconvertida tras su paso por el Tribunal Constitucional en Ley del Proceso Autonómico. Los expertos advertían en contra "de incrementar inútilmente el aparato público" y entre otras medidas sugerían período de sesiones reducidos para las asambleas autonómicas y que sus miembros no fueran retribuidos de forma regular y permanente sino solamente con dietas de asistencia (véase *Informe de la comisión de expertos sobre autonomías*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, págs. 24-25).

común. Salvo disposición en contrario los plazos señalados por días se computan en días hábiles y los señalados en meses de fecha a fecha (salvo que en el mes de vencimiento no haya día equivalente al inicial, con lo cual expira el último día del mes). Solamente están previstos dos plazos que no se computan en días hábiles sino en días naturales: para variar la opción de cada parlamentario por uno de los sistemas de retribución, que ha de hacerse en los quince últimos días naturales de cada trimestre (art. 15), y para la disolución del Parlamento a los treinta días naturales de la primera votación cuando no es posible elegir Presidente del Gobierno (art. 173).

La principal diferencia con la regulación general del procedimiento administrativo se produce en cuanto a qué días se consideran inhábiles:

- a) Los sábados y los domingos. La reforma de 2007 ha introducido como inhábiles, a semejanza de lo que dispone el art. 182 de la LOPJ, no solamente los domingos como era tradicional sino también los sábados, que habitualmente no tienen actividad parlamentaria.
- b) Los festivos a efectos laborales en Navarra y en Pamplona³⁰⁵.
- c) Los incluidos fuera de los períodos de sesiones, esto es, en principio los de los meses de enero, julio y agosto (coloquialmente, los de "vacaciones parlamentarias"), salvo que el asunto en cuestión estuviese incluido en el orden del día de una sesión extraordinaria. La Mesa ha de fijar los días que han de habilitarse a los solos efectos de cumplimentar los trámites que posibiliten su celebración.
- d) Los días expresamente declarados inhábiles por la Mesa. Suelen ser días de épocas festivas (Semana Santa, Navidad) incluidos en el calendario del personal como no laborables para cuadrar la jornada anual y en que las dependencias parlamentarias cierran.

Con carácter general todos los plazos del RPN son prorrogables (como máximo hasta el doble) o susceptibles de reducción (como máximo a la mitad) a decisión discrecional de la Mesa, excepto los que están fijados en el Amejoramiento del Fuero (art. 107). En realidad los únicos plazos afectados por esta excepción son los contemplados en el proceso de investidura, art. 29 del Amejoramiento y 173 RPN: veinticuatro horas entre la primera y segunda votación y treinta días naturales a partir de la primera votación para la disolución del Parlamento si no se consigue investir a ningún candidato.

³⁰⁵ De acuerdo con el art. 37 del Estatuto de los Trabajadores (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo) y art. 45 del Real Decreto 2001/1983, de 28 de julio, sobre regulación de la jornada de trabajo, jornadas especiales y descansos (modificado por Real Decreto 1346/1989, de 3 de noviembre), los festivos son catorce al año, entre los cuales están los siguientes: 1 de enero (Año Nuevo), 6 de enero (Epifanía del Señor), 1 de mayo (Fiesta del Trabajo), 15 de agosto (Asunción de la Virgen), 12 de octubre (Fiesta Nacional), 1 de noviembre (Todos los Santos), 6 de diciembre (Día de la Constitución), 8 de diciembre (Inmaculada Concepción), 25 de diciembre (Natividad del Señor), además de Jueves Santo y Viernes Santo y, a opción de las Comunidades Autónomas, 19 de marzo (San José) o 25 de julio (Santiago Apóstol). En Navarra se suele completar con el Lunes de Pascua y el 3 de diciembre (Día de Navarra), y en Pamplona es festivo local el 29 de noviembre (San Saturnino).

B. Procedimiento de urgencia.

Los plazos establecidos reglamentariamente se reducen a la mitad en caso de que un asunto se tramite por el procedimiento de urgencia (arts. 109-110). No obstante, en este caso se mantiene la potestad de la Mesa de prorrogar o reducir los plazos.

La aplicación del procedimiento de urgencia se puede acordar por la Mesa a petición del Gobierno de Navarra, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los parlamentarios. El acuerdo puede adoptarse tanto al inicio de la tramitación de un asunto como durante la misma, en cuyo caso lógicamente se aplica a los trámites pendientes.

C. Presentación de documentos.

Todo documento dirigido a un órgano parlamentario deberá ser registrado oficialmente en el Registro General del Parlamento de Navarra en días hábiles y dentro del horario que establece la Mesa, que suele acordarse para cada año teniendo en cuenta el calendario laboral. Una vez presentados si deben ser calificados por la Mesa se incluyen en el orden del día de la siguiente sesión.

Cuando el horario de Registro no alcanza las veinticuatro horas, que es lo ordinario, los plazos de presentación de documentos se entienden prorrogados hasta las doce horas del siguiente día hábil.

Por el momento las disposiciones sobre presentación de documentos por vía telemática o electrónica (Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, para la Implantación de la Administración Electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra) únicamente tienen aplicación en el ámbito de las Administraciones Públicas, por lo que a la espera de que estos nuevos medios tecnológicos se introduzcan en el Derecho Parlamentario la única vía posible de presentación sigue siendo la tradicional de entrega del documento en papel. El establecimiento de medios electrónicos para la recepción de documentos sería obligado para el Parlamento en el caso de que, de conformidad con la Disposición Adicional Decimotercera de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, decidiese establecer un órgano propio para la resolución de las reclamaciones en la materia en lugar de someterlas a la Junta de Contratación de Navarra, opción que todavía no ha realizado.

7.2. Los actos parlamentarios.

El Derecho Parlamentario ha prestado escasa atención al acto parlamentario, cuya configuración se ha hecho por vía doctrinal y tomando como ejemplo las nociones elaboradas en otras ramas del Derecho Público, principalmente en el Derecho Administrativo y en el Derecho Procesal.

Se entiende por acto parlamentario el acto jurídico realizado por el Parlamento a través de cualquiera de sus órganos. Esto es, una manifestación de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo adoptada por una cámara (o cualquiera de sus órganos) en ejercicio de las potestades que tiene atribuidas y dentro del procedimiento establecido reglamentariamente para la adopción de sus decisiones³⁰⁶.

Como elementos del acto parlamentario se vienen señalando los que se citan a continuación³⁰⁷: a) requisitos subjetivos: un órgano parlamentario y con competencia para emitir el acto; b) requisitos objetivos: el presupuesto de hecho, el fin, la causa y los motivos, elementos que suelen distinguirse a la hora de definir los actos administrativos pero que aquí tienden a confundirse con la voluntad del autor del acto; y c) requisitos procedimentales, los señalados en los reglamentos parlamentarios y que son los más importantes para el Derecho Parlamentario.

La mayor parte de la producción doctrinal clásica en torno a los actos parlamentarios, como señala BIGLINO CAMPOS³⁰⁸, ha girado en torno a la consideración de los *interna corporis acta* como actos que no afectan a terceros y que están exentos de fiscalización jurisdiccional en base al principio de soberanía del Parlamento. Hoy esta concepción tradicional de los actos parlamentarios ha sido abandonada. De un lado ya no se considera al Parlamento como poder soberano no sometido a fiscalización; como todos los demás poderes públicos está sometido al ordenamiento jurídico y puede ser controlado por órganos como el Tribunal Constitucional o el Poder Judicial³⁰⁹. Y por otro lado, sus actos en mayor o menor medida pueden afectar a terceros. La jurisprudencia y la doctrina en los últimos años han manejado el concepto de acto parlamentario sobre todo para analizar su régimen de control e impugnación e ir ampliándolo.

El RPN apenas trata sobre los actos parlamentarios. Además de varias referencias a "actos parlamentarios" en otro sentido, como actividades, sesiones o reuniones de los órganos parlamentarios (el mismo que tiene, por ejemplo, en el art. 13 del Amejoramiento del Fuero al regular la inmunidad de los parlamentarios), solamente contiene un precepto que contemple específicamente los actos parlamentarios en el sentido aquí abordado. Su art. 213.2, de clara inspiración administrativista y curiosa ubicación³¹⁰, dispone que "*Los actos de la Mesa serán firmes cuando frente a los mismos no quepa, conforme a lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara, ningún recurso en la vía parlamentaria, o se hayan agotado éstos*".

³⁰⁶ Véase Nicolás PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *Hacia una teoría de los actos parlamentarios*, Revista de Derecho Político n.º 9, 1981, pág. 76.

³⁰⁷ PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *Hacia una...* citada, pág. 78 y siguientes.

³⁰⁸ Paloma BIGLINO CAMPOS, *Algunas consideraciones acerca de la eficacia de los actos parlamentarios*, Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid n.º 1, 1999, pág. 41 y siguientes.

³⁰⁹ Véase Elviro ARANDA ÁLVAREZ, *Claves para entender el concepto y las Fuentes del Derecho Parlamentario*, Revista de las Cortes Generales n.º 66, 2005.

³¹⁰ Se inserta en el Título XVI, Capítulo II, "De los recursos de inconstitucionalidad y de amparo", aunque por su contenido que tiene aplicación más general estaría mejor ubicado al tratar del funcionamiento y competencia de la Mesa.

Evidentemente, la Mesa no es el único órgano del Parlamento que aprueba actos parlamentarios y, aunque no lo recoja expresamente el RPN, implícitamente se afirma a todo lo largo de su articulado y principalmente en cuanto atribuye funciones a los diversos órganos. Se puede sistematizar el tratamiento de los actos parlamentarios del modo siguiente.

7.2.1. Clases de actos parlamentarios.

Como es usual con las clasificaciones, existen muchas de los actos parlamentarios ya que cada autor adopta la que considera más oportuna. Unos autores incluyen entre los actos parlamentarios a los legislativos, mientras que otros restringen el concepto a los actos sin valor de ley. La clasificación que a continuación se propone es una entre tantas de las posibles³¹¹.

A. Por la materia.

Podemos distinguir entre los actos dictados por el Parlamento de Navarra en ejercicio de sus funciones institucionales o parlamentarias *stricto sensu* y los actos meramente instrumentales dictados por la Administración Parlamentaria (de la cual se trata en el apartado 7.7 de este trabajo³¹²). Además de su distinta finalidad, la diferencia más visible entre unos y otros es su régimen de impugnación:

- a) Los actos dictados en ejercicio de las funciones parlamentarias *stricto sensu* solamente pueden ser sometidos a control por parte del Tribunal Constitucional: a') a través de un procedimiento de inconstitucionalidad si son actos con fuerza de ley, incluido el reglamento y el estatuto del personal (art. 27.2 LOTC); b') a través de un recurso de amparo si son actos sin fuerza de ley y afectan al ejercicio de derechos fundamentales (art. 42 LOTC); o c') por impugnación del Gobierno central al amparo del art. 161.2 de la Constitución por infracción de normas constitucionales (art. 77 LOTC). Este último procedimiento sólo es posible en relación con actos de los parlamentos autonómicos, no así con los de las Cortes Generales.

En el caso de actos sin fuerza de ley podemos distinguir entre actos firmes y actos no firmes (distinción análoga a la que rige en Derecho

³¹¹ Véanse, por ejemplo, las que hacen con otros criterios PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *Hacia una...* citada, pág. 81 y siguientes; Elviro ARANDA ÁLVAREZ, *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pág. 153 y siguientes; María José ALONSO MÁS, *La fiscalización jurisdiccional de la actividad sin valor de ley de los parlamentos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999; M.ª Asunción GARCÍA MARTÍNEZ, *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, o NAVAS CASTILLO, *El control jurisdiccional...* citado, pág. 40 y siguientes.

³¹² Véase Piedad GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Los actos de la Administración parlamentaria*, Cuadernos de Derecho Público n.º 4, mayo-agosto 1998. NAVAS CASTILLO, *El control jurisdiccional...* citado, pág. 46, prefiere reservar la denominación de "acto parlamentario" para el que se dicta en ejercicio de las funciones parlamentarias *stricto sensu*, y la de "acto del Parlamento" a los actos de la Administración Parlamentaria.

Administrativo). Son impugnables únicamente los que hayan alcanzado firmeza, por lo que en el caso del Parlamento de Navarra habrá que esperar a que se resuelva en su caso el recurso ante la Junta de Portavoces contra determinados acuerdos de la Mesa (art. 37.2 RPN)³¹³.

- b) Los actos de la Administración Parlamentaria pueden considerarse como actos administrativos sujetos al Derecho Administrativo, aunque este es un asunto doctrinalmente polémico y muchos autores no los consideran como tales³¹⁴. En todo caso pueden ser recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativa, tal como se explica en el apartado 7.7 de este trabajo. Pueden ser firmes o no. También en este caso debe agotarse previamente la vía parlamentaria que en materias de personal supone la resolución de los recursos de alzada interpuestos ante la Mesa contra resoluciones del Presidente y del Letrado Mayor, o de reposición contra actos de la propia Mesa, como dispone el art. 6 del EPPN. Agotada la vía jurisdiccional será también posible acudir, en su caso, al Tribunal Constitucional en recurso de amparo.
- c) Los demás actos parlamentarios que no puedan encajarse en las dos anteriores categorías son actos exentos de control jurisdiccional. La mayor parte de ellos son pronunciamientos estrictamente políticos, o actos que infrinjan las leyes o los reglamentos parlamentarios pero que no supongan infracción constitucional ni violación de derechos fundamentales. Se trata de una categoría residual, lo que queda de los *interna corporis acta* de la teoría parlamentaria clásica, cuyos contornos son imprecisos y sólo es posible definir en términos negativos³¹⁵.

A efectos de su control se puede tomar la distinción que hace SÁINZ MORENO³¹⁶ entre los actos parlamentarios cuyo contenido consiste en acuerdos políticos, una voluntad libremente formada por el Parlamento, y entre aquellos cuyo contenido tiene una naturaleza reglada, ya que consiste en la aplicación de normas. Entre estos segundos estarían los que resuelven cuestiones de procedimiento, las incompatibilidades, el estatuto de personal, etc. Los primeros pueden ser controlados en cuanto a los elementos

³¹³ STC n.º 27/2000, de 31 de enero; "Como hemos dicho en repetidas ocasiones (SSTC 136/1989, de 19 de julio, 125/1990, de 5 de julio, y 121/1997, de 1 de julio; y AATC 241/1984, de 11 de abril, 296/1985, de 24 de abril, 219/1989, de 27 de abril, 570/1989, de 27 de noviembre, y 334/1993, de 10 de noviembre), para poder recurrir en amparo un acto parlamentario sin valor de ley por la vía del art. 42 LOTC, es menester que haya alcanzado «firmeza», lo que sólo sucede una vez que se hayan agotado las instancias internas parlamentarias".

³¹⁴ Véase ALONSO MÁZ, *La fiscalización...* citada, donde se exponen las diversas posturas al respecto.

³¹⁵ La STC n.º 90/1985, de 22 de julio los acota del siguiente modo: "cualquier acto del Parlamento con relevancia jurídica externa, esto es, que afecte a situaciones que excedan del ámbito estrictamente propio del funcionamiento interno de las Cámaras, queda sujeto, comenzando por los de naturaleza legislativa, no sólo a las normas de procedimiento que en su caso establezca la C.E., sino, asimismo, al conjunto de normas materiales que en la misma Constitución se contienen. No puede, por ello, aceptarse que la libertad con que se produce un acto parlamentario con esa relevancia jurídica para terceros llegue a rebasar el marco de tales normas, pues ello, en nuestro Ordenamiento, sería tanto como aceptar la arbitrariedad. El T. C., como intérprete supremo de la Constitución, entre sus distintas funciones, garantiza la conformidad a ésta de los actos parlamentarios mediante diversos instrumentos procesales".

³¹⁶ Fernando SAINZ MORENO, *Instituciones de Derecho Parlamentario II. Los actos del Parlamento*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1999, pág. 34 y siguientes.

reglados que todo acto contiene (competencia, procedimiento), mientras que los segundos lo pueden ser en su totalidad.

Los actos a través de los cuales se ejercen las funciones propias del Parlamento se pueden clasificar precisamente en virtud de las funciones ejercidas. Estas funciones se describen en el apartado 8 de este trabajo, y sin perjuicio de la correspondiente remisión al mismo se puede aquí hacer la siguiente enumeración:

- a) Actos legislativos: entre los cuales unos tienen valor de ley (aprobación de leyes forales), mientras que otros no lo tienen sino que se insertan en el procedimiento de aprobación de una norma con fuerza de ley por parte de otro órgano: actos de control de decretos forales legislativos e iniciativas legislativas ante el Congreso de los Diputados (incluyendo la reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y la aprobación del Convenio Económico).
- b) Actos normativos no legislativos: diversos órganos del Parlamento tienen atribuidas competencias para dictar normas de desarrollo o interpretación subordinadas al reglamento de la cámara, las cuales se han examinado en el apartado 4.3 de este trabajo al que ahora procede remitirse.
- c) Actos de elección o nombramiento de cargos (incluyendo la investidura del Presidente del Gobierno o la ratificación de la confianza) y de cese o destitución (incluyendo la moción de censura).
- d) Actos de adopción de pronunciamientos políticos (mociones, resoluciones, declaraciones).
- e) Actos de autorización o aprobación de iniciativas del Gobierno (programas y planes, convenios de colaboración).
- f) Actos de solicitud de asesoramiento externo (Consejo de Navarra, Consejo Audiovisual) o interno (órganos de la Administración Parlamentaria, Cámara de Comptos, Defensor del Pueblo), de petición de información (al Gobierno y entes dependientes del mismo) o de comparecencia ante la cámara (a cualquier órgano, entidad o persona).
- g) Actos de investigación o encuesta (comisiones de investigación).
- h) Actos de gestión parlamentaria, entre los cuales se hallan todos los relativos al impulso de los procedimientos parlamentarios (calificación y admisión de iniciativas, tramitación), a la autoorganización (configuración de los órganos parlamentarios) y al estatuto de los parlamentarios (adquisición y pérdida de la condición de parlamentario, incompatibilidades, disciplina parlamentaria, derechos económicos y de iniciativa, etc.)³¹⁷.

³¹⁷ Véase Martín M.ª RÁZQUIN LIZARRAGA, *Actos relativos al estatuto de los parlamentarios y de autoorganización*, en Fernando SAINZ MORENO (coord.), *Instituciones de Derecho Parlamentario II. Los actos del Parlamento*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1999.

- i) Actos de impulso procesal ante el Tribunal Constitucional (recursos de inconstitucionalidad, conflictos de competencias y recursos de amparo) y ante el Poder Judicial.

Cada uno de estos tipos de acto parlamentario tiene reglamentariamente regulado su régimen jurídico y procedimiento de adopción.

Además de los actos descritos, el Parlamento desarrolla a menudo una actividad de debate que no desemboca en actos parlamentarios en el sentido que se describe aquí; esto es, que se agota en la exposición por parte de los diversos sujetos parlamentarios de sus opiniones y posiciones, sin que vaya seguido por un procedimiento de adopción de decisiones por la cámara. En esta actividad se pueden encuadrar las preguntas, interpelaciones, comparecencias, comunicaciones del Gobierno, etc.

B. Por su forma.

Al igual que sucede con carácter general con los órganos colegiados, los actos parlamentarios unas veces son orales y otras veces se producen por escrito. Son de producción oral las decisiones adoptadas mediante debate y votación en los órganos parlamentarios, aunque siempre van seguidos de su plasmación por escrito, tal como se explica en los apartados 7.3.5 y 7.4.1 de este trabajo. Son de producción escrita, en general, los actos adoptados por órganos unipersonales (aunque en ejercicio de sus potestades de dirección y policía los Presidentes de la cámara y de las comisiones pueden también adoptar decisiones orales). Prácticamente en cualquier procedimiento parlamentario se mezclan actos orales y actos escritos.

C. Por sus efectos.

De forma análoga a lo que sucede en otras ramas del ordenamiento se pueden distinguir actos parlamentarios de trámite y definitivos. Los efectos de los primeros se ciñen al propio procedimiento de decisión, permiten que avance pero todavía no contienen la decisión del órgano parlamentario llamado a adoptarla.

El RPN atribuye a algunos órganos la potestad ordinaria de adoptar actos definitivos; son el Pleno, la Mesa y el Presidente (a los que el ROAP añade al Letrado Mayor en materias propias de la Administración Parlamentaria). Otros órganos tienen atribuida como norma general la función de aprobar actos preparatorios o de trámite: las comisiones (sus dictámenes se elevan al Pleno) o la Junta de Portavoces (emite informe previo a las decisiones de la Mesa o del Presidente). Pero en algunos casos estos órganos también pueden aprobar actos definitivos: las comisiones cuando reciben delegación de la potestad legislativa o cuando debaten y votan mociones, y la Junta de Portavoces cuando resuelve recursos contra actos de la Mesas de la cámara o de las comisiones. Entre los actos de trámite no debemos incluir los actos que pueden iniciar el procedimiento a cargo de los su-

jetos a quienes se atribuye la iniciativa parlamentaria (ver el apartado 5 de este trabajo); en algunos casos serán actos de los parlamentarios o de los grupos parlamentarios instando el inicio del procedimiento, pero no actos de los órganos parlamentarios.

Los actos definitivos pueden a su vez clasificarse del siguiente modo: a) actos con fuerza de ley, que tienen una eficacia jurídica general ya que a partir de su promulgación y publicación vinculan a todos los poderes públicos y a todos los ciudadanos; b) actos sin fuerza de ley con eficacia jurídica, capaces de generar derechos y obligaciones: a') en relación con el Gobierno (citaciones, petición de información, autorizaciones); b') en las relaciones que se generan en el ámbito interno de la cámara (normas y resoluciones sobre organización, funcionamiento, disciplina, etc.); c') en el ámbito de la Administración Parlamentaria (normas y resoluciones sobre personal, bienes, contratación, etc.); y d') hacia terceros que entablan relaciones dentro de su esfera de influencia (contratos, convenios, nombramiento de cargos, participación en actividades parlamentarias, etc.); y c) actos sin eficacia jurídica, pronunciamientos de naturaleza estrictamente política (declaraciones, resoluciones) que no generan derechos ni obligaciones exigibles a terceros, se agotan en su propia adopción; no obstante siguen siendo actos jurídicos en el sentido de que todo acto parlamentario se dicta en aplicación de alguna norma y algunos de sus elementos siempre están reglados (órgano competente, procedimiento, etc.)³¹⁸.

Solamente los actos definitivos y con eficacia jurídica son susceptibles de impugnación, no sólo por cuestiones de procedimiento sino también en cuanto a su contenido. Los demás actos sólo podrán ser recurridos en la medida en que por ellos mismos supongan violación de derechos fundamentales³¹⁹.

Algunos actos parlamentarios, además de su adopción a través del procedimiento reglamentario, deben cumplir con una condición más para llegar a ser eficaces, usualmente es su publicación, aspecto del cual se trata en el apartado 7.4.1, y en algunos casos su notificación a los interesados; aunque el RPN es muy parco en relación a esta materia, en sus arts. 37 y 129 da por sentado que los acuerdos de la Mesa y de las Mesas de co-

³¹⁸ Que todo acto parlamentario es acto jurídico es defendido por ARANDA ÁLVAREZ, *Los actos...* citado, pág. 97 y siguientes. En cambio SAINZ MORENO, *Instituciones...* citada, pág. 31, considera que los actos parlamentarios pueden tener o no consecuencias jurídicas, por lo que los actos parlamentarios que solo tengan consecuencias políticas no son actos jurídicos.

³¹⁹ El Tribunal Constitucional en Auto n.º 135/2004, de 20 de abril (RTC 2004/135 AUTO) afirma lo siguiente: "Los Acuerdos que se impugnan, como puros actos de tramitación insertados en un procedimiento parlamentario, sólo despliegan efectos ad intra de ese procedimiento en tanto éste no concluya con la aprobación de la norma que a su través pretende generarse. La eventual inconstitucionalidad de los actos parlamentarios sólo es relevante cuando concluyen con una resolución, disposición o acto que se integra en el Ordenamiento (y deberá verificarse con motivo del juicio de constitucionalidad que eventualmente se inste respecto de esa disposición, resolución o acto), o cuando, sin finalizar el procedimiento en el que se insertan, producen una lesión inmediata de derechos fundamentales de los sujetos legitimados para participar en el procedimiento. Aquel control se verificará por vía del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad; éste mediante el recurso de amparo".

misiones se notifican. A falta de normas sobre la notificación habrán de aplicarse supletoriamente las del ordenamiento administrativo.

7.2.2. *Validez e invalidez de los actos parlamentarios.*

A diferencia de lo que sucede en otras ramas del ordenamiento se halla poco desarrollada una teoría sobre la validez de los actos parlamentarios. En el caso de los actos sometidos a la jurisdicción contencioso-administrativa y a los cuales se aplique directa o supletoriamente el ordenamiento administrativo será de aplicación el régimen de invalidez propio de este en cuanto a actos afectados por irregularidades no invalidantes, actos anulables y actos nulos de pleno Derecho.

Respecto del resto de actos parlamentarios, como señala BIGLINO CAMPOS³²⁰, pueden estar afectados por vicios, entendidos éstos como disconformidad con las normas jurídicas a los que están sujetos que pueden producir su invalidez. No obstante, no toda infracción de las normas, sea material o formal, genera siempre invalidez. En algunos casos estaremos en presencia de meras irregularidades irrelevantes en cuanto a la validez, por no afectar a normas constitucionales o derechos fundamentales, y en otros los vicios pueden resultar sanados por alguna de las formas que prevea el ordenamiento parlamentario³²¹. Añadamos a ello que los actos parlamentarios no susceptibles de impugnación ni en vía parlamentaria ni jurisdiccional en la práctica no pueden ser declarados inválidos.

Debe distinguirse entre dos tipos de invalidez en función de los distintos tipos de actos parlamentarios: a) los actos con fuerza de ley únicamente están sometidos a la Constitución y al bloque de constitucionalidad (en particular, los Estatutos de Autonomía y en el caso del Parlamento de Navarra el Amejoramiento del Fuero); su invalidez viene determinada por su inconstitucionalidad declarada conforme al art. 27 y siguientes de la LOTC; b) los demás actos sin fuerza de ley pueden resultar inválidos no sólo por infringir las disposiciones constitucionales, sino también otras normas a las que están sujetos: otras leyes, los reglamentos parlamentarios, sus normas de desarrollo, etc.

El Derecho Parlamentario no conoce la distinción entre actos nulos y anulables propia del Derecho Administrativo. La LOTC en sus arts. 55 y 66 habla indistintamente de nulidad y de anulación, sin que parezca que se esté refiriendo a categorías distintas sino más bien a un solo tipo de invalidez de los actos impugnados, y lo mismo hace la jurisprudencia constitucional.

³²⁰ BIGLINO CAMPOS, *Algunas consideraciones...* citada, pág. 62 y siguientes.

³²¹ Además de la posibilidad de recurso en vía parlamentaria o revocación del acto, a título de ejemplo se pueden señalar los arts. 141 y 196 RPN que prevén la admisión a trámite de enmiendas *in voce* que tengan por objeto subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales en textos legislativos o mociones; el art. 137 que faculta a la Mesa de la comisión a corregir los errores del dictamen, y el art. 144 que prevé la remisión a comisión tras la aprobación plenaria de una ley foral para corregir oscuridades o incongruencias.

Como explica BIGLINO CAMPOS³²², “los actos parlamentarios gozan de la misma presunción de validez que disfrutaban todos los actos públicos. Por ello, para que pierdan los efectos que les son inherentes, deberán ser expresamente anulados, esto es, expulsados del ordenamiento jurídico”. Asimismo esta autora se refiere a “la necesidad de aplicar al ordenamiento parlamentario el principio de incomunicación de la invalidez que, por ser otra de las exigencias de la economía del Derecho, es común a todas las ramas del sistema jurídico. Con el principio de incomunicación se intenta restringir la invalidez a las solas partes del procedimiento que hayan resultado alteradas, por lo que dicho principio impone, entre otros extremos, que la invalidez de un acto no implique la de los actos anteriores ni a los posteriores en el procedimiento que sean independientes del primero”³²³.

7.2.3. Extinción de los actos parlamentarios.

Aunque tampoco existe una regulación expresa al efecto, doctrinalmente se señalan las siguientes causas de extinción de los actos parlamentarios, distintas a la ya descrita declaración de invalidez a consecuencia de un procedimiento de recurso³²⁴.

- a) Derogación: los actos normativos, con o sin fuerza de ley, quedan extinguidos por la derogación efectuada por una norma posterior de igual o superior rango.
- b) Revocación: el mismo órgano autor de un acto parlamentario no normativo puede dictar otro acto que lo deje sin efecto, total o parcialmente, y en su caso lo sustituya por otro contenido. La revocación tiene como límites los principios de no retroactividad de actos desfavorables, de buena fe y de seguridad jurídica (lo que impide revocar actos declarativos de derechos).
- c) Por cumplimiento del acto: muchos actos agotan su eficacia con su cumplimiento, al haberse alcanzado el objetivo para el que fueron dictados. Así, además de todos los actos de trámite, las normas que puede aprobar la Mesa para la tramitación del proyecto de presupuestos (art. 155 RPN) o para el debate de determinados asuntos (art. 37.1.9.^a), que quedan sin efecto una vez culminada la tramitación correspondiente. En igual circunstancias las normas de funcionamiento de las ponencias (art. 55.2) o de las comisiones de investigación (art. 62.3), que quedan extinguidas con dichos órganos.
- d) Por caducidad: afecta a los asuntos pendientes de examen y resolución una vez que se disuelvan las cámaras o expire su mandato, según dispone el art. 214 RPN. No están previstos otros casos de caducidad.

³²² BIGLINO CAMPOS, *Algunas consideraciones...* citada, pág. 64.

³²³ BIGLINO CAMPOS, *Algunas consideraciones...* citada, pág. 66.

³²⁴ BIGLINO CAMPOS, *Algunas consideraciones...* citada, pág. 61 y siguientes.

e) Por transcurso del plazo para el cual fueron dictados; hay actos que tienen un carácter esencialmente temporal, por lo que quedan extinguidos una vez pasado el tiempo en el que debían ser aplicados. Así sucede, además de con la mayoría de los nombramientos, con el calendario que aprueba la Mesa para cada período de sesiones (art. 37.1.8.^a RPN), o el número y denominación de las comisiones ordinarias que determina la Mesa al comienzo de cada legislatura en correspondencia con los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral (art. 58). La legislatura es también el plazo que determina, entre otros efectos, la duración de la composición de todos los órganos parlamentarios que quedan extinguidos a su finalización.

7.3. Las sesiones.

La mayoría de los órganos parlamentarios son colegiados (todos menos el Presidente, y dentro de la Administración Parlamentaria el Letrado Mayor o Secretario General, el Presidente de la Cámara de Comptos y el Defensor del Pueblo), por lo cual el funcionamiento se hace a través de la celebración de sesiones para debatir y, en su caso, adoptar acuerdos. El art. 74 RPN establece las siguientes definiciones:

- a) Se considera sesión el tiempo de trabajo parlamentario de cualquier órgano dedicado a debatir, hasta agotarlo, el orden del día de una convocatoria.
- b) Se denomina reunión la parte de la sesión que se realiza durante la mañana o la tarde del mismo día; como norma general cada reunión tiene una duración máxima de cinco horas, salvo acuerdo de la Mesa correspondiente. Cuando una reunión se suspende sin haber quedado agotado el orden del día el Presidente debe señalar la fecha y hora de reanudación.

Quiere esto decir que las sesiones constan de una o varias reuniones, las necesarias para agotar el orden del día. Los usos parlamentarios indican que las sesiones del Pleno (dos o tres mensuales durante los períodos de sesiones), a diferencia de lo que sucede en otras cámaras que ocupan varios días, suelen constar de dos reuniones en la mañana y la tarde del mismo día, y a veces una tercera a la mañana siguiente. Las sesiones de comisión, que no pueden celebrarse simultáneamente con las de Pleno, suelen agotarse la mayor parte de las veces en una sola reunión.

7.3.1. La convocatoria y el orden del día.

La celebración de cualquier sesión exige previa convocatoria, con tres días de antelación (salvo caso de urgencia que puede ser de veinticuatro horas, o aún

menos para las Mesas, la Junta de Portavoces y la Comisión Permanente), cursada por el órgano competente (que es siempre el Presidente de la cámara, salvo para sesiones de las Mesas de comisión, de comisiones de investigación o de ponencias) en la cual se hace constar la fecha, hora y lugar de celebración de la sesión y el orden del día de la misma (art. 72 RPN). En su caso se deben adjuntar los informes, dictámenes o textos que hayan de debatirse o la referencia correspondiente al número del BOPN donde se hayan publicado. Las reuniones de parlamentarios celebradas sin válida convocatoria no vinculan al Parlamento.

La convocatoria puede ser anulada, antes de iniciada la sesión, únicamente por razones extraordinarias y con decisión motivada del Presidente del Parlamento de acuerdo con la Mesa y previo acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces.

El orden del día de todos los órganos (salvo de las Mesas de comisión) lo fija el Presidente del Parlamento, aunque el de las sesiones de Pleno y de las comisiones ordinarias o especiales de acuerdo con la Mesa y previa audiencia de la Junta de Portavoces (art. 79). Se exceptúa de esta norma a las comisiones de investigación, que se regirán por sus propias normas y plan de trabajo (art. 62). El orden del día puede ser alterado por acuerdo de la mayoría absoluta del órgano correspondiente a propuesta del propio Presidente, de dos grupos o de un quinto de sus miembros. El Gobierno también puede pedir que en una sesión concreta se incluya un asunto con carácter prioritario.

La iniciativa de la convocatoria puede ser del propio Presidente de acuerdo con la Mesa y previa audiencia de la Junta de Portavoces (normalmente con sujeción al calendario aprobado por la Mesa, según el art. 37.1.8.^a) o a solicitud de al menos dos grupos o de un quinto de los miembros del órgano que debe incluir el correspondiente orden del día, con asuntos competencia del órgano correspondiente y que cumplan en su caso los requisitos para poder ser tratados. Si la Mesa, oída la Junta de Portavoces, considera que la solicitud se ajusta al reglamento el Presidente debe convocar la sesión.

7.3.2. El quórum de asistencia.

No se establece un quórum específico; todos los órganos pueden abrir sus sesiones cualquiera que sea el número de parlamentarios presentes (art. 80 RPN). Otra cosa es si los asuntos que vayan a tratar exijan una mayoría determinada, lo que puede llevar a la imposibilidad de adoptar acuerdos. Además de los miembros del Parlamento tienen derecho a asistir y ser oídos los miembros del Gobierno en las sesiones del Pleno y de las comisiones (art. 33 del Amejoramiento y 75 RPN), y además el Letrado Mayor ha de designar a los empleados y funcionarios que deban asistir a las sesiones.

7.3.3. Los debates.

Todos los puntos del orden del día incluidos en las sesiones de los órganos parlamentarios dan lugar a un debate donde los grupos parlamentarios pueden fijar su posición. El debate constituye el núcleo central de la actividad parlamentaria, si bien su significado ha ido variando con el transcurso del tiempo³²⁵, y por ello se regula pormenorizadamente en los reglamentos parlamentarios.

- a) *Dirección de los debates.* Corresponde al Presidente de cada órgano, auxiliado por los restantes miembros de la Mesa, que ha de velar por el mantenimiento de la disciplina y de la cortesía parlamentaria (art. 82). Le corresponde abrir el debate y otorgar el uso de la palabra a los parlamentarios previa petición por éstos; llamar a la cuestión o al orden a los oradores, advertirles cuando agoten el tiempo de intervención y retirarles la palabra tras el segundo aviso, y hacer en caso necesario llamadas al orden a la cámara, a alguno de sus miembros o al público. También tiene la facultad de suspender temporalmente la sesión para conceder descanso o propiciar acuerdos o consultas, y levantar la sesión agotado el orden del día.
- b) *Intervención en los debates.* Para intervenir debe pedirse la palabra al Presidente; lo pueden hacer los parlamentarios, pudiéndose sustituir entre sí los miembros de cada grupo, o los miembros del Gobierno. Las intervenciones se pueden solicitar a') para la defensa de una iniciativa; las iniciativas que no sean defendidas por ausencia del parlamentario que haya de hacerlo decaen; b') para fijar la posición en torno al punto del orden del día; c') por alusiones a la persona o la conducta de un parlamentario o a la dignidad de un grupo para contestar a las mismas por el interesado o un miembro de su grupo si está ausente o por el portavoz del grupo aludido; d') para pedir al Presidente la observancia del reglamento, citando el artículo cuya aplicación reclame; e') para explicación de voto, tras la votación, si no ha habido debate previo o por un grupo que cambie el sentido de su voto anunciado en el debate precedente o por un parlamentario que haya votado en sentido contrario a su grupo (no cabe si la votación es secreta).
- c) *Desarrollo.* Salvo para los que tengan una regulación específica, el art. 89 fija unas normas generales para el desarrollo de los debates: a') se inician con la defensa de la iniciativa (proposición, enmienda, voto particular) por quien la ha presentado, si son varios parlamentarios o grupos pueden repartirse el tiempo de intervención o nombrar un único representante;

³²⁵ Como señala Ángel J. SÁNCHEZ NAVARRO en *Representación nacional y grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados*, Cuadernos de Pensamiento Político n.º 12, octubre-diciembre 2006, "la articulación interna de las Cámaras, en torno a Grupos Parlamentarios modifica la significación de toda su actividad. Y así se aprecia fácilmente al examinar la regulación de cualquier procedimiento parlamentario, y en particular de unos debates que ya no intentan, como antaño, convencer a los representantes para que voten en uno u otro sentido: normalmente, el voto viene determinado con carácter previo por el partido o Grupo Parlamentario, y se asegura por mecanismos de disciplina interna. De esta manera los debates, aun cuando no pierdan absolutamente su función originaria, aparecen más bien como ocasiones privilegiadas para exponer a la opinión pública —al electorado— las diferentes opiniones de cada partido presente —o representado— en las Cámaras. Son, como se ha dicho, debates dirigidos más «a las cámaras [de televisión] que a las Cámaras [parlamentarias]»".

b') se abren los turnos a favor y en contra para que todos los demás grupos parlamentarios manifiesten su posición, por orden de mayor a menor número de miembros en cada turno, aunque el Grupo Mixto siempre interviene en último lugar; c') el último turno es de réplica por el autor de la iniciativa; d') las intervenciones no pueden sobrepasar los diez minutos, salvo en debates de totalidad que el máximo son quince minutos, y la réplica y explicación de voto se limita a cinco minutos, aunque el Presidente tiene la facultad de moderar y ampliar o reducir tiempos según las circunstancias.

7.3.4 Las votaciones.

Tras los debates se pasa a la votación para la adopción de los acuerdos que procedan en torno al orden del día (salvo que únicamente se trate de comparencias o informes que dan lugar a debate pero no a acuerdos). El voto es personal e indelegable (art. 93.2 RPN). Como señala FERNÁNDEZ RIVEIRA³²⁶ *"la potestad en el parlamentario individual para decidir a través del voto forma, indiscutiblemente, parte decisiva del núcleo irreductible de la tarea parlamentaria"*.

En algunos casos (leyes de mayoría absoluta en su votación final, investidura) el Presidente puede anunciar una hora fija para la votación; si llegada la hora el debate todavía no ha finalizado se señala nueva hora para la votación (art. 95).

- a) *Quórum*. Si bien para el inicio de la celebración de sesiones no se exige un quórum específico para que se produzca una votación sí se exige que esté presente la mayoría de los miembros del órgano de que se trate (art. 92). Durante la votación, que no puede ser interrumpida, está prohibido entrar o salir del salón de sesiones.
- b) *Mayoría*. Como norma general los acuerdos exigen mayoría simple (art. 93), aunque en casos determinados es exigible una mayoría cualificada:
 - A. Mayoría absoluta.
 - a) Elección del Presidente del Parlamento en primera votación (art. 8.7).
 - b) Remoción de los miembros de la Mesa de una comisión (art. 49).
 - c) Declaración de una sesión de Pleno o Comisión como secreta (art. 76).
 - d) Modificación del orden del día de una sesión (art. 79).
 - e) Votación final del conjunto del proyecto de leyes forales de mayoría absoluta (art. 151).
 - f) Aprobación del Convenio Económico con el Estado (art. 170).
 - g) Investidura del Presidente del Gobierno en primera votación (art. 173).
 - h) Moción de censura (art. 178).

³²⁶ Rosa María FERNÁNDEZ RIVEIRA, *El voto parlamentario*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, pág. 110.

- i) Modificación del Reglamento (Disposición Adicional Sexta).
 - j) Elección del Presidente de la Cámara de Comptos en primera votación (Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre).
- B. Mayoría de tres quintos.
- a) Remoción de los miembros de la Mesa del Parlamento (art. 39.3).
 - b) Elección del Defensor del Pueblo (Ley Foral 4/2000, de 3 de julio).
- C. Mayoría de dos tercios.
- Aprobación de sesión muy urgente a menos de 24 horas de la convocatoria (art. 72.6).
- c) *Clases de votación.* La votación puede ser (art. 96): a') por asentimiento a la propuesta de la Presidencia; b') ordinaria, a mano alzada o por procedimiento electrónico, este es el más usual en el Pleno;³²⁷ c') pública por llamamiento de los parlamentarios por orden alfabético (salvo miembros de la Mesa y del Gobierno, que votan al final) y expresión oral del voto; d') secreta mediante papeletas, con llamamiento por orden alfabético de los parlamentarios que deben hacer entrega de su papeleta al Presidente, quien la introduce en la urna; no cabe en los procedimientos legislativos.
- La votación es pública por llamamiento o secreta cuando lo soliciten dos grupos o un quinto de los miembros del órgano correspondiente (si hay solicitudes en sentido contrario prevalece la votación secreta) y en los casos exigidos expresamente en el RPN: la elección de personas para proveer cargos, que siempre ha de ser secreta (art. 101), y la moción de censura y la cuestión de confianza que siempre exigen votación pública por llamamiento (art. 99).
- d) *Resultado y empates.* Los Secretarios efectúan el cómputo de los votos y anuncian el resultado, tras lo cual el acuerdo adoptado es proclamado por el Presidente. Si hay empate se realiza una segunda votación y si persiste se suspende la votación durante el plazo que estime razonable el Presidente antes realizar una tercera votación. Si el empate no se deshace la propuesta queda rechazada. En las votaciones en comisión el empate a votos se rompe acudiendo al voto ponderado por grupos (suponiendo que todos votan uniformemente); se exceptúa el caso de que la comisión actúe con competencia legislativa plena, en que el empate se dirime por el Pleno.
- Además de por empate, el Presidente sólo puede ordenar la repetición de una votación, oída la Mesa, cuando haya habido un fallo en el mecanismo de votación o cuando el resultado de la votación no responda a la voluntad real de los parlamentarios asistentes, por error manifiesto

³²⁷ Por el momento la votación exige en todo caso la presencia del parlamentario en el salón de sesiones, pero ya hay algún caso (Andalucía, Comunidad Valenciana) en que por procedimientos electrónicos y causa justificada (baja por enfermedad o por maternidad) el voto es posible a distancia. Es previsible que en un futuro próximo se generalice esa práctica y sea adoptada por el Parlamento de Navarra.

de alguno de los votantes y a petición inmediata del mismo (art. 103.4). Esta regulación sobre la repetición de votaciones, introducida en la reforma de 2007, se acomoda a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho al voto de los parlamentarios y la necesidad de que los órganos de la cámara no adopten prácticas que coarten o impidan su emisión³²⁸.

7.3.5. Las actas.

Debe levantarse acta de las sesiones de los siguientes órganos: Pleno, comisiones, Junta de Portavoces, Mesas de la cámara y de las comisiones, y ponencias. Son firmadas por uno de los Secretarios con el visto bueno del Presidente.

Las actas contienen un resumen sucinto de lo tratado. No obstante, cabe levantar acta literal de las incidencias, intervenciones y acuerdos adoptados en el caso de sesiones secretas en un único ejemplar que se custodia por la Presidencia y que puede ser consultado por los parlamentarios previo acuerdo de la Mesa (art. 112.2 RPN). Este acta sustituye a la publicidad ordinaria de las sesiones que se examinará en el apartado siguiente.

Como norma general no hay un acto expreso de aprobación del acta, sino que una vez firmada por el secretario del órgano correspondiente queda a disposición de los parlamentarios en las oficinas generales; si no se producen reclamaciones en diez días tras la finalización de la sesión quedan aprobadas. En caso de que se presenten reclamaciones sí se someten a la decisión del órgano correspondiente en su siguiente sesión (art. 105).

7.4. Publicaciones y publicidad de los trabajos parlamentarios.

A diferencia de las asambleas estamentales de origen medieval que deliberaban a puerta cerrada y en secreto, los parlamentos modernos han entendido como elemento imprescindible en su funcionamiento el principio de publicidad.

³²⁸ STC n.º 361/2006, de 18 de diciembre de 2006: "el derecho al voto de los parlamentarios es uno de los que se integran en el *ius in officium de los mismos*"; "la actuación de la presidencia del Parlamento Vasco supuso, pura y simplemente, lesionar el derecho a votar de la parlamentaria. No es lógico entender que, ante un problema técnico, que puede suceder con mayor o menor frecuencia en ese tipo de sistemas electrónicos y sin que por otra parte haya quedado fehacientemente demostrado que se tratara de una negligencia de la Diputada, la única reacción presidencial fuera la negativa a la comprobación de la anomalía en ese momento y a la repetición, en su caso, de la votación controvertida, con las graves consecuencias que ello implicaba para el resultado de la misma y para el conocimiento de la auténtica voluntad de la Cámara en tema tan trascendente para la Comunidad Autónoma del País Vasco como era la aprobación de su Ley de presupuestos. Es patente, por tanto, que ha existido una vulneración del derecho de la Sra. Novales al ejercicio de sus funciones en condiciones de igualdad, reconocido en el art. 23.2 CE, y este aspecto del recurso presentado debe ser acogido".

Según explica TUDELA ARANDA³²⁹, *“la publicidad emerge en el Parlamento contemporáneo de la mano del principio de representación. Si el Parlamento tiene naturaleza representativa de la Nación, la única consecuencia posible es que sus trabajos se realicen de manera visible para todos. La publicidad sería el punto de encuentro entre la representación y la opinión pública. En consecuencia, el procedimiento parlamentario se articulará al servicio de este principio. La publicidad se convierte, por necesidad lógica, en la garantía esencial de la libertad política”*.

La Constitución en su art. 80 se hace eco de este principio: *“Las sesiones plenarios de las Cámaras serán públicas, salvo acuerdo en contrario de cada Cámara, adoptado por mayoría absoluta o con arreglo al Reglamento”*. No obstante la publicidad de la actividad parlamentaria no se agota en esta norma. Como ha puesto de relieve el Tribunal Constitucional en Sentencia n.º 136/1989, de 19 de julio, *“la publicidad de la actividad parlamentaria, que es una exigencia del carácter representativo de las Asambleas en un Estado democrático mediante la cual se hace posible el control político de los elegidos por los electores, ofrece dos vertientes: una, la publicidad de las sesiones; otra, la publicación de las deliberaciones y de los acuerdos adoptados”*.

7.4.1. Publicaciones oficiales.

El Parlamento de Navarra, como es práctica habitual en todas las cámaras, cuenta con dos publicaciones oficiales (art. 111 RPN): el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra y el Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra. En el primero se publican las iniciativas parlamentarias y distintos actos parlamentarios adoptados por sus órganos; en el segundo se reproducen íntegramente (por transcripción de las grabaciones) las intervenciones y acuerdos adoptados en sesiones públicas del Pleno, de la Comisión Permanente y de las Comisiones que la Mesa determine, así como las comparecencias públicas ante las Comisiones de Investigación. Lógicamente, se excluyen las sesiones declaradas secretas o los acuerdos que la Mesa decida de carácter reservado.

Sin perjuicio de la decisión del Presidente o de la Mesa sobre la publicación de otros actos, hay una serie de iniciativas o actos que por disposición reglamentaria expresa deben ser publicados en el BOPN:

- a) Conclusiones de comisiones de investigación y votos particulares (art. 62).
- b) Proyectos de ley foral (art. 126) y enmiendas a los mismos (art. 129).
- c) Propositiones de ley foral y enmiendas a las mismas (art. 147).
- d) Dictámenes aprobados por las comisiones (art. 137).
- e) Textos de ley foral aprobados (art. 145).

³²⁹ José TUDELA ARANDA, *La función parlamentaria de información política, en Parlamento y comunicación (nuevos retos)*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Tecnos, Madrid, 2005, pág. 54.

- f) Dictamen de la Cámara de Comptos, y en su caso del Tribunal de Cuentas, sobre las Cuentas Generales de Navarra (art. 156). La Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre amplía la publicación a todos los informes de la Cámara de Comptos.
- g) Texto articulado o refundido aprobado por el Gobierno en virtud de delegación legislativa (art. 160).
- h) Convenios con el Estado suscritos por el Gobierno (art. 164).
- i) Cuestión de confianza planteada por el Gobierno (art. 175).
- j) Moción de censura admitida a trámite (art. 177).
- k) Interpelaciones (art. 182).
- l) Preguntas (art. 187).
- m) Mociones (art. 196).
- n) Comunicaciones del Gobierno (art. 198).
- o) Programas o planes remitidos por el Gobierno (art. 201).
- p) Informe anual del Defensor del Pueblo (art. 205).
- q) Informe anual del Consejo Audiovisual de Navarra (art. 206).

La Presidencia o la Mesa por razones de urgencia pueden ordenar, a efectos de su debate y votación y sin perjuicio de su debida constancia ulterior en el BOPN, que determinados documentos sean objeto de reproducción por otros medios y de reparto a los miembros del órgano que haya de debatirlos.

Tanto las publicaciones oficiales como el reparto de documentos hasta hace pocos años tenían su único soporte en papel. Sin embargo, hoy se va generalizando el uso de medios electrónicos. Las publicaciones oficiales y las iniciativas parlamentarias se pueden consultar por Internet y existe a disposición de los miembros del Parlamento una intranet con la que tienen acceso a diversos recursos documentales. Aunque las normas del Parlamento por el momento no se han hecho eco de esta realidad es imaginable que en un futuro próximo todas las publicaciones se harán ordinariamente a través de estos medios y quizás, como ha sucedido recientemente con el BOE y el BON, exclusivamente por ellos.

La publicación de actos en el BOPN tiene efectos únicamente internos en el seno de la cámara. Para que esos acuerdos tengan efecto frente a terceros, lo que sucede en el caso de la aprobación o modificación del Reglamento o del Estatuto del Personal y sus normas de desarrollo, es necesaria la publicación en el BON. Así lo dejó sentado el Tribunal Constitucional en Sentencia n.º 179/1989, de 2 de noviembre: *“Cabe preguntarse si esta regla general (inserción en el «Boletín Oficial» de la Comunidad Foral como criterio de publicación de las normas) es también aplicable al Reglamento del Parlamento de Navarra. Podría aducirse en contra, de acuerdo con la doctrina tradicional relativa a la autonomía de los Parlamentos y a su autonomía reglamentaria, que esa publicación no es exigible, o al menos que la inserción en el «Boletín Oficial de Navarra» no constituye una au-*

téntica publicación, en cuanto elemento necesario de la norma o condición necesaria para su eficacia, bastando únicamente su inserción en el Boletín del Parlamento. Pero esta posición no es aceptable. La extensión de la autonomía de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas viene determinada por el Estatuto de cada una de éstas (ya que no existe, a diferencia de las Cortes Generales, una garantía constitucional al respecto) y, ciertamente, no se hace referencia en la LORAFNA a la autonomía parlamentaria en cuanto a la publicación de normas de alcance general. Por tanto, y a los efectos del presente recurso, no cabe considerar que constituya publicación suficiente la inserción del Reglamento de la Cámara en un Boletín de carácter interno, sino que será necesaria su inclusión en el instrumento oficial previsto para la publicación de las normas generales de la Comunidad Foral, esto es, el «Boletín Oficial de Navarra». Esta conclusión viene corroborada por la práctica seguida hasta el momento por los órganos parlamentarios del Estado y de las Comunidades Autónomas en la presente etapa constitucional. Tanto los Reglamentos provisionales como los hoy vigentes del Congreso de los Diputados y del Senado se han publicado en el «Boletín Oficial del Estado»; y, en cuanto a los Reglamentos de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, su publicación en el «Boletín Oficial» de la Comunidad es una característica común a todas ellas, sin excepción alguna, incluso en los dos únicos casos (País Vasco y Cataluña) en que tal publicación no viene expresamente dispuesta en el correspondiente Reglamento Parlamentario”.

Además de las publicaciones oficiales, el Parlamento de Navarra hace otras publicaciones que no tienen tal carácter, de entre las cuales merece la pena destacar, ya que responden a una costumbre generalizada de las cámaras legislativas, las memorias anuales de actividad y la recopilación de la obra legislativa que se realiza tras la finalización de cada legislatura.

7.4.2. Publicidad de los trabajos.

Como es habitual en todas las cámaras legislativas, el RPN establece el principio general de publicidad no sólo de los actos sino también en general de las actividades del Parlamento.

Las sesiones del Pleno, según arraigada tradición parlamentaria, están abiertas al público (art. 76). Quienes quieran asistir deben obtener una tarjeta numerada de invitado. Las tarjetas se facilitan conforme a las normas que establezca el Presidente a los portavoces de los grupos parlamentarios en proporción a su número de miembros y a la capacidad de la tribuna. Excepcionalmente no son públicas las sesiones del Pleno: a) cuando a juicio de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, se trate en una sesión de cuestiones concernientes al decoro de la cámara, de sus miembros, o de la suspensión de algún parlamentario; b) cuando se debatan las propuestas, dictámenes, informes o conclusiones de las comisiones de investigación, por acuerdo de la Mesa por propia iniciativa o de la comisión correspondiente; y c) cuando sea el Pleno quien por mayoría absoluta acuerde su carácter secreto.

A diferencia del Pleno, las sesiones de las comisiones no son públicas, aunque pueden asistir los representantes debidamente acreditados de los medios de comunicación social y pueden ser transmitidas por medios audiovisuales³³⁰. Se exceptúan los casos en que las comisiones tengan carácter secreto: a) cuando lo acuerde la mayoría absoluta de sus miembros, a iniciativa de su Mesa, del Gobierno, de dos grupos o de un quinto de sus miembros; b) las sesiones de las comisiones de investigación en que se debatan las propuestas o conclusiones, y las que celebren comparecencias a petición de las personas citadas o a propuesta de sus propios miembros por acuerdo de la propia comisión.

Tanto para el Pleno como para las comisiones se establece que concluida una sesión de las calificadas como secretas el Presidente del Parlamento podrá facilitar a los medios de comunicación una referencia de los acuerdos.

Además de las anteriores normas en cuanto a la asistencia del público se toman otras diversas medidas para asegurar la difusión de las actividades parlamentarias. Tal como señala TUDELA ARANDA³³¹, *"hoy, puede decirse, no existe verdadera publicidad si no está acompañada de una eficaz política de comunicación, de toda una serie de actos encaminados a lograr una divulgación eficaz de ese material que debiera ser accesible para todo el mundo"*³³².

El art. 114 atribuye a la Mesa la función de adoptar las medidas adecuadas para facilitar a los medios de comunicación social la información sobre las actividades de los distintos órganos y la regulación de la concesión de credenciales a los representantes de los medios. El Presidente cumple la función de autorizar la realización de las grabaciones gráficas o sonoras de las sesiones.

A estos medios tradicionales de dar publicidad de la actividad parlamentaria, asistencia del público y de los medios de comunicación, en los últimos años se han añadido otros relacionados con el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación aunque por el momento no reciben un tratamiento específico en el Derecho Parlamentario, que han ampliado notoriamente la transparencia y la posibilidad de acceso de los ciudadanos a la labor que desarrollan las asambleas legislativas. El Parlamento de Navarra, como todas las demás cámaras en España y otros países, cuenta con una página web (www.parlamento-navarra.es) a través de la cual ofrece diversa información a la ciudadanía. A través de ella ofrece en directo la transmisión de las sesiones de Pleno y de las comisiones y la consulta de su archivo de grabaciones. También ofrece

³³⁰ Las sesiones de Pleno y de las comisiones se transmiten en directo por Internet, y en su caso por televisión cuando las emisoras así lo deciden, y su archivo de grabaciones está abierto a consulta en la web del Parlamento (www.parlamento-navarra.es).

³³¹ TUDELA ARANDA, *La función...* citada, pág. 55.

³³² No obstante, en esta materia también es habitual el exceso; como advierte Joaquín GARCÍA MORILLO, *El Parlamento en la era global*, Cuadernos de Derecho Público n.º 1, 1997, pág. 83, el Parlamento en ocasiones deviene en el lugar privilegiado de encuentro de los políticos y los periodistas y la comunicación en un fin en sí mismo, de modo que hay muchas iniciativas políticas y muchas actividades parlamentarias cuya única finalidad es ser difundidas por los medios de comunicación.

la posibilidad de consulta de sus publicaciones, del calendario de actividades, de la tramitación de iniciativas y de prácticamente cualquier aspecto de la actividad de la cámara.

7.5. Disciplina parlamentaria

Se entiende por disciplina parlamentaria la parte del Derecho Parlamentario dirigido a garantizar el buen funcionamiento de las cámaras y a prevenir y corregir las conductas que pueden alterarlo e impedir el ejercicio de sus funciones. Conservar esa disciplina forma parte de las potestades que garantizan la autonomía del Parlamento. Como señala TORRES MURO³³³, el problema de la disciplina parlamentaria es combinar el orden con la libertad en los debates, garantizar los derechos de las minorías y hacer compatible el control de la potestad sancionadora con la autotutela parlamentaria.

7.5.1. Las sanciones.

Los órganos que tienen atribuida la potestad sancionadora respecto de los parlamentarios son la Mesa y el Pleno (arts. 116 y 117). Con carácter general la competencia es de la Mesa; el Pleno sanciona a propuesta de la Mesa en dos supuestos, en caso de reincidencia contumaz y cuando la sanción es superior a tres meses. Aunque no se ha desarrollado en detalle un procedimiento sancionador en todo caso se exige audiencia previa del interesado y acuerdo motivado, y en el caso de que se imponga la sanción por el Pleno se hará en sesión secreta.

La posibilidad de imponer sanciones a los miembros de las cámaras no es sino una manifestación más de la potestad sancionadora atribuida a los poderes públicos, y por ello está limitada por las normas constitucionales y principalmente por los derechos fundamentales de que son titulares los parlamentarios. La exigencia de previa tipificación legal para imponer sanciones que se contiene en el art. 25 de la Constitución también es de aplicación en el ámbito parlamentario, como ha declarado el Tribunal Constitucional, y se satisface a través del Reglamento³³⁴. El art. 116 RPN establece la tabla general de infracciones que pueden dar lugar a sanción, similar a la de otros reglamentos y que se corresponden con los deberes impuestos a los parlamentarios, con la excepción del deber de respetar el régimen de incompatibilidades que no da origen a la imposición de una sanción sino a la pérdida de la condición de parlamentario (art. 25). Las

³³³ Ignacio TORRES MURO, *La disciplina parlamentaria: una introducción*, en *Instituciones de Derecho Parlamentario V. Derecho Parlamentario Sancionador*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005, págs. 22-23.

³³⁴ STC n.º 301/2005, de 21 de noviembre: «Debemos recordar que, desde una perspectiva formal, la exigencia de que las sanciones se establezcan en normas que tengan rango legislativo (cfr. SSTC 161/2003, de 15 de septiembre, F. 2; y 25/2004, de 26 de febrero, F. 4) se ve satisfecha si se incluyen en los reglamentos parlamentarios, ya que éstos «tienen fuerza de Ley y en algunos supuestos pueden ser considerados como normas interpuestas entre la Constitución y las Leyes» (STC 227/2004, de 29 de noviembre, F. 2 ab initio)».

conductas de los parlamentarios que aparecen reglamentariamente tipificadas como infracción son las siguientes:

- a) Cuando de forma reiterada o notoria dejaren de asistir voluntariamente a las sesiones del Pleno o de las Comisiones.
- b) Cuando quebranten el deber de guardar secreto.
- c) Cuando tras haber sido llamados al orden por tres veces sean expulsados del salón de sesiones y se nieguen a abandonarlo.
- d) Cuando porten armas o promuevan desorden grave dentro del recinto parlamentario.
- e) Cuando invoquen o hagan uso de su condición de parlamentarios para el ejercicio de una actividad mercantil, industrial o profesional.
- f) Cuando no cumplimenten las declaraciones de actividades y de bienes o no pongan a disposición de las comisiones de investigación copia autorizada de las declaraciones efectuadas para el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y para el Impuesto sobre el Patrimonio.

La sanción en todo caso es la suspensión del parlamentario del ejercicio de alguno o de todos los derechos que les concede el Reglamento. Habrá que entender que son los derechos de los arts. 13 a 17: asistencia a las sesiones, ejercicio de las funciones propias del cargo, percepción de retribuciones e indemnizaciones. El art. 116 alude expresamente a que pueden alcanzar también a las subvenciones de los grupos parlamentarios, lo que plantea la paradójica situación de que los grupos, que ni tienen atribuidos deberes en sentido estricto (sólo funciones), ni tienen tipificadas infracciones, pueden ser sujeto pasivo y paciente de la sanción impuesta a un parlamentario, sin que se prevea su audiencia en el procedimiento. El RPN no resulta nada claro en cuanto a si la responsabilidad disciplinaria es solamente individual, como parece apuntar el art. 116, o puede exigirse también de los grupos parlamentarios³³⁵; ni tampoco si la retirada total o parcial de las subvenciones es una sanción o no³³⁶. En esta y en otras cuestiones, dada la escasa aplicación del régimen sancionador, se carece de una casuística que permita sacar conclusiones. Parece, en todo caso, que la subvención del grupo parlamentario deberá quedar afectada únicamente en la parte proporcional correspondiente al parlamentario o parlamentarios sancionados y en cuanto al tiempo de suspensión de sus derechos.

³³⁵ Ver M.^a Jesús LARIOS PATERNA, *Las responsabilidades de los grupos parlamentarios*, en *Instituciones de Derecho Parlamentario V. Derecho Parlamentario Sancionador*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005.

³³⁶ Pablo Díez LAGO, *El deber de asistencia de los parlamentarios a las sesiones y el derecho al ejercicio del cargo* (art. 32.2 C.E.), *Revista de las Cortes Generales* n.º 23, 1991, pág. 36 y siguientes, entiende que la privación de asignaciones económicas no tiene carácter de sanción, sino simplemente es consecuencia de la aplicación de su propia normativa; si no se ejerce la actividad a la que va destinada la subvención, ésta queda sin fundamento. Esta interpretación se basaba en la dicción del art. 114.2 del RPN de 1985: "*La propuesta de la Mesa, que será motivada, señalará la duración de la suspensión temporal, durante la cual el Parlamentario Foral se verá privado de alguno o de todos sus derechos y deberes. La suspensión surtirá, asimismo, efectos en la determinación de la subvención prevista en el artículo 34 de este Reglamento*". El actual art. 116.3 RPN no resulta igual de claro y da a entender que la privación de subvenciones es también sanción: "*El acuerdo de la Mesa señalará la extensión y la duración de las sanciones, que podrán alcanzar también a las subvenciones contempladas en el artículo 35 del presente Reglamento*".

El RPN no hace una graduación de infracciones ni sanciones ni señala la duración de estas, sino que se limita a remitir al acuerdo de la Mesa que señale la extensión y la duración de las sanciones. Para la Mesa sólo opera el límite de tres meses para que la sanción sea de su competencia, si considera una sanción mayor debe pasar la propuesta al Pleno. Esta es una práctica habitual de los reglamentos parlamentarios y pese a su aparente contradicción con las garantías que se vienen exigiendo con carácter general en el Derecho sancionador ha sido admitida por el Tribunal Constitucional³³⁷.

La regulación se completa con la previsión de que si la causa de la suspensión pudiera ser, a juicio de la Mesa, constitutiva de delito la Presidencia debe pasar el tanto de culpa al órgano judicial competente. Norma que plantea el problema de los límites al privilegio de inmunidad parlamentaria que hace muy remota la aplicación de tal disposición, así como la posibilidad de una excepción al principio *non bis in idem*³³⁸.

No está previsto que los acuerdos de la Mesa o del Pleno que impongan sanciones puedan ser recurridos dentro del propio Parlamento. La única vía de reacción es la prevista en el art. 42 de la LOTC, es decir, el recurso ante el Tribunal Constitucional de *"las decisiones o actos sin valor de ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional"*³³⁹. Se trata de un remedio de efectos limitados, no sólo porque

³³⁷ STC n.º 129/2006, de 24 de abril: *"no puede desconocerse el efecto que el transcurso del tiempo tiene en la determinación del límite máximo de la sanción de suspensión de la condición de parlamentario, pues aunque en abstracto la duración máxima posible de dicha sanción sea, como acabamos de señalar, de cuatro años menos un día, es patente que, en concreto, la máxima duración posible dependerá en cada caso del tiempo de mandato que reste al parlamentario el día en que se formula la sanción; de modo que la suspensión, para ser temporal, de facto no podrá ser superior a dicho tiempo menos un día."*

Esta circunstancia explica la ausencia de criterios de graduación y de correspondencia entre la gravedad de las infracciones y las sanciones, que si es patente en el art. 89 del Reglamento del Parlamento Vasco, no lo es menos que es norma general en los Reglamentos parlamentarios, de modo que en los Reglamentos en los que sí aparece un límite cuantitativo expreso, no deja de ser ineficaz. En efecto si, de conformidad con la doctrina expuesta, la exigencia de que las normas contengan los criterios de graduación de las sanciones y de correspondencia entre éstas y las conductas se fundamenta en que no se conciba la aplicación como decisión singular, ad hoc, la propia singularidad de la sanción que examinamos y el efecto que el transcurso del tiempo tiene en la misma hace que sea imposible garantizar la igualdad y la generalidad en la propia norma, por cuanto nada evita que una sanción impuesta el penúltimo día de mandato, por grave que sea la conducta realizada, no pueda ser superior a la suspensión de la condición de parlamentario por un día. Por consiguiente, en el ámbito de la disciplina parlamentaria ninguna disposición abstracta está en condiciones de aportar una mayor conciliación con las exigencias de predeterminación de las sanciones. La garantía de previsibilidad subjetiva inherente al principio de legalidad deberá ser no obstante satisfecha mediante los usos parlamentarios y la aplicación del precedente. Por consiguiente, no se trata de que en lo que atañe al ejercicio de la potestad disciplinaria sobre sus miembros, los Parlamentos no vengán obligados por la garantía de la predeterminación de las infracciones y sanciones. Significa, propiamente, que la determinación de aquellos extremos es tarea que no tiene que verificarse exclusivamente en la abstracción de los preceptos reglamentarios -por cuanto no se puede exigir la predeterminación ex ante de lo que solo ex post es determinable-, sino que al efecto de la satisfacción de dicha garantía se ha estar a la norma reglamentaria y a la práctica parlamentaria, esto es, a la normatividad decantada a partir de los usos y costumbres acreditados en cada Asamblea".

³³⁸ Sobre estas cuestiones véase José Manuel GÓMEZ BENÍTEZ, *Límites de la disciplina parlamentaria*, en *Instituciones de Derecho Parlamentario V. Derecho Parlamentario Sancionador*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005.

³³⁹ STC n.º 136/1989, de 19 de julio: *"el art. 42 de la LOTC, a cuyo amparo se interpone la presente demanda, no exige que hayan de agotarse los remedios jurisdiccionales ordinarios antes de pedir el amparo constitucional. El citado precepto de nuestra Ley Orgánica requiere únicamente que las decisiones o actos sin valor de Ley de las Cámaras*

la sentencia suele llegar a menudo cuando ya ha finalizado la legislatura, sino porque la suspensión de derechos ya se ha ejecutado y no tiene vuelta atrás, y un fallo estimatorio tampoco tiene consecuencia alguna sobre la validez de los actos parlamentarios que se hayan podido desarrollar sin el parlamentario sancionado, por lo cual ha sido fuertemente criticado por la doctrina³⁴⁰.

7.5.2. *El orden dentro del recinto parlamentario.*

Tradicionalmente el mantenimiento del orden en todas las dependencias de las cámaras legislativas está encomendado a su Presidente. Así se recoge para las Cortes Generales en el art. 72.3 de la Constitución, *"los Presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes"*, y el mismo principio se recoge para el Parlamento de Navarra en el art. 121 de su reglamento. Esta función implica las siguientes potestades:

- a) La expulsión de cualquier persona que promueva desorden grave, sea en las sesiones públicas o fuera de ellas. La Mesa puede prohibir la asistencia a futuras sesiones de las personas expulsadas y suspender la concesión de las tarjetas correspondientes a los grupos cuyos invitados sean expulsados.
- b) Decretar la suspensión o levantar las sesiones cuando se produzcan incidentes que impidan su normal celebración.
- c) Ordenar el desalojo del público del salón de plenos si los perturbadores no son identificados o en caso de alboroto.

Así como en muchas otras de sus funciones el Presidente no sólo ejercita potestades regladas sino incluso de contenido predeterminado por otros órganos (Mesa y Junta de Portavoces), en esta función de mantenimiento del orden y en la que se analiza en el apartado siguiente goza de una amplia discrecionalidad.

Aunque el RPN no alude a la cuestión, es obvio que en estas funciones el Presidente puede ser auxiliado no sólo por el personal del Parlamento sino también por las fuerzas policiales que las autoridades correspondientes pongan a su disposición; ordinariamente serán las de la Policía Foral de Navarra³⁴¹.

parlamentarias que se pretendan impugnar en amparo sean, con arreglo a las normas internas de tales Cámaras, decisiones o actos firmes. Y en el caso que nos ocupa el requisito de la firmeza de la resolución impugnada debe darse por cumplido, ya que el Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria no contempla procedimiento alguno a través del cual les quepa a los Diputados alzarse en queja frente a las decisiones sancionadoras que el Presidente adopte en el ejercicio de su potestad disciplinaria, ni las leyes procesales arbitran tampoco cauces reactivos contra tales decisiones ante los Tribunales de Justicia".

³⁴⁰ TORRES MURO, *La disciplina...* citada, pág. 46 y siguientes.

³⁴¹ El art. 9 de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra dispone que *"La Policía Foral de Navarra ejercerá las siguientes funciones; (...) c) Velar por la protección y seguridad de las autoridades de la Comunidad Foral. d) Velar por la protección y seguridad de las personas, edificios e instalaciones dependientes de las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra y de sus entes instrumentales"*.

7.5.3. *Las llamadas a la cuestión y al orden.*

Para mantener el buen orden de las sesiones y de los debates se atribuye al Presidente (aunque el RPN no lo precise hay que entender que tanto al del Parlamento como a los de las comisiones) la potestad de interrumpir el debate en dos casos: para llamar a la cuestión o para llamar al orden. Hay que tener en cuenta que como norma general *“nadie podrá ser interrumpido cuando hable, sino por el Presidente para advertirle que se ha agotado su tiempo, para llamarle a la cuestión o al orden, para retirarle la palabra o para hacer llamadas al orden a la Cámara, a alguno de sus miembros o al público”* (art. 83.4).

Según el art. 118 RPN los oradores (normalmente, los parlamentarios, pero pueden ser otras personas, como miembros del Gobierno, otras autoridades que comparecen ante la cámara, u otras personas convocadas para intervenir en sesión de trabajo de una comisión o ante una comisión de investigación) serán llamados a la cuestión cuando en sus intervenciones se refieran a asuntos ajenos al tema objeto de debate o a asuntos ya discutidos o aprobados. Si en la misma intervención un orador es llamado a la cuestión por tres veces se le retira la palabra.

La llamada al orden de cualquier orador o parlamentario esté o no en el uso de la palabra, en virtud del art. 119, procede en los siguientes casos: a) cuando profieran palabras o conceptos ofensivos (que lleva la exigencia de retractación y su eliminación del Diario de Sesiones); b) cuando falten a lo establecido para la buena marcha de las deliberaciones; c) cuando alteren el orden de las sesiones; o d) cuando retirada la palabra pretendan continuar en su uso.

El orador que sea llamado al orden tres veces en una misma sesión puede ser objeto de retirada de la palabra y expulsión de la sala por el resto de la sesión. Si el expulsado se niega a abandonar la sala el Presidente puede suspender la sesión para reanudarla sin su presencia y adoptar las medidas pertinentes para hacer efectiva su expulsión. En este caso, el Presidente, sin perjuicio de que la Mesa le imponga otra sanción, puede prohibirle la asistencia a la siguiente sesión³⁴².

Aunque el art. 119 únicamente se refiera a oradores o parlamentarios como sujetos de la llamada al orden, debe suponerse implícita en sus potestades de policía la posibilidad de que el Presidente llame al orden también al público asistente y a cualquier otra persona presente en las sesiones (personal de la cámara, medios de comunicación, etc.).

³⁴² Es dudoso si las medidas de expulsión y de prohibición de asistencia a una sesión, en cuanto suponen suspensión de derechos del parlamentario, tienen el carácter de sanción; sería el único caso en que el Presidente recibe la atribución de potestad sancionadora. En cualquier caso, la STC n.º 136/1989, de 19 de julio, analizando medidas análogas previstas en el Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria, las considera como sanciones pero entiende que por tratarse de medios de represión inmediata para asegurar el mantenimiento del orden pueden imponerse de plano en el mismo momento en que la perturbación tiene lugar, aunque no en un momento posterior en el que sería exigible seguir el procedimiento correspondiente.

7.6. Las lenguas oficiales.

El RPN ha guardado siempre silencio sobre el tema de las lenguas oficiales. Resulta un hecho curioso porque lo usual, en comunidades con más de una lengua oficial, es que los reglamentos parlamentarios se hagan eco de ello. Tal importancia tiene la materia que los reglamentos le suelen dedicar el primero de sus artículos. Así, el Reglamento del Parlamento Vasco se inicia con la afirmación de que *“el Euskera y el Castellano son los idiomas oficiales del Parlamento Vasco (“Legebiltzarra”), pudiendo hacerse uso indistinto de ambos. Las publicaciones oficiales del Parlamento serán bilingües”*. Algo similar al contenido del Reglamento de las Cortes Valencianas: *“1. De conformidad con el artículo sexto del Estatuto de Autonomía, los dos idiomas oficiales de Les Corts son el idioma valenciano y el castellano. 2. Los diputados y diputadas podrán hacer uso, indistintamente, de ambos idiomas. 3. Las publicaciones oficiales de Les Corts serán bilingües”*. En parecidos términos se abre el Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares: *“La lengua catalana, propia de las Islas Baleares, juntamente con la castellana, son las lenguas oficiales del Parlamento de las Islas Baleares”*. Y el Reglamento del Parlamento de Galicia comienza proclamando: *“1. El gallego y el castellano serán las lenguas oficiales del Parlamento de Galicia. 2. Los Diputados podrán hacer uso, indistintamente, de ambos idiomas. 3. Las publicaciones oficiales del Parlamento de Galicia serán bilingües”*.

Incluso el Reglamento del Senado ha ido incorporando distintos preceptos en relación con las lenguas oficiales. Su art. 11 bis prevé que en su primera intervención ante el Pleno el Presidente utilice el castellano y las demás lenguas que tengan el carácter de oficiales en alguna Comunidad Autónoma. El art. 56 bis.9 dispone que las intervenciones en la Comisión General de las Comunidades Autónomas podrán realizarse en cualquiera de las lenguas que, con el castellano, tengan el carácter de oficiales en alguna Comunidad Autónoma. Por su parte el art. 191.2 establece que si el autor de una moción, interpelación o pregunta la presenta en castellano y además en una lengua que tenga el carácter de oficial en alguna Comunidad Autónoma la iniciativa se publicará también en esta lengua. Y, finalmente, la Disposición Adicional Cuarta reconoce a los ciudadanos y a las instituciones el derecho a dirigirse por escrito al Senado en cualquiera de las lenguas españolas y prevé que se facilitará la traducción a efectos de su correspondiente tramitación.

El Reglamento del Parlamento Europeo³⁴³, como no podía ser de otro modo, también contiene una regulación sobre lenguas. En su art. 138 dispone que todos los documentos deben estar redactados en las lenguas oficiales³⁴⁴ y que todos

³⁴³ Diario Oficial de la Unión Europea L 44, de 15 de febrero de 2005.

³⁴⁴ Son veintitrés: búlgaro, español, checo, danés, alemán, estonio, griego, inglés, francés, irlandés, italiano, letón, lituano, húngaro, maltés, neerlandés, polaco, portugués, rumano, eslovaco, esloveno, finés y sueco. Además el Consejo aprobó en 2005 unas normas que permiten, a través de acuerdos entre un Estado miembro e instituciones y órganos de la Unión Europea, el uso oficial de otras lenguas. España tiene suscrito un “acuerdo administrativo” con la Comisión de 21 de diciembre de 2005 (Diario Oficial de la Unión Europea C 73, de 25 de marzo de 2006) para que los ciudadanos españoles o cualquier persona con residencia en España puedan dirigir sus comunicaciones a

los diputados tienen derecho a expresarse en la lengua oficial de su elección. Las intervenciones en una de las lenguas oficiales son objeto de interpretación simultánea en cada una de las demás lenguas oficiales y en cualquier otra lengua que la Mesa estime necesaria. El art. 173 dispone que se levantará acta literal de los debates de cada sesión en todas las lenguas oficiales que será publicada aneja al Diario Oficial de la Unión Europea.

El único reglamento parlamentario autonómico que, como el navarro, también guarda silencio sobre lenguas oficiales es el de Cataluña, el cual parece que considera suficiente la proclamación de cooficialidad del catalán y del castellano que se hace en el Estatuto de Autonomía y la definición del catalán como lengua propia en la legislación de política lingüística³⁴⁵. El Parlamento de Cataluña utiliza como lengua de trabajo habitual el catalán y es en ese único idioma en el cual se redactan sus publicaciones oficiales.

El silencio de los reglamentos parlamentarios de Navarra sobre las lenguas oficiales puede tener que ver, además de por el hecho de ser un tema especialmente espinoso en el terreno político, con la dificultad de desarrollar y aplicar el criterio territorial de cooficialidad que se contiene en el art. 9 del Amejoramiento del Fuero: "1. El castellano es la lengua oficial de Navarra. 2. El vascuence tendrá también carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra. Una ley foral determinará dichas zonas, regulará el uso oficial del vascuence y, en el marco de la legislación general del Estado, ordenará la enseñanza de esta lengua". Al relacionar la oficialidad del vascuence no con instituciones o ciudadanos sino con unas determinadas zonas resulta complicado desarrollar normativamente tal principio para una institución, el Parlamento, cuyas funciones afectan a toda la Comunidad Foral por igual al margen de dónde se ubique su sede. El hecho de que esta sede se halle fuera de las zonas vascoparlantes resulta poco relevante; su funcionamiento probablemente sería el mismo también en caso contrario³⁴⁶.

La normativa que ha desarrollado lo dispuesto en el art. 9 del Amejoramiento no resulta de aplicación al Parlamento de Navarra. La Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del uso del vascuence, aparte de establecer unos criterios genéricos y la zonificación lingüística (definiendo tres zonas, vascófona, mixta y no vascófona), dirige sus disposiciones a las Administraciones Públicas. Todo el desarrollo reglamentario de esta Ley Foral tiene también a las Administraciones

la Comisión en cualquiera de las lenguas oficiales en territorio español a través de un organismo designado por el Derecho español que hará las correspondientes traducciones.

³⁴⁵ La Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística, en su art. 2 dispone que "El catalán es la lengua propia de Cataluña y la singulariza como pueblo" y que "El catalán, como lengua propia, es: a) La lengua de todas las instituciones de Cataluña".

³⁴⁶ Que el emplazamiento de la sede parlamentaria tenga poca relevancia a estos efectos, pues las lenguas utilizadas en las cámaras legislativas dependen de en cuáles se expresan sus miembros y no los habitantes de la ciudad sede, se comprueba con los ejemplos del Senado (admite todas las lenguas españolas, aunque es obvio que no son oficiales en Madrid), del Parlamento Europeo (utiliza las veintitrés lenguas oficiales de los países miembros de la Unión Europea, pese a que evidentemente todas no son oficiales ni en Bruselas ni en Estrasburgo), o de la Asamblea Federal suiza (utiliza tres lenguas oficiales, alemán, francés e italiano, aunque en Berna únicamente sean oficiales el alemán y el francés).

Públicas como destinatarias, entendiéndose por tales únicamente “*la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, las Administraciones Locales y las entidades de derecho público vinculadas a ellas*” (art. 1 del Decreto Foral 29/2003, de 10 de febrero, por el que se regula el uso del Vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra), por lo que no cabe interpretar ni siquiera que afecte a la Administración Parlamentaria. Con más o menos dificultad se ha podido aplicar el criterio de territorialidad teniendo en cuenta que toda Administración Pública, y todo órgano administrativo, tiene definido un ámbito territorial de actuación que es una de sus características esenciales³⁴⁷.

El Parlamento ha optado por actuar por la vía de los hechos. Ya desde la época del Parlamento Foral, y por lo tanto antes de que el Amejoramiento estableciera el principio de cooficialidad en los términos ya expresados, se proveyeron los medios materiales necesarios para el uso tanto del castellano como del vascuence en sus actividades. Se contrató el personal necesario para realizar la traducción simultánea entre ambas lenguas en las sesiones parlamentarias de modo que quedara garantizado el derecho de los parlamentarios a expresarse en cualquiera de ellas y a comprender y a ser comprendido al margen de la lengua que se utilizara. Asimismo se adoptó el criterio de que las publicaciones oficiales del Parlamento se editaran en formato bilingüe y se han venido admitiendo las iniciativas en cualquiera de las dos lenguas (las presentadas en vascuence son traducidas al castellano por ser esta la lengua común de trabajo). Se puede decir, pues, que *de facto* el Parlamento ha venido dando el tratamiento de lenguas oficiales tanto al castellano como al vascuence, aunque es la primera la que funciona como lengua de trabajo.

La única regulación relativa a las lenguas, sin antecedentes en las anteriores normas de régimen interno, se contiene en el ROAP, en sus arts. 17.2 y 20.2:

“Artículo 17. 2. En concreto, son funciones del Servicio de Prensa, Publicaciones y Protocolo: (...) n) Organizar y asegurar los servicios de traducción simultánea en las sesiones del Pleno y de las Comisiones, así como la traducción vascuence-castellano y castellano-vascuence de los textos que determine la Mesa de la Cámara y de aquellos que deban ser publicados en la edición en vascuence del «Boletín Oficial del Parlamento de Navarra».

Artículo 20. 2. (...) Los Traductores, pertenecientes al Cuerpo de Técnicos, realizarán la traducción simultánea de las intervenciones en vascuence producidas en las sesiones de los órganos de la Cámara o en los actos en que así se requiera y la traducción castellano-vascuence y vascuence-castellano de los textos que determinen los órganos de la Cámara

³⁴⁷ No siempre es fácil esa aplicación. Como se observa en la exposición de motivos de la “Ordenanza reguladora de la utilización del vascuence en el ámbito de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona” (BON n.º 87, de 21 de julio de 1997) los servicios públicos cuya competencia ostenta dicha entidad se desarrollan en términos municipales ubicados en las tres zonas lingüísticas. El legislador foral no tuvo en cuenta tal posibilidad y dio por hecho que toda entidad local estaría integrada en alguna de las tres zonas y le sería aplicable el correspondiente régimen, estableciendo un marco que presenta dificultades para dar un tratamiento común a los ciudadanos por parte de una entidad local como la citada Mancomunidad.

y de aquellos que deban ser publicados en la edición en vasco del «Boletín Oficial del Parlamento de Navarra», así como la función de intérprete, sin perjuicio de aquellas otras funciones que les puedan ser encomendadas de acuerdo con su titulación”.

Aunque la normativa sobre personal del Parlamento no dispone nada al respecto en la plantilla orgánica se contiene la exigencia del requisito de dominio del euskera para algunos puestos de trabajo (transcriptores y administrativos).

Cabe añadir que con posterioridad a la normativa que se ha analizado se ha producido la entrada en vigor de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias hecha en Estrasburgo el 5 de noviembre de 1992 y ratificada por España mediante Instrumento de 2 de febrero de 2001³⁴⁸. En lo que aquí interesa, dispone lo que sigue:

Artículo 10. Autoridades administrativas y servicios públicos. (...)

2. En lo que se refiere a las autoridades locales y regionales en cuyos territorios resida un número de hablantes de lenguas regionales o minoritarias que justifique las medidas que figuran a continuación, las Partes se comprometen a permitir y/o fomentar: (...)
 - e) el empleo por las colectividades regionales de lenguas regionales o minoritarias en los debates de sus asambleas, sin excluir, no obstante, el uso de la(s) lengua(s) oficial(es) del Estado; (...)
4. Con el fin de aplicar las disposiciones de los párrafos 1, 2 y 3 que hayan aceptado, las Partes se comprometen a adoptar una o varias de las siguientes medidas:
 - a) la traducción o la interpretación eventualmente solicitadas;
 - b) el reclutamiento y, en su caso, la formación de funcionarios y otros empleados públicos en número suficiente;
 - c) la aceptación, en la medida de lo posible, de las solicitudes de los empleados públicos que conozcan una lengua regional o minoritaria para que se les destine al territorio en que se habla dicha lengua.

Estas disposiciones de mínimos, que en virtud de las condiciones de ratificación por España del tratado son de aplicación en Navarra, vienen ya cumpliéndose en la práctica por el Parlamento de Navarra con la salvedad del apartado 4.c) cuya aplicación es muy problemática dados los escasos cauces para la movilidad del personal que afectan no solamente a la Administración del Parlamento de Navarra sino a otras Administraciones, además de la dificultad añadida en Navarra de determinar cuál es el “territorio en que se habla dicha lengua” (que no equivale a territorio donde sea oficial) y si el Parlamento tiene su sede en el mismo o no.

³⁴⁸ Según el art. 96 de la Constitución, “Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno”. El art. 58.2 del Amejoramiento del Fuero dispone que “Corresponde asimismo a la Comunidad Foral la ejecución dentro de su territorio de los tratados y Convenios Internacionales en lo que afecten a las materias propias de la competencia de Navarra”. En consecuencia, corresponde al Parlamento de Navarra aplicar las disposiciones de la Carta Europea que le afecten.

7.7. Funcionamiento de la Administración Parlamentaria. La gestión patrimonial y económica.

A diferencia del funcionamiento del Parlamento en cuanto al ejercicio de sus funciones institucionales, que recibe una regulación pormenorizada en su Reglamento, el funcionamiento de la cámara en cuanto titular de una Administración instrumental que debe atender a la gestión patrimonial y económica recibe escasa atención y se halla regulado en una normativa más dispersa. El RPN apenas dispone otra cosa, al enumerar las funciones de la Mesa en el art. 37, que la atribución a la misma de todas las decisiones en cuanto a régimen y gobierno interiores de la cámara, dirigir y controlar la ejecución de su Presupuesto y ordenar los gastos. Al ser una cuestión no abordada en los reglamentos parlamentarios y más encuadrada en el Derecho Administrativo, en particular en el denominado Derecho Administrativo Parlamentario y por tanto en los márgenes del Derecho Parlamentario, tiende a ser una cuestión poco presente en los estudios sobre esta materia³⁴⁹.

Al silencio de los reglamentos parlamentarios se unía hasta fechas recientes también el silencio o el olvido por parte de las leyes, centradas en ordenar la actividad de las Administraciones Públicas típicas, y que venía obligando a la Administración Parlamentaria a una aplicación supletoria, por remisión, por analogía y en frecuente situación de inseguridad jurídica de normas pensadas para otras Administraciones. No obstante, esto va cambiando en los últimos años; de un lado, existe una tendencia (potenciada por el Derecho comunitario europeo) a dictar regulaciones generales que abarcan la totalidad del sector público, incluyendo a entes que anteriormente resultaban preteridos; el remedio al antiguo fenómeno de la "huída del Derecho Administrativo" por parte de diversos entes públicos ha tenido como consecuencia haber "atrapado" dentro del mismo Derecho Administrativo a entidades que nunca habían huído sino que simplemente se habían considerado fuera del concepto de Administración Pública, como es el caso de la Administración Parlamentaria y de otros órganos constitucionales. En otras ocasiones el legislador ha ido cayendo en la cuenta de la necesidad de resolver las lagunas que se habían ido generando y que producían problemas prácticos en la gestión cotidiana de las propias cámaras legislativas. Y en ocasiones la aplicación del Derecho Administrativo se impone por lo que la doctrina viene denominando su *vis atractiva*.

³⁴⁹ Ver Juan José Díez SÁNCHEZ, *Autonomía administrativa parlamentaria: las cuestiones relativas al personal parlamentario y su control judicial*, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario n.º 16, Valencia, 2005, pág. 29: "el Derecho Administrativo Parlamentario puede entenderse identificado con aquel ámbito que, a efectos del posterior control judicial contencioso-administrativo, enuncia actualmente la LJCA de 1998, en su art. 1.3 con la expresión «actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público». Es decir, con una parte del Derecho Parlamentario, integrado por la actividad (normativa y administrativa) en esas tres esferas materiales u objetivas, cuando tiene su origen en las Cámaras Parlamentarias o Asambleas legislativas y aplica el Derecho público, sea o no en todo o en parte derecho propio o Derecho Administrativo".

Un ejemplo de expresa incorporación de la Administración Parlamentaria a las normas que tradicionalmente tendían a ocuparse solamente de las Administraciones Públicas territoriales es la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, aunque siguiendo las propuestas de GARRIDO FALLA³⁵⁰ ya en 1985 la LOPJ había anticipado esta regulación³⁵¹. A diferencia de la norma anterior de 1956, que ignoraba por completo la materia, en su art. 1.3.a) incluye dentro de su ámbito las pretensiones que se deduzcan en relación con “los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo”. Hay que advertir que la frontera entre lo que son actos parlamentarios excluidos del control de esta jurisdicción y lo que son estos actos de personal, administración y gestión personal no siempre es nítida³⁵². Con carácter meramente aproximativo se puede decir que estos comprenden los actos de desarrollo y aplicación del estatuto del personal³⁵³, de los convenios con la Seguridad Social o de reintegro de cantidades satisfechas a otras entidades de previsión social en relación con los parlamentarios que reciben retribuciones fijas y periódicas³⁵⁴, de contratación, de elaboración y ejecución de los presupuestos de la cámara³⁵⁵, los relativos a responsabilidad patrimonial³⁵⁶,

³⁵⁰ GARRIDO FALLA, *Reflexiones...* citada, pág. 28 y siguientes.

³⁵¹ Incluso antes de la LOPJ, una Sentencia de 20 de marzo de 1984 de la Audiencia Territorial de Pamplona aplicando directamente los arts. 9, 24 y 106 de la Constitución y haciendo la interpretación más favorable para el ejercicio de un derecho fundamental admitió la posibilidad de control contencioso-administrativo de los actos sin valor de ley, en materia de personal, del Parlamento de Navarra. Un comentario a esta sentencia se contiene en Manuel PULIDO QUECEDO, *El control contencioso-administrativo de los actos sin valor de ley de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas*, en Revista Española de Derecho Administrativo n.º 43, julio-septiembre 1984. Por las mismas fechas, el Tribunal Constitucional en Auto de 11 de abril (RTC 1984/241 AUTO) acogió la misma doctrina al inadmitir un recurso de amparo contra una decisión de la Presidencia de las Cortes de Castilla y León en materia de personal por no agotamiento de la vía judicial contencioso-administrativa previa, criterio que mantendría en decisiones posteriores.

³⁵² Véase Juan Antonio MARTÍNEZ CORRAL, *El control judicial de los actos de administración y gestión del Parlamento*, en *Parlamento y Poder Judicial*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Tecnos, Madrid, 2007.

³⁵³ El Auto de 26 de enero de 1988 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (RJ 1988/363) consideró impugnables a través de la jurisdicción contencioso-administrativa el Estatuto de Régimen y Gobierno Interior de 1983 en la medida en que contenía normas en relación con el estatuto del personal. Si, como se ha dicho en el apartado 6.6.1., ese estatuto tiene rango de ley, no parece que pueda mantenerse tal tesis. En cambio, pueden entenderse impugnables por esa vía las normas de desarrollo del estatuto que carezcan de valor de ley; en este sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo en Sentencias de 26 de septiembre de 1994 (RJ 1994/7339) y 22 de diciembre de 1995 (RJ 1995/9674).

³⁵⁴ Art. 17 RPN, comentado en apartado 5.1.1.D de este trabajo. Véase ALONSO MÁZ, *La fiscalización...* citada, pág. 234.

³⁵⁵ Véase STS de 10 de febrero de 1995 (RJ 1995/1560), relativa al abono de subvenciones a los grupos parlamentarios. No obstante, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en Sentencia n.º 718/2006, de 25 de septiembre (JUR 2007/85667) considera inadmisibles un recurso contra la modificación de las bases de ejecución del presupuesto que variaba el criterio de otorgamiento de subvenciones a los grupos parlamentarios por entender que no constituía un acto de mera administración sino que afectaba al núcleo esencial de las relaciones entre los diputados y la cámara, y por lo tanto a las funciones parlamentarias no fiscalizables por la jurisdicción contencioso-administrativa.

³⁵⁶ Recuérdese lo señalado en el apartado 3.1.1 de este trabajo. Esta responsabilidad no se extiende a la denominada responsabilidad patrimonial del Estado legislador, esto es, la exigible por actos legislativos, sino a la actuación de la Administración Parlamentaria, los daños que pueden imputarse a su funcionamiento, su personal y sus bienes.

los de adquisición, disposición y enajenación de bienes y los de policía de seguridad de sus instalaciones³⁵⁷. Como ha quedado señalado en el apartado 5.2.5 el Tribunal Supremo ha integrado también dentro de esta categoría los actos de ejecución de resoluciones judiciales³⁵⁸. Conforme al art. 74.1.c) de la LOPJ los recursos que se interpongan contra este tipo de actos del Parlamento de Navarra deberán someterse al conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.

Otra norma reciente que al menos tiene presente la realidad de las instituciones parlamentarias es la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que se aplica directamente al personal dependiente de las Administraciones Públicas y supletoriamente al resto de personal excluido de su ámbito de aplicación, y que en su art. 4 recoge expresamente que *“las disposiciones de este Estatuto sólo se aplicarán directamente cuando así lo disponga su legislación específica al siguiente personal: a) Personal funcionario de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”*.

El ejemplo contrario lo tenemos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que no contempla a la Administración Parlamentaria. La cuestión de cuál es el régimen aplicable a esta Administración se suele salvar mediante una remisión a la legislación de procedimiento administrativo en algunas normas de Derecho Parlamentario³⁵⁹, y en otros casos haciendo una aplicación analógica o supletoria³⁶⁰. En cualquier caso, a falta de una regulación expresa la aplicación del Derecho Administrativo a la Administración Parlamentaria se mueve en unas condiciones de permanente inseguridad jurídica. En el caso del Parlamento de Navarra la remisión expresa a la legislación de procedimiento se hace únicamente en el art. 6.3 del EPPN refiriéndose al régimen de recursos; en cambio el ROAP guarda silencio al respecto.

³⁵⁷ La STSJ del País Vasco n.º 202/2004, de 12 de marzo (RJCA 2004\386) confirmada por STS de 25 de noviembre 2008 (RJ 2008\6004) considera aplicable al Parlamento Vasco el artículo 44 de la LJCA sobre litigios entre Administraciones Públicas y procedente que la Administración del Estado dirija requerimientos a la Administración Parlamentaria para la aplicación del art. 3.1 de la Ley 39/1981: *“La bandera de España deberá ondear en el exterior y ocupar el lugar preferente en el interior de todos los edificios y establecimientos de la Administración central, institucional, autonómica, provincial o insular y municipal del Estado”*.

³⁵⁸ STS n.º 1117/2006, de 10 de noviembre de 2006 (RJ 2006/6537).

³⁵⁹ Así, por ejemplo, el art. 92 del Reglamento del Congreso de los Diputados se remite a la Ley de Procedimiento Administrativo en cuanto a los requisitos de los documentos presentados en las oficinas de correos con destino al Registro del Congreso; en el art. 75 del Estatuto del Personal de las Cortes Generales se remite con carácter supletorio a la Ley 30/1992 en cuanto a la regulación de los recursos administrativos.

³⁶⁰ Diversas resoluciones jurisprudenciales han considerado de aplicación la Ley 30/1992 en distintos supuestos relativos a la Administración Parlamentaria. Así, la STS de 6 de junio 2005 (RJ 2005/6711) la aplica en cuanto al derecho de un opositor al cuerpo de Letrados de las Cortes de acceder y de obtener copia de determinados documentos que obraban en el expediente.

7.7.1. Patrimonio.

El Parlamento Foral nació en 1979 sin un patrimonio propio y lo mismo le sucedió en 1983 a su sucesor, el Parlamento de Navarra. Durante muchos años funcionó con bienes provisionales y prestados, principalmente en inmuebles proporcionados por el Gobierno de Navarra. A la ausencia de patrimonio correspondió la ausencia de necesidad de disponer de una regulación específica sobre patrimonio.

La Disposición Adicional Tercera del Amejoramiento del Fuero dispone que *“la Comunidad Foral de Navarra se subrogará en todos los derechos y obligaciones de la actual Diputación Foral, en cuanto Corporación Local”*. La consecuencia natural de este precepto fue que el patrimonio de la Diputación Foral se convirtió en la práctica en Patrimonio de la Administración de la Comunidad Foral. Esta consideración queda claramente reflejada en la Ley Foral 17/1985, de 27 de septiembre, del Patrimonio de Navarra; su art. 4 establecía que *“el ejercicio de las facultades dominicales sobre el Patrimonio de Navarra corresponde al Gobierno quien lo realizará, siempre que en esta Ley Foral no se disponga expresamente otra cosa, por el Departamento de Economía y Hacienda, a través de los órganos que en cada caso resulten competentes”*, mientras que el art. 6 disponía que *“la Administración de la Comunidad Foral de Navarra tiene capacidad jurídica plena para adquirir bienes y derechos por los medios establecidos por las leyes, y para poseerlos, así como para ejercitar las acciones y recursos procedentes en defensa de su Patrimonio”*.

Esta Ley Foral otorgaba poca consideración a sujetos distintos de la Administración de la Comunidad Foral. La Disposición Adicional Primera establecía que *“los bienes y derechos del Patrimonio de Navarra afectos o adscritos al Parlamento de Navarra y a la Cámara de Comptos serán administrados y gestionados por los Órganos competentes de aquéllos, incluyéndose los mismos en el Inventario General de los bienes y derechos de Navarra”*. En suma, se sancionaba que al Parlamento no le cabía otra cosa que administrar los bienes que el Gobierno de Navarra decidiera adscribirle³⁶¹.

El modelo era el mismo que se recoge en la legislación estatal, actualmente en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Los bienes públicos en realidad son bienes de la Administración, en cuanto es esta quien ostenta su titularidad y el ejercicio de las facultades dominicales³⁶²; las demás instituciones únicamente pueden recibir la adscripción del uso de esos

³⁶¹ El Parlamento de Navarra ocupó como sede provisional entre 1979 y 2002 un edificio de oficinas en la calle Arrieta de Pamplona cedido por el Gobierno de Navarra; para las sesiones plenarias se utilizaba un salón habilitado en el Palacio de Navarra, sede del Gobierno. Mediante Acuerdo del Gobierno de Navarra de 30 de junio de 1997, de conformidad con la Ley Foral de Patrimonio de 1985, se le adscribió el inmueble de la calle Navas de Tolosa que había ocupado anteriormente la Audiencia Territorial y que había sido objeto de permuta a favor de la Comunidad Foral. Por Acuerdo de 6 de agosto de 1997 la Mesa del Parlamento aceptó dicha adscripción. Tras las correspondientes obras de rehabilitación el edificio fue inaugurado en diciembre de 2002.

³⁶² Y así, *“el Patrimonio del Estado está integrado por el patrimonio de la Administración General del Estado y los*

bienes. Así, la Disposición Adicional Primera de la Ley 33/2003 dispone que *“la afectación de bienes y derechos del Patrimonio del Estado a los órganos constitucionales del Estado, así como su desafectación, administración y utilización, se registrarán por las normas establecidas en esta ley para los departamentos ministeriales”*.

La situación ha variado con la reciente Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra. Si bien hace una regulación conjunta del *“Patrimonio de la Comunidad Foral de Navarra”*, en su art. 2 contempla la pluralidad de entes que pueden ser titulares de los bienes integrados en ese patrimonio, al referirse a que lo forman *“los bienes y derechos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, de los Organismos públicos y demás Entes sujetos al Derecho Público vinculados o dependientes de la misma, los de la Administración asesora y consultiva de aquella y los de las Instituciones Parlamentarias”*. El art. 7 dispone expresamente lo que sigue: *“El Parlamento de Navarra tiene autonomía patrimonial correspondiéndole, con sometimiento a lo establecido en esta Ley Foral, el pleno ejercicio de todas las facultades dominicales sobre los bienes y derechos que adquiera. Los actos que incidan sobre dichos bienes y derechos se inscribirán en el Inventario General de Bienes y Derechos de la Comunidad Foral de Navarra”*. En suma, se acepta que el Parlamento puede ser titular de su propio patrimonio, que se configura como un patrimonio separado aunque integrado dentro del Patrimonio de Navarra y con un régimen común, y que puede adquirir y enajenar bienes al margen de la Administración de la Comunidad Foral³⁶³.

La doctrina ha venido viendo como un obstáculo a la consideración de la personalidad jurídica de las cámaras parlamentarias el régimen de sus bienes y, específicamente, las cuestiones derivadas de las inscripciones registrales de los inmuebles³⁶⁴. Las disposiciones que se acaban de transcribir suponen un argumento decisivo para considerar que el Parlamento de Navarra está dotado de personalidad.

La capacidad patrimonial del Parlamento no se extiende a *“las Instituciones dependientes del Parlamento de Navarra”* (debe entenderse Cámara de Comptos y Defensor del Pueblo) que, al igual que los Organismos autónomos y demás Entes sujetos al Derecho Público vinculados o dependientes de la Administración de la Comunidad Foral y su Administración asesora y consultiva, carecen de autonomía para adquirir y disponer de bienes y derechos.

Junto a los bienes propios del Parlamento el art. 77 de la Ley Foral prevé la adscripción de otros bienes y derechos del Patrimonio de la Comunidad Foral

patrimonios de los organismos públicos que se encuentren en relación de dependencia o vinculación con la misma”, según dispone con toda claridad el art. 9.

³⁶³ La doctrina ha discutido si la capacidad de adquisición de bienes se extiende a la expropiación forzosa. Véase ALONSO MÁS, *La fiscalización...* citada, pág. 270 y siguientes, que lo considera muy dudoso.

³⁶⁴ Véase Pedro DE PABLO CONTRERAS, *La actividad de las asambleas legislativas en el tráfico jurídico inmobiliario*, Revista Crítica de Derecho Inmobiliario n.º 573, marzo-abril 1986. Entiende que en la legislación civil quien aparece personificado es el Estado y la Comunidad Autónoma, no la Administración ni ningún otro órgano público, y es a aquellos a quienes se imputan los actos de las cámaras legislativas y quienes figuran como titulares registrales.

que sean precisos para el cumplimiento de sus fines, adscripción que se realiza por parte del Departamento competente en materia de patrimonio de la Administración de la Comunidad Foral (que suele ser el de Economía y Hacienda). El régimen es el mismo que para la adscripción de bienes y derechos a los Departamentos de dicha Administración; es decir, ostentará únicamente facultades de utilización, administración, conservación, defensa y mejora de los bienes y derechos adscritos, pero las facultades dominicales corresponden al Departamento competente en la materia.

La Mesa ha aprobado una *"Instrucción para la elaboración y mantenimiento del Inventario General de Bienes y Derechos del Parlamento de Navarra"* con el objetivo de disponer de una relación detallada e individualizada del conjunto de bienes y derechos constitutivos y representativos del patrimonio del Parlamento de Navarra, así como aquellos que utiliza, sea cual sea el título jurídico por el que los posee³⁶⁵.

7.7.2. Contratos.

La Disposición Adicional Segunda del RPN establece que *"la Mesa del Parlamento dictará las disposiciones que regulen la contratación administrativa en el Parlamento de Navarra, aplicándose supletoriamente la Ley Foral de Contratos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra"*. Pese a esta norma que pretendía reservar la autonomía de la cámara también en la materia de contratación en la práctica ha venido aplicándose la Ley Foral 10/1998, de 16 de junio, de Contratos de las Administraciones Públicas de Navarra, salvo en algunos contratos específicamente regulados en el *"Reglamento económico-financiero del Parlamento de Navarra"*³⁶⁶.

Recientemente la situación ha variado por la entrada en vigor de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, que deroga a la antedicha. De forma similar a lo que se veía en el apartado anterior en relación con el Patrimonio, se ha pasado de una regulación que afectaba solamente a las Administraciones Públicas a una regulación cuyo ámbito es más amplio, en este caso todas las entidades del sector público de la Comunidad Foral. La aplicación de las normas de contratación pública a una serie de entidades públicas que hasta ahora estaban excluidas de la misma viene exigida por varias directivas europeas que son transpuestas por esta Ley Foral al Derecho navarro en virtud de las competencias que tiene la Comunidad Foral en materia de contratación por el art. 49 del Amejoramiento del Fuero. Es la misma operación que respecto del Derecho estatal ha efectuado la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

³⁶⁵ Acuerdo de la Mesa de la Comisión Permanente de 16 de abril de 2003 (BOPN n.º 45, de 6 de mayo de 2003).

³⁶⁶ Acuerdo de la Mesa de 22 de mayo de 2000 (BOPN 55, de 27 de junio de 2000). Se regulan los contratos de suministros, de asistencia técnica y de reparaciones menores de cuantía inferior a 2.000.000 de pesetas (12.020,24 euros).

Además de a las Administraciones Públicas (la de la Comunidad Foral, las entidades locales, sus organismos autónomos, la Administración asesora y consultiva, y la Universidad Pública de Navarra), a las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y laborales, fundaciones y a otros entes o asociaciones de cualesquiera de ellos dependientes de dichas Administraciones, e incluso a las personas y entidades privadas cuando celebren determinados contratos de obras, de concesión de obras públicas y de asistencia con esas Administraciones, el art. 2.1.a) de la Ley Foral 6/2006 incluye expresamente dentro de su ámbito de aplicación *"el Parlamento de Navarra, la Cámara de Comptos y el Defensor del Pueblo de Navarra"*. Al Parlamento y a las instituciones dependientes del mismo son ahora de aplicación las mismas normas de contratación que a las Administraciones Públicas ya no de forma supletoria sino directamente³⁶⁷.

Las únicas particularidades de la Ley Foral en cuanto a la contratación del Parlamento se refieren a la composición de la Mesa de Contratación, que se ajustará a su normativa específica (art. 60), y al régimen de reclamaciones mediante procedimiento telemático respecto del cual el Parlamento puede optar a) por establecer un órgano colegiado y especializado propio no sometido a instrucciones jerárquicas para su resolución; b) por remitir la resolución de las reclamaciones a la Junta de Contratación Pública adscrita al Departamento competente de la Administración de la Comunidad Foral (Disposición Adicional Decimotercera). Hasta el momento el Parlamento no ha hecho esta opción.

7.7.3. Gestión económica.

Según la Disposición Adicional Tercera del RPN *"supletoriamente, será de aplicación la Ley Foral de la Hacienda Pública de Navarra a la gestión económico-presupuestaria del Parlamento"*. Como en los apartados anteriores, nos encontramos con una materia que recientemente ha sido objeto de una nueva regulación, en este caso por Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra, que a diferencia de la norma anterior (la derogada Ley Foral 8/1988, de 26 de diciembre) ya no es de aplicación supletoria sino directa al Parlamento. Su art. 2 incluye dentro del *"sector público foral"* al que es de aplicación, además de a la Administración de la Comunidad Foral, sus organismos autónomos y entidades públicas empresariales, sus sociedades y fundaciones públicas, el Consejo de Navarra y el Consejo Audiovisual de Navarra y otros entes públicos cuando la disposición que los cree así lo disponga expresamente, *"el Parlamento de Navarra y los órganos de éste dependientes"*. No obstante esta aplicación directa, la Disposi-

³⁶⁷ Es la misma solución adoptada en el ámbito estatal por la Ley 30/2007 en su Disposición Adicional Tercera: *"Los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, ajustarán su contratación a las normas establecidas en esta Ley para las Administraciones Públicas"*.

ción Adicional única establece algunas especialidades que afectan al Parlamento, a las instituciones dependientes del mismo y también al Consejo de Navarra y al Consejo Audiovisual de Navarra:

1. Las instituciones forales recogidas en las letras b) y c) del artículo 2 de esta Ley Foral aprobarán, de acuerdo con lo establecido en su normativa específica, su proyecto de Presupuestos y lo remitirán al Gobierno de Navarra, antes del día 1 de octubre de cada ejercicio, para su integración en el proyecto de Presupuestos Generales de Navarra.
2. La ejecución y liquidación del presupuesto de las instituciones citadas en el apartado anterior se efectuará conforme a lo establecido en su normativa específica.
3. Dichas instituciones reintegrarán a la tesorería de la Comunidad Foral los fondos no afectos al cumplimiento de obligaciones reconocidas en el ejercicio.
4. El contenido y aprobación de las cuentas de estas instituciones se regirá por lo establecido en su normativa específica. Una vez aprobadas, dichas cuentas se remitirán al Gobierno de Navarra, antes del día 1 de septiembre del ejercicio posterior al que se refieran, para su integración en las Cuentas Generales de Navarra.

Es decir, que el Parlamento puede fijar sus propias normas en cuanto a ejecución y liquidación del presupuesto y confección de sus cuentas generales. También se excluye expresamente al Parlamento de aplicar la regulación sobre auditoría y contabilidad (arts. 109 y 118), materias en las cuales podrá establecer sus propias normas. Será de aplicación lo dispuesto en la Ley Foral 13/2007 en el resto de materias: el proceso de elaboración y el contenido de los Presupuestos Generales de Navarra; las operaciones financieras; la tesorería; el control financiero interno, incluyendo la función interventora, y las responsabilidades.

El ROAP contiene una regulación detallada, y bastante reiterativa, de la Intervención y de la función interventora que sigue vigente. Se contiene el principio clásico de que *“todos los actos, documentos y expedientes del Parlamento de Navarra de los que puedan derivarse derechos y obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos o de valores, serán intervenidos y contabilizados por la Intervención del Parlamento de Navarra”* (art. 27). El Interventor actúa bajo dependencia de la Mesa aunque con plena autonomía respecto de las autoridades y órganos cuya gestión fiscalice. La regulación es similar a la contenida en las leyes forales de Hacienda Pública, tanto la anterior como la vigente, incluyendo los procedimientos de intervención previa, de intervención de los pagos y de la aplicación de pagos, de intervención de ingresos, de fiscalización sobre el personal, existencias y fondos y de intervención de los ingresos.

La Mesa también aprobó un “Reglamento económico-financiero del Parlamento de Navarra”³⁶⁸ que sigue siendo de aplicación en lo que no haya sido

³⁶⁸ Acuerdo de la Mesa de 22 de mayo de 2000 (BOPN n.º 55, de 27 de junio de 2000).

regulado por las leyes forales de Hacienda Pública y Contratos Públicos, y que contempla el proceso de elaboración del presupuesto, sus modificaciones, su ejecución y liquidación, y algunas normas de contratación.

8. Funciones del Parlamento de Navarra. Los procedimientos parlamentarios

8.1. La función legislativa

- 8.1.1. La iniciativa legislativa
- 8.1.2. Procedimiento legislativo ordinario
- 8.1.3. Especialidades en el procedimiento legislativo
- 8.1.4. La legislación delegada y su control
- 8.1.5. Propositiones de ley ante el Congreso de los Diputados
- 8.1.6. La reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra
- 8.1.7. El Convenio Económico
- 8.1.8. La transferencia o delegación de competencias estatales

8.2. La función de impulso

- 8.2.1. La investidura del Presidente del Gobierno de Navarra
- 8.2.2. Comunicaciones del Gobierno de Navarra
- 8.2.3. El debate sobre el estado de la Comunidad
- 8.2.4. Las mociones

8.3. La función de control

- 8.3.1. La moción de censura
- 8.3.2. La cuestión de confianza
- 8.3.3. Programas y planes
- 8.3.4. Convenios de colaboración
- 8.3.5. Control presupuestario y financiero
- 8.3.6. Las comparecencias
- 8.3.7. Las preguntas
- 8.3.8. Las interpelaciones
- 8.3.9. La solicitud de información
- 8.3.10. Solicitud de asesoramiento de la Cámara de Comptos y rendición de informes
- 8.3.11. Solicitud de asesoramiento del Defensor del Pueblo y rendición de informes
- 8.3.12. Solicitud de asesoramiento al Consejo Audiovisual y presentación de informes
- 8.3.13. Las comisiones de investigación; remisión

8.4. Otras funciones

- 8.4.1. Designación de senadores
- 8.4.2. Nombramiento del Presidente de la Cámara de Comptos
- 8.4.3. Nombramiento del Defensor del Pueblo
- 8.4.4. Otros nombramientos
- 8.4.5. Recursos de inconstitucionalidad, conflictos de competencias y recursos de amparo
- 8.4.6. Incorporación o separación de Navarra a otra Comunidad Autónoma
- 8.4.7. El Parlamento de Navarra y la Unión Europea
- 8.4.8. Defensa del régimen foral

8.1. La función legislativa

Aunque no es la única, y resulta discutible si la más importante, la función legislativa es la que principalmente caracteriza la institución del Parlamento, hasta el punto de que por más que no resulte exacta sigue siendo habitual darle la denominación de “poder legislativo”. La propia Constitución al definir la función de las Cortes Generales en su art. 66 la destaca por delante de las demás: *“Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución”*. En términos similares se pronuncia el art. 11 del Amejoramiento del Fuero en cuanto a la cámara foral: *“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”*.

El Amejoramiento acota esa potestad legislativa a través de diversos preceptos. El art. 20 dispone que las normas del Parlamento de Navarra se denominan leyes forales y, como regla general, se aprueban por mayoría simple. Excepcionalmente requieren mayoría absoluta en la votación final sobre el conjunto del proyecto las leyes forales expresamente citadas por el propio Amejoramiento *“y aquellas otras que sobre organización administrativa y territorial determine el Reglamento de la Cámara”* (materia que se analiza en el apartado 8.1.3.A de este trabajo). El art. 22 dispone que la promulgación de las leyes forales corresponde, en nombre del Rey, al Presidente del Gobierno de Navarra, que debe ser seguida por su publicación en el Boletín Oficial de Navarra en el término de quince días desde su aprobación por el Parlamento y asimismo en el Boletín Oficial del Estado, aunque es la fecha de publicación en el primero de ellos el determinante para su entrada en vigor.

La función legislativa comprende no solamente la facultad de dar la aprobación final a los textos legales. En un sistema democrático se entiende que es igualmente importante el proceso de debate y enmienda de los proyectos normativos que se realiza en el Parlamento. Ese debate público permite la integración en la norma de los diversos intereses representados en la cámara y contribuye a reforzar la legitimidad de las leyes. De ahí que el Tribunal Constitucional en Sentencia n.º 99/1987, de 11 de junio haya afirmado lo siguiente: *“Aunque el art. 28.1 de nuestra Ley Orgánica no menciona los Reglamentos Parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la Ley, no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 C. E.), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras”*.

La Constitución ha dedicado un capítulo completo, el segundo del Título III, "De la elaboración de las leyes", a regular el procedimiento legislativo en las Cortes Generales. Aunque sus disposiciones no son de aplicación a las asambleas legislativas autonómicas, en la práctica a través de los Estatutos de Autonomía o de los reglamentos parlamentarios todas han asumido los mismos principios y el procedimiento legislativo es muy similar en todas las cámaras.

8.1.1. La iniciativa legislativa.

Consiste la iniciativa legislativa en la facultad, reservada a determinados sujetos, de poner en marcha el procedimiento de debate y aprobación de las leyes en el seno de las cámaras parlamentarias³⁶⁹.

Conforme al art. 19 del Amejoramiento del Fuero, inspirado sólo lejanamente en el art. 87 de la Constitución, la iniciativa legislativa corresponde:

- a) Al Gobierno de Navarra mediante la presentación de proyectos de ley al Parlamento; es la forma ordinaria en que se ejerce la iniciativa. Esta competencia es exclusiva en las siguientes materias de carácter financiero: Presupuestos y Cuentas Generales de Navarra, créditos extraordinarios y suplementos de crédito, emisión de Deuda Pública, constitución de avales y garantías y contracción de crédito.

El modo en que debe ejercitarse esta capacidad de iniciativa se regula en la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, que dedica su art. 52 a la elaboración de los proyectos legislativos. El procedimiento se inicia en el Departamento competente por razón de la materia mediante la redacción del anteproyecto acompañado de las memorias, estudios e informes correspondientes (entre los cuales son preceptivos los relativos a su necesidad u oportunidad, sobre el impacto por razón de sexo de sus medidas y la estimación del coste al que dará lugar). Tras el informe por la Secretaría General Técnica el Consejero o Consejeros competentes lo elevan al Gobierno de Navarra para su aprobación como proyecto de Ley Foral y su remisión al Parlamento de Navarra junto a la documentación anexa y los antecedentes necesarios³⁷⁰.

- b) A los parlamentarios forales, que en virtud de lo que dispone el art. 147 RPN pueden presentar proposiciones de ley foral tanto de forma individual como conjuntamente con otros parlamentarios o colectivamente a través de uno o varios grupos parlamentarios con la sola firma de su por-

³⁶⁹ Sobre las diversas definiciones en torno a la iniciativa legislativa véase Piedad GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *La iniciativa legislativa en la Constitución española de 1978*, Revista Española de Derecho Constitucional n.º 59, mayo-agosto 2000, pág. 62 y siguientes.

³⁷⁰ A diferencia de lo que sucede en otros países o incluso en España con la Administración del Estado y algunas autonómicas (véase Piedad GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario*, Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid n.º 13, 2005), no existen en Navarra directrices oficiales sobre cómo elaborar el contenido de los proyectos legislativos.

tavoz. Esta posibilidad de iniciativa individual abierta en el Parlamento de Navarra resulta excepcional ya que los reglamentos de otras cámaras suelen reservar la iniciativa, además de a los grupos parlamentarios, a un número mínimo de miembros³⁷¹.

- c) A los Ayuntamientos que representen un tercio del número de municipios de la respectiva merindad y un cincuenta por ciento de la población de derecho de la misma. Por remisión del Amejoramiento del Fuero la Ley Foral 4/1985, de 25 de marzo regula específicamente esta iniciativa (a diferencia de otras Comunidades Autónomas donde la regulación es conjunta con la iniciativa legislativa popular, mientras que en el ámbito estatal no existe tal iniciativa). El procedimiento y las materias excluidas de la iniciativa por parte de los Ayuntamientos ya ha quedado explicado en el apartado 5.3.2 de este trabajo.
- d) A los ciudadanos, mediante la iniciativa legislativa popular, que por remisión del Amejoramiento se regula específicamente en la Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, que sigue los principios contenidos en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, que se configura como norma básica en cuanto desarrollo de la Constitución. También existen una serie de materias excluidas a este tipo de iniciativa (las mismas que para los Ayuntamientos y además la materia tributaria en su totalidad), que junto con el procedimiento han quedado expuestas en el apartado 5.3.1 de este trabajo.

La doctrina, sobre la base de lo que dispone el art. 87 de la Constitución, ha venido debatiendo sobre la diferencia entre iniciativa legislativa (que sólo correspondería, con carácter ordinario, al Gobierno y residualmente al Congreso y al Senado) y "propuesta de iniciativa", a cualesquiera otros sujetos que en realidad no obligaría en la misma medida a las cámaras a pronunciarse³⁷². A la vista de las disposiciones del Amejoramiento del Fuero y del RPN en el ámbito que se está estudiando cualquier diferenciación al respecto carece de ninguna trascendencia. Como se explicará, la única diferencia significativa en cuanto a la iniciativa de los sujetos que han sido aludidos es la que existe entre proyectos y proposiciones de ley foral en los primeros pasos de su tramitación. Pero los efectos son similares en todos los casos en cuanto a abrir el procedimiento legislativo.

8.1.2. Procedimiento legislativo ordinario.

El procedimiento legislativo ordinario es común para todas las iniciativas, sean proyectos o proposiciones de ley foral. Únicamente en la primera parte, la que

³⁷¹ Así, el Reglamento del Congreso en su art. 126.1 exige mínimo de quince firmas; el Reglamento del Senado en su art. 108 exige el apoyo de veinticinco senadores; el art. 100 del Reglamento del Parlamento de Cataluña o el 105 del Reglamento del Parlamento Vasco exigen cuando menos la firma de cinco miembros, una cifra habitual en otras asambleas autonómicas; el Reglamento del Parlamento de Andalucía en su art. 124 exige once firmas.

³⁷² GARCÍA-ESCUADERO, *La iniciativa...* citada, pág. 73 y siguientes.

sigue a su admisión a trámite una vez presentada la iniciativa ante la cámara, existen diferencias entre unos y otras.

A. Admisión a trámite y toma en consideración.

Todas las iniciativas legislativas son sometidas a la Mesa la cual, previa audiencia de la Junta de Portavoces, examina si cumple los requisitos exigibles en cada caso y decide sobre su admisión a trámite, atribuye la competencia para dictaminar sobre el proyecto a la comisión que corresponda y ordena su publicación en el BOPN (arts. 126 y 147).

La diferencia entre los proyectos y las proposiciones es que los primeros, una vez admitidos a trámite y publicados entran directamente en la fase de enmienda. En cambio, las proposiciones deben someterse al Pleno para que vote sobre su toma en consideración, previo informe del Gobierno de Navarra con su criterio al respecto y, en caso de que implique aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios del ejercicio en curso, con su conformidad (art. 147). Si el Gobierno manifiesta disconformidad la decisión sobre si sigue la tramitación corresponde a la Junta de Portavoces.

El trámite de toma en consideración por el Pleno consiste en un debate de totalidad donde el autor o autores de la iniciativa la defienden (salvo si se trata de iniciativa popular o de los Ayuntamientos, en cuyo caso simplemente se da lectura a la proposición) y seguidamente todos los grupos manifiestan su postura, y en la consiguiente votación sobre si la cámara toma o no en consideración la proposición. En caso de obtener un voto afirmativo por mayoría simple es entonces cuando la Mesa procede a acordar su envío a la comisión competente y la apertura del plazo de presentación de enmiendas.

El art. 16.2.b) de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, prevé que este órgano puede ser consultado acerca de "*Proyectos y proposiciones de leyes forales, cuando así lo requiera el Parlamento de Navarra, a través de su Presidente, a instancia de la Junta de Portavoces, de la Mesa de la Cámara, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Parlamentarios Forales*". Ni en esta norma ni en el RPN se dispone nada sobre el momento en que puede pedirse este dictamen, pero parece razonable suponer que normalmente ha de ser al inicio de su tramitación, de modo que pueda ayudar a formar el criterio de la cámara y de los parlamentarios a la hora de decidir su admisión a trámite o su toma en consideración y a la hora de formular enmiendas, sin perjuicio de que también puede hacerse en un momento posterior si es entonces cuando han surgido dudas sobre el texto. Si se solicita dictamen el art. 22 de dicha Ley Foral prevé que con carácter general se emitirá en el plazo de cuarenta y cinco días hábiles (excepcionalmente quince días si se justifica la urgencia, o hasta treinta días hábiles más si motivadamente se acuerda la ampliación).

B. Enmiendas.

Tras la publicación del proyecto en el BOPN, o tras la toma en consideración de la proposición, se abre por la Mesa un plazo mínimo de quince días para la presentación de enmiendas. Pueden hacerlo tanto los grupos como los parlamentarios individualmente ante la Mesa de la comisión correspondiente. Como señala REDONDO GARCÍA³⁷³ el derecho de enmienda forma parte esencial del estatus del parlamentario y es un medio de participación en las funciones de las cámaras.

Las enmiendas pueden ser:

- a) *A la totalidad*, que a su vez pueden tener por objeto: a') cuestionar la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto y proponer su devolución al Gobierno, eufemismo parlamentario que indica su rechazo; o b') proponer un texto completo alternativo. No caben en el caso de las proposiciones, que ya han sido sometidas a debate de totalidad en el trámite de toma en consideración.
- b) *Al articulado*, que a su vez se clasifican en: a') de supresión de un artículo o disposición; b') de modificación de un artículo o disposición, conteniendo el texto alternativo que se propone; c') de adición de un nuevo artículo o disposición, también con propuesta del texto. No se admiten enmiendas al articulado que carezcan de relación con el texto a que se refieran ni las que supongan en realidad un texto completo alternativo contenido en una enmienda a la totalidad (art. 127.8)³⁷⁴.

Si las enmiendas suponen aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios del ejercicio en curso requieren la conformidad del Gobierno para ser tramitadas, que es solicitada por la Mesa de la comisión o, en su caso, por la ponencia encargada de redactar el informe por conducto de la Presidencia del Parlamento y que debe concederse o rechazarse en ocho días. Si existen discrepancias entre la Mesa de la comisión y el Gobierno respecto a la implicación presupuestaria de las enmiendas resuelve la Junta de Portavoces.

La Mesa de la comisión admite a trámite las enmiendas que estén debidamente formuladas (la inadmisión puede recurrirse ante la Junta de

³⁷³ Ana M.^a del Carmen REDONDO GARCÍA, *El derecho de enmienda en los procesos legislativos de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, pág. 444 y siguientes.

³⁷⁴ Esta prohibición introducida en 2007 tiene como fundamento la distinción entre un concepto puramente formal de enmienda y el concepto material que ha sido utilizado por la jurisprudencia constitucional; véase Alberto ARCE JANÁRIZ, *El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional*, Revista Española de Derecho Constitucional n.º 41, mayo-agosto 1994. El control sobre el cumplimiento de esta prohibición resulta más que problemático, el resultado de la aprobación de enmiendas parciales siempre puede tener como resultado final una auténtica enmienda a la totalidad, incluyendo el vaciamiento de la iniciativa. Se puede poner como ejemplo paradigmático la reciente Ley Foral 9/2008, de 30 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra, que tiene su origen en una proposición presentada por Izquierda Unida de Navarra. El texto original, que a través de cinco artículos establecía diversas medidas dirigidas al reconocimiento del derecho subjetivo a una vivienda, mediante la aprobación de varias enmiendas parciales queda reducido a un artículo y una disposición adicional que únicamente prevén que el Gobierno de Navarra presente un proyecto de modificación de la Ley Foral 8/2004, de 24 de junio, de Protección Pública a la Vivienda en Navarra.

Portavoces en plazo de tres días) y procede a su ordenación. El orden de las enmiendas, que será el que siga su debate ante el Pleno o ante la comisión, es el siguiente: primero, las de totalidad, por orden de presentación; a continuación, las presentadas a cada artículo por su orden, y dentro de cada uno de ellos en primer lugar las de supresión, luego las de modificación (empezando por las que más se alejen del criterio del texto del proyecto y siguiendo con las que vayan sucesivamente aproximándose al mismo), y finalmente las de adición. Subsidiariamente, se sigue el orden temporal de presentación. Una vez ordenadas las enmiendas se remiten a la Presidencia para que disponga su publicación en el BOPN, lo que permitirá abrir el debate.

Si no se formula ninguna enmienda la Mesa de la comisión da cuenta al Presidente de la cámara para que el proyecto o proposición se tramite directamente ante el Pleno.

C. Debate de totalidad.

Si se han presentado enmiendas a la totalidad a un proyecto el Presidente de la comisión competente las traslada al Presidente del Parlamento para su inclusión en el orden del día del Pleno (art. 131 RPN).

El debate se inicia con la presentación del proyecto por un miembro del Gobierno por un tiempo de quince minutos. Si hay varias enmiendas el Presidente puede ordenar la acumulación de los turnos en uno de defensa y otro de debate por los demás grupos (a favor o en contra). Tras las intervenciones se someten a votación; si hay varias enmiendas primero las que solicitan la devolución del texto y posteriormente las que formulan texto alternativo. Si el Pleno acuerda la devolución del proyecto finaliza su tramitación con la correspondiente comunicación al Gobierno (una mera formalidad, ya que éste ha asistido a la sesión). En caso contrario la tramitación sigue en la comisión correspondiente.

Si es aprobada una enmienda a la totalidad con texto alternativo la Mesa lo tramita como proposición tomada en consideración, esto es, abrirá nuevamente el plazo de presentación de enmiendas.

D. Deliberación en comisión.

Finalizado, en su caso, el debate de totalidad y en todo caso el plazo de presentación de enmiendas se pasa al debate en la comisión a la que haya correspondido, a decisión de la Mesa, la tramitación del proyecto o proposición (art. 132 RPN).

El debate puede realizarse directamente por la comisión, que es lo habitual, o mediante la formación de una ponencia que redacte un informe en el plazo máximo de un mes, que es prorrogable por la Mesa de la comisión. Sobre el funcionamiento de las ponencias, ver apartado 6.3.2 de este trabajo.

Si no hay ponencia, o una vez entregado su informe a todos los miembros de la comisión, esta inicia el debate artículo por artículo y enmienda por enmienda, según el orden establecido por la Mesa con los criterios que ya se han expuesto. El grupo o parlamentario autor de cada enmienda la defiende y a continuación se abre un turno a favor y otro en contra con intervenciones de diez minutos como máximo.

Durante el debate pueden presentarse enmiendas *in voce*, que pese a su nombre deben formularse por escrito, cuya admisión a trámite corresponde a la Mesa de la comisión y exige la firma de al menos dos grupos o un quinto de los miembros e implica la retirada de las enmiendas que sobre la misma materia hubiesen presentado los firmantes.

Concluido el debate de las enmiendas y del texto del proyecto o proposición se procede a las correspondientes votaciones. Las enmiendas de supresión y modificación se votan en el orden en que han sido debatidas, luego se vota el texto del artículo y en último lugar las enmiendas de adición. En función de las características del texto la Mesa de la comisión dispondrá que la votación se haga tras del debate de cada artículo, de cada capítulo o del conjunto.

Tras finalizar el debate se eleva a la Mesa de la cámara el dictamen aprobado expresamente por la comisión en una votación final recogiendo los acuerdos adoptados y el Presidente ordena su publicación en el BOPN.

Puede producirse el caso de que el dictamen consista en el rechazo del proyecto o proposición de Ley Foral cuando se deniega la aprobación de todos sus artículos y disposiciones sin ser sustituidos por otros. Este supuesto no está específicamente previsto en el RPN pero ha sido objeto de una "Resolución de la Presidencia sobre los dictámenes negativos de las Comisiones en relación con los proyectos o proposiciones de Ley Foral ordinaria" de 12 de mayo de 2008 que prevé que en este caso se entiende rechazada la iniciativa legislativa y así se declarará expresamente en un acuerdo que se publica en el BOPN, concluyendo el procedimiento legislativo sin que proceda elevación de propuesta alguna al Pleno³⁷⁵.

E. Deliberación en el Pleno.

La reforma del RPN de 2007 ha aligerado el debate del dictamen en el Pleno que conforme al art. 139 con carácter general consiste en un debate de totalidad sin que se vuelvan a debatir o votar las mismas enmiendas ya vistas en comisión (como se hacía con anterioridad, alargando la tramitación con un debate reiterativo) seguido de una votación sobre el conjunto del proyecto o proposición. Únicamente y con carácter excepcional se pueden admitir a trámite las enmiendas *in voce* presentadas antes de iniciar el debate por los grupos que representen la mayoría absoluta y

³⁷⁵ BOPN n.º 44, de 12 de mayo de 2008.

que se votan en primer lugar. La existencia de estas enmiendas no varía el carácter de debate de totalidad pues no tienen un turno de defensa separada sino que sus firmantes deben hacerla dentro del único turno de que dispone cada grupo para posicionarse.

Excepcionalmente cabe que la tramitación no finalice aquí; si como consecuencia de la aprobación de una enmienda o de la votación de los artículos el texto finalmente resultante sea incongruente u oscuro la Mesa puede, a iniciativa propia o a petición de la Mesa de la comisión respectiva (no se señala plazo, pero se entiende que ha de ser inmediatamente después de la sesión plenaria en que ha sido debatido y aprobado), enviar el texto aprobado por el Pleno de nuevo a la comisión con el único fin de que ésta en plazo de quince días efectúe una redacción armónica que se someta a la decisión final del Pleno en una sola votación (art. 144).

Aprobado el texto definitivo el Presidente del Parlamento ordena su publicación en el BOPN y su remisión al Presidente del Gobierno para su promulgación y publicación en el BON.

F. Retirada de proyectos y proposiciones de ley foral.

El Gobierno de Navarra dispone de la facultad de retirar un proyecto de ley foral en cualquier momento de su tramitación antes del acuerdo final de aprobación por parte del Parlamento (art. 149 RPN); es decir, ordinariamente antes de la votación final en Pleno.

En cambio, el proponente de una proposición de ley foral únicamente puede retirarla antes del acuerdo de toma en consideración. Posteriormente, al ser un texto que la cámara ha hecho suyo, la retirada sólo será efectiva si la propuesta del proponente es aceptada por el Pleno (art. 150 RPN).

En ambos casos la retirada pone fin al procedimiento legislativo. No obstante, no existe ninguna limitación a la posibilidad de que se reitere la misma iniciativa legislativa por el Gobierno o por los parlamentarios. En el caso de una iniciativa popular o de los Ayuntamientos no puede presentarse otra igual o sustancialmente equivalente en la misma legislatura (art. 5 de las leyes forales 3/1985 y 4/1985).

8.1.3. Especialidades en el procedimiento legislativo.

El procedimiento ordinario para la aprobación de leyes forales que ha sido expuesto en el apartado anterior sufre algunas modulaciones en casos particulares previstos en el RPN.

A. Leyes forales de mayoría absoluta.

El art. 20.2 del Amejoramiento del Fuero señala que *“Requerirán mayoría absoluta para su aprobación, en una votación final sobre el conjunto del proyec-*

to, las leyes forales expresamente citadas en la presente Ley Orgánica y aquellas otras que sobre organización administrativa y territorial determine el Reglamento de la Cámara". Estas normas han sido denominadas en ocasiones por la doctrina como "leyes forales institucionales" (así se denominaban en las bases de negociación del Amejoramiento) o "leyes forales orgánicas", por su similitud con las leyes orgánicas previstas en la Constitución. No obstante, lo más habitual es calificarlas simplemente como leyes forales de mayoría absoluta.

Las leyes forales expresamente citadas en el Amejoramiento del Fuero y que, por tanto, se someten a este procedimiento de aprobación o modificación son las siguientes:

1. **Art. 9.2:** reguladora de las zonas vascoparlantes, del uso oficial del vascuence y la enseñanza de esta lengua. Actualmente es la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del uso del Vascuence.
2. **Art. 15.2,** ha de fijar el número de parlamentarios y regular su elección y los supuestos de inelegibilidad e incompatibilidad de conformidad con la legislación general electoral. Actualmente es la Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, reguladora de las Elecciones al Parlamento de Navarra.
3. **Art. 18.2,** debe regular las competencias y organización de la Cámara de Comptos. Actualmente es la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, de la Cámara de Comptos de Navarra.
4. **Art. 19.1.c),** debe regular la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos. Actualmente es la Ley Foral 4/1985, de 25 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa de los Ayuntamientos de Navarra.
5. **Art. 19.2,** debe regular la iniciativa legislativa popular. Actualmente es la Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular.
6. **Art. 25,** ha de regular "la composición, atribuciones, régimen jurídico y funcionamiento de la Diputación, así como el estatuto de sus miembros". Actualmente es la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente.
7. **Art. 30.2,** ha de regular las funciones del Presidente del Gobierno. Actualmente es la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente.
8. **Art. 45.6,** debe regular "el patrimonio de Navarra y la administración, defensa y conservación del mismo". Actualmente es la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra.
9. **Art. 46.2,** ha de regular "las actuaciones de los Municipios, Concejos y Entidades Locales de Navarra" y el control de su legalidad. Actualmente es la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.
10. **Art. 48.2,** mediante ley foral se debe regular la "conservación, modificación y desarrollo de la vigente Compilación del Derecho Civil Foral o Fuero Nuevo de Navarra". Se han dictado la Ley Foral 5/1987, de 1 de abril, por la que se modifica la Compilación de Derecho Civil Foral o Fuero Nuevo de Navarra y la Ley Foral 6/2000, de 3 de julio, de Igualdad Jurídica

de las Parejas Estables. La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio de la Administración Local, también modificó la Compilación en su Ley 43, apartado 2.

El art. 151.2 RPN añade que *“Requerirán, asimismo, mayoría absoluta para su aprobación, en una votación final sobre el conjunto del proyecto, aquellas otras leyes forales que sobre organización administrativa y territorial determine la Mesa del Parlamento de Navarra, previo acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces y oído el criterio razonado que al respecto expongan el Gobierno de Navarra, el proponente o la correspondiente Ponencia en trámite de informe”*. En torno a esta disposición que permite al propio Parlamento decidir a qué leyes aplica el régimen de mayoría absoluta se ha pronunciado en términos muy críticos el Tribunal Superior de Justicia de Navarra mediante Sentencia n.º 1474/2001, de 31 de diciembre de 2001 (JT 2002/370), que ha sentado la siguiente doctrina:

“A semejanza y paralelismo de lo dispuesto en la Constitución Española que distingue entre leyes ordinarias y leyes orgánicas que requieren para su aprobación mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto, la LORAFNA en el artículo 20 distingue entre leyes que se aprueban por mayoría simple (20.1) y leyes que requieren mayoría absoluta para su aprobación, en una votación final sobre el conjunto (20.2). Tanto en la legislación estatal como en la foral está claro que estas últimas leyes de quórum reforzado no son de superior rango sobre las leyes ordinarias. La diferencia es simplemente competencial y así determinadas materias, deben ser reguladas por leyes orgánicas (en el Estado) o por leyes de quórum reforzado (en la Comunidad Foral) y las restantes materias por leyes ordinarias y por tanto y, «a sensu contrario», tampoco cabe regular una materia ordinaria por ley orgánica o de quórum reforzado ni regular mediante ordinaria una materia reservada a ley orgánica o de quórum reforzado.

Mayor problema plantea determinar quién atribuye la reserva de determinadas materias para que sean reguladas por estas leyes de quórum reforzado.

En la legislación del Estado tal atribución viene hecha por la Constitución estándole vedado al Legislador ordinario determinar cuándo procede aprobar una materia por una u otra clase de ley.

Por el contrario en el Ordenamiento jurídico Foral Navarra tal distinción entre leyes Forales ordinarias y de quórum reforzado no es nítida. Así el artículo 20.2 de la LORAFNA determina con relativa claridad en su inciso primero cuáles serán esas leyes, «las leyes forales expresamente citadas en la presente ley orgánica». Entre ellas está prevista la Ley Foral sobre Administración Local en el artículo 18.2.

Pero a continuación el inciso segundo del artículo 20.2 introduce una cierta confusión al establecer «y aquellas otras que sobre organización administrativa y territorial determine el Reglamento de la Cámara». El artículo 149.2 de dicho Reglamento deja al criterio del Legislador ordinario determinar cuáles de dichas leyes sobre organización administrativa y

Territorial requieren tal quórum reforzado, si bien el mismo artículo exige acuerdo de la Mesa del Parlamento previo acuerdo simultáneo de la junta de portavoces, oído el criterio razonado del Gobierno y el de la ponencia del proyecto de ley.

A juicio de la Sala y siguiendo el criterio del Tribunal Constitucional de que debe interpretarse restrictivamente el criterio de que sólo las leyes orgánicas necesitan el quórum reforzado de la mayoría absoluta y de que sólo son leyes orgánicas las expresamente designadas en la Constitución, creemos que en el ordenamiento Jurídico Foral Navarro debe hacerse una interpretación análoga.

Serán normas de quórum reforzado (en el caso que aquí nos ocupa) la Ley Foral 6/1990 que regula el Régimen de la Administración Local de Navarra, pues esta ley foral viene expresamente recogida en el artículo 18.2 de la LORAFNA.

En cuanto a la Ley Foral 2/1995, reguladora de las Haciendas Locales de Navarra, puede interpretarse, aun cuando ello sea con las debidas reservas y cautelas, que también requiere el requisito del quórum reforzado pues así lo determinó el Parlamento Foral de Navarra al aprobar el artículo 259 de la citada Ley Foral 6/1990 que como se ha indicado lo era también de quórum reforzado y lo reitera el artículo 58.1 de la propia Ley 2/1995 para el futuro cuando se pretenda legislar sobre esta materia en posteriores reformas.

En cualquier caso estima la Sala no está acorde con el principio de seguridad jurídica dejar en manos del Legislador ordinario determinar en cada caso concreto si una ley Foral no prevista expresamente en la LORAFNA y que verse sobre organización administrativa y territorial va a tener o no el carácter de ley de quórum reforzado. Entendemos que en base a dicho principio de seguridad jurídica la determinación de qué leyes van a ser de quórum reforzado debía plasmarse en la LORAFNA y vincular al legislador ordinario".

Aunque por el objeto del recurso resuelto por esta Sentencia no se avanzó más allá este pronunciamiento arroja importantes dudas sobre cuál sería el resultado de un recurso de inconstitucionalidad contra el art. 151.2 RPN. No es descartable que, en contra de lo afirmado por el TSJN, el principio de seguridad jurídica exigiera no necesariamente la determinación por el Amejoramiento del Fuero de las leyes forales de mayoría absoluta pero sí una mayor concreción reglamentaria para evitar la absoluta discrecionalidad que se ha puesto en manos de la Mesa del Parlamento. En todo caso, a efectos prácticos se viene aplicando el criterio restrictivo aconsejado por el TSJN y el procedimiento de leyes forales de mayoría absoluta no se suele aplicar a otras que no sean las expresamente previstas en el Amejoramiento.

El art. 151.3 RPN prevé el caso de que un proyecto o proposición de ley foral contenga disposiciones correspondientes a leyes de mayoría absoluta

junto con otras reguladoras de otras materias. Se concede a la Mesa, previa audiencia de la Junta de Portavoces, la facultad de acordar el desglose en dos proyectos o proposiciones que se tramiten por separado, cada uno conforme al procedimiento que le corresponda.

Como norma general a las leyes forales de mayoría absoluta les es de aplicación el procedimiento específico que se va a describir a continuación. No obstante, la Mesa del Parlamento, previo acuerdo unánime de la Junta de Portavoces, puede decidir su tramitación conforme al procedimiento ordinario.

El procedimiento para la aprobación o modificación de estas leyes es igual al ordinario con las siguientes dos únicas diferencias en el debate final en Pleno.

a) Los enmendantes del proyecto o proposición pueden mantener para su defensa ante el Pleno sus enmiendas rechazadas en comisión siempre que hayan obtenido el voto de un quinto de sus miembros o de todo un grupo parlamentario (art. 138 RPN). Para ello deben dirigir un escrito a la Mesa de la cámara dentro de los dos días siguientes a la aprobación del dictamen. Igualmente pueden formular votos particulares para apoyar el mantenimiento del texto de un artículo o disposición que haya resultado modificado, suprimido u objeto de adición.

El debate en el Pleno es similar al de comisión, artículo por artículo (los artículos que no son objeto de enmienda o voto particular se pueden votar sin debate) y enmienda por enmienda con intervenciones no superiores a cinco minutos (art. 140 RPN). Tras el debate de cada artículo se vota sobre el mismo y sus enmiendas por el mismo orden de su debate. No obstante el Presidente tiene la facultad de ordenar los debates y votaciones por artículos, materias, grupos de artículos o de enmiendas, y fijar de antemano, de acuerdo con la Mesa, el tiempo máximo de debate y distribuirlo entre las intervenciones previstas (art. 143 RPN).

En el caso de que no se hubieran mantenido enmiendas ni formulado votos particulares, lógicamente se prescinde de este debate y se produce un debate de totalidad igual al del procedimiento ordinario.

b) Tras el debate se realiza una votación final sobre el conjunto del proyecto o proposición (tal como queda incorporando, en su caso, las enmiendas o votos particulares aprobados) y su aprobación requiere el voto favorable de la mayoría absoluta. La hora de comienzo de la votación debe ser anunciada con antelación (art. 152 RPN).

B. Ley Foral de Presupuestos.

Es habitual que las leyes presupuestarias se sometan a un procedimiento con ciertas peculiaridades debido a su particular naturaleza. El Tribunal Constitucional la ha descrito mediante Sentencia n.º 3/2003, de 16 de enero:

“La competencia de aprobar los presupuestos del Estado, como referencia primera e inmediata de la configuración constitucional de nuestras Cortes Generales, tras atribuirles el ejercicio de la potestad legislativa del Estado, revela la esencialidad de la institución presupuestaria para el Estado social y democrático de Derecho en que se constituye, en el mismo art. 1.3 de la norma fundamental, la democracia parlamentaria española.

A este respecto, conviene recordar que el presupuesto nace vinculado al parlamentarismo. En efecto, el origen remoto de las actuales Leyes de presupuestos hay que buscarlo en la autorización que el Monarca debía obtener de las Asambleas estamentales para recaudar tributos de los súbditos. Así, entre otros, baste recordar la garantía ofrecida por Pedro III, en 1283, a las Cortes Catalanas de Barcelona de no introducir nuevos tributos sin el consentimiento de ellas o, en un ámbito distinto al nuestro, la prohibición de la Carta Magna inglesa de 1215 que, en su art. 12, prohibía la existencia de tributos «sin el consentimiento del Consejo común». Como consecuencia directa de este principio de «autoimposición», surgió el derecho de los ciudadanos, no sólo a consentir los tributos, sino también a conocer su justificación y el destino a que se afectaban, derechos que recogió tempranamente la Bill of Rights de 1689, expresó claramente la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (art. 14) y estableció nuestra Constitución de Cádiz de 1812 (art. 131). Los primeros presupuestos, así pues, constituían la autorización del Parlamento al Monarca respecto de los ingresos que podía recaudar de los ciudadanos y los gastos máximos que podía realizar y, en este sentido, cumplían la función de control de toda la actividad financiera del Estado. En la segunda mitad del siglo XIX, sin embargo, cuando los tributos se convierten en la principal fuente de financiación de los Estados, se produce un desdoblamiento del principio de legalidad financiera, fenómeno que en nuestro Estado tiene lugar con la Constitución de 1869. La Ley de presupuestos, en efecto, pasa de establecer una autorización respecto de los ingresos a recoger una mera previsión de los mismos, en la medida en que su establecimiento y regulación se produce mediante otras normas de vigencia indefinida (principio de legalidad tributaria). Sin embargo, respecto de los gastos la Ley de presupuestos mantiene su carácter de autorización por el Parlamento, autorización que es indispensable para su efectiva realización (principio de legalidad presupuestaria). Este principio de legalidad presupuestaria dio lugar a la Ley provisional de administración y contabilidad de la hacienda pública de 25 de junio de 1870.

Así, la conexión esencial entre presupuesto y democracia parlamentaria debe ser destacada como clave para la resolución de este recurso de inconstitucionalidad. El presupuesto es, como hemos visto, la clave del parlamentarismo ya que constituye la institución en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones del pueblo (Cortes, Parlamentos o Asambleas) para conquistar el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero: primero, respecto de la potestad de

aprobar los tributos e impuestos; después, para controlar la administración de los ingresos y la distribución de los gastos públicos”.

Y más adelante afirma:

“De lo anterior se deduce que, incluyendo los presupuestos generales del Estado «la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal» (art. 134.2 CE) y constituyendo el «instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno», mediante su «examen, enmienda y aprobación», las Cortes Generales ejercen, como hemos dicho, una función específica y constitucionalmente definida a la que hicimos referencia en la STC n.º 76/1992, de 14 de mayo (F. 4 a). A través de ella, cumplen tres objetivos especialmente relevantes: a) Aseguran, en primer lugar, el control democrático del conjunto de la actividad financiera pública (arts. 9.1 y 66.2, ambos de la Constitución); b) Participan, en segundo lugar, de la actividad de dirección política al aprobar o rechazar el programa político, económico y social que ha propuesto el Gobierno y que los presupuestos representan; c) Controlan, en tercer lugar, que la asignación de los recursos públicos se efectúe, como exige expresamente el art. 31.2 CE, de una forma equitativa, pues el presupuesto es, a la vez, requisito esencial y límite para el funcionamiento de la Administración.

En suma, superada la vieja controversia sobre el carácter formal o material de la Ley de presupuestos generales (como se dijo tempranamente en la STC n.º 27/1981, de 20 de julio, F. 2, y luego se reiteró, por ejemplo, en las SSTC n.º 63/1986, de 21 de mayo, F. 5; 68/1987, de 21 de mayo, F. 4; 76/1992, de 14 de mayo, F. 4; y 274/2000, de 15 de noviembre, F. 4), estamos ante una Ley singular, de contenido constitucionalmente determinado, exponente máximo de la democracia parlamentaria, en cuyo seno concurren las tres funciones que expresamente el art. 66.2 CE atribuye a las Cortes Generales: es una Ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y, además, a través de ella, se controla la acción del Gobierno.

Y, precisamente, para que mediante la aprobación de los presupuestos esta labor de control pueda ser efectiva, el art. 134.2 CE establece que los presupuestos generales del Estado «incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal», recogiendo de este modo los principios de unidad (los presupuestos deben contenerse en un solo documento) y universalidad (ese documento debe acoger la totalidad de los gastos e ingresos del sector público). Como hemos dicho en reiterada doctrina, este precepto constituye el contenido «propio, mínimo y necesario» de la Ley de presupuestos (STC n.º 109/2001, de 26 de abril, F. 5); en el mismo sentido, SSTC n.º 65/1987, de 21 de mayo, F. 4; 65/1990, de 5 de abril, F. 4; 76/1992, de 14 de mayo, F. 4 a); 234/1999, de 16 de diciembre, F. 4; 32/2000, de 3 de febrero, F. 5; y 67/2002, de 21 de marzo, F. 3. Esto es, el contenido que en todo caso debe aparecer en la Ley de presupuestos

que cada año debe ser aprobada por el Parlamento. Se trata, en definitiva, de una «Ley de contenido constitucionalmente definido» (SSTC n.º 76/1992, de 14 de mayo, F. 4; 16/1996, de 1 de febrero, F. 6; 61/1997, de 20 de marzo, F. 2; 174/1998, de 23 de julio, F. 6; 130/1999, de 1 de julio, F. 8; 131/1999, de 1 de julio, F. 2; 234/1999, de 16 de diciembre, F. 4; 32/2000, de 3 de febrero, F. 5; y 274/2000, de 15 de noviembre, F. 4), de manera que puede hablarse en propiedad de la existencia en la Constitución de una reserva de un contenido de Ley de presupuestos (STC n.º 131/1999, de 1 de julio, F. 4)”.

Esta doctrina no es sólo aplicable a los presupuestos estatales aprobados por las Cortes Generales, sino también a los de las Comunidades Autónomas:

“De la exposición que acaba de hacerse se deduce la existencia de una sustancial identidad entre las normas que son aplicables a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco y lo dispuesto respecto de los del Estado en el art. 134 CE, como no podía ser de otro modo, dado que la norma constitucional y la estatutaria (así como las normas que las desarrollan) no hacen otra cosa que recoger una serie de principios que, como hemos dicho, son consustanciales a la institución presupuestaria y al sistema parlamentario (arts. 66 y 152.1, ambos de la Constitución), coincidentes por lo demás con los de las democracias con las que ha entroncado nuestro país”.

El Amejoramiento del Fuero se hace eco de la función presupuestaria del Parlamento en su art. 18: *“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”.*

En consecuencia en el art. 153 RPN se dispone que al estudio y aprobación de los Presupuestos Generales de Navarra se aplica el procedimiento legislativo ordinario con las particularidades que se establecen en los artículos que le siguen. Estas particularidades son las que se analizan a continuación.

a) Existe un trámite previo previsto en la Disposición Adicional de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública. El Parlamento y los órganos dependientes del mismo (Cámara de Comptos y Defensor del Pueblo) deben aprobar su proyecto de presupuesto y remitirlo al Gobierno antes del día 1 de octubre de cada ejercicio para su integración en el proyecto de Presupuestos Generales de Navarra. Según el art. 37 RPN corresponde a la Mesa la aprobación del anteproyecto de presupuestos de la cámara y según el art. 44.2.ª a la Junta de Portavoces la del proyecto. En virtud del art. 43 de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, la dotación

económica de esta institución constituye una partida del presupuesto del Parlamento, por lo que el Defensor deberá elaborar su anteproyecto con antelación y remitirlo a la Mesa. En cambio el presupuesto de la Cámara de Comptos es elaborado y remitido directamente al Gobierno por su Presidente (arts. 6 y 15 de la Ley Foral 19/1984).

- b) El proyecto de Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra goza de preferencia en la tramitación con respecto a los demás trabajos de la cámara. En la práctica significa que su tramitación, usualmente en los dos últimos meses del año (según el art. 36 de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública, el Gobierno debe remitir el proyecto antes del 1 de noviembre de cada año), desplaza y aplaza las demás funciones parlamentarias.
- c) Las enmiendas que supongan aumento de gastos o disminución de ingresos en algún concepto requieren para su admisión a trámite la previa conformidad del Gobierno (art. 154 RPN). Esta norma que podría bloquear la capacidad de enmienda de la oposición tiene una importante excepción: no es preceptiva la conformidad cuando se especifiquen los recursos ya consignados en el proyecto que hayan de financiar el aumento del gasto o la disminución del ingreso. En la práctica esta norma impone la costumbre parlamentaria de que toda enmienda presupuestaria de aumento de gasto lleva aparejada la disminución correlativa de otra partida, con lo cual la suma de gasto total permanece igual. En su caso las discrepancias entre la Mesa de la comisión y el Gobierno respecto a la implicación presupuestaria de las enmiendas se resuelve por la Junta de Portavoces.
- d) Otra limitación a la capacidad de enmienda de los parlamentarios se contiene en el art. 36.3 de la citada Ley Foral 13/2007. Las enmiendas no pueden proponer una reducción en la consignación prevista para los créditos ampliables destinados a: a') pago de retribuciones, cotizaciones a la Seguridad Social y demás prestaciones legalmente establecidas por obligaciones derivadas de los aumentos salariales aprobados en convenios colectivos o normas legales; b') a cubrir prestaciones de clases pasivas; c') a financiar operaciones de endeudamiento y obligaciones derivadas de las mismas, y d') los destinados al pago de los derechos legalmente establecidos a favor del Estado, de sus organismos autónomos o de las Entidades Locales de Navarra.
- e) La Mesa, previo acuerdo de la Junta de Portavoces, puede dictar normas complementarias para ordenar el examen, enmienda, debate y votación del proyecto, así como los plazos, en la forma que más se acomode a la estructura del presupuesto (art. 155 RPN).
- f) En el debate final en Pleno, al igual que en las leyes de mayoría absoluta, cabe el mantenimiento de enmiendas rechazadas en comisión y la formulación de votos particulares (art. 138 RPN).

Dadas las particularidades de este procedimiento la Mesa suele aprobar cada año unas normas específicas –aunque reiterativas– para el debate y votación del proyecto³⁷⁶. Se suelen distinguir entre a) enmiendas a la totalidad del proyecto (que sólo pueden ser de devolución y petición de un nuevo proyecto), a las que se equiparan las que afecten al conjunto de programas de un departamento o de una entidad; b) enmiendas a cualquiera de los programas, proyectos o partidas (estas últimas deben adecuarse a un formato determinado realizado con un programa informático puesto a disposición de los parlamentarios), y c) enmiendas a cualquiera de los artículos. Antes de finalizar el plazo de presentación de enmiendas se suele convocar una sesión de trabajo de la Comisión de Economía y Hacienda con el Consejero del ramo para presentar el proyecto. Tanto en comisión como en la sesión plenaria se debaten en primer lugar las enmiendas al articulado y posteriormente las relativas a las diferentes categorías de gastos e ingresos. En el Pleno el debate de las segundas se suele agrupar por departamentos.

C. Ley Foral de Cuentas Generales.

Según dispone la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública en su art. 130.2 relativo a la aprobación de las Cuentas Generales, “*el Gobierno de Navarra aprobará, a propuesta del Departamento de Economía y Hacienda, el correspondiente proyecto de Ley Foral, y lo remitirá al Parlamento de Navarra antes del 15 de septiembre de cada año*”.

El art. 156 RPN, que regula la tramitación de las Cuentas Generales, dispone que recibido el proyecto la Mesa lo ha de remitir a la Cámara de Comptos por conducto de su Presidente a los efectos de su examen y censura. El art. 8 de la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de dicha institución, dispone que dicho examen y censura se efectuará dentro de los tres meses siguientes a su remisión.

Una vez que la Cámara de Comptos ha emitido su dictamen se remite por conducto de su Presidente a la Mesa la cual ordena su publicación en el BOPN (en caso de que el Tribunal de Cuentas remitiera informe también se publica) y convoca a la Comisión de Economía y Hacienda para que el Presidente de aquella comparezca para exponer el contenido del dictamen y, en su caso, someterse a las preguntas de los parlamentarios.

En paralelo con lo anterior, una vez transcurridos quince días desde la publicación del dictamen, la Mesa, previa audiencia de la Junta de Portavoces, puede disponer que la tramitación del proyecto de Ley Foral de Cuentas Generales se realice en lectura única (que es lo habitual) o por el procedimiento legislativo ordinario. En cualquiera de ambos casos no están previstas otras peculiaridades en su tramitación.

³⁷⁶ Las últimas en Acuerdo de la Mesa de 31 de octubre de 2008 (BOPN n.º 96, de 3 de noviembre de 2008).

D. Tramitación en lectura única.

El art. 157 RPN dispone que cuando la naturaleza de un proyecto o de una proposición de ley foral lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, puede acordar que se tramite directamente y en lectura única ante el Pleno. En virtud de lo que establece el art. 152 cabe también dar esta tramitación a proyectos y proposiciones de ley foral de mayoría absoluta pero exige que no se oponga a ello ningún grupo parlamentario. El único proyecto, pues, excluido de este procedimiento de lectura única es el de Presupuestos Generales de Navarra.

Tras el acuerdo de acudir a este procedimiento la Mesa ordena la apertura del plazo de enmiendas, que no pueden ser a la totalidad, y que se presentan ante la propia Mesa de la cámara que también procede a su calificación y ordenación. El plazo finaliza ordinariamente, salvo que la Mesa fije otro, a las doce horas del día anterior a la celebración del Pleno en que haya de debatirse el texto. Dada la premura del plazo lo habitual es que las enmiendas no se publiquen en el BOPN sino que se distribuyan copias entre los parlamentarios al amparo de lo que dispone el art. 113.2 RPN.

La sesión plenaria comienza con una votación para admitir o no la tramitación por lectura única. Si el Pleno la aprueba se entra al debate del proyecto o proposición conforme a las reglas establecidas para los de totalidad. Cada grupo tiene un solo turno de intervención para posicionarse y dentro del mismo ha de defender, en su caso, sus enmiendas. La votación de las enmiendas se hace también en un solo bloque por cada grupo parlamentario (salvo que alguno solicite votación separada por enmiendas o grupos de enmiendas). Finalmente se somete a votación el conjunto del texto, en su caso incorporando las enmiendas aprobadas.

En caso de que el Pleno rechace la tramitación en lectura única los efectos son distintos según se trate de: a) una proposición de ley foral, su toma en consideración queda rechazada y el procedimiento finalizado; b) un proyecto de ley foral, queda remitido al procedimiento ordinario.

Este procedimiento que ya de por sí era sumario ha quedado todavía más abreviado por la reforma del RPN de 2007. Con anterioridad las proposiciones de ley foral debían pasar en todo caso por el Pleno para su toma en consideración y solo después se les podía dar tramitación de lectura única, lo que exigía su examen en una segunda sesión plenaria. Tal como se ha explicado, actualmente todo el trámite se solventa en una única sesión unificando en una sola votación la toma en consideración y la adopción del procedimiento de lectura única. Por otro lado, los proyectos de ley foral podían ser objeto de enmienda a la totalidad; esta se ha suprimido ya que la posibilidad de rechazo del texto está suficientemente cubierta con las dos votaciones, inicial y final; tratándose en teoría de textos sencillos las redacciones alternativas pueden lograrse con las enmiendas parciales.

E. Delegación legislativa en las comisiones.

Se trata de una medida de simplificación del procedimiento rara vez utilizada por el Parlamento de Navarra. Está prevista en el art. 75 de la Constitución para ambas cámaras de las Cortes Generales y también en diversos Estatutos de Autonomía³⁷⁷. No es el caso del Amejoramiento del Fuero, que no dispone nada al respecto, pero sí ha sido acogida en sus reglamentos.

Antes de 2007 exigía un acuerdo de Pleno con mayoría de dos tercios. Actualmente el art. 158 RPN mantiene la misma mayoría pero en la Mesa, previo acuerdo de la Junta de Portavoces con representación también de dos tercios de los miembros del Parlamento, con lo cual más que una delegación se ha convertido propiamente en una desconcentración. La mayoría cualificada limita la posibilidad de que se utilice este procedimiento para hurtar del debate en Pleno un texto legal y se garantiza que se acuerde únicamente con amplio consenso por motivos prácticos de agilidad parlamentaria.

Cabe la delegación en las comisiones de la aprobación de cualquier proyecto o proposición de ley foral con excepción de los Presupuestos Generales y de las leyes forales de mayoría absoluta. La comisión correspondiente actúa con competencia legislativa plena, esto es, sigue los trámites del procedimiento legislativo ordinario pero se excluye la deliberación final en el Pleno. Una vez terminado el debate en comisión su Mesa da traslado del texto aprobado al Presidente para su publicación en el BOPN y su remisión al Presidente del Gobierno para su promulgación.

Aunque en este procedimiento se excluye el debate final en el Pleno se mantiene el pronunciamiento inicial de este órgano conforme a las normas generales si se trata de una proposición de ley foral, pues en cualquier caso debe pasar el trámite de toma en consideración, y también si se presentan enmiendas a la totalidad.

La delegación o desconcentración, en todo caso, es reversible. El Pleno puede reclamar en cualquier momento el debate y votación del texto, a iniciativa de la Mesa de la cámara, de dos grupos parlamentarios o de un quinto de los parlamentarios.

8.1.4. La legislación delegada y su control.

A. Los Decretos Forales Legislativos.

Esta técnica, tradicional en el Derecho comparado, está asumida en el art. 82 de la Constitución y en términos similares por el art. 21 del Amejoramiento del Fuero.

³⁷⁷ Véase Agustín RUIZ ROBLEDO, *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*, Revista Española de Derecho Constitucional n.º 43, enero-abril 1995.

El Parlamento puede delegar en el Gobierno el ejercicio de la potestad legislativa, con exclusión de las leyes de mayoría absoluta. Aunque no se prohíba expresamente hay que entender que tampoco cabe delegación en los Presupuestos Generales, dado el carácter esencial que tiene el debate parlamentario en tal materia y la regulación de un procedimiento específico para el mismo.

La delegación ha de ser expresa, para materia concreta y con fijación de plazo mediante una ley foral de delegación o ley foral de bases. El objeto de la delegación puede ser la refundición de textos legales en cuyo caso basta con determinar en ley foral ordinaria su alcance y los criterios a seguir.

El art. 160 RPN ha precisado algunos límites más tomados del art. 82 de la Constitución: la delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente; no puede entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado, ni se permite la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno de Navarra, y las leyes forales de delegación pueden establecer en cada caso fórmulas adicionales de control. No se explicitan cuáles pueden ser éstas; en otros reglamentos parlamentarios se suele prever que, si algún grupo parlamentario objeta el texto aprobado por el ejecutivo, éste se somete a examen por la comisión parlamentaria correspondiente que elabora un dictamen a debatir en sesión plenaria³⁷⁸.

Las disposiciones dictadas por el Gobierno en ejercicio de la delegación se denominan Decretos Forales Legislativos. Una vez aprobado el texto (que sigue el mismo trámite interno que los proyectos de ley foral, aunque a diferencia de éstos preceptivamente debe ser dictaminado por el Consejo de Navarra, art. 16.3 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo) el Gobierno debe comunicarlo al Parlamento y es publicado en el BOPN. En su caso la Mesa puede dictar, previa audiencia de la Junta de Portavoces, normas para hacer efectivas las fórmulas de control si se hubiesen establecido³⁷⁹.

Aparte del control por el propio Parlamento, los Decretos Forales Legislativos están sometidos al control de los tribunales ordinarios y del Tribunal Constitucional, como se deduce de los arts. 82.6 y 153 de la Constitución (el primero de ellos referido al ámbito estatal, pero el mismo principio

³⁷⁸ Así se prevé, por ejemplo, en el art. 153 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

³⁷⁹ Es una posibilidad por el momento inédita. Solamente se ha aprobado una Ley Foral de Bases, la Ley Foral 2/1987, de 13 de febrero, de Bases de elaboración de las Tasas y Exacciones Parafiscales y Precios de la Administración de la Comunidad Foral y sus Organismos autónomos, que no incluía medidas de control. Aparte del que desarrollaba estas bases (Decreto Foral Legislativo 144/1987, de 24 de julio), todos los Decretos Forales Legislativos que se han dictado han aprobado textos refundidos y tampoco se han acompañado de medidas de control por parte del Parlamento. Existe un anómalo Decreto Foral Legislativo 204/1988, de 21 de julio, que no constituye refundición, dictado sin bases previas en virtud de una más que dudosa autorización de la Ley Foral de Presupuestos de 1988 para modificar la Ley Foral 13/1986, de 14 de noviembre, de Contratos, en sus cuantías y plazos como consecuencia de decisiones adoptadas por la Comunidad Económica Europea, que también omitía cualquier medida de control. Una crítica del proceder análogo por parte del ejecutivo estatal se contiene en Eduardo VIRGALA FORURIA, *De nuevo sobre los Decretos Legislativos (A propósito de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa)*, Revista Española de Derecho Constitucional n.º 56, mayo-agosto 1999, pág. 48 y siguientes.

es trasladable al ámbito autonómico). El art. 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece que los órganos de esta jurisdicción conocerán, entre otras, de las pretensiones que se deduzcan en relación “con los Decretos Legislativos cuando excedan los límites de la delegación”, principio que ya había sido establecido anteriormente en la jurisprudencia. Ante los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa es posible, pues, alegar la inaplicación de un decreto legislativo por el exceso *ultra vires* en que haya podido incurrir el ejecutivo al ir, en el ejercicio de su potestad normativa delegada, más allá de lo previsto en la ley delegante. En el mismo caso es posible incluso alegar su nulidad de pleno Derecho por infracción de normas de rango superior dándole la consideración de mera norma reglamentaria.

El Tribunal Constitucional en Sentencia n.º 159/2001, de 5 de julio explica lo siguiente: “En relación con el control de los excesos que pueden producirse en el ejercicio de la potestad gubernamental de dictar Decretos Legislativos importa ahora recordar algunas afirmaciones realizadas por este Tribunal. Acerca específicamente de la fiscalización del «ultra vires» tenemos dicho, además de mantener, como no podía ser de otro modo, nuestra competencia para fiscalizar la constitucionalidad de cualquier norma con rango de ley y por cualquier motivo (STC n.º 61/1997, de 20 de marzo, F. 2), que esa tarea puede corresponder «no sólo al Tribunal Constitucional, sino también a la jurisdicción ordinaria. La competencia de los Tribunales ordinarios para enjuiciar la adecuación de los Decretos Legislativos a las Leyes de delegación se deduce del art. 82.6 de la Constitución; así lo ha entendido este Tribunal Constitucional en la Sentencia de 19 de julio de 1982 (STC n.º 51/1982), y posteriormente en el Auto de 17 de febrero de 1983 (ATC 69/1983)» (STC n.º 47/1984, de 4 de abril, F. 3)”. En este caso enjuiciaba un decreto legislativo aprobado por un ejecutivo autonómico, el de Cataluña, al que considera igualmente aplicable el mencionado art. 82.6 de la Constitución.

B. Los Decretos Forales Legislativos de armonización tributaria.

El art. 54 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, ha introducido una nueva figura denominada “Decretos Forales Legislativos de armonización tributaria” que propiamente no responde a la misma institución de la legislación delegada sino a una necesidad singular derivada del Convenio Económico con el Estado. Materialmente corresponden mucho más a la naturaleza del Decreto-Ley, aunque no han podido configurarse así por no existir tal figura en el Amejoramiento del Fuero y hasta fechas recientes tampoco en ningún Estatuto de Autonomía, situación que ha variado con la reforma de algunos de ellos³⁸⁰.

³⁸⁰ Entre 2006 y 2007 se ha introducido la figura del Decreto-Ley dictado por los correspondientes ejecutivos autonómicos en los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana (art. 44), Cataluña (art. 64), Islas Baleares (art. 49), Andalucía (art. 110), Aragón (art. 44) y Castilla y León (art. 25.4).

El apartado primero del citado precepto establece que *“el Gobierno de Navarra, por delegación del Parlamento de Navarra, podrá dictar las normas con rango de Ley Foral que sean precisas para la modificación de Leyes Forales tributarias cuando una reforma del régimen tributario común obligue, de conformidad con lo establecido en el Convenio Económico, a que en la Comunidad Foral se apliquen idénticas normas sustantivas y formales que las vigentes en cada momento en el Estado. La delegación legislativa se entiende conferida por esta Ley Foral siempre que se publiquen tal tipo de modificaciones tributarias del Estado”*. Es decir, contrariando las disposiciones del Amejoramiento del Fuero en cuanto a que la delegación debe hacerse con fijación de las bases, de forma expresa, para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio, se realiza una delegación genérica, amplia y con plazo indeterminado. La justificación es la necesidad urgente e inaplazable de adaptarse a las normas establecidas por el Estado.

Se establece que estas disposiciones deben dictarse y publicarse en el plazo de dos meses desde la publicación de la modificación tributaria estatal y que pueden tener eficacia retroactiva con el fin de que su entrada en vigor coincida con aquella. Una vez aprobadas han de ser remitidas al Parlamento en el plazo de diez días siguientes *“al objeto de su adecuado control parlamentario, sin perjuicio de su publicación oficial y entrada en vigor”*. La forma de realizar este control no está prevista ni en la ley ni en el RPN; la práctica seguida por el Parlamento es adoptar un acuerdo de la Mesa en el cual se limita a darse por enterada de la aprobación del Decreto Foral Legislativo y a ordenar su publicación en el BOPN.

Con anterioridad a 2004 la adecuación urgente a las modificaciones tributarias introducidas por el Estado se venía realizando por Decreto Foral en virtud de autorizaciones contenidas en leyes forales tributarias. Así, la Ley Foral 24/1985, de 11 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, o la Ley Foral 20/1992, de 30 de diciembre, de Impuestos Especiales, en sendas disposiciones adicionales autorizaban al Gobierno *“a dictar cuantas normas provisionales sean precisas”* para que, en cumplimiento de lo establecido en el Convenio Económico, en Navarra rigieran las mismas normas que las vigentes en régimen común. Se disponía que *“dichas normas serán remitidas al Parlamento de Navarra dentro de los diez días siguientes a su adopción a efectos de su aprobación definitiva”*. Posteriormente la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria en su art. 12 autorizaba con carácter general al Gobierno para dictar cuantas normas provisionales fueran precisas al mismo objeto que podían tener eficacia retroactiva con el fin de que su entrada en vigor se produjera en el mismo momento que las normas de régimen común. A falta de disposiciones específicas en el RPN la práctica seguida por el Parlamento era someter la ratificación de los decretos a un debate de totalidad seguido de la correspondiente votación, publicándose en el BOPN únicamente el acuerdo plenario (la *“norma provisional”* ya había entrado en vigor a partir de su publicación en el BON).

La modificación de leyes forales mediante simples decretos forales suponía una anomalía evidente aunque nunca ha habido un pronunciamiento jurisdiccional que sancionara su inadecuación al principio de jerarquía normativa. La propia Ley Foral 14/2004 en su exposición de motivos se hace eco de este problema:

Como novedad fundamental en la regulación contenida en la Ley Foral, debe destacarse la creación de una categoría normativa como es la de los Decretos Forales Legislativos de armonización tributaria. Se trata de una figura que viene a dar satisfacción a la necesidad de adaptar el contenido de las Leyes Tributarias Sustantivas de Navarra a las novedades introducidas en la legislación estatal en los casos en que así lo establece el Convenio Económico. La actual fórmula, a través de un simple Decreto Foral, que posteriormente es ratificado por el Parlamento de Navarra, pero sin elevarlo a rango legal, no parece suficiente, sobre todo en orden a satisfacer los principios de jerarquía normativa y de seguridad jurídica. La nueva figura de los Decretos Forales Legislativos de armonización tributaria sí cumple con tales exigencias, al tiempo que es respetuosa en todo caso con los límites establecidos por el Amejoramiento en su artículo 21, tales como los relativos a las Leyes Forales de mayoría absoluta, a la fijación de las bases, al otorgamiento expreso de la delegación, y al plazo para su ejercicio.

Pese a lo afirmado por el legislador foral parece más que dudoso que esta fórmula satisfaga las exigencias del principio de jerarquía normativa. Como se ha señalado, una delegación tan genérica (suponer que la fijación de las bases por simple remisión a las futuras modificaciones de la normativa estatal es suficiente parece poco riguroso), de plazo indeterminado (dos meses a contar desde un hecho futuro y de fecha incierta tampoco resulta suficientemente preciso), que no se agota por mucho que se haga uso de ella, es difícilmente conciliable con las previsiones del art. 82 de la Constitución y 21 del Amejoramiento del Fuero³⁸¹. Recordemos además que el art. 83 de la Constitución prohíbe que las leyes de bases faculten “*para dictar normas con carácter retroactivo*”, una disposición que parece razonable también aplicar en el ámbito autonómico. PÉREZ CALVO³⁸², además de poner en duda que la previsión de eficacia retroactiva de estas normas tributarias sea compatible con el principio del art. 9.3 de la Constitución sobre irretroactividad de las normas no favorables o restrictivas de derechos individuales, opina que “*todo sería más sencillo si se abandonaran ciertas prác-*

³⁸¹ El TSJ de Castilla-La Mancha en Sentencia n.º 605/1994, de 22 de diciembre (JT 1994/1613), enjuiciando un decreto legislativo autonómico, afirma: “*La atribución al resultado de la delegación el valor y rango de ley está condicionado por tanto al cumplimiento de los requisitos que se detallan en la Constitución de modo que la redacción de las bases se ajuste a ésta a fin de que no supongan una dejación del poder legislativo en manos del Gobierno. Las directrices constitucionales establecidas pasan por establecer un elemento subjetivo en cuanto el destinatario de la delegación es exclusivamente el Gobierno que no puede delegar en órganos inferiores; un elemento temporal, pues debe concederse con sujeción a plazo y agotándose en su ejercicio, un elemento formal ya que ha de ser concedida de un modo explícito mediante ley, y por último un elemento objetivo en la medida que debe versar sobre una materia concreta con precisión del alcance y objeto para el que se concede y debe establecer los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio*”. El mismo criterio sigue el TSJ de Cataluña en Sentencia n.º 328/2000, de 27 de marzo (JUR 2000/204902), que considera aplicables también en ámbito autonómico todas las normas del art. 82 de la Constitución ya que la delegación supone una alteración ocasional de los principios de jerarquía normativa y reserva material de ley.

³⁸² PÉREZ CALVO, *Manual...* citado, pág. 179.

ticas forales que no implican ningún tipo de decisión, como la mera transcripción de normas estatales de carácter tributario u otro, como transportes, por ejemplo, y se recurriera en estos casos, a la simple remisión a la legislación correspondiente". Otra solución, aunque pasa por la reforma del Amejoramiento del Fuero, es que estas modificaciones tributarias se realizaran por Decreto-Ley Foral, que es materialmente lo que constituyen en realidad, incluso en el detalle de estar excluidos del dictamen previo del Consejo de Navarra. Su justificación no es tanto la conveniencia práctica de delegar en el ejecutivo la confección de la norma legal como la urgencia en la entrada en vigor de determinadas normas, y es significativo que más de una vez han servido para adaptarse a disposiciones estatales aprobadas por Real Decreto-Ley (el cual a menudo era dictado precisamente por la urgencia que exige la adaptación a disposiciones europeas de armonización tributaria). DE LA HUCHA CELADOR³⁸³, además de indicar que los Decretos Forales Legislativos debieran configurarse en realidad como Decretos-Ley, pone en duda su necesidad y urgencia, ya que conforme a la Disposición Adicional Cuarta del Convenio Económico, según queda redactada por Ley 25/2003, de 15 de julio, hasta tanto se dicten por la Comunidad Foral las normas necesarias para su aplicación relativas a la imposición indirecta y a las tasas sobre juego se aplicarán las normas vigentes en territorio común, por lo que no se produce ninguna laguna legal necesitada de remedio.

8.1.5. Proposiciones de Ley ante el Congreso de los Diputados.

El art. 87 de la Constitución prevé que las asambleas de las Comunidades Autónomas pueden *"remidir a la Mesa del Congreso una proposición de Ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa"*. Como señala LAVILLA RUBIRA³⁸⁴ se trata de una modalidad de participación de los órganos autonómicos en la formación de la voluntad de un órgano estatal (también predicable en los supuestos que se analizarán en los apartados siguientes relativos a la reforma del Amejoramiento del Fuero, la aprobación del Convenio Económico o la transferencia o delegación de competencias estatales, así como la participación del Parlamento de Navarra en determinados nombramientos que se analiza en el apartado 8.4.4). No hay límites sobre el contenido de las iniciativas autonómicas, que pueden referirse tanto a materias de interés de la Comunidad Autónomas como a otras de interés general³⁸⁵.

El art. 211 RPN desarrolla esta capacidad de iniciativa legislativa ante el Congreso remitiendo la tramitación de las proposiciones al procedimiento legislativo

³⁸³ Fernando DE LA HUCHA CELADOR y otros, *Manual de Derecho Financiero de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2006, pág. 87 y siguientes.

³⁸⁴ Juan José LAVILLA RUBIRA, *Las proposiciones de ley remitidas por las Comunidades Autónomas al Congreso de los Diputados*, Revista Española de Derecho Constitucional n.º 28, enero-abril 1990, pág. 10.

³⁸⁵ LAVILLA RUBIRA, *Las proposiciones...* citada, pág. 23 y siguientes.

ordinario. La única diferencia consiste, por tanto, en que aprobada la proposición por el Pleno esta no se remite al Presidente del Gobierno de Navarra para su promulgación sino al Presidente del Congreso de los Diputados para su tramitación en dicha cámara.

La designación de los parlamentarios forales que deban defender ante el Congreso la proposición aprobada por el Parlamento de Navarra se realiza de conformidad con las normas aprobadas por la Mesa previo acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces³⁸⁶. Estas normas disponen que la defensa corresponde a tres parlamentarios que no hayan votado en contra de la aprobación de la proposición que son designados por la Mesa; uno a propuesta del grupo promotor de la iniciativa (o el mismo autor, si es un parlamentario a título individual), y los otros dos elegidos por la Junta de Portavoces mediante voto ponderado entre los propuestos por los grupos. La designación se publica en el BOPN y se comunica a la Mesa del Congreso de los Diputados. Una vez realizado el trámite de la toma en consideración los parlamentarios designados han de comparecer ante la Mesa y la Junta de Portavoces para informar de su gestión.

Por su parte, el art. 127 del Reglamento del Congreso de los Diputados regula las proposiciones de ley de las Comunidades Autónomas cuya única especialidad respecto de otras proposiciones (cuya regulación es similar a la contenida en el RPN) es que en la sesión plenaria de toma en consideración su defensa corresponde a la delegación autonómica. También se produce la peculiaridad de que si la iniciativa fuera inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso el Parlamento de Navarra podría plantear un conflicto positivo de competencias en lugar del recurso de amparo que procede en otros casos³⁸⁷. Como toda proposición de ley, puede ser retirada por el proponente antes de la toma en consideración, pero después es competencia del Pleno del Congreso autorizarla.

Las proposiciones presentadas ante el Congreso caducan tanto si se produce la expiración del mandato o disolución de las Cortes Generales (art. 207 del Reglamento del Congreso de los Diputados) como si se produce la del Parlamento de Navarra y están todavía pendientes de su toma en consideración (art. 214 RPN). En el primer caso el Pleno del Parlamento, a propuesta de la Junta de Portavoces, puede acordar que se reitere la presentación y confirmar a los parlamentarios forales designados para su defensa.

8.1.6. La reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

El art. 71.2 del Amejoramiento del Fuero dispone que su reforma se ajusta al siguiente procedimiento:

³⁸⁶ Acuerdo de la Mesa de 6 de junio de 2005 (BOPN n.º 58, de 8 de junio de 2005).

³⁸⁷ LAVILLA RUBIRA, *Las proposiciones...* citada, pág. 59.

- 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.

Al igual que lo fue el de su aprobación, se trata de un procedimiento peculiar de reforma, distinto de los demás Estatutos de Autonomía, y que tiene su fundamento en la Disposición Adicional Primera de la Constitución. La principal diferencia es que el Parlamento de Navarra no interviene en el proceso hasta que exista ya un texto negociado y elaborado por los dos ejecutivos, el estatal y el foral. El Parlamento carece de iniciativa al respecto; como mucho, puede instar al Gobierno de Navarra a iniciar el proceso pero mediante un acto no vinculante, a través de una mera declaración política. Por otro lado, el Parlamento carece de capacidad para enmendar el texto resultante de la negociación. Como señala el art. 161 RPN (que retoma el procedimiento empleado en 1982 para la aprobación del Amejoramiento), la propuesta de reforma se somete a su aprobación mediante debate de totalidad y una sola votación de conjunto. En caso de rechazo el procedimiento queda agotado; si la votación es afirmativa (se aplica la norma general de mayoría simple) el texto se remite al Congreso de los Diputados para que sea tramitado por las Cortes Generales.

Ni el Reglamento del Congreso de los Diputados ni el del Senado contemplan la tramitación ante dichas cámaras de las reformas del Amejoramiento del Fuero, que en virtud de lo que dispone el ya citado art. 71 debe realizarse mediante procedimiento de lectura única ya que este fue el empleado también en 1982. No obstante, existen sendas normas aprobadas por la presidencia de ambas cámaras de las Cortes Generales que regulan el procedimiento excepcional, respecto del regulado para la reforma de los Estatutos de Autonomía, aplicable a las reformas del Amejoramiento del Fuero. En ambos casos se señala como aplicable el procedimiento de lectura única añadiendo que no cabe la presentación de enmiendas³⁸⁸.

³⁸⁸ La "Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 16 de marzo de 1993, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los estatutos de autonomía" (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie E, n.º 255, de 22 de marzo de 1993) en su apartado decimotercero dispone: "*La propuesta de reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra se tramitará, de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 71.2, como proyecto de ley orgánica por el procedimiento de lectura única, sin que resulte admisible la presentación de enmiendas*". Por su parte la "Norma Supletoria de la Presidencia del Senado sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los estatutos de autonomía" (BOGC, Senado, Serie I, n.º 23, de 5 de octubre de 1993), en su apartado decimocuarto dispone: "*La propuesta de reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra se tramitará, de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 71.2, como proyecto de ley orgánica por el procedimiento de lectura única, pudiéndose presentar únicamente propuestas de veto*".

La especificidad del procedimiento respecto de la reforma de los Estatutos de Autonomía está justificada en función del carácter paccionado del régimen foral. No resulta tan justificado que se excluya cualquier participación del Parlamento de Navarra anterior al momento en que se haya concluido el acuerdo entre los gobiernos. A la vista del precedente de 1982 no estaría fuera de lugar que el Parlamento tuviera capacidad de iniciativa e incluso de fijación de unas bases de negociación o alguna participación en la comisión negociadora. Ni el Amejoramiento ni el RPN han previsto nada al respecto.

8.1.7. El Convenio Económico.

Se trata de una de las peculiaridades más características del régimen foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero en su art. 45 lo regula como sigue:

1. En virtud de su Régimen Foral, la actividad tributaria y financiera de Navarra se regulará por el sistema tradicional del Convenio Económico.
2. En los Convenios Económicos se determinarán las aportaciones de Navarra a las cargas generales del Estado señalando la cuantía de las mismas y el procedimiento para su actualización, así como los criterios de armonización de su régimen tributario con el régimen general del Estado.
3. Navarra tiene potestad para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario, sin perjuicio de lo dispuesto en el correspondiente Convenio Económico que deberá respetar los principios contenidos en el Título Preliminar del Convenio Económico de 1969, así como el principio de solidaridad a que se refiere el artículo 1.º de esta Ley Orgánica.
4. Dada la naturaleza paccionada de los Convenios Económicos, una vez suscritos por el Gobierno de la Nación y la Diputación, serán sometidos al Parlamento Foral y a las Cortes Generales para su aprobación mediante ley ordinaria.

Lo dispuesto en el apartado 4 de dicho precepto ha sido desarrollado por el art. 170 RPN. Los trámites a que se somete la aprobación del Convenio Económico en el Parlamento de Navarra son los siguientes:

- a) *Sesión informativa.* Una vez remitido por el Gobierno de Navarra el texto del acuerdo alcanzado la Mesa, oída la Junta de Portavoces, puede disponer la celebración de una sesión informativa al objeto de que se dé cuenta por aquel de su contenido. La sesión se desarrolla conforme al art. 202, esto es, el que regula las comparecencias del Gobierno (véase apartado 8.3.6 de este trabajo).
- b) *Aprobación por el Pleno.* El texto se somete a un debate de totalidad ante el Pleno y a una votación de conjunto que exige mayoría absoluta para su aprobación. Esto es, no cabe enmienda por parte de los parlamentarios a un acuerdo que ya está cerrado, tan solo aceptación o rechazo.
- c) *Comunicación.* El último trámite dentro del Parlamento es la comunicación del acuerdo adoptado por parte de su Presidente al del Gobierno de

Navarra para que prosiga su tramitación. Esta consiste en su envío por el Gobierno central a las Cortes Generales como proyecto de ley ordinaria. A diferencia de lo que sucede con el Amejoramiento del Fuero no existe norma específica para su tramitación; la costumbre parlamentaria es aplicar el procedimiento de lectura única, y pese a que se abre el correspondiente plazo de presentación de enmiendas existe un acuerdo tácito entre las fuerzas políticas de no presentar ninguna.

Como en el caso de la reforma del Amejoramiento, este es un procedimiento peculiar que deriva de la naturaleza paccionada de las normas, de las propias características del régimen foral y de los precedentes históricos amparados por la Disposición Adicional Primera de la Constitución³⁸⁹.

Según se ha indicado con anterioridad, el procedimiento de aprobación del Convenio Económico por el Parlamento de Navarra fue objeto de un pronunciamiento del Tribunal Constitucional³⁹⁰. Ante la impugnación por parte del Gobierno central del art. 165 RPN de 1985, cuyo contenido recoge el vigente en su art. 170, en cuanto a la exigencia de mayoría absoluta para aprobar el Convenio Económico el Tribunal Constitucional declaró que no era inconstitucional sentando la siguiente doctrina:

- a) El art. 79.2 de la Constitución invocado en el recurso, relativo a las reglas para la aprobación de acuerdos por las Cortes Generales y que sienta la norma general de la mayoría simple, no es de aplicación a las cámaras autonómicas, que se rigen por los respectivos Estatutos de Autonomía y sus reglamentos parlamentarios.
- b) La aprobación del Convenio Económico por parte del Parlamento de Navarra no puede considerarse un procedimiento de aprobación de una ley foral a la que sea de aplicación lo dispuesto en el Amejoramiento del Fuero en cuanto a la exigencia de mayoría simple. Desde los inicios del sistema en el procedimiento de elaboración se han distinguido dos fases: una de negociación entre la Diputación Foral y el Gobierno central, y otra de prestación de fuerza normativa al texto acordado por parte del Estado mediante el instrumento correspondiente: Real Decreto en el Convenio de 1877, Real Decreto-Ley en 1927, Ley de la Jefatura del Estado en 1941 y Decreto-Ley en 1969. Actualmente el art. 45 del

³⁸⁹ En un supuesto que guarda más de una analogía con los que se están analizando, la STC n.º 76/1988, de 26 de abril declaró constitucional el procedimiento de lectura única y sin enmienda previsto en la Ley de Territorios Históricos del País Vasco: "el Parlamento se pronunciará precisamente sobre el Acuerdo adoptado por el Consejo, y en cuya adopción han intervenido los Territorios Históricos; el Parlamento Vasco podrá rechazar el acuerdo en forma de proyecto de Ley de artículo único o aprobarlo en su totalidad, sin que puedan tramitarse enmiendas de ninguna clase; y si lo rechazase, deberá el Consejo elaborar «un segundo y definido Proyecto de Ley que se remitirá al Parlamento para su aprobación» (art. 29.1). La intervención parlamentaria (de rechazo o aprobación en el primer examen: de aprobación -sin otras precisiones- en el segundo examen, si se hubiera rechazado anteriormente) no afecta así materialmente al acuerdo a que hubieran llegado en el Consejo el Gobierno Vasco y los Territorios Históricos, y no hace desaparecer, por tanto, el carácter acordado o pactado de la distribución de aportaciones, ya que, tanto en uno como en otro supuesto, le está vedado al Parlamento introducir modificaciones, por vía de enmienda, en el acuerdo alcanzado".

³⁹⁰ STC n.º 179/1989, de 2 de noviembre.

Amejoramiento exige ley ordinaria; *“la intervención, en consecuencia, del Parlamento de Navarra no se configura como la emisión de norma alguna, sino como un requisito necesario para la ulterior tramitación del Convenio Económico como ley por las Cortes Generales, y la eventual aprobación -y efectiva creación de una norma- por éstas”*.

8.1.8. La transferencia o delegación de competencias estatales.

El art. 39.2 del Amejoramiento dispone que corresponden a Navarra, además de todas las competencias que ejercía con anterioridad, las que expresamente se le integran por dicha norma y las que la legislación del Estado atribuya, transfiera o delegue con carácter general a las Comunidades Autónomas o a las Provincias, *“todas aquellas facultades y competencias no comprendidas en el apartado anterior que, a iniciativa de la Diputación Foral, le atribuya, transfiera o delegue el Estado, con posterioridad a la entrada en vigor de la presente ley”*. Se refiere implícitamente este precepto a la posibilidad abierta por el art. 150 de la Constitución:

1. Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una Ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada Ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.
2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La Ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

En virtud del art. 26 del Amejoramiento el Gobierno de Navarra necesita la previa autorización del Parlamento para ejercitar tal iniciativa. El art. 169 RPN ha desarrollado el procedimiento para el otorgamiento de la autorización. El Gobierno debe acompañar a la solicitud el acuerdo adoptado, el texto de la propuesta y una memoria explicativa. La solicitud, una vez examinada por la Mesa y oída la Junta de Portavoces, se somete a un debate de totalidad.

No se establece si el texto de la propuesta debe estar previamente negociado con el Gobierno central y la autorización opera como requisito para su formalización y posterior tramitación ante las Cortes Generales, o si la negociación será posterior a la autorización del Parlamento, por lo cual caben ambas posibilidades. En todo caso se trata de un procedimiento por el momento inédito.

Esta autorización, resultado del protagonismo del Gobierno de Navarra en detrimento del Parlamento análogo al que se produce en la negociación de la reforma del Amejoramiento o del Convenio Económico, resulta singular ya que en otras Comunidades Autónomas no existe una previsión similar. Los Estatutos de Autonomía o bien no regulan nada al respecto, o bien atribuyen al correspondiente

Parlamento la iniciativa de solicitar la delegación o transferencia, además de atribuirle al Gobierno central o a las propias cámaras de las Cortes Generales, o lo hacen genéricamente a la Comunidad Autónoma sin señalar específicamente un órgano. En cualquier caso, de acuerdo con la Constitución las Cortes Generales no necesitan ni la previa solicitud ni la previa conformidad de las Comunidades Autónomas para dictar las leyes orgánicas de delegación o transferencia.

8.2. La función de impulso.

Además de la función legislativa que está en el origen de la institución parlamentaria existen otras funciones que genéricamente tienen que ver con la acción del ejecutivo, que a veces se agrupan bajo la denominación genérica de control (así, el art. 66 de la Constitución se refiere escuetamente a que las Cortes Generales “controlan la acción del Gobierno”), pero que se pueden desglosar en funciones de control de la actividad desarrollada por el Gobierno, en sentido estricto, y aquellas otras funciones de impulso o dirección política que tienen que ver más con el establecimiento de las grandes líneas de la política y los medios necesarios para su consecución que con la fiscalización de actuaciones concretas. Así, el art. 11 del Amejoramiento del Fuero, al definir al Parlamento de Navarra y sus funciones, dispone que “impulsa y controla la acción de la Diputación Foral”.

La doctrina distingue entre la colaboración con la dirección política, entendiendo que ésta corresponde al Gobierno, y el impulso político, que consiste en la formulación de propuestas por parte de las fuerzas parlamentarias³⁹¹. En la práctica ambas funciones se confunden a través de los mismos instrumentos parlamentarios. El sistema parlamentario exige una continua colaboración entre el ejecutivo y el legislativo, correspondiendo la iniciativa indistintamente a ambos en cuanto a los modos de realizar dicha colaboración. En este apartado se analizan aquellos procedimientos parlamentarios donde con mayor intensidad se aprecia la actividad parlamentaria de impulso de la acción de gobierno o dirección política.

8.2.1. La investidura del Presidente del Gobierno de Navarra.

La investidura del Presidente del Gobierno de Navarra sigue los mismos parámetros que la del Presidente del Gobierno central con arreglo a la Constitución, los propios del parlamentarismo racionalizado posterior a la posguerra mundial³⁹². Tal sistema tiene como efectos el reforzamiento y preeminencia del Presidente y la estabilidad de los ejecutivos.

³⁹¹ León MARTÍNEZ ELIPE, *Parlamento y Dirección Política. Impulso y Colaboración Parlamentaria*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007, pág. 21 y siguientes.

³⁹² Véase Joan VINTRÓ CASTELLS, *La investidura parlamentaria del Gobierno: perspectiva comparada y Constitución española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2007, pág. 59 y siguientes.

El procedimiento de elección del Presidente del Gobierno de Navarra se regula en el art. 29 del Amejoramiento y se desarrolla en los arts. 171 a 173 RPN. A partir de la reforma operada por Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo, responde plenamente a los parámetros de un sistema parlamentario, a diferencia de lo que sucedía con anterioridad. Según la redacción original de 1982 si ningún candidato, tras someterse los sucesivos aspirantes hasta a cuatro votaciones de investidura (las dos primeras con exigencia de mayoría absoluta y las dos siguientes de mayoría simple), conseguía ser elegido era designado el del candidato del partido que tuviera mayor número de escaños, lo que se denominó el "procedimiento automático"³⁹³. Este supuesto que tenía vocación de ser excepcional se convirtió, dado el sistema de partidos existente en Navarra y las preferencias reiteradamente manifestadas por los electores, en el habitual dado que ninguna fuerza política ha obtenido nunca la mayoría absoluta y el partido mayor se veía desincentivado a formar Gobierno de coalición sabiendo que lo podía obtener en solitario y podía negociar los apoyos parlamentarios necesarios para gobernar posteriormente. Entre 1983 y 1999 solamente en una ocasión, en 1995, fue investido un Presidente con mayoría suficiente (que no era el candidato del partido más votado sino del segundo). En los otros cuatro casos hubo que acudir al "procedimiento automático" lo que significaba que quedaba investido un candidato que había sido expresamente rechazado por el Parlamento y que gobernaría en minoría parlamentaria. A partir de la reforma de 2001 se suprime el automatismo y se exige en todo caso que la investidura pase porque el Presidente cuente con la confianza del Parlamento.

El Presidente del Gobierno, pues, es elegido por el Parlamento de entre sus miembros (esta exigencia existente en todos los Estatutos de Autonomía por aplicación del art. 152 de la Constitución no se introduce en Navarra hasta 2001) y nombrado por el Rey. El procedimiento pasa por las siguientes fases:

- a) *Propuesta*. Dentro de los diez días siguientes a la constitución de la cámara su Presidente ha de consultar con los portavoces designados por los partidos o grupos políticos con representación parlamentaria (es decir, no solamente con los grupos parlamentarios, sino con todos los partidos, aunque estén integrados en el Grupo Mixto) y proponer un candidato, convocando a una sesión plenaria con al menos tres días de antelación.
- c) *Debate de investidura*. La sesión de investidura comienza por la comunicación de la propuesta por el Presidente y a continuación el candidato expone sin ninguna limitación de tiempo su programa político. Cada grupo

³⁹³ Esta disposición dio origen a dos conflictos constitucionales. La STC n.º 16/1984, de 6 de febrero explicó que "la propuesta del Presidente del Parlamento ha de versar sobre un candidato que haya sido presentado formalmente al Presidente del Parlamento por un grupo político representado en la Asamblea, para ser propuesto como candidato a la elección por ésta", y que el Presidente estaba obligado a tramitar sucesivas propuestas para dar oportunidad al Parlamento a pronunciarse. La STC n.º 15/2000, de 20 de enero admitió que el "candidato del partido que tuviera mayor número de escaños" podía considerarse como sinónimo de candidato del "partido, federación de partidos, agrupación o coalición electoral cuya lista hubiera obtenido el mayor número de votos", tal como se había explicitado mediante Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo.

parlamentario, de mayor a menor, puede intervenir por treinta minutos; el Grupo Mixto, que es el último en intervenir, puede distribuir su tiempo entre sus miembros. El candidato puede contestar a los grupos las veces que desee, en forma individual o globalmente, generando el correspondiente derecho de réplica de los grupos por el tiempo que determine el Presidente.

- d) *Votación.* La votación, secreta mediante papeletas, se lleva a efecto a la hora previamente fijada por la Presidencia. Si el candidato obtiene mayoría absoluta se entiende otorgada la confianza; en caso contrario se celebra una segunda votación veinticuatro horas después, en este caso la confianza sólo requiere mayoría simple.
- e) *Nombramiento y toma de posesión.* Otorgada la confianza el Presidente del Parlamento lo comunica al Rey para que proceda al nombramiento como Presidente del Gobierno de Navarra mediante Real Decreto que se publica en el BOE y en el BON; dentro de los diez días naturales siguientes a esta última publicación el Presidente electo toma posesión de su cargo prestando juramento o promesa ante el Presidente del Parlamento (arts. 24 y 25 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre).

Si el candidato queda rechazado se deben tramitar las sucesivas propuestas de candidato en la misma forma. Esto suponiendo que haya candidatos, esto es, que los grupos políticos los propongan al contar con apoyos suficientes para ser investidos. La práctica parlamentaria es que la Presidencia realice sucesivas rondas de consulta hasta que haya un candidato que proponer al Pleno o hasta que transcurra el plazo de treinta días naturales a partir de la primera votación, momento en que el Parlamento queda disuelto y deben convocarse nuevas elecciones.

No existe nada dispuesto en el Amejoramiento ni en el RPN sobre el caso, improbable pero que amenazó con producirse en 2007 fruto de una peculiar situación postelectoral, de que no exista ningún candidato de inicio y no sea posible realizar la propuesta. Se planteó en ese momento cómo dar inicio al cómputo del plazo para la disolución del Parlamento teniendo en cuenta que no existía primera votación. La cuestión se trató de resolver con una Norma Supletoria de 17 de julio de 2007³⁹⁴ por la cual el plazo de treinta días naturales se contaría a partir del vencimiento del plazo establecido para la propuesta de candidato (esto es, diez días desde la constitución de la cámara, art. 172), incluida su prórroga (que a decisión de la Mesa puede ser hasta de otros diez días, art. 107). Si transcurriese el plazo sin existir candidato la Presidencia del Parlamento declararían su disolución y lo comunicaría al Presidente del Gobierno de Navarra en funciones a los efectos de la correspondiente convocatoria electoral. Finalmente no hubo necesidad de aplicar esta norma; apareció un candidato y obtuvo éxito en el proceso de investidura.

³⁹⁴ "Resolución de la Presidencia, de 17 de julio de 2007, por la que se aprueba la norma supletoria para el cómputo del plazo previsto en el artículo 171.7.ª del Reglamento del Parlamento de Navarra" (BOPN n.º 4, de 18 de julio de 2007).

8.2.2. Comunicaciones del Gobierno de Navarra.

El Gobierno tiene la facultad de dirigir comunicaciones al Parlamento para suscitar un debate sobre cualquier tema de interés político (art. 198 RPN). La Mesa, previa audiencia de la Junta de Portavoces, ordena su publicación y dispone si el debate se celebrará en Pleno o en comisión, salvo que el Gobierno haya propuesto que sea en Pleno.

El debate se inicia con la intervención de un miembro del Gobierno. A continuación cada grupo parlamentario puede intervenir por quince minutos. Los miembros del Gobierno pueden contestar de forma aislada, conjunta o agrupada por razón de la materia; las réplicas tienen un tiempo máximo de diez minutos.

Una vez que ha terminado el debate se abre un plazo fijado por el Presidente durante el cual los grupos parlamentarios pueden presentar ante la Mesa propuestas de resolución. La Mesa establece su orden de debate teniendo en cuenta la similitud o conexión entre ellas así como la aceptación o rechazo global o parcial respecto de la comunicación. El debate de cada una de las propuestas se ajusta a las normas establecidas para las enmiendas o votos particulares mantenidos ante el Pleno en el procedimiento legislativo ordinario. Seguidamente se procede a la votación en el mismo orden en que hubieran sido debatidas. La aprobación, en su caso, de propuestas tiene el mismo carácter de las mociones, es decir, no vinculan al Gobierno, únicamente suponen la manifestación de la postura del Parlamento ante el asunto tratado.

El uso de las comunicaciones del Gobierno ha sido muy escaso. Se trata en última instancia de una facultad que se le concede para que pueda provocar un debate de su interés en el seno del Parlamento, pero que suele ser innecesario porque los debates se producen por otras vías. El Gobierno se suele limitar a enviar una comunicación con oportunidad del debate que se analiza en el apartado siguiente.

8.2.3. El debate sobre el estado de la Comunidad.

Se trata de una modalidad específica de debate producido a consecuencia de una comunicación del Gobierno que se introdujo en el RPN en el año 2000. El antecedente remoto era la moción presentada por el grupo parlamentario Eusko Alkartasuna en 1989 instando al Gobierno a remitir una comunicación relativa a la situación general de Navarra a los efectos de su posterior debate por el Pleno. La moción dio lugar a lo que se bautizó como "debate sobre el estado de la Comunidad" a imitación del "debate sobre el estado de la Nación" anual que desde 1983 se acostumbra a realizar en el Congreso de los Diputados y que a su vez se inspira en el "discurso sobre el estado de la Unión" que anualmente, desde 1790, dirige el Presidente de los Estados Unidos al Congreso en unas épocas por escrito y en

otras en persona³⁹⁵. Esta práctica ha tenido éxito y actualmente está implantada en diversos parlamentos autonómicos y también en el Parlamento Europeo³⁹⁶.

A diferencia del Congreso de los Diputados, donde este debate se celebra siguiendo las normas generales sobre comunicaciones del Gobierno, y al igual que otros parlamentos autonómicos³⁹⁷ el RPN ha incorporado una regulación específica que establece la obligatoriedad de realizarlo al inicio de cada primer periodo de sesiones del año legislativo, es decir, entre septiembre y diciembre³⁹⁸. Se exceptúan los años en los que se haya realizado el debate de investidura del Presidente del Gobierno o en caso de que en dicho período se celebren elecciones en Navarra (art. 200); las elecciones a que se refiere este precepto sólo pueden ser las de Cortes Generales o elecciones al Parlamento de Navarra tras su disolución anticipada, ya que las municipales y autonómicas son necesariamente en mayo y las del Parlamento Europeo se celebran ordinariamente en junio.

Se dispone que dentro de los primeros quince días hábiles del mes de septiembre el Gobierno puede remitir al Parlamento una comunicación sobre la política general del Gobierno y el estado de la Comunidad para su debate en el Pleno en una sesión extraordinaria. *A sensu contrario* se entiende que si el Gobierno no remite la comunicación el debate se celebrará sin ella.

El debate en Pleno se remite a las normas generales con las particularidades que se exponen a continuación. La sesión se inicia con la intervención del Presidente del Gobierno por un tiempo no limitado; tras ella y una suspensión temporal para que pueda ser analizada por los grupos parlamentarios se abre un turno de intervenciones por veinte minutos en el que pueden intervenir todos ellos de mayor a menor, salvo los portavoces del grupo o grupos que apoyen al Gobierno

³⁹⁵ Este discurso se fundamenta en el art. 2.3 de la Constitución de los Estados Unidos, que prevé que el Presidente "periódicamente deberá proporcionar al Congreso informes sobre el estado de la Unión, recomendando a su consideración las medidas que estime necesarias y oportunas; en ocasiones de carácter extraordinario podrá convocar a ambas Cámaras o a cualquiera de ellas".

³⁹⁶ El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea en la versión consolidada tras el Tratado de Niza en su art. 200 dispone que "el Parlamento Europeo procederá a la discusión, en sesión pública, del informe general anual que le presentará la Comisión" (la misma norma se contiene en el art. 233 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, versión consolidada tras el Tratado de Lisboa, Diario Oficial de la Unión Europea C 115 de 9 de mayo de 2008, sin validez oficial por no haberse completado el proceso de ratificación).

³⁹⁷ Han incorporado una regulación específica del debate los reglamentos del Parlamento Vasco, art. 132, del Parlamento de Cataluña, art. 132, de las Cortes de Aragón, arts. 170 y 171, del Parlamento de Andalucía, art. 147, de las Cortes Valencianas, art. 76, de las Cortes de Castilla y León, art. 149. También se ha incorporado en la Ley 11/1988, de 20 de octubre, reguladora de la Junta de Galicia, que ésta solicitará anualmente del Parlamento la celebración de un debate de política general.

³⁹⁸ En la STC n.º 41/1995, de 13 de febrero se rechazó el recurso de amparo del grupo de Izquierda Unida de Navarra interpuesto contra la inadmisión por la Mesa de una moción presentada en 1992 en la que se proponía la celebración de un debate sobre el estado de la Comunidad. El TC interpreta que con arreglo al RPN vigente entonces la Mesa tenía facultad para rechazar una moción que se dirigía al propio Parlamento (en aquella época a falta de disposiciones específicas la celebración de un debate de esas características era facultativa). Véase el comentario crítico a dicha Sentencia que hace Manuel CAVERO GÓMEZ, *Las facultades de calificación y de admisión a trámite de la Mesa del Parlamento de Navarra en relación con una moción*, Revista de las Cortes Generales n.º 35, 1995, el cual considera que el TC otorgó un exceso de margen de discrecionalidad a la Mesa para rechazar la moción.

que intervienen en último lugar. A continuación el Presidente del Gobierno puede responder; los grupos tienen otro turno de réplica de diez minutos y el debate finaliza con una última intervención del Presidente del Gobierno.

Tras el debate se abre un plazo para presentar propuestas de resolución, cuyo debate y votación sigue las mismas normas expuestas en el apartado anterior para las comunicaciones del Gobierno.

8.2.4. Las mociones.

Las mociones, denominadas proposiciones no de ley en otras cámaras como el Congreso de los Diputados, consisten en una iniciativa de los parlamentarios o de los grupos proponiendo que el Parlamento adopte una resolución a través de la cual manifiesta la posición de la cámara sobre una determinada cuestión. El pronunciamiento del Parlamento, frecuentemente dirigido hacia el Gobierno, carece de efectos jurídicos y no es vinculante. Se trata de una manifestación de voluntad que sólo opera en términos políticos.

El contenido de las mociones no está condicionado. En los primeros reglamentos del Parlamento de Navarra se señalaba que las mociones podían tener como finalidad solicitar del Gobierno la remisión de un proyecto legislativo o la adopción de una declaración política o que la cámara deliberara y se pronunciara sobre un determinado asunto, dando un régimen distinto a unas y otras, ya que las primeras debían tramitarse en todo caso y las segundas a decisión discrecional de la Mesa y Junta de Portavoces. A partir de 1995 el RPN deja de señalar tales contenidos y unifica su tramitación. Actualmente las propuestas de resolución contenidas en las mociones pueden referirse a cualquier objeto. A la vista de la práctica parlamentaria cabe que puedan dirigirse al Gobierno de Navarra para solicitarle una determinada actuación u orientación política o para reprocharle alguna decisión, pero pueden dirigirse igualmente a cualesquiera otras instituciones: el Gobierno central, las Cortes Generales, los Ayuntamientos, otra u otras Comunidades Autónomas, los órganos de la Unión Europea o incluso estados extranjeros y organizaciones internacionales, solicitando o apoyando determinadas actuaciones o manifestando la postura del Parlamento de Navarra en relación con cualquier cuestión política. Pueden también limitarse a una declaración de voluntad o una toma de postura del Parlamento sobre cualquier materia, sin destinatario determinado; en este sentido su objeto coincide con las declaraciones políticas de la Junta de Portavoces (art. 44.6.ª RPN) respondiendo la elección de una u otra vía para manifestar la voluntad de la cámara a simple cuestión de oportunidad. Tampoco es imprescindible que el pronunciamiento se dirija a materias competencia de la Comunidad Foral.

Dado su carácter las resoluciones adoptadas por el Parlamento a través de la aprobación de una moción no son fiscalizables por el Tribunal Constitucional. Ya se ha señalado que los actos parlamentarios sin valor de ley solamente son

impugnables a través de recurso de amparo en cuanto afectan a los derechos fundamentales. Sí son fiscalizables los actos de tramitación de las mociones; en el propio Parlamento tales decisiones son recurribles ante la Junta de Portavoces (art. 37.2) y la resolución de ésta ante el Tribunal Constitucional en amparo que puede entrar a comprobar si los acuerdos en cuanto a la tramitación de mociones se han limitado al cumplimiento de los requisitos formales; su contenido material sólo puede ser analizado para poder enjuiciar la idoneidad y procedencia del procedimiento elegido³⁹⁹.

El art. 196 RPN dispone que las mociones deben presentarse por escrito dirigido a la Mesa la cual decide sobre su admisión a trámite y ordena, en su caso, su publicación. Asimismo acuerda si la moción se tramita ante el Pleno o la comisión competente en función de la voluntad manifestada por el proponente y de la importancia del tema. La Mesa puede rechazar las mociones que sean reiterativas de otras ya tramitadas en el mismo período de sesiones.

La publicación de la moción abre un plazo de presentación de enmiendas a la propuesta de resolución que pueden presentarse ante la Mesa (de la cámara o de la comisión) antes de las doce horas del día anterior al del comienzo de la sesión en que haya de debatirse. También es posible presentar enmiendas *in voce* en dos casos: a) si tienen por objeto subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales; b) si ningún grupo parlamentario se opone a su admisión.

El debate de las mociones se inicia con un turno de defensa por el grupo o el parlamentario proponente por quince minutos (art. 197 RPN). Cabe que el Presidente acumule las mociones relativas al mismo tema o conexas entre sí, con lo cual los proponentes se sucederán en su intervención. A continuación intervienen los grupos o parlamentarios que hayan presentado enmiendas por un tiempo de diez minutos y seguidamente se abren los turnos a favor y en contra de la moción en el que pueden intervenir los demás grupos por un tiempo máximo de diez minutos. Finalmente el proponente dispone de un turno de réplica de otros diez minutos.

Tras el debate la moción se somete a votación. La votación, que es única, incluye el texto de la moción con las enmiendas aceptadas por el proponente. Las enmiendas no aceptadas decaen.

³⁹⁹ STC n.º 40/2003, de 27 de febrero: "este Tribunal ha declarado, en los extremos que a este recurso de amparo interesa, que ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las Mesas parlamentarias, estatales o autonómicas, de la función de control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, sean éstos dirigidos a ejercer el control de los respectivos Ejecutivos, o sean los de carácter legislativo, siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario no se esconda un juicio sobre la oportunidad política en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario"; "el Reglamento parlamentario puede permitir o, en su caso, establecer, incluso, que la Mesa extienda su examen de las iniciativas más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos girados a la Mesa, sean de control de la actividad de los Ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengan, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente. De modo que si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente la Mesa de que la iniciativa en cuestión cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad".

8.3. La función de control.

Uno de los rasgos esenciales de los regímenes constitucionales democráticos es la limitación del poder, y uno de los medios principales es establecer medios de control o fiscalización sobre las instituciones que lo ejercen. La evolución iniciada desde el absolutismo ha situado la atención preferente en esta materia en los medios de control sobre el poder ejecutivo. Los medios de control sobre el Gobierno son muy diversos⁴⁰⁰, pero en un sistema parlamentario tiene un papel decisivo el control del Parlamento, aunque es un lugar común decir que la tendencia desde hace muchas décadas es el fortalecimiento del ejecutivo sobre el legislativo y el debilitamiento, cuando no la ineficacia, del control parlamentario.

Los instrumentos de que dispone el Parlamento para ejercer el control sobre el Gobierno son lo suficientemente variados como para que la doctrina llegue a mantener que no cabe hacer una definición del mismo más allá de señalar que, o bien en realidad todas las funciones parlamentarias suponen un control del ejecutivo, o bien que se trata de un cajón de sastre donde caben todas las funciones que ejerce el Parlamento que no sean encuadrables específicamente en la legislativa, presupuestaria o jurisdiccional⁴⁰¹. En todo caso, el control en su sentido más estricto tiene que ver con la “rendición de cuentas”, con la posibilidad del Parlamento de conocer y verificar la actuación del ejecutivo, opinar y tratar de influir sobre ella; con la posibilidad de exigir su responsabilidad y la de sus miembros y con la de retirarle la confianza. A diferencia de la función de impulso, donde prima la colaboración del Parlamento con el Gobierno, en la de control prima la confrontación y lo que podemos denominar “censura de cuentas” (*accountability* en expresión inglesa cada vez más utilizada como sinónimo de exigencia de responsabilidad).

Es usual advertir que los medios más contundentes de control sobre el ejecutivo en realidad no son ejercidos, como señala LÓPEZ GUERRA⁴⁰², tanto “por el Parlamento” como “en el Parlamento” y a cargo de las minorías. En aquellos casos donde las cámaras han de adoptar algún tipo de acuerdo en relación con la actividad del ejecutivo el control es más débil, ya que la decisión queda en manos de la mayoría gubernamental (salvo si inusualmente el Gobierno está en minoría) y su eficacia suele residir enteramente en la publicidad del debate. Los instrumentos de control que no suponen votación para la adopción de acuerdos (preguntas, interpelaciones, solicitud de información) son más eficaces porque quedan al alcance de las minorías cuyo interés no es respaldar la acción

⁴⁰⁰ León MARTÍNEZ ELIPE, *Fiscalización política del Gobierno: fiscalización parlamentaria y extraparlamentaria, inspección parlamentaria*, Aranzadi, Pamplona, 2000, pág. 53 y siguientes, distingue entre fiscalización parlamentaria y extraparlamentaria, y dentro de esta señala la ejercida por el Tribunal Constitucional, por el Poder Judicial, por el Consejo General del Poder Judicial, por el Tribunal de Cuentas, por el Defensor del Pueblo, por las Juntas Electorales y también por medios no institucionalizados como la opinión pública, los medios de comunicación o los grupos de presión.

⁴⁰¹ MARTÍNEZ ELIPE, *Fiscalización política...* citada, pág. 107.

⁴⁰² Véase Luis María LÓPEZ GUERRA, *El control parlamentario como instrumento de las minorías*; Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario n.º 8, Murcia, 1996.

de gobierno sino limitarla y controlarla. Se suelen señalar como instrumentos específicos de control los que se analizan a continuación.

8.3.1. *La moción de censura.*

La posibilidad de control más radical de que dispone el Parlamento sobre el Gobierno es proceder a su destitución mediante la moción de censura. Conforme al principio típico del parlamentarismo de que el ejecutivo debe contar con la confianza de la cámara legislativa, la pérdida de la confianza debe suponer el cese del primero y su sustitución. Este mecanismo aparece en España por primera vez regulado en la Constitución de 1931 ya que los textos constitucionales anteriores no contemplaban la confianza parlamentaria sino la confianza regia para la formación del Gobierno. La posibilidad que tiene el Parlamento de derribar al Gobierno supone la contrapartida a la facultad de éste de disolver la cámara y convocar elecciones⁴⁰³. Se trata, en suma, de mantener un equilibrio entre ambas instituciones en un sistema basado en su continua interrelación.

Este equilibrio en realidad se ha roto a favor del ejecutivo a través del establecimiento de la moción de censura “constructiva”, fórmula impuesta dentro de lo que se ha denominado el “parlamentarismo racionalizado” según el modelo de la Ley Fundamental de Bonn de 1949 al que responden tanto la Constitución española de 1978 como el Amejoramiento del Fuero y todos los Estatutos de Autonomía⁴⁰⁴. Para evitar la inestabilidad gubernamental propia del régimen de Weimar, donde los ejecutivos eran constantemente derribados sin que se constituyeran mayorías capaces de alumbrar un Gobierno alternativo, en el modelo alemán se establece que la moción de censura debe estar acompañada, como requisito esencial para su tramitación, de un candidato a la presidencia del ejecutivo. El voto parlamentario, de este modo, no es sólo sobre el cese del Gobierno existente sino también sobre la investidura del nuevo Gobierno, evitando una situación de vacío institucional.

El efecto de la moción de censura constructiva sobre la estabilidad gubernamental es contundente, hasta tal punto de que se ha criticado que en realidad ha quedado desvirtuado como mecanismo de control del ejecutivo. Rara vez puede

⁴⁰³ Como señala Antonio BAR CENDÓN, *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, suele considerarse que la disolución anticipada es, como la moción de censura, un instrumento de resolución de situaciones de crisis política. En realidad la disolución se suele utilizar con finalidades diversas en ausencia de crisis, entre ellas para ajustar la fecha de las elecciones por motivos de conveniencia política. Como se ha explicado en el apartado 7.1.1 de este trabajo, en España desde 1979 todas las convocatorias de elecciones a las Cortes Generales han pasado con ese motivo por la disolución anticipada.

⁴⁰⁴ Véase al respecto Eduardo VIRGALA FORURIA, *La moción de censura en la Constitución de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, pág. 115 y siguientes, Pilar MELLADO PRADO, *La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1988, pág. 57 y siguientes, y Cristina ELÍAS MÉNDEZ, *La moción de censura en España y Alemania (Estado, Länder y Comunidades Autónomas)*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2005.

triunfar, pues no basta organizar una mayoría contraria al ejecutivo ejerciente sino que debe articularse una mayoría capaz de sostener otro Gobierno con los correspondientes acuerdos en cuanto a programa y distribución de carteras, en su caso. Cuando un partido tiene mayoría absoluta la moción de censura suele ser inimaginable dada la disciplina interna habitual en los partidos políticos y su ejercicio especialmente férreo cuando se detenta el poder. Una crisis interna desembocará antes en una dimisión o una disolución anticipada que en una moción de censura. Cuando el Gobierno se forma a través de una coalición de partidos o un acuerdo de apoyo parlamentario los pactos tienen vocación de durar la legislatura completa, y en todo caso si se llegan a romper suele ser difícil que la situación desemboque en otros pactos con una mayoría alternativa. Incluso gobiernos en minoría e incapaces de aplicar su programa pueden sobrevivir con escaso riesgo de ser derribados mediante moción de censura. Desde 1978 en España, tanto a nivel estatal como autonómico, solamente ha triunfado una moción de censura, la presentada en 1990 contra el Presidente del Gobierno de Cantabria en circunstancias muy excepcionales⁴⁰⁵.

El Amejoramiento del Fuero regula la moción de censura en su art. 35 señalando que el Parlamento podrá exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la aprobación por mayoría absoluta de una moción de censura que necesariamente habrá de incluir la propuesta de un candidato a la Presidencia del Gobierno. Debe ser propuesta, al menos, por una quinta parte del número de miembros del Parlamento y si no es aprobada sus signatarios no pueden presentar otra durante el mismo período de sesiones. Si es aprobada el Presidente ha de presentar inmediatamente la dimisión y es nombrado el candidato propuesto.

El art. 177 RPN añade los requisitos de procedimiento para formular la moción de censura. Debe hacerse en escrito motivado dirigido a la Mesa y contener la aceptación del candidato. La Mesa, comprobados los requisitos exigibles, la admite a trámite dando cuenta de la misma al Presidente del Gobierno y a la Junta de Portavoces y ordenando su publicación en el BOPN. La sesión del Pleno en que se debatirá la moción de censura debe ser convocada en los diez días siguientes.

Según el art. 178 el debate se inicia con la defensa de la moción, sin límite de tiempo, por uno de los firmantes. A continuación y también sin limitación de tiempo puede intervenir el candidato para exponer el programa del Gobierno que pretende formar. La sesión continúa con las mismas reglas que las del procedimiento de investidura, finalizando con una votación pública por lla-

⁴⁰⁵ Juan Hormaechea, que en 1987 había accedido al cargo de Presidente del Gobierno de Cantabria en la candidatura del Partido Popular fue depuesto a través de una moción de censura apoyada por todos los grupos parlamentarios (incluido el suyo de origen) a consecuencia de las acusaciones de prevaricación y malversación de fondos públicos de las cuales fueron objeto él y todos los consejeros de su primer Gobierno, acusaciones que dieron lugar a una comisión de investigación de la Asamblea Regional y a diversos procesos en la jurisdicción penal que acabaron con la condena de Hormaechea y de otros consejeros.

mamiento a hora prefijada por la Presidencia (que no puede ser anterior al transcurso de cinco días desde la presentación de la moción).

Si la moción de censura es aprobada, el Presidente del Parlamento lo comunica, además de al Presidente del Gobierno, al Rey para que proceda al nombramiento del nuevo Presidente (art. 179). El RPN obvia la cuestión de la dimisión que, según el Amejoramiento, ha de presentar el Presidente saliente; un requisito puramente formal ya que su cese debe producirse necesariamente a consecuencia del voto parlamentario y del Real Decreto que se dictará disponiendo el cese del Presidente depuesto y el nombramiento del nuevo.

La moción de censura traduce la responsabilidad colectiva y solidaria de todo el Gobierno, ya que el cese del Presidente arrastra el de todos sus miembros. En cambio, en el ordenamiento español no está prevista la exigencia de responsabilidad individual de éstos de modo que una decisión parlamentaria pueda provocar su cese. La única posibilidad de exigencia de tal responsabilidad es a través de una moción de reprobación hacia un miembro del ejecutivo. Si tal moción es aprobada solamente puede tener efectos políticos, en su caso de desgaste ante la opinión pública y de presión hacia el interesado para que dimita o hacia el Presidente para que lo sustituya; pero no implica por sí misma el cese o la dimisión, como se produce en otros países bien por disposición expresa o por costumbre constitucional⁴⁰⁶.

8.3.2. *La cuestión de confianza.*

La cuestión de confianza viene a ser el reverso de la moción de censura. En este caso se trata de confirmar si se mantiene la confianza parlamentaria en el ejecutivo y la iniciativa corresponde al propio Presidente del Gobierno que necesite, o bien reafirmar su autoridad, o bien cerciorarse de que sigue gozando de esa confianza. Como señala GONZÁLEZ TREVIJANO⁴⁰⁷ en realidad se trata de un mecanismo híbrido, por un lado de control y exigencia de responsabilidad hacia el ejecutivo, pero también de dirección o impulso político ya que lleva aparejado el respaldo del Parlamento a una declaración de política general o un programa de actuación. Aparece, inspirada al igual que la moción de censura constructiva por la Ley Fundamental de Bonn, por primera vez en la Constitución de 1978, art. 112: *“El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados”*. Se recoge también en parecidos términos en todos los Estatutos de Autonomía. Su uso es tan infrecuente, o más, como el de la moción de censura. Obviamente, ningún Presidente plantea la cuestión de confianza si no está convencido de

⁴⁰⁶ VIRGALA FORURIA, *La moción...* citada, pág. 289.

⁴⁰⁷ Pedro José GONZÁLEZ TREVIJANO, *La cuestión de confianza*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, pág. 31.

salir airoso; se trata de un mecanismo que únicamente se utiliza para reforzar la posición del ejecutivo, lo que habitualmente no es necesario porque cuenta con mayoría parlamentaria, y si carece de ella y se enfrenta a dificultades graves es mucho más probable la celebración de elecciones anticipadas.

El Amejoramiento del Fuero recoge esta técnica en su art. 34: el Presidente del Gobierno de Navarra puede plantear ante el Parlamento la cuestión de confianza sobre su programa de actuación; la confianza se entiende otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple. Si el Parlamento niega la confianza el Presidente ha de presentar inmediatamente su dimisión y a continuación debe iniciarse al procedimiento de investidura de un nuevo Presidente.

El art. 175 RPN desarrolla el procedimiento, que es prácticamente el mismo que el de la moción de censura: escrito motivado ante la Mesa, en este caso acompañada de certificación sobre el acuerdo adoptado al respecto por el Gobierno (el art. 7 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente exige su deliberación previa), admisión a trámite, comunicación a la Junta de Portavoces, publicación en el BOPN y convocatoria del Pleno, en este caso sin plazo determinado.

La sesión se rige por las normas del debate de investidura, con la diferencia de que en lugar del candidato interviene el Presidente del Gobierno y, en su caso, otros miembros del mismo. La votación, que es pública por llamamiento, se realiza también a hora prefijada por la Presidencia una vez transcurridas veinticuatro horas desde la finalización del debate.

8.3.3. *Programas y planes.*

Según se desprende del art. 201 RPN la facultad de remitir programas o planes para solicitar el pronunciamiento del Parlamento corresponde al Gobierno, aunque no es infrecuente que la remisión responda a una previa moción aprobada en la cámara o, cada vez más, a una ley foral que así lo establezca⁴⁰⁸. El contenido de los planes o programas puede ser muy variado; habitualmente no tiene carácter normativo sino que es una simple previsión de objetivos políticos y de los medios y procedimientos necesarios para alcanzarlos, aunque en algunos casos

⁴⁰⁸ Como simples ejemplos de una práctica cada vez más habitual se pueden señalar el art. 10.2 de la Ley Foral 5/2007, de 23 de marzo, de Carreteras de Navarra: "El Plan Director de Carreteras de Navarra, una vez aprobado por el Parlamento de Navarra, tiene la consideración de instrumento de ordenación territorial, por el que debe regirse el Gobierno, según lo dispuesto en la legislación foral de ordenación del territorio y urbanismo"; la Disposición Adicional Tercera de la Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, del Patrimonio Forestal de Navarra: "En el plazo de dos años, el Gobierno de Navarra presentará al Parlamento Foral, previo trámite de información pública, un Plan Forestal de Navarra, siguiendo los principios y objetivos de la presente Ley Foral"; la Disposición Adicional Novena de la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales de Navarra: "En el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley Foral el Gobierno de Navarra aprobará y remitirá al Parlamento de Navarra el primer plan estratégico de servicios sociales de Navarra"; o el art. 22 de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud: "El Gobierno, a propuesta del Departamento de Salud, previo informe del Consejo de Salud de Navarra, remitirá el Plan de Salud al Parlamento de Navarra para su debate y aprobación, dentro del año de finalización temporal del plan que esté vigente".

sí tienen carácter vinculante al estar dotado de carácter reglamentario o al declararse que la actuación del Gobierno debe ajustarse a sus disposiciones⁴⁰⁹. Asimismo varía según los casos el carácter de la intervención del Parlamento, que puede venir exigida legalmente para la aprobación del plan o programa o que puede limitarse a tener conocimiento del mismo y a efectuar un pronunciamiento político no vinculante para el Gobierno. En todo caso hay que precisar que no se trata aquí de los planes que se aprueban dentro de una ley foral (por ejemplo, los de infraestructuras locales), cuya tramitación será la legislativa ordinaria.

Una vez que el plan o programa ha sido remitido por el Gobierno la Mesa, previa audiencia de la Junta de Portavoces, ordena su publicación y decide si el debate se ha de celebrar en Pleno o en comisión (esto suele ser lo habitual), salvo que el Gobierno haya propuesto su debate en Pleno.

El debate se inicia con la intervención de un miembro del Gobierno tras la cual se abre un turno en el que pueden intervenir por quince minutos los grupos parlamentarios. Los miembros del Gobierno pueden contestar de forma aislada, conjunta o agrupada por materias, a su elección, y finalmente cabe una réplica de los grupos por diez minutos.

Tras el debate se abre un plazo, fijado por el Presidente, para presentar ante la Mesa propuestas de resolución. La Mesa ha de admitir las propuestas que sean congruentes con la materia y establecer su orden de debate según las normas establecidas para las enmiendas o votos particulares mantenidos ante el Pleno en el procedimiento legislativo.

Una vez que finaliza el debate de las propuestas de resolución se procede a su votación por el siguiente orden: primero las que propongan la devolución del plan o programa, y si no son aprobadas las demás en el mismo orden en que hubieran sido debatidas. Por último se somete a votación conjunta el texto del plan o programa con la inclusión de las propuestas que hubieran sido aprobadas.

8.3.4. Convenios de colaboración.

El art. 26 del Amejoramiento dispone que el Gobierno de Navarra precisa la previa autorización del Parlamento para formalizar Convenios con el Estado y con las Comunidades Autónomas⁴¹⁰. El procedimiento para la concesión de

⁴⁰⁹ Entre estos se puede señalar el Plan Director de Carreteras de Navarra ya mencionado en la nota anterior; el Plan Estratégico Plurianual Regional y Comarcal de Desarrollo Rural regulado en la Ley Foral 17/2003, de 17 de marzo, de Desarrollo Rural de Navarra, en cuanto ordena al Gobierno y a los Ayuntamientos desarrollar sus programas; o el Plan Estadístico de Navarra regulado en la Ley Foral 11/1997, de 27 de junio, de Estadística de Navarra, en cuanto dota de carácter oficial a las estadísticas incluidas en el mismo.

⁴¹⁰ Como señala María Jesús GARCÍA MORALES en *La intervención de los Parlamentos en los convenios suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Revista Jurídica de Navarra n.º 14, julio-diciembre 1992, pág. 57, la ausencia de esta autorización determina la nulidad del convenio que podría alegarse ante la jurisdicción constitucional.

tal autorización se regula en los arts. 163 y 164 RPN. Se entiende excluido de estas disposiciones el Convenio Económico, que tiene su propio régimen (véase apartado 8.1.7 de este trabajo).

La solicitud de autorización requiere el envío al Parlamento del correspondiente acuerdo del Gobierno junto con el texto del convenio y la memoria justificativa. La Mesa, previa audiencia de la Junta de Portavoces, ordena su publicación en el BOPN y decide sobre su tramitación en Pleno o comisión salvo que el Gobierno haya solicitado que sea ante el primero (que es lo normal).

El debate se celebra con arreglo a las disposiciones establecidas para los debates de totalidad, seguido de la correspondiente votación y la comunicación al Presidente del Gobierno sobre el acuerdo adoptado.

Hay que tener en cuenta que el art. 145.2 de la Constitución distingue entre dos tipos de acuerdos entre Comunidades Autónomas: a) los convenios para la gestión y prestación de servicios propios en materias de su competencia, que exigen comunicación a las Cortes Generales como requisito para su eficacia; el art. 70 del Amejoramiento precisa que entran en vigor a los treinta días de su comunicación, salvo los celebrados con el País Vasco y demás comunidades limítrofes, que lo hacen a los veinte días; y b) los acuerdos de cooperación, que necesitan la autorización de las Cortes Generales como requisito de validez.

En todo caso, el procedimiento de autorización del Parlamento de Navarra es el mismo y ha de ser previo a la comunicación o aprobación de las Cortes Generales, aunque a los efectos de si procede una u otra la diferencia entre convenios de gestión de servicios y acuerdos de cooperación dista de estar clara. Se ha señalado por la doctrina que la diferencia puede hallarse en que los convenios regulan la cooperación en el ámbito administrativo de la gestión y prestación de servicios públicos, mientras que los acuerdos pueden referirse a una cooperación más compleja de naturaleza política⁴¹¹, lo que conduce a la espinosa cuestión de dónde se halla el límite entre esa cooperación política y la federación de Comunidades Autónomas que prohíbe el mismo precepto constitucional que regula convenios y acuerdos. El único criterio que ha establecido el Tribunal Constitucional en su Sentencia n.º 44/1986, de 17 de abril, es que la regulación constitucional sobre convenios *"no se extiende a supuestos que no merezcan esa calificación jurídica, como pudieran ser declaraciones conjuntas de intenciones, o propósitos sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación"*, es decir, que se tiene que tratar de textos con *"compromisos de actuación en sentido determinado"*.

Los reglamentos de ambas cámaras de las Cortes Generales tampoco establecen criterios determinantes para diferenciar entre convenios y acuerdos. Según el

⁴¹¹ Carlos GUTIÉRREZ VICÉN, *La intervención de las Cortes Generales en la celebración de convenios entre Comunidades Autónomas: la aparición de nuevos problemas*, Cortes. Anuario de Derecho Parlamentario n.º 9, Valencia, 2000, pág. 286.

Reglamento del Senado se han de presentar ante esta cámara donde se inicia la tramitación. Su art. 137 dispone que los convenios de gestión de servicios se publican en el BOCG y en plazo de cinco días un grupo parlamentario o veinticinco senadores pueden presentar propuestas para que se decida si el convenio remitido necesita o no autorización, propuestas que son sometidas a la Comisión General de las Comunidades Autónomas la cual eleva al Pleno el correspondiente dictamen⁴¹². La decisión del Senado se remite al Congreso y a las comunidades interesadas. Para los acuerdos de cooperación el art. 138 dispone que se tramiten siguiendo el procedimiento legislativo ordinario en la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que eleva al Pleno dictamen en el que se propone de forma razonada la concesión o denegación de la autorización o en su caso el otorgamiento con los condicionamientos que se estimen pertinentes⁴¹³. Aprobado el dictamen se remite al Congreso.

Por su parte el art. 166 del Reglamento del Congreso dispone que los convenios de gestión de servicios públicos serán remitidos por la Mesa a la Comisión Constitucional a los efectos previstos en los Estatutos de Autonomía (que no contemplan otra cosa que la comunicación como requisito para su entrada en vigor, por lo cual no se hace otra cosa que tomar conocimiento). En el caso de acuerdos de cooperación dispone que recibida la comunicación del Senado que conceda o deniegue la autorización la Mesa decidirá su remisión a la Comisión Constitucional para que apruebe el correspondiente dictamen que será discutido en el Pleno en un debate de totalidad. Si el acuerdo es coincidente con el del Senado se comunica a los Presidentes de las comunidades afectadas; en caso contrario se comunica al Presidente del Senado para nombrar una Comisión Mixta que presente un texto que será sometido a votación de ambas Cámaras. Si no se aprueba de esta forma decide el Congreso por mayoría absoluta.

Dada esta regulación, que la doctrina ha calificado de excesivamente rígida⁴¹⁴, en la práctica se hace uso frecuente de la modalidad de convenio de gestión de servicios y se evita la petición de autorización para acuerdos de cooperación. Incluso en la doctrina se habla de una "huída del Derecho Público" en el sentido de que en ocasiones se han utilizado figuras de Derecho Privado (sociedades mercantiles, fundaciones, asociaciones) para canalizar la cooperación entre Comunidades Autónomas evitando los inconvenientes de este sistema de control basado claramente en la desconfianza⁴¹⁵.

⁴¹² Como señala Javier TAJADURA TEJADA, *El artículo 145 de la Constitución española: los convenios y acuerdos de cooperación entre las CC.AA.*, Revista Jurídica de Navarra n.º 21, enero-junio 1996, pág. 131, ante la indefinición de cuándo procede un convenio o un acuerdo este mecanismo de recalificación en la práctica ha supuesto la desnaturalización del régimen de comunicación y la creación de un control adicional por las Cortes Generales no previsto en la Constitución, una aprobación sometida al libre juicio de estas cámaras. Expresa este autor que "no se acierta a comprender por qué ante el ejercicio cooperativo de las competencias autonómicas sea preciso establecer modalidades adicionales de control que no existen cuando las Comunidades Autónomas ejercen esas mismas competencias de forma aislada".

⁴¹³ Pese a seguir el procedimiento legislativo ordinario, no parece que sea procedente la enmienda del propio contenido de los acuerdos; GUTIÉRREZ VICÉN, *La intervención...* citada, pág. 288 y siguientes.

⁴¹⁴ TAJADURA TEJADA, *El artículo...* citado, pág. 140 y siguientes.

⁴¹⁵ Véase Susana GARCÍA COUSO, *La participación de las Cortes Generales en los convenios y acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas*, Senado, Madrid, 2004, pág. 38 y siguientes.

8.3.5. *Control presupuestario y financiero.*

En el origen de los parlamentos está muy principalmente, junto a la función legislativa, la financiera. Las primitivas cortes medievales, como ya ha quedado señalado en apartados anteriores, se reúnen muy frecuentemente para aprobar las solicitudes del monarca en relación con la recaudación de tributos. La Revolución Norteamericana se inicia al grito de “*no taxation without representation*”, y desde las primeras regulaciones constitucionales se establece el principio de la aprobación parlamentaria de los presupuestos.

La forma más importante por la cual se ejerce esa función de control del Parlamento sobre el Gobierno en materia financiera es, precisamente, el debate y aprobación anual de las leyes de presupuestos y cuentas generales. Esta materia ya ha sido analizada al tratar de la función legislativa en el apartado 8.1.3. Pero existen otras técnicas de control adicionales.

Según el art. 26 del Amejoramiento del Fuero el Gobierno necesita la previa autorización del Parlamento para “*emitir Deuda Pública, constituir avales y garantías y contraer crédito*”. El procedimiento para obtener esa autorización se contiene en el art. 162 RPN; el Gobierno debe incluirla en un proyecto de ley foral conteniendo los términos de la autorización, aunque cabe que el mismo regule también otras materias. La tramitación del proyecto se realizará por el procedimiento legislativo correspondiente.

La Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra, ha añadido la exigencia de otras dos autorizaciones del Parlamento que también se deben contener en una ley foral. Su art. 48 somete a autorización los créditos extraordinarios y suplementos de crédito que sean necesarios para realizar con cargo al presupuesto vigente algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente y no cuente con crédito o bien el consignado sea insuficiente y no pueda incrementarse. En el proyecto que remita el Gobierno deben especificarse los recursos que hayan de financiar el mayor gasto proyectado. Por su parte el art. 37, en caso de prórroga de los presupuestos y en relación con el “fondo de prórroga” que debe constituirse para financiar posibles obligaciones contractuales recogidas, exige autorización mediante ley foral si se pretende cualquier otro destino.

Como instrumento para ejercer el control en materia económica el Parlamento ha de recibir por parte del Gobierno periódicamente una serie de informaciones previstas en leyes forales sectoriales. Las principales se contienen en la citada Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra, que prevé las siguientes:

- a) Trimestralmente debe remitir un informe acerca de la utilización del crédito global que puede figurar en los presupuestos por cuantía no superior al 1 % del total de gastos para necesidades inaplazables e imprevistas (art. 42).

- b) De forma inmediata debe informarse acerca de determinadas modificaciones presupuestarias (art. 50).
- c) En el primer mes de cada trimestre (excepción el primero, que será en los dos primeros meses) debe remitirse el estado de ejecución presupuestaria del trimestre anterior (art. 59). El art. 14.5 RPN ha complementado esta disposición con la obligación de que se facilite a los parlamentarios un acceso informático al sistema de gestión presupuestaria en las condiciones que se determinen y con las garantías necesarias para la seguridad del sistema.
- d) En el primer mes de cada trimestre información sobre el importe y las características principales de las operaciones de endeudamiento realizadas durante el trimestre anterior y sobre la situación global del endeudamiento (art. 73).
- e) En el primer mes de cada trimestre información sobre avales otorgados durante el trimestre anterior, sus modificaciones y sustituciones, incumplimientos y cancelaciones que experimenten las obligaciones afianzadas y sobre la relación y características principales de las operaciones en vigor (art. 80).

Entre otras normas que establecen la obligación de remitir información al Parlamento podemos señalar, sin ánimo de agotar la enumeración, el art. 7 de la Ley Foral 2/2006, de 9 de marzo, reguladora del Consejo Económico y Social de Navarra, que señala entre las funciones del Pleno de este organismo la de *"elaborar y elevar anualmente al Gobierno de Navarra, para su posterior remisión al Parlamento de Navarra, un informe sobre la situación socioeconómica y laboral de Navarra"*. Por su parte el art. 20 de la Ley Foral 16/2008, de 24 de octubre, del Plan de Infraestructuras Locales para el período 2009-2012 establece que el Gobierno debe remitir con carácter anual un balance del desarrollo y estado de ejecución de dicho plan durante el ejercicio anterior. El art. 17.3 de la Ley Foral 5/2001, de 9 de marzo, de Cooperación al Desarrollo dispone que el Gobierno informará a la comisión competente del Parlamento del nivel de ejecución y grado de cumplimiento de los programas, proyectos y acciones comprendidas en los correspondientes Plan Director y Plan anual, así como de la evaluación de la cooperación y los resultados que refleje la memoria de gestión del programa del ejercicio precedente. Y como último ejemplo de esta serie de normas cabe citar el art. 22 de la Ley Foral 3/2000, de 22 de junio, de ayudas de salvamento y reestructuración de empresas en crisis, que prevé que el Departamento de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo (hoy debe entenderse Departamento de Innovación, Empresa y Empleo) remita al Parlamento un informe anual sobre el funcionamiento de dicho régimen de ayudas, el mismo que debe enviar a la Comisión Europea.

Recibidas por los grupos parlamentarios estas y otras informaciones pueden hacer uso de ellas para formular las iniciativas de control que estimen oportunas

(preguntas, interpelaciones, mociones, solicitud de comparecencia, solicitud de informes de la Cámara de Comptos, etc.).

8.3.6. *Las comparecencias.*

El art. 32.1 del Amejoramiento del Fuero dispone que el Parlamento puede recabar la presencia de los miembros del Gobierno. Se recoge así una norma tradicional en las relaciones entre ejecutivo y legislativo propia de los regímenes parlamentarios y que en la Constitución española figura en su art. 110: *“Las Cámaras y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno”*.

El RPN desarrolla esta disposición en su art. 202, previendo que la comparecencia se celebra ante la comisión que determine la Mesa a petición de los propios miembros del Gobierno o a instancia de la Junta de Portavoces a petición de un quinto de los parlamentarios o de los grupos que los representen⁴¹⁶. Entre la aprobación de la comparecencia y su celebración no deben transcurrir como norma general más de quince días, y su objeto es informar sobre las actividades de la competencia del miembro del Gobierno que comparezca que puede asistir acompañado de asesores, altos cargos y funcionarios. A diferencia de lo que sucede en otras cámaras no está prevista la comparecencia en Pleno, ni tampoco que los miembros del Gobierno envíen a comparecer a altos cargos de su departamento.

Cuando la sesión informativa se haya convocado a iniciativa del Gobierno de Navarra se inicia con la exposición del miembro del mismo que comparece; si ha sido a instancia de la Junta de Portavoces se inicia con la exposición del representante del grupo proponente, y a continuación vendrá la intervención de aquél, en su caso, tras un receso dispuesto por la Presidencia para que pueda preparar su intervención.

Tras la exposición por el miembro del Gobierno, y en su caso tras un receso para que los miembros de la comisión puedan analizarla, los grupos parlamentarios (empezando por el proponente) pueden intervenir por diez minutos fijando posiciones, formulando preguntas o haciendo observaciones que son respondidas por el miembro del Gobierno o por los asesores y funcionarios que le acompa-

⁴¹⁶ Hecha la petición no parece que ni la Mesa ni la Junta de Portavoces tenga atribuida la facultad de valorar la oportunidad de la comparecencia, siendo su intervención meramente a efectos de comprobar el cumplimiento de los requisitos formales. En tal sentido, referido al Congreso de los Diputados, se pronuncia la STC n.º 177/2002, de 14 de octubre: *“Aunque, ciertamente, la facultad de recabar la comparecencia en las Comisiones de autoridades, funcionarios públicos y otras personas se atribuye directamente a éstas, parece existir una práctica parlamentaria, no discutida por ninguna de las partes, en virtud de la cual son los propios Grupos Parlamentarios, a través de su Portavoz, quienes formulan a la Mesa las propuestas de comparecencia, decidiendo esta última la admisión o inadmisión a trámite de las mismas, de modo que, en caso afirmativo, es a la propia Comisión a quien corresponde decidir si recaba o no finalmente una determinada comparecencia. Por consiguiente, y en virtud de la práctica parlamentaria a la que acabamos de aludir, ninguna duda cabe de que la facultad de proponer las comparecencias a las que hace referencia el art. 44 RCD forma parte del «ius in officium» de los Diputados. Además, en cuanto su finalidad sea el control del Gobierno, dicha facultad ha de entenderse incluida dentro del núcleo básico de la función parlamentaria garantizado por el art. 23.2 CE”*.

ñen. El Presidente puede abrir discrecionalmente un segundo turno de intervenciones por cinco minutos.

Es usual que además de realizar su exposición y contestar a los grupos los miembros del Gobierno entreguen documentación relativa a la materia sobre la que informen. En estas sesiones no se adoptan acuerdos ni realizan votaciones, aunque a resultas de la misma los grupos parlamentarios pueden adoptar otras iniciativas.

8.3.7. *Las preguntas.*

Entre las facultades que el art. 32.2 del Amejoramiento reconoce a los parlamentarios forales está la de formular ruegos y preguntas al Gobierno. Esta típica institución parlamentaria no se dirige primordialmente, como puede hacer suponer su denominación, a obtener información por parte de los miembros de la cámara. Esta otra finalidad se consigue más habitualmente a través de la petición de información regulada en el art. 14 RPN, o a través de la comparecencia de los miembros del Gobierno tratada en el apartado anterior. Las preguntas tienen una finalidad eminentemente fiscalizadora; se trata de obligar al Gobierno a dar una respuesta pública, más ante la opinión pública que ante el parlamentario concreto que pregunta. Dependiendo de que la pregunta la efectúe un parlamentario de la oposición (que es lo más habitual) se trata de comprometer al Gobierno y, en la medida de lo posible, de ponerle contra las cuerdas, o si la efectúa un parlamentario de la mayoría gubernamental de darle oportunidad para justificar públicamente su actuación.

A. Formulación.

Según disponen los arts. 186 y siguientes del RPN las preguntas se pueden formular tanto al Gobierno como individualmente a cada uno de sus miembros por escrito dirigido a la Mesa. Salvo indicación expresa se entiende que se solicita respuesta por escrito; si se solicita respuesta oral sin especificar que la contestación sea ante el Pleno se entiende que ha de tener lugar en comisión.

La Mesa califica el escrito y admite a trámite las preguntas que cumplan los requisitos reglamentarios; sus decisiones son recurribles ante la Junta de Portavoces (art. 37.2) y posteriormente como los demás actos de trámite solamente si suponen violación de derechos fundamentales en amparo ante el Tribunal Constitucional⁴¹⁷. No son admisibles las preguntas de exclusivo

⁴¹⁷ Cabe un control sobre la tramitación de las preguntas pero con los límites que se desprenden de la STC n.º 225/1992, de 14 de diciembre: "No cabe duda alguna de que la facultad de formular preguntas al Consejo de Gobierno y a sus miembros, y, en concreto, la facultad de formular preguntas al Consejo de Gobierno para su respuesta oral en el Pleno de la Cámara, en la forma y con los requisitos que el mismo Reglamento establece, corresponde a los Diputados de la Asamblea Regional de Murcia y que dicha facultad, de conformidad con la doctrina constitucional antes expuesta, pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria, pues la participación en el ejercicio de la función de controlar la acción del Consejo de Gobierno y de su Presidente (art. 22 EARM) y el desempeño de

interés personal de quien las formule o de cualquier otra persona; las que supongan consulta de índole estrictamente jurídica o las que sean reiterativas de otras preguntas ya tramitadas en el mismo período de sesiones. Las preguntas admitidas son publicadas en el BOPN y comunicadas por el Presidente al Gobierno a efectos de su contestación.

B. Contestación oral.

Cuando se pretende respuesta oral ante el Pleno sólo cabe plantear en el escrito *“la escueta y estricta formulación de una sola cuestión, interrogando sobre un hecho, una situación o una información, sobre si el Gobierno ha tomado o va a tomar alguna providencia en relación con un asunto, o sobre si el Gobierno va a remitir al Parlamento algún documento o a informarle acerca de algún extremo”*.

La reforma reglamentaria de 2007 ha pretendido introducir en el Pleno una parte dedicada al control del Gobierno más efectiva que en la situación anterior, en la que las preguntas podían demorarse semanas y meses, por lo cual en el momento de ser contestadas su eficacia resultaba más que dudosa al haberse desconectado su objeto con excesiva frecuencia de la actualidad y del debate políticos. A imitación de lo que es habitual en otras cámaras se han establecido dos tipos de preguntas orales ante el Pleno:

a) *Ordinarias*, deben presentarse antes de las diecinueve horas del jueves anterior a la celebración de la Mesa en que se apruebe el orden del día del Pleno en que se pretendan debatir. La costumbre es que la Mesa se reúna los lunes y que apruebe el orden del día la semana anterior a la de celebración del Pleno, que como norma general se celebra los jueves. Es decir, que entre la presentación de la pregunta y su contestación transcurren dos semanas.

En cada sesión plenaria se podrán sustanciar tantas preguntas ordinarias por grupo parlamentario como número de miembros tenga asignados en comisión. En caso de encontrarse pendientes de inclusión en el orden del día de una sesión plenaria más preguntas ordinarias de cada grupo que las que le corresponden, su prioridad se determina según el orden de su presentación. Esto quiere decir que cada grupo debe ejercer el control sobre el número de preguntas que formulan sus miembros; en todo caso tiene también la posibilidad de retirar las preguntas formuladas si tiene interés en que se contesten otras presentadas con posterioridad.

los derechos y facultades que la acompañan constituye una manifestación constitucionalmente relevante del «ius in officium» del representante”. Por su parte el Auto 125/2005, de 4 de abril (JUR 2005/141775) hace las siguientes consideraciones: “La negativa a tramitar las preguntas, fundada en una interpretación no manifiestamente irrazonable de la norma, consistente en que puede deducirse de las normas constitucionales y reglamentarias citadas que en relación con las preguntas parlamentarias ha de entenderse implícito como requisito de admisibilidad su referencia a la competencia o gestión del Gobierno, no puede considerarse que viole ningún derecho fundamental del recurrente y cae con toda claridad dentro del círculo de poderes precisos para la correcta administración del Reglamento por la Mesa, que este Tribunal debe respetar, siempre que se ejerzan con un mínimo de razonabilidad, para no convertirse en una instancia revisora de contiendas sin contenido constitucional”.

b) *De máxima actualidad*, cada grupo parlamentario puede presentar una antes de las nueve horas y treinta minutos del lunes de la semana en la que se celebre la sesión plenaria en que se pretenda incluir. Es decir, aquí la antelación es de cuatro días.

En la sesión plenaria el debate se inicia con la escueta formulación de la pregunta por el autor de la misma o un miembro de su grupo que le sustituya, previa comunicación a la Presidencia. Contesta a continuación el miembro del Gobierno (el directamente aludido en el escrito de la pregunta o si se formula al Gobierno el que este decida) y seguidamente cabe la réplica o repregunta. El debate finaliza, en su caso, con la segunda intervención del Gobierno. El tiempo de cada pregunta no puede exceder en total de diez minutos repartido a partes iguales entre el parlamentario y el miembro del Gobierno.

El Gobierno puede solicitar motivadamente y por una sola vez respecto de cada pregunta el aplazamiento para la siguiente sesión plenaria.

El art. 194 dispone que en las sesiones plenarias ordinarias se dedicará por regla general una hora como mínimo a preguntas e interpelaciones. En la práctica, teniendo en cuenta el número de preguntas que pueden presentar los grupos y el tiempo asignado a cada pregunta, este mínimo añade poca garantía al derecho de los parlamentarios a preguntar y lo habitual será superar ese tiempo. El Presidente tiene la facultad de acumular y ordenar las preguntas relativas al mismo tema o a temas conexos entre sí para agilizar el debate.

Las preguntas respecto de las que se pretende respuesta oral en comisión tienen menos condicionantes. No hay un número máximo de preguntas a formular ni limitación de su contenido. Pueden ser incluidas en el orden del día una vez transcurridos cinco días desde la fecha de su publicación, o en caso de urgencia a partir de los tres días desde su presentación. El debate transcurre igual que en el Pleno con la salvedad de que el tiempo para cada pregunta es de veinte minutos. El Gobierno también puede solicitar que se posponga para la siguiente sesión, sobre lo que decide la Mesa de la cámara previa audiencia de la Junta de Portavoces.

Las preguntas orales pendientes al finalizar un periodo de sesiones se contestan por escrito antes de la iniciación del siguiente periodo. Si son ante el Pleno el parlamentario preguntante dentro de los cinco días siguientes a la terminación del periodo de sesiones finalizado puede manifestar su voluntad de mantener la pregunta para el siguiente periodo de sesiones.

C. *Contestación escrita.*

La contestación por escrito a las preguntas debe realizarse dentro de los quince días siguientes a su publicación, plazo que no se interrumpe aunque durante el transcurso del mismo finalice el período de sesiones (esta

norma que excepciona la forma habitual de contar los plazos, excluyendo los días inhábiles, se ha introducido en la reforma de 2007). La respuesta, además de notificarse personalmente al parlamentario preguntante, se publica en el BOPN.

Si el Gobierno no envía la contestación en plazo el Presidente, a petición del autor de la pregunta, puede ordenar que se incluya en el orden del día de la siguiente sesión de la comisión competente como pregunta oral, lo que obligará al miembro del Gobierno afectado a comparecer para contestar.

8.3.8. Las interpelaciones.

Junto con la posibilidad de formular preguntas se reconoce a los parlamentarios el derecho a formular interpelaciones al Gobierno. Se trata de una variante próxima a las preguntas pero que se diferencia por su objeto; en lugar de referirse a hechos o actuaciones concretas, "*versarán sobre la posición, actuaciones o proyectos del Gobierno o de alguno de sus Departamentos en cuestiones de política general*" (art. 182 RPN) y dan lugar a un debate en el Pleno en el que pueden participar todos los grupos parlamentarios, lo cual supone que en cierto modo hay un juicio político a la actuación gubernamental.

La tramitación es similar a las preguntas con respuesta oral en el Pleno. Si la Mesa al calificar el escrito entiende que su contenido no es propio de una interpelación lo comunica a su autor para su conversión en pregunta. Una vez publicada en el BOPN puede ser incluida en el orden del día del Pleno a partir de transcurridos cinco días (o tres días a partir de la presentación motivando la urgencia).

A diferencia de las preguntas no hay un máximo de interpelaciones por sesión plenaria; se incluyen en el orden del día por orden de presentación. El Gobierno puede solicitar motivadamente que se posponga una interpelación para el orden del día de la siguiente sesión plenaria, decidiendo la Mesa previa audiencia de la Junta de Portavoces. Finalizado un período de sesiones las interpelaciones pendientes se tramitan como preguntas con respuesta por escrito salvo que su autor solicite que se mantengan para el siguiente período.

El debate en el Pleno se inicia con un turno de exposición por el autor de la interpelación y sigue con la contestación del Gobierno, contando con diez minutos cada uno. Caben sendos turnos de réplica por cinco minutos. Posteriormente pueden hacer uso de la palabra los demás grupos parlamentarios durante cinco minutos cada uno para fijar su posición.

Finalizado el debate cabe que el grupo o el parlamentario interpelante presente una moción para que la cámara manifieste su posición sobre el asunto debatido; debe hacerse en los tres días siguientes al debate, y una vez admitida por la Mesa si es congruente con la interpelación se incluye en el orden del día de la

siguiente sesión plenaria. Aparte de esta preferencia la tramitación es idéntica a la de las demás mociones.

8.3.9. La solicitud de información.

Algunos de los medios de control parlamentario que se han expuesto en los apartados anteriores también suponen la obtención de información suministrada por el Gobierno (preguntas, interpelaciones, comparencias). La diferencia con la simple solicitud de información que se trata a continuación es que en aquellos casos se combina la obtención de información con la publicidad y la posibilidad de réplica, lo que hace que algunos autores los califiquen como actos de “inspección parlamentaria” para diferenciarlos de la “información parlamentaria”⁴¹⁸. La información a la que puede acceder el Parlamento y sus miembros puede tener una utilidad muy amplia y utilizarse para el desempeño de la totalidad de las funciones parlamentarias⁴¹⁹. Por otro lado, en la sociedad de la información en la que vivimos la multiplicidad de cauces a través de los cuales hoy pueden acceder los parlamentarios a la información es muy amplia. Existen, además, diversos procedimientos en el seno del Parlamento analizados en otros apartados de este trabajo a través de los cuales los parlamentarios también obtienen información (sesiones de trabajo, comparencias, petición de dictámenes o informes, etc.). Aquí nos referimos específicamente a la información que se requiere directamente del Gobierno, o de los organismos que dependen del mismo, y que habitualmente se hace con el propósito de controlar su actuación.

Entre las prerrogativas que el art. 32 del Amejoramiento del Fuero reconoce al Parlamento está la de recabar del Gobierno la información que considere necesaria para el ejercicio de sus funciones. El art. 14.2 RPN, tal como se ha analizado ya en el apartado 5.1.1.B de este trabajo, eleva esa facultad a derecho de cada uno de los miembros del Parlamento enunciado con amplitud: *“Para el mejor cumplimiento de sus funciones, los Parlamentarios Forales tendrán la facultad de recabar de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos públicos, sociedades públicas y fundaciones públicas, los datos, informes o documentos administrativos consecuencia de actuaciones realizadas por dichas Administraciones y entes, siempre que su conocimiento no conculque las garantías legalmente establecidas para la protección de los datos de carácter personal. Si el volumen de la documentación dificultase la remisión de copia de la misma, el órgano administrativo competente facilitará el acceso del Parlamentario Foral a la documentación solicitada para que tome las notas que considere oportunas”*.

La solicitud se debe dirigir por conducto del Presidente del Parlamento y la Administración debe facilitar la información solicitada en plazo no superior a vein-

⁴¹⁸ Ver MARTÍNEZ ELIPE, *Fiscalización política...* citada, pág. 247 y siguientes.

⁴¹⁹ Ver León MARTÍNEZ ELIPE, *Parlamento e información: acceso parlamentario a la documentación, audiencias extra-parlamentarias, comparencias*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2002, págs. 30-32.

te días, o en su caso contrario manifestar las razones “*fundadas en Derecho*” que lo impidan⁴²⁰, o si son datos, informes o documentos que consten en fuentes accesibles al público indicar con precisión el lugar en el que se encuentren disponibles siempre que sean susceptibles de reproducción.

De esta regulación se deduce que el Gobierno de Navarra y los organismos dependientes del mismo están obligados a proporcionar la información. Sin embargo, en caso de incumplimiento no está prevista específicamente ninguna sanción. En la práctica la no remisión de información suele dar lugar a que se reitera la petición, y si se mantiene la falta de respuesta puede llegarse a la reprobación por parte del Parlamento del titular del órgano responsable. Se trata en todo caso de una sanción meramente política. El Tribunal Constitucional ha admitido que frente a la negativa a proporcionar información se pueda interponer directamente recurso de amparo según el art. 43.1 de la LOTC, como acto que viola los derechos fundamentales dictado por un ejecutivo (estatal o autonómico), sus autoridades y funcionarios⁴²¹.

Se establece también que los parlamentarios puedan solicitar por conducto del Presidente y previo conocimiento del portavoz de su grupo información de autoridades, organismos e instituciones de la Administración General del Estado y de las entidades locales de Navarra. En tal caso no existe ninguna obligación legal por parte de estas de atender la petición, aunque suelen facilitar la información solicitada por cuestión de cortesía institucional.

Como una modalidad específica del derecho a la información, salvando una laguna anterior que convertía en ineficaz las previsiones legales sobre publicidad

⁴²⁰ A falta de desarrollo normativo expreso sobre cuáles son esas razones, MARTÍNEZ ELIPE, *Parlamento e información...* citada, pág. 113 y siguientes, recoge algunas de las posibles: a) razones formales (legitimación, información inexistente o no accesible, interés personal); b) razones sustantivas (infracción de los principios de adecuación, proporcionalidad, transparencia o inmediatidad); c) seguridad del Estado (aplicación de la Ley de secretos oficiales, fondos reservados); d) protección de derechos fundamentales (honor e intimidad de las personas).

⁴²¹ STC n.º 220/1991, de 25 de noviembre: “El caso presente es uno de esos supuestos excepcionales en el que la interposición directa del amparo no determina su inadmisibilidad, pues la violación de derechos fundamentales se imputa a un acto -negativa del Gobierno vasco a facilitar la información solicitada por parlamentarios vascos- ante el cual la Ley no concede medio de impugnación ante los Jueces en cuanto que, por su naturaleza política, está excluido del control de la jurisdicción contencioso-administrativa o de cualquier otra de orden distinto, siendo por lo tanto impropio imponer a los recurrentes de amparo que acudan a los órganos judiciales en demanda de una revisión para la cual carecen éstos de jurisdicción, y que se manifiesta por lo tanto, innecesaria por inútil”; (...) “d) los actos a través de los cuales se articulan las peticiones de información y preguntas de los parlamentarios a los miembros del Gobierno y, en general, todos aquellos que produzcan en el ámbito de las relaciones entre Gobierno y Parlamento, incluidos los autonómicos, agotan normalmente sus efectos en el campo estrictamente parlamentario, dando lugar, en su caso, al funcionamiento de los instrumentos de control político, que excluye, generalmente, tanto la fiscalización judicial como la de este Tribunal Constitucional, al que no le corresponde el control de cualquier clase de alteraciones o irregularidades que se produzcan en las relaciones políticas o institucionales entre Legislativo y Ejecutivo, e) sin embargo, la doctrina general anterior no excluye que, excepcionalmente, en el desarrollo de esa clase de relaciones pueda vulnerarse el ejercicio del derecho fundamental que a los parlamentarios les garantiza el art. 23 de la C.E., bien por el Ejecutivo, bien por los propios órganos de las Cámaras, si se les impide o coarta el ejercicio de la función parlamentaria. Es importante destacar que esto no supone constitucionalizar todos los derechos y facultades que constituyen el Estatuto del parlamentario, sino tan sólo aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno”. Véase Juan CANO BUESO, *El “derecho de acceso a la documentación” de los diputados en el ordenamiento parlamentario español*; Congreso de los Diputados, Madrid, 1996, pág. 191 y siguientes en torno a los medios de defensa del derecho a la información.

del correspondiente registro, en la reforma de 2007 se introduce en el art. 14.6 la regulación del acceso y consulta del registro de actividades e intereses de los miembros del Gobierno de Navarra y de los altos cargos de la Administración de la Comunidad Foral en la parte referida a las declaraciones de actividades. La petición que formule un parlamentario foral por conducto del Presidente del Parlamento al órgano competente (que conforme a lo que dispone el art. 8 de la Ley Foral 19/1996, de 4 de noviembre es la Dirección General de Función Pública) debe ser atendida en plazo de cinco días.

También se ha ampliado en la última reforma la posibilidad de recibir información, en este caso mediante vías informáticas, con un nuevo art. 14.5 ya aludido anteriormente y según el cual *"la Administración de la Comunidad Foral de Navarra facilitará a los Parlamentarios Forales un acceso informático a su sistema de gestión presupuestaria, en las condiciones que se determinen y con las garantías necesarias para la seguridad del sistema"*.

8.3.10. Solicitud de asesoramiento de la Cámara de Comptos y rendición de informes.

A. Remisión de informes.

Ya se ha explicado el papel de la Cámara de Comptos como institución dependiente del Parlamento de Navarra. Los informes que recibe el Parlamento sirven como instrumento para el control de la actividad del Gobierno y de los organismos que dependen de él. Los informes, que se publican en el BOPN, pueden llegar por una de estas vías:

- a) Por imperativo legal cada año la Cámara de Comptos debe remitir el correspondiente a las Cuentas Generales de Navarra, conforme al procedimiento ya descrito en el apartado 8.1.3.C (art. 156 RPN).
- b) El Parlamento a través del Pleno, de sus comisiones y de la Mesa y Junta de Portavoces puede solicitar los asesoramientos e informes técnicos que estime necesarios (art. 203 RPN).
- c) La Cámara de Comptos remite también los informes que elabore en función de su propio programa anual de fiscalización o a petición del Gobierno (art. 8 de la Ley Foral 19/1984 y art. 204 RPN).

B. Comparecencia del Presidente.

No toda remisión de informes por la Cámara de Comptos va acompañada de una comparecencia de su Presidente para exponer ante el Parlamento su contenido y someterse a las preguntas o peticiones de aclaración de sus miembros. La comparecencia se celebra en los siguientes casos:

- a) En todo caso para exponer ante la Comisión de Economía y Hacienda el dictamen sobre las Cuentas Generales (art. 156.2 RPN).

b) A petición propia cuando estime oportuno poner en conocimiento del Parlamento algún asunto propio de la competencia de la Cámara de Comptos (art. 203 RPN). La solicitud se formula por escrito a la Mesa y ésta, previa audiencia de la Junta de Portavoces, arbitra el procedimiento para posibilitar aquella comparecencia ante el órgano que proceda (Pleno, comisiones, Mesa y Junta de Portavoces).

c) A petición del Pleno, de sus comisiones y de la Mesa y Junta de Portavoces.

Únicamente está regulada reglamentariamente la comparecencia en comisión, que se desarrolla con las mismas normas que las de los miembros del Gobierno (ver apartado 8.3.6). La comparecencia ante otros órganos (que no es habitual) debiera ser regulada, en su caso, por acuerdo de la Mesa.

8.3.11. Solicitud de asesoramiento del Defensor del Pueblo y rendición de informes.

La reforma del RPN de 2007 ha introducido un nuevo capítulo dedicado a los informes del Defensor del Pueblo, institución no contemplada anteriormente por haberse creado en el año 2000. La regulación se ha inspirado en la relativa a la Cámara de Comptos.

Se prevé que la Mesa, una vez recibido el informe anual del Defensor del Pueblo y también en el caso de los informes monográficos, ordene su publicación en el BOPN y convoque a la Comisión de Régimen Foral (art. 205 RPN). La comparecencia del Defensor para exponer el informe se desarrolla también siguiendo el procedimiento establecido para los miembros del Gobierno (ver apartado 8.3.6). El Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor⁴²² prevé en su art. 8 que el Defensor solicite su comparecencia para dar cuenta de sus actividades con relación a un período determinado o a un tema concreto, correspondiendo a la Mesa decidir si se realiza en la Comisión de Régimen Foral o ante la propia Mesa y Junta de Portavoces.

Además de la comparecencia en comisión, se prevé un debate del informe anual en el Pleno. El procedimiento es el que sigue: a) exposición por parte del Defensor por un tiempo máximo de veinte minutos; b) turno de intervenciones de los grupos parlamentarios, de menor a mayor, por un tiempo máximo de quince minutos. Finalizado el debate no cabe la presentación de propuestas de resolución ni votación.

⁴²² Aprobado por Acuerdo de la Mesa de 21 de noviembre de 2005 (BOPN n.º 128, de 5 de diciembre de 2005).

8.3.12. Solicitud de asesoramiento al Consejo Audiovisual y presentación de informes.

Al igual que con el Defensor del Pueblo la reforma del RPN de 2007 ha introducido un nuevo capítulo dedicado al Consejo Audiovisual de Navarra, una institución creada por Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual en Navarra.

A diferencia de la Cámara de Comptos y del Defensor del Pueblo, que forman parte de la Administración Parlamentaria, el Consejo Audiovisual no depende del Parlamento sino que está constituido por sí mismo en Administración independiente. Se define como un ente de Derecho Público, con personalidad jurídica propia, independiente de las Administraciones Públicas, con plena capacidad y autonomía orgánica y funcional para el ejercicio de sus funciones. Estas genéricamente se relacionan, en el ámbito del sector audiovisual en Navarra, con garantizar y promover el respeto a los valores y principios constitucionales, y en especial, la protección del pluralismo, la juventud y la infancia; con garantizar los derechos de los usuarios de la comunicación social, la transparencia en la titularidad de los medios audiovisuales y el cumplimiento de la legislación sobre la producción, programación y publicidad.

El art. 26.1.h) de la Ley Foral antes mencionada encarga específicamente al Consejo Audiovisual *"presentar al Parlamento de Navarra un informe anual en el que exponga su actividad en el período anterior y se evalúe el desarrollo, los problemas y dificultades del sistema audiovisual con especial atención a sus contenidos y, de entre ellos, a los temas que afectan al pluralismo, la educación, infancia, juventud y dignidad de las personas"*.

El art. 206 RPN prevé que una vez recibido el informe anual la Mesa ordene su publicación en el BOPN y convoque a la comisión competente (suele ser la de Economía y Hacienda) para que el Presidente del Consejo Audiovisual comparezca ante ella. El procedimiento es el mismo que para comparencias de los miembros del Gobierno (véase apartado 8.3.6 de este trabajo).

Además de ese informe anual, el Consejo Audiovisual puede remitir otros informes extraordinarios a iniciativa propia o a solicitud de la Junta de Portavoces, de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los parlamentarios, a los que se da la misma tramitación.

8.3.13. Las comisiones de investigación; remisión.

Uno de los mecanismos típicos de control parlamentario sobre el ejecutivo es la creación de comisiones de investigación. Dado que la creación y funcionamiento de éstas ya han sido analizados en el apartado 6.3.6 de este trabajo nos remitimos a lo allí expuesto.

Cabe añadir que las comisiones de investigación como medio de control parlamentario sobre el ejecutivo son generalmente consideradas una institución deficiente y devaluada. Como ya se ha señalado, la realidad en el parlamentarismo racionalizado de hoy (exigencia de mayoría para formar Gobierno, moción de censura constructiva) es que quien controla al Gobierno no es en realidad el Parlamento sino la minoría o las minorías que se encuentran en la oposición⁴²³. La dialéctica política no pasa tanto por la tensión Gobierno/Parlamento que parece deducirse de unos textos normativos lastrados por la teoría tradicional de la separación de poderes como por un enfrentamiento triangular entre a) el ejecutivo, b) las minorías en la oposición que tratan de controlarlo y desgastarlo políticamente, y c) la mayoría que sostiene al Gobierno, aplaude su gestión y hace oposición a las minorías opositoras. Al depender de la mayoría la decisión de crear una comisión de investigación raras veces se aprueba una cuyas conclusiones puedan poner en verdaderos aprietos al ejecutivo⁴²⁴. Y aún si se crea, la exigencia de que también las conclusiones deban ser aprobadas por la mayoría suelen hacerlas perfectamente inocuas. Dentro de este panorama, la eventual eficacia de las comisiones de investigación suele venir únicamente a través de la publicidad que se dé a sus trabajos. Como señala ARÉVALO GUTIÉRREZ⁴²⁵ se trata de un sistema de control que únicamente *“ha tenido cierta eficacia, obviamente, no cabe engañarse, por vía indirecta, es decir, poniendo en juego otros mecanismos extraparlamentarios de conminación, especialmente la presión de la opinión pública por intermedio de los medios de comunicación social”*; y añade que *“la operatividad real en nuestros días de una encuesta parlamentaria, en cuanto palanca crítica de la oposición, radica en el mero hecho de que la investigación se desarrolle o, por decirlo gráficamente, en que se abra el telón en el escenario del teatro parlamentario para que un único espectador, el cuerpo electoral, pueda observar la puesta en escena durante el iter procedimental de los diversos roles de los actores políticos que integran el reparto de la Comisión”*.

Teniendo en cuenta esas circunstancias resulta acertado, como hace MEDINA RUBIO⁴²⁶, considerar que las comisiones de investigación a veces más que un mecanismo de control sobre el ejecutivo constituyen un vehículo de comunicación del Parlamento con la opinión pública. Lo importante de la investigación puede ser en ocasiones no la actuación gubernamental sino el proporcionar información al público sobre el asunto sometido a encuesta. En este sentido, al igual que sucede con otros mecanismos parlamentarios, la investigación puede ser un arma de doble filo utilizada en defensa de sus intereses políticos tanto por la oposición como por la mayoría gubernamental.

⁴²³ Véase Ángel J. SÁNCHEZ NAVARRO, *Control parlamentario y minorías*, Revista de Estudios Políticos n.º 88, abril-junio 1995.

⁴²⁴ Véase Rosario GARCÍA MAHAMUT, *¿El reconocimiento del derecho de la minoría a crear Comisiones de investigación resultaría suficiente para un ejercicio eficaz del control parlamentario?*, Cuadernos de Derecho Público n.º 17, 2002.

⁴²⁵ ARÉVALO GUTIÉRREZ, *Las comisiones...* citada, págs. 134 y 138.

⁴²⁶ Ricardo MEDINA RUBIO, *La función constitucional de las Comisiones parlamentarias de investigación*, Civitas, Madrid, 1994, pág. 78 y siguientes.

A lo anterior cabe añadir que las comisiones de investigación pueden cumplir una tercera finalidad y es la de ser instrumento de impulso político en la medida en que las conclusiones aprobadas pueden contener, no solamente un juicio sobre la actuación de determinadas autoridades u órganos, sino también propuestas de actuación futura.

8.4. Otras funciones.

Junto a las dos funciones principales de todo Parlamento, la legislativa y la de control del Gobierno, por diversas normas se le atribuyen otras competencias. A destacar la participación del Parlamento en el nombramiento de miembros de diversos organismos públicos. Esta competencia, aunque como señala PAUNER CHULVI⁴²⁷ no forma parte de su misión esencial o de su contenido mínimo, es habitual en las cámaras parlamentarias.

Algunos autores incardinan esta competencia dentro de la función de dirección política⁴²⁸. No obstante, como se verá de inmediato, la tipología de nombramientos en los que interviene el Parlamento de Navarra resulta tan variada (afecta a cargos en el poder ejecutivo pero también en los poderes legislativo y judicial) como para considerar que no en todos los casos estamos en presencia de una función de dirección política. En particular, el nombramiento de miembros del Tribunal Constitucional o del Tribunal Superior de Justicia, del Defensor del Pueblo o del Presidente de la Cámara de Comptos no puede interpretarse como un mecanismo para intentar encauzar la acción política en un determinado sentido teniendo en cuenta el estatus de neutralidad política e independencia de tales cargos. Resulta más adecuado pensar que se atribuye a las cámaras parlamentarias esta competencia, y no a otras instituciones, principalmente como medio de potenciar su legitimación popular⁴²⁹. Dependiendo de las características de los cargos públicos a designar en algunos casos también se pretende trasladar la pluralidad política presente en la respectiva cámara o establecer un mecanismo adicional de control sobre el ejecutivo.

8.4.1. Designación de senadores.

El art. 69.5 de la Constitución dispone, junto a la elección directa de senadores en las circunscripciones provinciales, que *“las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo terri-*

⁴²⁷ Cristina PAUNER CHULVI, *La designación parlamentaria de cargos públicos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003, pág. 39.

⁴²⁸ Así, MARTÍNEZ ELIPE, *Parlamento y Dirección...* citado, págs. 118-119.

⁴²⁹ PAUNER CHULVI, *La designación...* citada, pág. 40 y siguientes.

torio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional”.

Este precepto constitucional es desarrollado en el art. 12 del Amejoramiento del Fuero: *“Compete al Parlamento la designación de los Senadores que pudieran corresponder a Navarra como Comunidad Foral”.* Aunque se utilice el plural en realidad a Navarra sólo le corresponde un senador, toda vez que su población está lejos del millón de habitantes⁴³⁰, al menos mientras no se produzca la reforma constitucional con relación al Senado tan reclamada y anunciada como postergada *ad calendas grecas*. De ahí también que la norma de asegurar la representación proporcional sea de imposible aplicación y se vea sustituida en la práctica por la representación con criterio mayoritario.

El art. 207 RPN ha desarrollado el procedimiento para llevar a cabo esta elección, que corresponde al Pleno del Parlamento. La Mesa de acuerdo con la Junta de Portavoces ha de fijar, conforme a las previsiones constitucionales, el número de senadores que corresponda a Navarra (que, como se ha dicho, es siempre uno) y un plazo para que los grupos parlamentarios propongan candidatos, que deben reunir las condiciones generales para ser elegibles como senadores⁴³¹ y además gocen de la condición política de navarros⁴³². A diferencia de lo que disponen algunos Estatutos de Autonomía no se exige ser miembro del propio Parlamento de Navarra.

Concluido el plazo de presentación la Mesa proclama las candidaturas y convoca el Pleno. La elección se lleva a cabo en una sola votación secreta, por papeletas. Cada parlamentario puede escribir en su papeleta el nombre de uno solo de los candidatos o dejarla en blanco. Resulta elegido el candidato con mayor número de votos (el RPN utiliza el plural y prevé que sean elegidos los candidatos con más votos hasta completar el número de senadores). Los empates se dirimen en favor del candidato del grupo mayor y, en caso de empate, en favor del candidato de mayor edad.

El mandato del senador autonómico en la práctica coincide con la legislatura del Parlamento de Navarra, celebrándose la elección al inicio de la misma⁴³³. Se-

⁴³⁰ Según los datos oficiales elaborados por el Instituto Nacional de Estadística la población de Navarra es de 620.377 habitantes (Real Decreto 2124/2008, de 26 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero de 2008, BOE n.º 312, de 27 de diciembre de 2008).

⁴³¹ Las condiciones generales se regulan en la LOREG: ser elector, es decir, español mayor de edad no comprendido en alguna de las causas de privación del sufragio del art. 3 (condena firme o incapacitación), y no incurrir en alguna de las causas de inelegibilidad de los arts. 6 y 154.

⁴³² La STC n.º 40/1981, de 18 de diciembre, estableció que *“designar a los Senadores de una Comunidad Autónoma en el Senado es un aspecto de la autonomía, dentro del marco de lo establecido por la Constitución”*, y por ello consideró constitucional que mediante ley autonómica, en aquél caso del País Vasco, se añadiera a los requisitos generales como requisito adicional el de ostentar la condición política de vasco. Véase Cristina PAUNER CHULVI, *Los requisitos de elegibilidad de los senadores de designación autonómica*, Revista de las Cortes Generales n.º 41, 1997, donde se pone de manifiesto cómo dicha competencia autonómica se traduce en una regulación heterogénea de los citados requisitos.

gún el RPN el mandato termina: a) el mismo día en que se constituye la cámara que suceda a la que le hubiese elegido; y b) en los supuestos de término de la legislatura del Senado, aunque en este caso tras las elecciones la Mesa confirma el mandato del senador.

8.4.2. Nombramiento del Presidente de la Cámara de Comptos.

La elección del Presidente de la Cámara de Comptos corresponde al Pleno (art. 209 RPN). Cumplido el mandato del anterior, que es de seis años (art. 25 de la Ley Foral 19/1984), la Mesa, oída la Junta de Portavoces, fija el plazo para la presentación de candidatos por los grupos parlamentarios. Concluido el plazo la Mesa proclama los candidatos y convoca la sesión plenaria.

Conforme a la Ley Foral 19/1984 el Presidente debe ser nombrado entre personas en posesión del título de Licenciado en Derecho, en Ciencias Económicas o Empresariales o de Profesor Mercantil. No pueden ser designados quienes hubiesen desempeñado funciones de gestión, inspección o intervención de los ingresos o gastos del sector público durante los dos años anteriores a la fecha de nombramiento. Los parlamentarios pueden ser candidatos pero si son elegidos antes de tomar posesión han de renunciar a su escaño.

La votación se realiza mediante papeletas. Se exige mayoría absoluta en la primera votación y si ningún candidato la alcanza se procede a una segunda votación en la que son candidatos los dos que hayan obtenido mayor número de votos. En la segunda votación resulta elegido el candidato más votado, o si sólo hay uno si obtiene mayoría simple.

⁴³³ Según la STC n.º 76/1989, de 27 de abril, "la Constitución, por el carácter de representación territorial que en términos generales otorga al Senado y por la propia especificidad de esta categoría de Senadores designados por las Comunidades Autónomas, confiere a los Estatutos de Autonomía un margen para precisar alguna condición conectada con el carácter propio de dicha designación, dentro del respeto del mínimo fijado por el art. 70.1 C. E. y, como ya ha tenido ocasión de manifestar este Tribunal (STC 40/1981, fundamento jurídico 3 b), nada impide «que las Comunidades Autónomas puedan optar, dentro del margen de autonomía a que antes hemos hecho referencia e independientemente de que sus Senadores deban o no ser miembros de las respectivas Asambleas legislativas, entre la vinculación del mandato senatorial con la legislatura de la Asamblea legislativa (Estatuto catalán y Ley vasca 4/1981) o con la legislatura del Senado (Estatuto gallego)», ambas previsiones, en ausencia de una regulación constitucional sistemática, son constitucionalmente admisibles. Esta sentencia fue dictada a la vista de los tres Estatutos de Autonomía vigentes en el momento: los de Cataluña y País Vasco -que optaron por la primera solución- y el de Galicia -que se decidió por la segunda-. Esta inicial apreciación del Tribunal Constitucional ha sido corroborada con posterioridad a medida que se han ido publicando los Estatutos de Autonomía del resto de las Comunidades Autónomas. Así, como minuciosamente analiza el Ministerio Fiscal en su escrito de alegaciones distintos Estatutos de Autonomía han optado por vincular el mandato de los Senadores designados por la respectiva Comunidad Autónoma a la legislatura de las Cortes Generales -los de Cantabria, Rioja, Castilla-La Mancha y Canarias-. Por el contrario, otros Estatutos han seguido el modelo del País Vasco, expresando que el mandato de los Senadores estará ligado a la legislatura autonómica, o bien vinculando la designación a la condición de Diputación regional -Estatutos de Autonomía de Andalucía, Cataluña y Baleares-. En fin, existen Comunidades Autónomas que al aprobar leyes especiales reguladoras del procedimiento de designación de Senadores han establecido la misma vinculación con la legislatura autonómica -País Vasco, Cantabria, Asturias, Murcia y Aragón-".

8.4.3. Nombramiento del Defensor del Pueblo.

La elección del Defensor del Pueblo se rige por el art. 2 de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, que regula dicha institución. Se establece que es elegido por el Parlamento para un periodo de seis años. La Comisión de Régimen Foral ha de proponer por mayoría de tres quintos un candidato; puede ser elegida cualquier persona en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos y que goce de la condición política navarra.

Tras la designación del candidato se convoca sesión plenaria en término no inferior a quince días y se procede a la elección para la cual se requiere el voto favorable de las tres quintas partes de los miembros del Parlamento en votación secreta mediante papeletas. De no conseguir el candidato esa mayoría se deben tramitar sucesivas candidaturas, disponiendo la Comisión de Régimen Foral el plazo de un mes para formularlas. Una vez designado el Defensor tomará posesión de su cargo ante la Mesa del Parlamento.

Para la elección del primer Defensor se aprobaron unas normas por la Mesa en desarrollo de las citadas disposiciones legales⁴³⁴. La presentación de candidatos en el plazo establecido al efecto se efectuaba por los grupos parlamentarios en escrito dirigido a la Mesa acompañado de la declaración de aceptación y la acreditación de los requisitos exigidos. La Mesa calificaba las candidaturas y convocaba la Comisión de Régimen Foral para que eligiera al candidato, pasando la propuesta al Pleno para que efectuara la elección en sesión extraordinaria celebrada transcurridos más de quince días desde la sesión en comisión. La votación era secreta por papeletas en las que se podría poner "sí", "no" o "abstención", o dejarla en blanco.

Esta regulación fue modificada mediante Ley Foral 3/2005, de 7 de marzo. Se sustituyó el sistema de elección que pasó a realizarse directamente en el Pleno y por mayoría absoluta. Con arreglo a esa redacción se produjo en 2007 la elección del segundo Defensor del Pueblo. Posteriormente, por Ley Foral 3/2008, de 21 de febrero, se volvió a la redacción original que es la vigente en la actualidad.

El art. 210 RPN, añadido en la reforma de 2007, se remite a la Ley Foral en cuanto al sistema de elección pero precisa que la Mesa, oída la Junta de Portavoces, fija el plazo para presentar candidatos por los grupos parlamentarios, proclama los candidatos y convoca el Pleno donde ha de ser elegido. Este precepto fue redactado cuando la elección correspondía directamente al Pleno por mayoría absoluta, sin intervención de la Comisión de Régimen Foral. Habiendo sido restablecido el sistema original habrá que interpretarlo en el sentido de que las candidaturas formuladas por los grupos se debaten en la Comisión de Régimen Foral, y al Pleno únicamente llega el candidato que haya obtenido la mayoría de tres quintos en esta.

⁴³⁴ Acuerdo de la Mesa de 6 de noviembre de 2000 (BOPN n.º 97, de 13 de noviembre de 2000).

8.4.4. Otros nombramientos.

Junto a los nombramientos analizados en los apartados anteriores, cuyo procedimiento está regulado expresamente en el RPN, existen otros nombramientos o propuestas de nombramiento que realiza el Parlamento de Navarra y que están previstos en diversas normas. En todos estos casos será de aplicación, además de su regulación específica, la norma general contenida en el art. 101 RPN, esto es, que la elección se hace mediante votación secreta por papeletas con llamamiento nominal de los parlamentarios en el órgano correspondiente, sea el Pleno o una comisión. Habitualmente y según las normas que aprueba la Mesa cada parlamentario puede votar a tantos candidatos como puestos a cubrir existan, lo que permite a la mayoría gubernamental obtener la elección de sus candidatos sin que se reserve a las minorías la posibilidad de obtener una parte proporcional de los cargos a elegir.

A. Magistrados del Tribunal Constitucional.

La Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, ha modificado la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Entre otros extremos, el art. 16 LOTC ha introducido la novedad de que los cuatro magistrados (de entre los doce que lo forman) que deben ser propuestos por el Senado con mayoría de tres quintos para su nombramiento por el Rey (art. 159 de la Constitución) serán elegidos de entre los candidatos presentados por las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas en los términos que determine el Reglamento de la cámara⁴³⁵.

Consecuentemente con la redacción actual de la LOTC el Reglamento del Senado fue modificado, añadiendo un apartado 7 a su art. 184, por acuerdo de 21 de noviembre de 2007 del Pleno de esa cámara⁴³⁶. Dicho precepto dispone lo que sigue.

⁴³⁵ Esta reforma fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad promovido por 68 diputados del Grupo Popular del Congreso que fue resuelto por STC n.º 49/2008, de 9 de abril, que desestimó el recurso. En lo que aquí interesa, afirma lo siguiente: "En la medida, en efecto, en que la regulación recurrida se limita a hacer posible la participación de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de una función del Senado, ni se vulnera el principio de representación nacional que se deriva de dicho precepto ni se produce una discriminación respecto del Congreso de los Diputados, Cámara que carece del carácter de representación territorial que define la posición constitucional del Senado (art. 69 CE) y que, como se ha visto, legitima constitucionalmente la participación autonómica en la elección de los Magistrados que le corresponde. Ello también debe llevarnos a rechazar las tachas aducidas por los recurrentes en clave estrictamente territorial. Así, puesto que no se ha alterado el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino que simplemente se hace posible la participación autonómica en una facultad del Senado no puede hablarse de una sustitución del Senado por parte de los Parlamentos autonómicos, ni de una vulneración del art. 81.1 CE por utilizarse la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para otorgar competencias a las Comunidades Autónomas, ni de una ampliación de las competencias de sus Asambleas Legislativas previstas constitucionalmente [arts. 147.2 c) y 152.1 CE]. Y tampoco se ha producido una vulneración del estatuto constitucional de los Senadores protegido por los arts. 23.2 y 67.2 CE. Por un lado, porque dicho estatuto es de configuración legal y, por lo tanto, admite que se regule y limite el ejercicio de sus funciones parlamentarias. Y por otro, porque la regulación impugnada no puede considerarse que vulnera la prohibición constitucional de mandato imperativo al atribuir a los Senadores la facultad de elegir a los Magistrados del Tribunal Constitucional al final de un procedimiento en el que se ha previsto la participación autonómica".

⁴³⁶ Este acuerdo (BOE n.º 284, de 27 de noviembre de 2007) también fue recurrido por 52 senadores del Grupo Popular ante el Tribunal Constitucional. El recurso fue desestimado por Sentencia n.º 101/2008, de 24 de julio.

La elección por el Senado de los cuatro Magistrados del Tribunal Constitucional, cuyo nombramiento ha de proponerse al Rey, según lo previsto en el artículo 159 de la Constitución, seguirá el procedimiento previsto en este Capítulo con las siguientes especialidades:

- a) El Presidente del Senado comunicará a los Presidentes de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas la apertura del plazo para la presentación de las candidaturas. Cada Asamblea Legislativa podrá, en ese plazo, presentar hasta dos candidatos, resultando aplicable lo dispuesto en los apartados 3 y 4 de este artículo⁴³⁷.
- b) La Comisión de Nombramientos elevará al Pleno de la Cámara una propuesta con tantos candidatos como puestos a cubrir, que deberán haber comparecido previamente en la Comisión. Si no se hubieran presentado en plazo candidaturas suficientes, la propuesta que se eleve al Pleno podrá incluir otros candidatos⁴³⁸.

En el momento de redactarse este trabajo este procedimiento se ha puesto en marcha por vez primera, habiéndose concedido un plazo para que las asambleas autonómicas presentaran sus candidatos ante el Senado. El Parlamento de Navarra aprobó, incluso antes de que el Tribunal Constitucional despejara el camino para la aplicación de la LOTC, las normas correspondientes para hacer la propuesta de los dos candidatos que, como máximo, le corresponden⁴³⁹. Se dispone que cada grupo parlamentario pueda presentar ante la Mesa uno o dos candidatos acreditando sus méritos y los requisitos exigibles. Cabe recordar que

⁴³⁷ La citada STC n.º 101/2008, de 24 de julio, hace las siguientes consideraciones: "sobre los Parlamentos autonómicos pesa una primera obligación, consistente en la carga de acreditar que los candidatos presentados cumplen los requisitos exigidos por la Constitución y las leyes para desempeñar el cargo, obligación que trae aparejada la necesidad de exponer los méritos profesionales y demás circunstancias que indiquen, en opinión del proponente, la idoneidad de los candidatos presentados para el puesto (art. 184.3 RS). Asimismo, y de acuerdo con el ya citado art. 184.4 RS, conlleva también la posibilidad de que la Mesa de la Cámara, previa, en su caso, solicitud a la Comisión de Nombramientos de su criterio al respecto, pueda decidir sobre la inadmisión de las candidaturas presentadas si aprecia, en alguno de los candidatos propuestos, el incumplimiento de los requisitos constitucional y legalmente exigibles, inadmisión que determinaría, llegado el caso, la presentación, por los Parlamentos autonómicos, de nuevos candidatos, en el plazo al efecto establecido por la Mesa del Senado, en aplicación de la previsión del art. 184.4 RS, al que expresamente remite el nuevo apartado 7 a) añadido en la Reforma de dicho Reglamento objeto del presente proceso. Por último, obvio es decir que el cumplimiento de los requisitos para poder ser candidato a Magistrado del Tribunal Constitucional, en esta primera fase, relativa a la propuesta de los mismos, no garantiza la elección en la segunda y definitiva fase, correspondiente en exclusiva al Senado, pues esto último dependerá, evidentemente, de la decisión que al respecto adopte el Pleno de la Cámara Alta mediante el voto secreto e individual de sus miembros (art. 186 RS)".

⁴³⁸ La citada STC n.º 101/2008, de 24 de julio, interpreta esta norma en el siguiente sentido: "es a los Senadores que integran la Cámara a los que corresponderá, mediante la correspondiente deliberación y votación en la que se expresa tanto su voluntad colectiva como, en última instancia, la plena libertad en la elección, elegir, mediante una votación secreta en la que los candidatos han de obtener la mayoría cualificada exigida constitucionalmente, a aquellos que estime oportunos, de entre los juristas que aprecien que cumplen las condiciones constitucionalmente establecidas. Por ello, ninguna objeción cabe formular a que la Cámara Alta haya de limitarse, en principio, a elegir, como indica el art. 16.1 LOTC, entre los candidatos previamente presentados por las Asambleas Legislativas autonómicas y en esa forma lo establezca en su Reglamento, pues, en todo caso, interpretado el precepto reglamentario en los términos expresados en la presente Sentencia, se garantiza que la misma pueda cumplir con la dicha función constitucional, eligiendo a otros candidatos posibles surgidos de su propio seno, en el caso de que no resulte posible cubrir todos o alguno de los puestos de Magistrados del Tribunal Constitucional por no obtener la mayoría de tres quintos los presentados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas".

⁴³⁹ Acuerdo de la Mesa de 10 de diciembre de 2007 (BOPN n.º 40, de 17 de diciembre de 2007). Los dos candidatos del Parlamento de Navarra quedaron designados por el Pleno el 25 de septiembre de 2008 (BOPN n.º 83, de 2 de octubre de 2008), sin embargo una vez realizada la propuesta por las asambleas legislativas autonómicas la elección por el Senado se ha visto bloqueada hasta la fecha por falta de acuerdo entre los dos principales grupos parlamentarios.

según el art. 18 LOTC “los miembros del Tribunal Constitucional deberán ser nombrados entre ciudadanos españoles que sean magistrados, fiscales, profesores de universidad, funcionarios públicos o abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional o en activo en la respectiva función”. La designación de los dos candidatos se hace por el Pleno mediante votación secreta por papeletas, cada parlamentario puede escribir dos nombres y son designados los dos candidatos que obtengan mayor número de votos. Los empates se deshacen con sucesivas votaciones entre los candidatos que hubiesen obtenido igual número de votos.

B. Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.

El art. 330.4 de la LOPJ, dentro del capítulo dedicado a provisión de plazas en los Juzgados, Audiencias y Tribunales Superiores de Justicia, dispone lo que sigue.

En las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia, una de cada tres plazas se cubrirá por un jurista de reconocido prestigio con más de 10 años de ejercicio profesional en la Comunidad Autónoma, nombrado a propuesta del Consejo General del Poder Judicial sobre una terna presentada por la Asamblea legislativa; las restantes plazas serán cubiertas por magistrados nombrados a propuesta del Consejo General del Poder Judicial entre los que lleven 10 años en la categoría y en el orden jurisdiccional civil o penal y tengan especiales conocimientos en derecho civil, foral o especial, propio de la Comunidad Autónoma.

En desarrollo de esta previsión el art. 13 de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial dispone que cuando la Sala de lo Civil y Penal tenga dos magistrados, además de su presidente que es el del Tribunal Superior de Justicia, uno de ellos es nombrado conforme al citado art. 330.4, y cuando tenga cuatro serán dos los que se sometan a este procedimiento.

En este caso, pues, al Parlamento de Navarra no le corresponde efectuar el nombramiento sino participar en el mismo proponiendo una terna de candidatos para cada vacante. El procedimiento se pondrá en marcha cuando existan las vacantes que deban proveerse por este turno. No hay disposiciones específicas en el RPN que regulen este procedimiento.

Conforme a la doctrina sentada por el Tribunal Supremo en Sentencia de 29 de mayo de 2006 (RJ 2006/6432) estos nombramientos se realizan a través de un “acto complejo” que se presenta “cuando las voluntades de varios sujetos se funden en orden a una actividad única por su contenido y por su fin”, aunque no es una competencia compartida porque la competencia para proponer el nombramiento es del Consejo General del Poder Judicial. No obstante este órgano debe ejercerla de conformidad con lo previsto en la ley, por lo cual su propuesta debe realizarse entre los candidatos propuestos por la asamblea legislativa correspondiente, estando de este

modo limitada su discrecionalidad. Únicamente podrá rechazar la terna en resolución motivada si el procedimiento seguido para su elaboración no ha sido correcto o si los candidatos incluidos en ella no cumplen los requisitos establecidos, especialmente el de ser juristas de reconocido prestigio⁴⁴⁰, pudiendo solicitar que se formule nueva terna en el caso de que ninguno de los propuestos cumpla los requisitos o que se complete la terna en el supuesto de que tal circunstancia solo concurra en alguno de ellos.

Este procedimiento únicamente se ha utilizado en una ocasión a partir de la entrada en vigor de la Ley de Demarcación y Planta Judicial para proveer las dos vacantes creadas en la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, que tiene cuatro miembros más su Presidente. En aquella ocasión se dictó por el Pleno una Resolución de 6 de marzo de 1989⁴⁴¹ estableciendo a tal efecto las normas sobre la elección de las dos ternas de juristas, elección que correspondía realizar al propio Pleno del Parlamento.

C. Miembros del Consejo Audiovisual de Navarra.

La Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual en Navarra y se crea el Consejo Audiovisual de Navarra, en su art. 23 (en redacción dada por Ley Foral 3/2005, de 7 de marzo) regula la composición de este órgano. Se integra por siete miembros, dos designados por el Gobierno de Navarra y otros cinco elegidos por el Parlamento de Navarra. En este caso es la propia ley la que regula un proceso de elección que permite el reparto de puestos entre mayoría y minorías: *“A tales efectos los Grupos Parlamentarios podrán presentar hasta un máximo de cinco candidatos entre personas de relevantes méritos profesionales en los sectores audiovisual, cultural, universitario y asociativo, que reflejen la pluralidad ideológica presente en la sociedad Navarra, si bien cada Parlamentario Foral podrá votar como máximo a tres de ellas, siendo elegidas las personas que mayor número de votos obtengan. En las renovaciones parciales cada Parlamentario Foral podrá votar como máximo a una persona candidata, siendo elegidas las personas que mayor número de votos obtengan”*. Los candidatos previamente a su elección por el Pleno deben comparecer ante la comisión competente *“en los términos fijados en su Reglamento”* con la finalidad de que los parlamentarios conozcan sus méritos profesionales. Al no existir tales términos reglamentarios se han de aplicar por analogía las normas generales sobre comparecencias (art. 202).

⁴⁴⁰ Afirma el TS que este requisito de ser jurista de reconocido prestigio *“debe ser entendido en el sentido de que tal calificación puede otorgarse a quien no sólo reúne la condición de excelencia desde el punto de vista jurídico, atendida la especialidad de las funciones a desarrollar y de las materias que conocen las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia, sino que además de dicho requisito el reconocimiento de tal condición exige que en la persona del candidato concurren valores constitucionales y cívicos imprescindibles para el ejercicio de la función judicial, valores que constituyen un plus sobre las causas de incapacidad recogidas en el artículo 303 de la Ley Orgánica del Poder Judicial”*.

⁴⁴¹ BOPN n.º 20, de 7 de marzo de 1989.

El mandato es de seis años, aunque cada dos años debe realizarse la renovación parcial de un tercio de los miembros del Consejo.

D. Miembros del Consejo de Navarra.

El art. 4 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, dispone que este órgano consultivo (inspirado en el Consejo de Estado y en los que a su imagen han creado otras Comunidades Autónomas⁴⁴²) está integrado por siete miembros nombrados por el Presidente del Gobierno, cinco a propuesta del Parlamento y dos designados por el Gobierno. En el ejercicio de su cargo son independientes e inamovibles.

El nombramiento debe realizarse entre juristas de reconocido prestigio y experiencia que tengan la condición política navarra por un período de seis años; pueden ser reelegidos.

El procedimiento para la elección fue regulado por normas aprobadas por la Mesa⁴⁴³ en el sentido de que cada grupo parlamentario puede presentar por escrito ante la Mesa tantos candidatos como puestos a cubrir con su aceptación y acreditación de méritos; tras la calificación de los candidatos la Mesa procede a su proclamación. La elección es simultánea por el Pleno mediante votación secreta; cada parlamentario puede incluir tantos nombres como puestos a cubrir, y son elegidos los cinco que obtengan mayor número de votos. Los empates se dirimen en sucesivas votaciones entre los que hubieren obtenido igual número de votos.

E. Miembros del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra.

La Ley Foral 15/2008, de 2 de julio, del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra en sus arts. 9 y 10 dispone que cinco de los diecinueve miembros de dicho órgano serán nombrados por Decreto Foral del Gobierno de Navarra previa designación del Parlamento de Navarra por mayoría absoluta. El Consejo Social se define como "*el órgano colegiado de participación de la sociedad en la universidad y debe ejercer como elemento de interrelación entre las instituciones y la sociedad de Navarra y la Universidad Pública de Navarra*".

El mandato es por un periodo de cuatro años pudiendo ser reelegidos los vocales consecutivamente una sola vez. Cesan, además de por finalización del mandato, renuncia o fallecimiento, por revocación, incompatibilidad y pérdida de la condición o cargo que sea requisito para su elección. Los vocales nombrados por el Parlamento no requieren ser miembros de la cámara, por lo que en su caso no opera esa última causa

⁴⁴² Véase Martín M.^a RÁZQUIN LIZARRAGA, *El Consejo de Navarra*, Revista Jurídica de Navarra n.º 28, julio-diciembre 1999.

⁴⁴³ Acuerdo de la Mesa de 13 de octubre de 1999 (BOPN n.º 12, de 20 de octubre de 1999), modificado por Acuerdo de la Mesa de 27 de diciembre de 2005 (BOPN n.º 1, de 4 de enero de 2006).

de cese aunque sí están sometidos al régimen de incompatibilidades regulado en el art. 14 de la citada Ley Foral⁴⁴⁴.

El proceso de elección no está previsto en el RPN y se rige por las normas aprobadas por la Mesa⁴⁴⁵. Los grupos parlamentarios pueden presentar tantos candidatos como puestos a cubrir entre personas que reúnan los requisitos legales (en realidad no existe otro que el de no estar afectados por las incompatibilidades). La elección tiene lugar en el Pleno mediante votación secreta por papeletas, pudiendo cada parlamentario incluir tantos nombres como puestos a cubrir, esto es, un máximo de cinco nombres. Tras el escrutinio la Mesa proclama elegidos a los cinco candidatos con mayor número de votos siempre que hayan conseguido la mayoría absoluta.

Los empates, en su caso, se dirimen en sucesivas votaciones de desempate entre los candidatos igualados. Asimismo se realizan sucesivas votaciones si no se cubren los puestos con la mayoría exigida. Si transcurren tres votaciones sucesivas sin que se eligieran todos o alguno de los candidatos el procedimiento de elección queda finalizado y se inicia otro nuevo limitado a las vacantes pendientes de designación.

E. Miembros del Consejo Escolar de Navarra.

El Consejo Escolar está definido como órgano superior de consulta, de participación y asesoramiento en la programación de la enseñanza no universitaria. En este caso es la Comisión de Educación la que tiene atribuida la elección, de entre sus componentes, de dos de los treinta y tres miembros del Consejo Escolar (art. 4 de la Ley Foral 12/1997, de 12 de noviembre, reguladora de dicho órgano). El mandato es de cuatro años, aunque los miembros de la Comisión de Educación deberán ser ratificados o sustituidos tras la celebración de elecciones, y en todo caso causan baja en el Consejo Escolar si pierden aquella condición. En la práctica esto significa que el mandato suele coincidir con la legislatura.

La aplicación de las previsiones de la citada Ley Foral se ha hecho mediante la aprobación de normas específicas por la Mesa del Parlamento para cada elección⁴⁴⁶. Los candidatos se presentan por escrito ante la Mesa; lógicamente deben ser miembros de la Comisión de Educación. La votación es secreta por papeletas; cada parlamentario puede escribir tantos nombres como puestos a cubrir, y son elegidos quienes obtengan

⁴⁴⁴ «1. La condición de Vocal del Consejo Social es incompatible con el desempeño, por sí o por persona interpuesta, de cargos directivos en empresas o sociedades que contraten con la Universidad obras, servicios y suministros, así como con la participación superior al 10 por 100 en el capital de las mismas. Esta incompatibilidad no afecta a los contratos suscritos de acuerdo con los apartados 1 y 2 del artículo 83 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

2. Los Vocales del Consejo Social que representen los intereses sociales no podrán pertenecer a la comunidad universitaria».

⁴⁴⁵ Acuerdo de 15 de septiembre de 2008 (BOPN n.º 77, de 16 de septiembre de 2008).

⁴⁴⁶ Las últimas, mediante Acuerdo de la Mesa de 29 de octubre de 2007 (BOPN n.º 24, de 31 de octubre de 2007).

mayor número de votos. En caso de empate se realizan sucesivas votaciones hasta deshacerlo.

G. *Miembros del Consejo Social de Política Territorial.*

El art. 15 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, ha creado el Consejo Social de Política Territorial como “*órgano de la Comunidad Foral, de carácter participativo y deliberante, en materias relacionadas con el territorio*”. Su función es conocer las líneas de actuación que establezca la Administración de la Comunidad Foral en materia de política territorial y emitir informes preceptivos y no vinculantes sobre las disposiciones de carácter general reguladoras de la ordenación del territorio. La ley remite su composición a un decreto foral.

El Decreto Foral 166/2004, de 5 de abril, ha regulado este Consejo estableciendo que dos de sus veintisiete vocales serán designados por la Comisión de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Parlamento de Navarra (actualmente, Comisión de Vivienda y Ordenación del Territorio). La Mesa desarrolla las normas de elección⁴⁴⁷ disponiendo que se lleve a cabo entre los miembros de dicha comisión mediante votación secreta por papeletas; cada parlamentario puede escribir dos nombres y son elegidos los dos que obtengan mayor número de votos; los empates se deshacen con sucesivas votaciones. No está regulada la duración del mandato.

Al igual que sucede con el Consejo Escolar, resulta un tanto anómalo que el Parlamento esté representado en un órgano de carácter consultivo de la Administración de la Comunidad Foral. Supone una cierta confusión de funciones y de desnaturalización de las relaciones ente el Gobierno y el Parlamento, pues se pasa de controlar la actuación del ejecutivo a participar directamente en ella. El sistema de votación posibilita que sean elegidos representantes de la mayoría gubernamental lo que ayuda poco a fomentar el pluralismo de estos órganos y se convierte simplemente en una manera de reforzar la posición del Gobierno en ellos. Añadamos que en el caso del Consejo Social de Política Territorial no ha sido el propio Parlamento ni por Ley Foral ni mediante el RPN, sino el Gobierno de Navarra por Decreto Foral, el que ha decidido sobre la presencia de la cámara y el órgano de la misma que debe designar su representación, lo que casa mal con el principio de autonomía parlamentaria⁴⁴⁸.

⁴⁴⁷ Acuerdo de la Mesa de 13 de octubre de 2008 (BOPN n.º 88, de 14 de octubre de 2008).

⁴⁴⁸ Un caso todavía más extremo se produce con la aprobación por acuerdo de la Mesa de 23 de febrero de 2009 de unas “Normas para la elección de un representante titular y otro suplente del Parlamento de Navarra en el Consejo Internacional de Navarra” (BOPN n.º 13, de 25 de febrero de 2009). Dicho acuerdo se adopta a petición del Director General de Desarrollo Internacional del Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra, cuyas competencias se relacionan sobre todo con el seguimiento de las políticas de la Unión Europea. El citado Consejo Internacional de Navarra es un ente sin existencia oficial, no existe ninguna norma legal o reglamentaria de creación o regulación. El Parlamento ha llegado al punto de designar representantes sobre la base de una simple petición de un órgano administrativo.

H. Miembros del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en Navarra.

La Ley Foral 2/1985, de 4 de marzo, de creación y regulación del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en Navarra dispone en su art. 4 (en redacción dada por Ley Foral 15/1999, de 19 de abril) que dicho organismo está integrado por el mismo número de miembros y en la misma proporción que las comisiones ordinarias del Parlamento de Navarra, que son nombrados por el Presidente del Gobierno de Navarra a propuesta de los grupos parlamentarios (no es necesario que sean miembros de la cámara). Su mandato tiene la misma duración que la legislatura del Parlamento, a su finalización continúan en funciones hasta que los nuevos miembros tomen posesión. Si se produce alguna vacante se cubre a propuesta del mismo grupo que propuso al miembro cesante en el plazo de un mes.

Así pues la propuesta, en este caso, no corresponde a ninguno de los órganos del Parlamento en sentido estricto sino a los grupos parlamentarios. Sí corresponde al Parlamento (habrá que entender que a la Mesa, en virtud de su competencia residual *ex art. 37.1.10.ª RPN*) la apreciación y declaración de la incompatibilidad de los miembros del Consejo Asesor que lleva a su cese. Según el art. 4.5 de la Ley Foral *“la condición de miembros del Consejo Asesor es incompatible con cualquier vinculación directa o indirecta con empresas publicitarias, con empresas de producción de programas filmados, registrados en magnetoscopio o radiofónicos, con casas discográficas o con cualquier clase de entidad relacionada con el suministro y la dotación de material o programas a RTVE o a sus sociedades. También es incompatible con cualquier tipo de relación laboral en activo con RTVE y sus sociedades y con el hecho de prestar cualquier servicio en este ente”*.

I. Miembros de la Junta de Transferencias.

En este caso la propuesta corresponde también, como en el Consejo Asesor aludido en el apartado anterior, a los grupos parlamentarios. La Junta de Transferencias fue creada por Real Decreto 2356/1984, de 19 de diciembre, que estableció las normas reguladoras de la transferencia de servicios estatales a la Comunidad Foral de Navarra en desarrollo de lo previsto en la Disposición Adicional Cuarta del Amejoramiento del Fuero. El art. 2 de dicho Real Decreto dispone que la Junta de Transferencias está presidida por el Ministro de Administración Territorial (hoy Ministro de Política Territorial) y por el Vicepresidente del Gobierno de Navarra e integrada además por ocho representantes de la Administración del Estado y ocho representantes del Gobierno de Navarra que en cualquier momento pueden ser sustituidos en sus cargos.

Las leyes forales de presupuestos tradicionalmente incluyen una disposición con idéntico contenido (la vigente en la actualidad es la Disposición Adicional Cuarta de la Ley Foral 21/2008, de 24 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2009) en cuya virtud en

la representación que corresponde al Gobierno de Navarra están representados todos los grupos parlamentarios que lo hubiesen solicitado o lo soliciten expresamente. Para que la representación del Gobierno de Navarra preste su conformidad a la transferencia de servicios estatales es preciso, en todo caso, el voto favorable de la mayoría de los representantes de los grupos parlamentarios, cada uno de los cuales cuenta a estos efectos con tantos votos como parlamentarios forales integren su respectivo grupo. Es decir, que la composición del Parlamento y la relación entre mayorías y minorías se traslada por este mecanismo al seno de la Junta estableciéndose así un mecanismo adicional de control sobre el ejecutivo.

Las citadas disposiciones han sido desarrolladas por el Gobierno de Navarra al inicio de cada legislatura, inicialmente por un decreto foral y desde la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno, mediante acuerdo⁴⁴⁹, en el sentido de que los grupos parlamentarios que deseen estar representados en la Junta de Transferencias deben solicitarlo mediante escrito en el cual han de designar a sus respectivos representantes, titular y suplente. Al no establecerse ninguna exigencia al respecto no necesariamente deben ser parlamentarios. Una vez recibida la propuesta el Gobierno realiza el nombramiento, completando con miembros del ejecutivo o altos cargos el número establecido. Dado que el número de grupos parlamentarios varía de una legislatura a otra, varía también el número de miembros que proponen y el número de miembros a completar por el Gobierno.

J. Miembros del Consejo General de Caja Navarra

El Parlamento puede proponer el nombramiento de cinco de los treinta miembros del Consejo General de Caja Navarra (art. 11 de los Estatutos de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Navarra aprobados por Resolución del Ministerio de Economía de 5 de febrero de 2004 y Acuerdo del Gobierno de Navarra de 9 de febrero de 2004). Cabe señalar que esta institución se define en el art. 1 de sus Estatutos como sigue:

1. La Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Navarra (en lo sucesivo la Caja) es una institución de crédito de naturaleza fundacional y de carácter benéfico-social bajo el protectorado público del Gobierno de Navarra, que para el desarrollo de sus fines realiza operaciones crediticias, bancarias y financieras en general para las que esté autorizada según la normativa vigente.

⁴⁴⁹ El art. 12 de dicha Ley Foral dispone que "1. Las decisiones del Gobierno de Navarra adoptarán la forma de Decreto Foral Legislativo, de Decreto Foral o de Acuerdo. 2. Revestirán la forma de Decreto Foral Legislativo las decisiones que aprueben las normas previstas en el artículo 21 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. 3. Adoptarán la forma de Decreto Foral las disposiciones generales aprobadas por el Gobierno en uso de su potestad reglamentaria, las concesiones de honores y distinciones que apruebe u otorgue el Gobierno de Navarra y las resoluciones que deban adoptar dicha forma jurídica porque así lo exija alguna disposición legal. 4. En los restantes supuestos, las decisiones del Gobierno de Navarra revestirán la forma de Acuerdo".

2. La Entidad, de duración indefinida y exenta de ánimo de lucro, es la resultante de la fusión por absorción por parte de la Caja de Ahorros de Navarra (fundada por acuerdo de la Excm. Diputación Foral de Navarra en 1921) de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Pamplona (fundada por acuerdo del Excmo. Ayuntamiento de Pamplona en 1872).

La Excm. Diputación Foral de Navarra y el Excmo. Ayuntamiento de Pamplona tendrán a todos los efectos la consideración de Entidades Fundadoras.

La elección debe realizarse *“entre las personas propuestas por los grupos políticos integrantes de la Cámara y según el procedimiento que ésta determine, ponderándose al respecto la formación o experiencia en materias relacionadas con la actividad de la Caja y sin que necesariamente deban ser miembros del Parlamento”*. Deben reunir los requisitos previstos en el art. 16 de los Estatutos⁴⁵⁰ y no estar incurso en las prohibiciones y causas de incompatibilidad establecidas en sus arts. 17 y 18⁴⁵¹. Una vez elegidas por el Parlamento son propuestas al Presidente del Gobierno de Navarra que efectúa el nombramiento y lo comunica al Secretario General de la Caja. El mandato es de cuatro años con posibilidad de reelección; no cabe nombramiento para más de dos mandatos consecutivos sin perjuicio de su ulterior reelección pasados ocho años desde su cese. Este límite no opera para el caso de miembros del Parlamento; ahora bien, éstos cesan si pierden tal condición.

⁴⁵⁰ El art. 16 exige “a) Ser persona física y tener nacionalidad española. b) Ser mayor de edad y no estar incapacitado. c) No estar incurso en las prohibiciones e incompatibilidades que se regulan en los artículos siguientes. d) Estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones que hubiera contraído con la Caja por sí mismo o en representación de otras personas o entidades”.

⁴⁵¹ “Artículo 17º. Prohibiciones. No podrán ser designados Consejeros Generales ni compromisarios por el sector de impositores, los concursados no rehabilitados y quienes hubieran sido condenados a penas que lleven aneja la inhabilitación general o especial para el ejercicio de cargos públicos. Tampoco podrán ser designados quienes hubieran sido sancionados por infracciones graves, conforme a la normativa y régimen sancionador propios que les fueran aplicables, y siempre que hayan sido apreciadas por los tribunales u órganos administrativos competentes. Igualmente no podrán ser candidatos a Consejero General por el sector de empleados aquellos trabajadores que en los tres años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la candidatura hubieran sido sancionados por una falta laboral calificada como muy grave en el Convenio Colectivo de la Caja, y siempre que esta sanción no hubiese sido impugnada ante la jurisdicción social, o, en caso contrario, hubiera sido confirmada, mediante sentencia firme, la existencia de una falta calificada como muy grave.

Artículo 18º. Incompatibilidades con el ejercicio del cargo de Consejero General y con la condición de compromisario por el sector de impositores.

a) Los Consejeros Generales y los compromisarios no podrán estar ligados por contratos de obras, servicios, suministros o trabajos retribuidos por la Caja o por sus Obras Benéfico-Sociales, con excepción de los representantes en el Consejo General de los trabajadores de la Entidad o aquellos Consejeros Generales que, en atención a las circunstancias del caso, sean autorizados por la Comisión de Control para realizar o mantener determinados contratos mercantiles con la Caja o sus Obras Benéfico-Sociales.

Asimismo, los Consejeros Generales no podrán ostentar cualesquiera cargos ejecutivos o directivos o formar parte de la plantilla fija o eventual de cualquier intermediario financiero que pueda entrañar intereses opuestos o competitivos con la Entidad, exceptuándose aquellos intermediarios financieros participados por la propia Entidad, así como aquellos supuestos que en atención a sus circunstancias, sean autorizados por la Comisión de Control. Esta prohibición se extiende a la prestación de servicios estables de asesoramiento propios de los profesionales liberales a dichos intermediarios financieros que impliquen el riesgo de conflictos de interés, salvo autorización de la Comisión de Control.

b) Los Consejeros Generales así como sus cónyuges, ascendientes o descendientes podrán obtener en condiciones normales de mercado, créditos, avales o garantías de la Caja, salvo en los casos, términos y condiciones que establezca la Comisión de Control.

Lo referido en el párrafo anterior será igualmente aplicable a las sociedades en que dichas personas, directa o indirectamente, participen mayoritariamente en el capital, bien aislada o conjuntamente, o en las que desempeñen los cargos de Presidente, Director General o asimilado, salvo que se trate de entidades participadas por la Caja”.

El procedimiento de elección se desarrolla en las normas aprobadas por la Mesa⁴⁵². Cada grupo parlamentario puede presentar tantos candidatos como puestos a cubrir en escrito dirigido a la Mesa; esta califica las candidaturas y procede a su proclamación. La elección se hace en el Pleno por votación secreta con papeletas; cada parlamentario puede escribir tantos nombres como puestos a cubrir. Son elegidos los cinco candidatos con mayor número de votos. Los empates se dirimen en sucesivas votaciones entre los que hayan obtenido igual número de votos.

Se da aquí una situación enormemente anómala y que supone una excepción al principio de autonomía normativa del Parlamento de Navarra derivada de una muy peculiar regulación en cuanto a las competencias de la Comunidad Foral sobre Cajas de Ahorros. En virtud del art. 149.1 de la Constitución corresponde al Estado competencia exclusiva en las materias de "11. Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación del crédito, banca y seguros" y "13. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica". Los Estatutos de Autonomía han atribuido a las Comunidades Autónomas, con mayor o menor detalle, competencia exclusiva sobre las Cajas de Ahorros dentro de los límites marcados por las bases dictadas por el Estado en ejercicio de sus competencias. Estas bases se contienen principalmente en la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro, con arreglo a las cuales las Comunidades Autónomas han ido dictando sus propias leyes en la materia.

En el caso de Navarra el Amejoramiento del Fuero atribuye a la Comunidad Foral en su art. 56.1.f) competencia en materia de "Cajas de Ahorro, sin perjuicio del régimen especial de Convenios en esta materia". Este régimen de convenios no ha tenido nunca una definición ni regulación específica, no es aludido en ninguna norma anterior al Amejoramiento ni en realidad existen tales convenios en cuanto actos o documentos singulares. Alude a una práctica anterior a la Constitución en virtud de la cual los Estatutos de la Caja de Ahorros de Navarra eran aprobados por la Diputación Foral de Navarra y el Ministerio de Economía o Hacienda incluyendo siempre una disposición en el sentido de que su reforma solo podría ser efectuada por acuerdo entre ambos organismos. Se hacía así una excepción a lo regulado con carácter general en cuanto a que la aprobación de los estatutos de las Cajas de Ahorros correspondía al Ministerio, excepción que se justificaba de forma vaga y genérica en base al régimen foral aun cuando ninguna norma preveía expresamente tal excepción. Cuando se aprueba la Ley Foral 7/1987, de 21 de abril, de Órganos rectores de las Cajas de Ahorro de Navarra

⁴⁵² Acuerdo de la Mesa de 17 de marzo de 2008 (BOPN n.º 29, de 28 de marzo de 2008).

en su Disposición Adicional se establece que *“De conformidad con lo establecido en el artículo 56,1,f) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, lo dispuesto en esta Ley Foral no afectará a los convenios existentes en esta materia, ni a su modificación”*.

Con posterioridad a esta Ley Foral se produjo la fusión de la Caja de Ahorros de Navarra y de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Pamplona mediante absorción de la segunda por la primera. Los Estatutos de la nueva entidad fueron aprobados según el descrito régimen *“de convenio”*. Se da así la paradoja de que la Ley Foral no se aplica actualmente a ninguna Caja de Ahorros ya que la única existente con domicilio social en Navarra queda excluida de la misma. Otra paradoja es que esta regulación supone un desapoderamiento del Parlamento de Navarra, que en la práctica se ve imposibilitado a entrar a regular el régimen aplicable a Caja Navarra; se trata de una competencia exclusiva de Navarra de la que curiosamente ha desaparecido la potestad legislativa. Desapoderamiento que se extiende a las Cortes Generales, pues tampoco las leyes que aprueben al respecto (en particular, la Ley 31/1985) rigen en Navarra. Son ambos ejecutivos, el central y el foral, quienes aprueban el *“convenio”* en virtud de una atípica y exorbitante potestad cuasilegislativa que ejercen al margen de las instituciones parlamentarias⁴⁵³. No obstante su insólito carácter este procedimiento ha sido avalado jurisdiccionalmente⁴⁵⁴.

⁴⁵³ A falta de ninguna norma que regule este particular régimen *“de convenio”* el Gobierno de Navarra se ha atribuido *de facto* el protectorado público de Caja Navarra aunque de la Disposición Adicional Tercera del Amejoramiento del Fuero deriva que el mismo corresponde a la Comunidad Foral como sucesora en todos sus derechos y obligaciones de la antigua Diputación Foral; y aunque tampoco ninguna norma establece excepción alguna al respecto tampoco se da aplicación a lo que dispone el art. 26 del Amejoramiento del Fuero en cuanto a que los convenios del Gobierno de Navarra con el Estado necesitan autorización previa del Parlamento, como se ha expuesto en el apartado 8.3.4 de este trabajo.

⁴⁵⁴ El Tribunal Superior de Justicia de Navarra en Sentencia n.º 205/2003, de 26 de febrero (RJCA 2004/25) hace las siguientes consideraciones:

“Se entiende a la vista de los antecedentes históricos anteriores a la LORAFNA, aprobada el 10 de agosto de 1982 que, la Comunidad Foral de Navarra, ejercía plena competencia sobre las Cajas de Ahorros a través de un sistema de convenios en aquellos casos de cajas de ahorros acogidas a dicho régimen especial.

Tal facultad fue reconocida expresamente en la LORAFNA cuyo artículo 56-1º-F) atribuye a Navarra competencia exclusiva en materia de Cajas de Ahorro, sin perjuicio del régimen especial de convenios en esta materia. Así mismo la Ley Foral 7/1987 en su disposición adicional señala que: «De conformidad con lo establecido en el art. 56-1º-F) de la Ley Orgánica 13/1982 de 10 agosto (LORAFNA), lo dispuesto en esta Ley Foral no afectará a los convenios existentes en esta materia, ni a su modificación».

Una interpretación de los referidos textos legales lleva a la Sala a la conclusión de que tanto el legislador Estatal como el legislador Foral han querido excluir del régimen normal de aprobación de los estatutos y del contenido de éstos a aquellas cajas de ahorro radicadas en Navarra, sometidas al régimen especial de convenio.

Habría por tanto dos clases de Cajas de ahorros en Navarra: unas las sometidas a la competencia exclusiva de Navarra por disposición del artículo 56-1º F) de la LORAFNA y a las que les sería de aplicación la legislación básica del Estado en la materia, así como la legislación Foral. Por otro lado cajas de ahorro sometidas al régimen especial de «convenio»; en éstas, sus estatutos deben ser aprobados de forma pactada y consensuada entre el Estado y Navarra con intervención del Ministerio de Hacienda y el Banco de España; éstas no estarían sujetas a tales normas.

SEXTO Ahora procede determinar si la Caja de Ahorros de Navarra está sometida al régimen de «convenio».

La Caja de Ahorros de Navarra fue fundada por la Diputación Foral de Navarra por acuerdo de 29 de agosto de 1929 y se aprobaron sus estatutos. Posteriormente, en el año 1976, se aprobaron unos nuevos estatutos de forma pactada entre el Estado y Navarra. En dichos estatutos se establece y regula el procedimiento para su modificación; dicho procedimiento es el pacto entre el Estado y Navarra.

En lo que interesa a este trabajo, cabe decir que la participación del Parlamento de Navarra en los órganos de Caja Navarra no se regula ni por Ley Foral ni en el RPN. A diferencia de lo que sucede con los demás parlamentos autonómicos, la regulación sobre la elección por parte del Parlamento de Navarra de representantes en los órganos de Caja Navarra se somete a unas disposiciones en cuya aprobación el propio Parlamento no tiene parte alguna ya que son el Gobierno de Navarra y el Ministerio de Economía quienes las aprueban. Añadamos a todo ello el dato, también singular, de que esas normas carecen de publicidad ya que ni los actos de aprobación ni los Estatutos de Caja Navarra son objeto de publicación en ningún diario oficial, por lo cual en buena teoría no parece que puedan vincular a terceros⁴⁵⁵. En suma, en torno a esta elección se producen una serie de hechos que desafían las categorías jurídicas aunque por el momento no han sido objeto de interés por parte de la doctrina jurídica.

8.4.5. Recursos de inconstitucionalidad, conflictos de competencias y recursos de amparo.

En virtud de lo que dispone el art. 36 del Amejoramiento del Fuero, *“en los casos y en la forma establecidos en las leyes, el Parlamento y la Diputación estarán legitimados para suscitar conflictos de competencia y para promover recursos de inconstitucionalidad”*.

La regulación a que se remite dicho precepto es la contenida en la LOTC. Con base en esta norma las posibilidades de actuación del Parlamento de Navarra

Tal régimen fue respetado al dictarse el RD 2290/1977 por el que se dictaban normas sobre los órganos de Gobierno de las Cajas de Ahorro. Así mismo al dictarse la Ley del Estado 31/1985 y la Ley Foral 7/1987 que regulaban los Órganos de Gobierno, composición y sus funciones. Pese a que en dichas normas se establecía un plazo para la adaptación por las Cajas de ahorro de sus estatutos, la Caja de Ahorros de Navarra no los modificó ni tampoco le fue de aplicación el Decreto Foral 131/1987 dictado en ejecución de la Ley Foral 7/1987 sobre la modificación de los órganos de Gobierno de las Cajas de ahorro y su adaptación a la citada Ley Foral.

Por todo lo expuesto la Sala estima que los artículos impugnados por la parte actora no pueden declararse nulos ya que con independencia de que haya una contradicción formal o material con las Leyes citadas 31/85 y 7/1987, éstas no son de aplicación a la Caja de Ahorros de Navarra”.

⁴⁵⁵ Otra cuestión muy debatida que aquí procede solamente dejar apuntada es la naturaleza jurídica de las Cajas de Ahorros, si tienen carácter público (lo que justificaría la presencia en sus órganos de dirección de representantes elegidos directamente por el Parlamento) o privado (lo que haría más discutible tal elección, como cualquier otra presencia en organismos instrumentales del poder ejecutivo por lo que tiene de confusión entre ambos poderes). Véase Juan SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, *De nuevo y hasta cuándo, ¿qué son las Cajas de Ahorros?* (comentario a la STS de 17 de enero de 2006), Revista de Derecho Bancario y Bursátil n.º 103, 2006, pág. 27: *“Las cajas son entidades privadas, al margen de que su historia fundacional esté vinculada con instituciones públicas, sus órganos rectores se hayan convertido en un mero reflejo de los resultados electorales y proyecten una imagen de pleno sometimiento a aquellas instituciones y, finalmente, al margen de que en sus ganancias se imponga la obligatoria aplicación parcial a su obra social. Frente a esas características, la evolución de las cajas apunta a su plena mercantilización, especialmente nítida al hilo de las reformas legislativas de ámbito estatal que, adoptadas en los últimos años, se centran en el tratamiento de las cajas como entidades de crédito y emisoras de valores”*. El acercamiento entre Cajas de Ahorros y banca privada ya era advertido hace años con un expreso título por Luis NAVARRO ELOLA, Juan Francisco FRANCO PUEYO y Lucía Isabel GARCÍA CEBRIÁN, *La banquerización de las Cajas de Ahorros*, Revista Española de Financiación y Contabilidad n.º 67, 1991. No obstante la doctrina también viene señalando la posibilidad de que con arreglo al Derecho comunitario europeo las cajas sean consideradas como empresas públicas; véase Ana Belén CASARES MARCO, *Cuestiones actuales del régimen jurídico-administrativo de las cajas de ahorros españolas*, Pecunia: revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (Universidad de León) n.º 1, 2005.

ante el Tribunal Constitucional son más amplias de lo contemplado expresamente en el Amejoramiento. En su conjunto son las siguientes:

- a) *Recurso de inconstitucionalidad*. Según el art. 32.2 LOTC los órganos colegiados ejecutivos y las asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto, están legitimados para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía. El recurso de inconstitucionalidad se formulará dentro del plazo de tres meses a partir de la publicación.

El art. 212.1 RPN dispone que la interposición del recurso corresponde al Pleno, a propuesta motivada de la Mesa o de la Junta de Portavoces. El debate se remite a lo dispuesto en el art. 89, es decir, a la norma general para debates que no tengan una regulación específica. No obstante, hay que tener en cuenta que la propuesta puede no llegar de ningún grupo parlamentario ni parlamentario individual sino directamente de la Mesa o de la Junta de Portavoces, en cuyo caso no cabría defensa por el autor de la iniciativa sino solamente turnos a favor y en contra de la propuesta.

Por otro lado, en un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno central o el foral, tanto contra normas estatales como navarras, el Parlamento aunque no sea recurrente puede comparecer como interesado. Según el art. 212.2 la Mesa, previo acuerdo de la Junta de Portavoces, puede acordar la comparecencia y personación del Parlamento. El apartado 3 del mismo artículo dispone que en los períodos intersesiones será el Presidente quien la acuerde, dando cuenta a la Mesa en su primera reunión a fin de que decida, previa audiencia de la Junta de Portavoces, sobre su mantenimiento o revocación.

- b) *Cuestión de inconstitucionalidad*. Siempre es suscitada por un órgano judicial, pero cuando sea relativa a una norma aprobada por el Parlamento de Navarra este podrá comparecer como interesado con arreglo a las mismas condiciones expuestas en el párrafo anterior.
- c) *Conflicto de competencias*. Según el art. 59 LOTC se refiere a los conflictos positivos o negativos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas y que opongan al Estado con una o más Comunidades Autónomas o a dos o más Comunidades Autónomas entre sí. En este caso con carácter general son solamente los ejecutivos estatal y autonómicos los que pueden suscitar el procedimiento (art. 60 LOTC), pero en el caso de Navarra parece ampliarse la competencia al Parlamento⁴⁵⁶.

d) *Recurso de amparo*. El Parlamento puede personarse, según dispone el art. 213 RPN, también mediante acuerdo de la Mesa en los recursos de amparo interpuestos contra decisiones o actos sin fuerza de ley emanados de la misma en base al art. 42 LOTC. Se precisa que los actos de la Mesa son firmes cuando frente a los mismos no quepa ningún recurso en la vía parlamentaria, o se hayan agotado éstos. Como ya ha quedado dicho, conforme al art. 37.2 RPN pueden ser recurridos ante la Junta de Portavoces los acuerdos sobre calificación y admisión o inadmisión de escritos y documentos de índole parlamentaria, así como sobre su tramitación y determinación de la comisión competente para su conocimiento. El resto de sus acuerdos no son recurribles en vía parlamentaria, por lo cual solamente podrán impugnarse, en su caso, ante el Tribunal Constitucional invocando la violación de derechos fundamentales.

Según se desprende del art. 82 LOTC, en todos estos procesos el Parlamento actuará representado por el miembro o miembros que designe o por un comisionado nombrado al efecto. El art. 11.4 ROAP establece que corresponde a los Letrados del Parlamento de Navarra la representación y defensa de la cámara ante los órganos judiciales y ante el Tribunal Constitucional.

Cabe señalar que el Parlamento puede ser parte también en procesos ante el Tribunal Constitucional por actos de otros órganos distintos de la Mesa y ante la jurisdicción contencioso-administrativa por los actos de administración, y también ante otras jurisdicciones en asuntos que le afecten, aunque el RPN no contiene ninguna previsión al respecto. Serán de aplicación las normas procesales de la jurisdicción correspondiente y el citado art. 11.4 ROAP. La competencia para adoptar las decisiones que procedan en el seno de la cámara corresponderá a la Mesa en virtud de la atribución residual de competencias (art. 37.1.10.^a RPN).

⁴⁵⁶ Véase Javier OLIVÁN DEL CACHO, *La posición de las asambleas legislativas autonómicas en los conflictos positivos de competencia (Reflexiones sobre una posible ruptura del monopolio de la intervención del ejecutivo en este tipo de procesos constitucionales)*, Revista de las Cortes Generales n.º 47, 1999. La situación es dudosa. La Disposición Transitoria Quinta de la LOTC atribuía esa facultad al Parlamento Foral. A partir de los términos de la STC 94/1985, de 29 de julio ("la transformación en transitoria de la que originariamente fue disposición adicional, al margen de cuál haya sido la intención subjetiva de sus autores, lleva, en todo caso, a asignar dicha disposición un sentido diferente al pretendido por el Gobierno vasco. El de posibilitar la legitimación de la Diputación Foral y del Parlamento de Navarra, bien con anterioridad a la actualización del régimen foral de este territorio, ya que, una vez realizada la actualización, tal legitimación debería entenderse implícitamente derivada de su propia situación jurídico-constitucional, o bien con anterioridad a la hipotética incorporación de Navarra al País Vasco, en el caso de que ésta llegara a realizarse. De lo contrario, dicha legitimación debería haberse sancionado, no en una disposición transitoria, sino en una disposición adicional, que en principio, y a diferencia de aquélla, tiene vocación de vigencia indefinida") parece que a partir de la aprobación del Amejoramiento del Fuero dejara de tener aplicación ese precepto. Con arreglo a lo que dispone el art. 36 del Amejoramiento del Fuero, cabe la duda de si se hace una remisión incondicionada al régimen general de la LOTC, pudiendo el Parlamento de Navarra únicamente comparecer en su caso como parte interesada en los conflictos de competencias, pero no suscitarlos, o si la referencia a que "en los casos y en la forma establecidos en las leyes, el Parlamento y la Diputación estarán legitimados para suscitar conflictos de competencia" debe entenderse literalmente como atribución al Parlamento de Navarra de tal legitimación. No se ha dado el caso y, por lo tanto, el TC no se ha pronunciado al respecto.

8.4.6. Incorporación o separación de Navarra a otra Comunidad Autónoma.

En el apartado 2.3.1 de este trabajo ya se ha hecho referencia a la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución y a su génesis. Procede añadir ahora que la Disposición Adicional Segunda del Amejoramiento del Fuero establece lo siguiente: *“El Parlamento será el órgano foral competente para: a) Ejercer la iniciativa a que se refiere la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución. b) Ejercer, en su caso, la iniciativa para la separación de Navarra de la Comunidad Autónoma a la que se hubiese incorporado”*.

El ejercicio de estas iniciativas por parte del Parlamento no tiene una regulación específica en el RPN. De producirse la iniciativa prevista en la Disposición Transitoria Cuarta para la incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma del País Vasco cabría aplicar a su tramitación las disposiciones generales, es decir, presentación de la propuesta por un grupo parlamentario o parlamentario individual ante la Mesa que decidiría sobre su admisión y la comisión competente para conocer de la misma (art. 37.1.7.ª); debate y aprobación del correspondiente dictamen (art. 52); debate y votación en el Pleno (art. 89), requiriendo la aprobación la mayoría absoluta. Otra posibilidad es que se presentara la iniciativa como moción que pudiera debatirse bien directamente ante el Pleno o en comisión, a solicitud del mocionante⁴⁵⁷.

Las consecuencias de la aprobación de tal iniciativa, que no parece probable, están más detalladas en el Estatuto de Autonomía del País Vasco. Su art. 47 prevé que *“en el caso de que se produjera la hipótesis prevista en la disposición transitoria cuarta de la Constitución, el Congreso y el Senado, en sesión conjunta y siguiendo el procedimiento reglamentario que de común acuerdo determinen, establecerán por mayoría absoluta, qué requisitos de los establecidos en el artículo 46 se aplicarán para la reforma del Estatuto, que deberán en todo caso incluir la aprobación del órgano foral competente, la aprobación mediante ley orgánica, por las Cortes Generales, y el referéndum del conjunto de los territorios afectados”*. Es decir, que aprobada la iniciativa por el Parlamento de Navarra debieran convocarse dos referendos; el primero sólo en Navarra para ratificar la iniciativa; el segundo en el conjunto de los territorios afectados (es decir, en las actuales Comunidad Autónoma del País Vasco y Comunidad Foral de Navarra) para ratificar la aprobación del Estatuto de Autonomía reformado (sobre la cual también debiera pronunciarse previamente el Parlamento de Navarra). Esta segunda consulta está prevista en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre las distintas modalidades de referéndum (art. 10, referéndum para la modificación de Estatutos de Autonomía); en cambio la primera, la prevista en la Disposición Transitoria Cuarta, no aparece. En su caso no habría más remedio que aplicar por analogía y en lo posible las disposiciones de su art. 8 relativas a la ratificación por referéndum de la iniciativa autonómica del art. 151 de la Constitución.

⁴⁵⁷ La única ocasión en que se formuló una iniciativa al respecto, en 1979, fue tramitada como moción al amparo del Reglamento Interino del Parlamento Foral que tampoco contenía una previsión específica sobre esta materia, y tras su debate en la Comisión de Régimen Foral fue sometida a votación y rechazada sin que se diera lugar a más trámites.

En cuanto a la iniciativa de separación de Navarra de la Comunidad Autónoma a la que se hubiese incorporado, se trata de una previsión imposible de ejercitar ya que Navarra no se ha incorporado a ninguna Comunidad Autónoma. En la Constitución, una vez finalizado el proceso autonómico e integradas todas las provincias en alguna Comunidad Autónoma, no está prevista la incorporación de provincias o Comunidades Autónomas a otras Comunidades Autónomas. Contados Estatutos de Autonomía, aparte de lo dispuesto en el del País Vasco y en el Amejoramiento del Fuero en el sentido ya indicado, han hecho alguna previsión al respecto. El de Castilla y León originalmente en sus disposiciones transitorias séptima y octava preveía el procedimiento para incorporar provincias limítrofes, sin decirlo expresamente pensando en las de Cantabria y La Rioja que formaban parte de la antigua región de Castilla la Vieja. Tales disposiciones han quedado derogadas posteriormente mediante la reforma del Estatuto operada por Ley Orgánica 4/2007, de 30 de noviembre. Los estatutos de Cantabria y La Rioja también preveían originalmente en sus arts. 58 y 44, respectivamente, la incorporación a otra comunidad limítrofe a iniciativa de la asamblea autonómica por mayoría de dos tercios, con ratificación de dos tercios de los Ayuntamientos representando la mayoría del censo electoral, aprobación de la Comunidad en la que se integrarían y aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica. Tales previsiones fueron derogadas en sendas reformas estatutarias operadas por Leyes Orgánicas 11/1998, de 30 de diciembre, y 2/1999, de 7 de enero. Así que en la actualidad en el bloque de constitucionalidad la única previsión existente en cuanto a una posible variación del mapa autonómico es la Disposición Transitoria Cuarta⁴⁵⁸.

⁴⁵⁸ A este respecto en Miguel IZU BELLOSO, *Navarra (entre la voluntad y la identidad)*, Revista Vasca de Administración Pública n.º 73, septiembre-diciembre 2005, pág. 181, se señala lo siguiente en relación con una futura reforma del Título VIII de la Constitución: *"Una reforma de este calado podría y debería introducir, además de la enumeración de las comunidades y ciudades autónomas como ha propuesto el Gobierno de Rodríguez Zapatero, uno o varios preceptos dirigidos a que en el futuro se produzca alguna alteración en su número, su denominación o su territorio. La historia, contrariamente a lo que parecen pensar quienes con argumentaciones historicistas quieren consagrar un determinado estado de cosas como si fuera un destino inevitable y eterno, no se detiene. En el llamado "bloque constitucional" existen ya disposiciones que prevén la incorporación de una comunidad, o partes de su territorio, a otra: el Estatuto de Autonomía del País Vasco, además de desarrollar la Disposición Transitoria Cuarta, regula la posible incorporación de enclaves. El Estatuto de Castilla y León regula el procedimiento para la integración de otras comunidades, pensando sin duda en Cantabria o La Rioja, y los estatutos de estas dos comunidades regularon en su redacción primitiva, luego modificada, un procedimiento para la incorporación de la respectiva comunidad a otra limítrofe. La alteración territorial de las comunidades autónomas también es posible indirectamente a través de la regulación que se contiene en el artículo 141.1 de la Constitución: la modificación de los límites provinciales debe hacerse por Ley Orgánica.*

La regulación del procedimiento por el cual puede variar el número o el territorio de las entidades que componen un Estado es algo habitual en el derecho constitucional comparado. Así se hace, por ejemplo, en sistemas federales como los de Estados Unidos (su Constitución prevé la admisión por el Congreso de nuevos estados a la Unión, exigiéndose el consentimiento de las legislaturas de los estados afectados para la creación de nuevos estados dentro de los límites de otros o mediante la reunión de dos o más estados o partes de estados ya existentes), Alemania (su norma fundamental cuenta con un artículo dedicado a "la reestructuración del territorio federal" que debe hacerse mediante una ley federal, previa audiencia de los Länder afectados por la segregación, la incorporación o el cambio de límites, y debe someterse a consulta popular en los mismos) o Suiza (su Constitución prevé la modificación del número y estatus de los cantones bajo el principio de consentimiento del pueblo de los cantones afectados previo a la aprobación por el parlamento federal). Pero también en países de organización regional, como en Italia (se prevé la fusión de regiones existentes o la creación de nuevas regiones mediante ley constitucional, previo referéndum de las poblaciones interesadas), Portugal (su texto constitucional prevé la creación de regiones administrativas mediante ley y previa consulta popular) o Francia (los cambios en las colectividades territoriales pueden someterse a consulta cuando lo disponga la ley)".

En el más que improbable caso de que Navarra se incorporara a la Comunidad Autónoma del País Vasco es obvio que, además de la reforma del Estatuto de Autonomía de esta comunidad, debiera emprenderse la modificación del Amejoramiento del Fuero para adaptarse a la nueva situación, y en esa modificación debiera contemplarse, en su caso, el hipotético procedimiento de separación de Navarra, amén de otras cuestiones como si debiera seguir existiendo el Parlamento de Navarra o cuáles serían sus funciones. Quiere decir esto que la actual y vigente Disposición Adicional Segunda, que debiera ser afectada irremediabilmente por tal modificación, tiene clara vocación de no aplicarse nunca.

8.4.7. *El Parlamento de Navarra y la Unión Europea.*

En la actualidad el Parlamento de Navarra no desempeña ninguna función en relación con la Unión Europea distinta de la obligada transposición de sus directivas en la legislación foral. No obstante, este es un tema muy presente en los últimos años en la doctrina sobre temas parlamentarios⁴⁵⁹.

Es lugar común la afirmación de que el proceso de desarrollo de la Unión Europea viene suponiendo, de un lado, una transferencia de competencias y de poder de decisión desde los Estados hacia las instituciones comunes, que en el caso de España afecta tanto al aparato central del Estado como a las Comunidades Autónomas; y de otro, un cierto déficit democrático o, como señala SANTALÓ I BURRULL, un déficit parlamentario en el sentido de que el protagonismo en la construcción europea ha venido recayendo en los ejecutivos nacionales con escaso control por parte tanto del Parlamento Europeo como de los parlamentos nacionales y con unos procesos de decisión muy alejados de la ciudadanía (alejamiento lindante con el rechazo patente en los fracasos cosechados tanto por la no-nata Constitución para Europa como en el Tratado de Lisboa cuando se han sometido a refrendo popular en algunos países).

Desde los años setenta se viene advirtiendo de la necesidad de dar alguna participación a los parlamentos nacionales en la elaboración del Derecho comunitario europeo. El Tratado de Maastricht de 1992 incluyó una declaración al respecto y otra sobre la creación de una Conferencia de Parlamentos que no ha funcionado, aunque sí lo hace una Conferencia de Presidentes de Parlamentos. El Tratado de Ámsterdam de 1997 incluye un "Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea" con una serie de disposiciones que se incorporan en anexo al Tratado de la Unión Europea y a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas que prevén la recepción de infor-

⁴⁵⁹ Véase, entre otros, Alberto ARCE JANÁRIZ, *Unión Europea y parlamentos regionales*, Parlamento y Constitución. Anuario n.º 1, Toledo, 1997; Eduardo MANCISIDOR ARTARAZ, *Parlamentos autonómicos e integración europea*, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario n.º 6, Valencia, 1998; David ORDÓÑEZ SOLÍS, *Las Cortes Generales y los parlamentos autonómicos en la Unión Europea*, Revista de las Cortes Generales n.º 49, 2000; o Vicenç M. SANTALÓ I BURRULL, *Parlamentos regionales y Unión Europea*, en *Parlamentos y regiones en la construcción de Europa*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Tecnos, Madrid, 2003.

mación por los parlamentos nacionales sobre los trabajos de las instituciones europeas y regula la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Europeos en los Parlamentos de la Unión Europea (COSAC) que venía funcionando desde 1989. El Tratado de Niza de 2001 en su "Declaración sobre el futuro de la Unión" preveía que en el proceso de debate se abordara "la función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea". El frustrado proyecto de Constitución para Europa de 2004 volvía a incluir un "Protocolo sobre la función de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea" en el cual se disponía que las propuestas de actos legislativos europeos dirigidas al Parlamento Europeo y al Consejo se transmitirían directamente a los parlamentos nacionales, los cuales podrían aprobar un dictamen motivado sobre la conformidad de un proyecto de acto legislativo europeo con el principio de subsidiariedad. Asimismo preveía una cooperación interparlamentaria "eficaz y regular" entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales, regulaba de nuevo el papel de la "Conferencia de órganos parlamentarios especializados en asuntos de la Unión" y la organización por ésta de conferencias interparlamentarias. Este protocolo ha sido asimismo recogido en el Tratado de Lisboa de 2007⁴⁶⁰.

En las regiones europeas que cuentan con asambleas legislativas propias, como es el caso de las Comunidades Autónomas españolas, se viene reclamando una consideración análoga a la de los parlamentos nacionales toda vez que sufren los mismos efectos de disminución competencial y limitación de sus decisiones en la medida en que crece el papel de las instituciones europeas. Algo muy perceptible en el caso de Navarra; sus competencias en relación con el régimen económico se vienen viendo cada vez más condicionadas en los últimos años por la aplicación de normas europeas, y en muchas otras materias la existencia de directivas europeas restringe también su potestad legislativa. Sin embargo, por el momento la participación de los parlamentos regionales en la construcción europea es una simple aspiración que no va más allá de las declaraciones políticas. Al silencio de los tratados constitutivos se une el hecho de que las tímidas iniciativas que se han puesto en marcha para dar alguna participación a las Comunidades Autónomas en cuanto a la recepción de información, al debate en conferencias sectoriales y a la integración en las delegaciones españolas ante las instituciones europeas solamente contemplan a los ejecutivos autonómicos, y lo mismo sucede con el único órgano europeo de representación regional, el Comité de las Regiones. El único foro no oficial donde se vienen reuniendo los parlamentos regionales es en la Conferencia de Presidentes de las Asambleas Legislativas Regionales de Europa (CALRE).

En el Tratado de Lisboa se ha incluido otro protocolo, proveniente también del frustrado tratado constitucional, "sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad" en el cual por primera vez se menciona a los parlamentos regionales si bien con un alcance muy limitado. Reza su art. 6 que "todo

⁴⁶⁰ Véase Damià LLUNA TABERNER, *Implicaciones del nuevo tratado para las regiones de la Unión Europea*, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario n.º 19, Valencia, 2007.

Parlamento nacional o toda cámara de uno de estos Parlamentos podrá, en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo en las lenguas oficiales de la Unión, dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas". Es decir, queda en manos de cada Estado miembro otorgar o no algún papel en ese proceso a sus parlamentos regionales, y en todo caso para ello habrá que esperar a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, acontecimiento a día de hoy futuro e incierto.

Los Estatutos de Autonomía que se han reformado en los años 2006-2007 (Comunidad Valenciana, Cataluña, Islas Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León) además de hacer diversas referencias a las políticas de la Unión Europea y ratificar las competencias de las Comunidades Autónomas en cuanto a desarrollo y ejecución del Derecho europeo o a la gestión de fondos europeos, han introducido nuevos títulos o capítulos dedicados específicamente a regular la participación de las instituciones autonómicas en los asuntos relacionados con la Unión Europea. Las principales disposiciones que, con mayor o menor extensión y detalle, se contienen en estos Estatutos se pueden resumir como sigue.

- a) Comisiones bilaterales Comunidad Autónoma-Estado: a estos organismos que se prevén en varios Estatutos como mecanismo de relación permanente se les atribuye, entre otras, la función de realizar el seguimiento de la política europea a efectos de garantizar la participación autonómica en la misma.
- b) Revisión de tratados: las Comunidades Autónomas deben recibir información y tener la posibilidad, a través de sus ejecutivos y parlamentos, de dirigir las observaciones que estimen pertinentes en los procesos de suscripción y ratificación. También se prevé su participación en las delegaciones españolas que participen en la revisión de los tratados.
- c) Participación en la formación de posiciones del Estado: las Comunidades Autónomas deben participar en cuanto afecten a sus propias competencias, de forma bilateral o multilateral en cada caso, y sus posiciones deben ser determinantes cuando se vean afectadas directamente en sus competencias exclusivas. Asimismo deben recibir información sobre las propuestas presentadas ante la Unión Europea a fin de que sus ejecutivos y parlamentos puedan formular observaciones.
- d) Participación en las instituciones europeas: se prevé la participación autonómica en las delegaciones españolas ante la Unión Europea y en la designación de representantes permanentes. Asimismo en algún caso se prevén relaciones del parlamento autonómico con el Parlamento Europeo en ámbito de interés común (Cataluña).

- e) Participación en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad: anticipándose a lo dispuesto en el Tratado de Lisboa se prevé la participación de los parlamentos autonómicos en esos procedimientos.
- f) Acciones ante el Tribunal de Justicia: se prevé el acceso directo de las Comunidades Autónomas o su facultad de instar al Gobierno de España el inicio de acciones en defensa de sus competencias.
- g) Delegaciones autonómicas ante la Unión Europea: se prevé el establecimiento de esas delegaciones, que de hecho vienen funcionando ya, y asimismo en algún caso oficinas de promoción de negocios (Comunidad Valenciana).
- h) Relaciones con regiones europeas: en algún caso se prevé las relaciones de cooperación con otras regiones europeas (Andalucía y Castilla y León); en otro se regula su representación en el Comité de las Regiones (Comunidad Valenciana), y finalmente en otro se prevé la propuesta al Estado para la designación de representantes en dicho Comité (Castilla y León).

Buena parte de estos mecanismos no son sino declaraciones de intenciones hasta que no sean acogidos y desarrollados en unos casos por la normativa de la propia Unión Europea y, en otros, por la legislación estatal. Cuando ese desarrollo se produzca se verá si efectivamente los parlamentos autonómicos asumen las funciones en esta materia de las que hasta el presente han carecido.

En el caso de Navarra, una reforma del Amejoramiento del Fuero podría introducir disposiciones similares a las referidas para, además de potenciar la participación de la Comunidad Foral en la política europea, otorgar algún papel al Parlamento. A falta de esa reforma, por el momento de futuro incierto⁴⁶¹, el Parlamento de Navarra no tiene en la actualidad atribuida ninguna función específica sobre los asuntos relacionados con la Unión Europea. El RPN ni siquiera menciona este asunto. De ahí que cualquier relación lateral con asuntos europeos vendrá, inevitablemente, a través del ejercicio de otras funciones y, en particular, la de control sobre el Gobierno en las actividades que éste desempeñe y estén relacionadas con la Unión Europea. En la práctica se han producido algunos debates sobre la materia con diversos motivos. El Pleno del Parlamento de Navarra el 22 de abril de 2004 aprobó una "Resolución por la que se insta al Gobierno de Navarra y al Gobierno de la nación a incrementar la presencia de nuestra Comunidad en las Instituciones Europeas"⁴⁶², que entre otras cosas afirmaba la voluntad del Parlamento "*de participar en todos los foros de encuentro*

⁴⁶¹ Por acuerdo de la Comisión de Régimen Foral de 6 de noviembre de 2003 (BOPN n.º 20, de 13 de noviembre de 2003) se creó una ponencia para estudiar y valorar propuestas en materia de autogobierno que funcionó durante la VI Legislatura y que finalizó sin conclusiones. El Gobierno de Navarra por Acuerdo de 20 de julio de 2009 ha decidido ejercitar la iniciativa de reforma limitada a que la elección del Parlamento de Navarra en los casos de disolución anticipada sea para un nuevo mandato de cuatro años «sin perjuicio de que se promuevan otras modificaciones que se consideren convenientes», y el 21 de septiembre de 2009 ha nombrado a sus representantes en la comisión negociadora.

⁴⁶² BOPN n.º 39, de 6 de mayo de 2004.

de las regiones europeas, sea a nivel institucional, como en el Comité de las Regiones, o en la configuración de espacios de cooperación interregional". El 14 de febrero de 2005 se celebró en el Pleno un debate monográfico sobre el proyecto de Tratado de Constitución para Europa que iba a ser sometido a referéndum en España.

8.4.8. Defensa del régimen foral.

Para finalizar el repaso de las funciones del Parlamento de Navarra cabe referirse a una función no atribuida de forma expresa pero sí implícita en el Amejoramiento del Fuero. Su art. 24 dispone que *"la Diputación velará especialmente por la defensa de la integridad del régimen foral de Navarra, debiendo dar cuenta al Parlamento de cualquier contrafuero que pudiera producirse"*.

Se trata de una función autoatribuida y desempeñada celosamente primero tanto por las Cortes de Navarra como por la Diputación del Reino y, desde 1841, por la Diputación Foral. No se concreta en facultades o procedimientos específicos, sino que el ahora denominado Gobierno de Navarra tendrá que utilizar todos los que prevé el ordenamiento jurídico eligiendo los que sean adecuados en cada caso. Aunque no se atribuya la misma función al Parlamento el mandato al Gobierno de que le dé cuenta de cualquier contrafuero implica que también se concede a la cámara participación en esa labor. Al igual que el Gobierno a falta de cauces específicos podrá desarrollarla a través de todas las facultades y procedimientos regulados en el Derecho Parlamentario que se han ido analizando a lo largo de este trabajo.

Bibliografía

Bibliografía

- ABELLÁN-GARCÍA GONZÁLEZ, Ángel Manuel: *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*; Tecnos, Madrid, 1992.
- AGUADO RENEDO, César: *Las reformas legislativas para adelantar las elecciones autonómicas. Unas consideraciones críticas*; Revista Española de Derecho Constitucional n.º 33, septiembre-diciembre 1991.
- AGUILÓ I LÚCIA, Lluís: *La expulsión del Grupo Parlamentario*; Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid n.º 4, 2000.
- AHUMADA RUIZ, María Ángeles: *Responsabilidad patrimonial del Estado por las leyes inconstitucionales (o el derecho a no ser perjudicado por una ley inconstitucional)*; Revista Española de Derecho Constitucional n.º 62, mayo-agosto 2001.
- ALBA NAVARRO, Manuel (coord.): *Instituciones de Derecho Parlamentario III. Los sujetos del Derecho Parlamentario*; Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2001.
- ALDEA EGUÍLAZ, Raimundo: *Organismos municipales*, incluido en *Curso de Derecho Foral Navarro, Tomo II, Derecho Público*; Estudio General de Navarra, Pamplona, 1959.
- ALDEA EGUÍLAZ, Raimundo: *Divulgación de los fueros de Navarra*; Pamplona, 1971.
- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y Ángel Luis: *Introducción al Derecho Parlamentario*; Dykinson, Madrid, 2002.
- ALONSO MÁZ, María José: *La fiscalización jurisdiccional de la actividad sin valor de ley de los parlamentos*; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.
- ARANDA ÁLVAREZ, Elviro: *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.
- ARANDA ÁLVAREZ, Elviro: *Claves para entender el concepto y las Fuentes del Derecho Parlamentario*; Revista de las Cortes Generales n.º 66, 2005.
- ARBELOA MURU, Víctor Manuel: *Navarra ante los Estatutos. Introducción documental (1916-1932)*; ELSA, Pamplona, 1978.
- ARCE JANÁRIZ, Alberto: *Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios*; Revista Española de Derecho Constitucional n.º 29, mayo-agosto 1990.
- ARCE JANÁRIZ, Alberto: *Creación, composición y órganos directivos de las comisiones parlamentarias*, en *Las comisiones parlamentarias*, coordinado por Juan Carlos DA SILVA OCHOA; Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1994.
- ARCE JANÁRIZ, Alberto: *El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional*; Revista Española de Derecho Constitucional n.º 41, mayo-agosto 1994.
- ARCE JANÁRIZ, Alberto: *El trámite de admisión de los procedimientos parlamentarios en la jurisprudencia constitucional*; Revista Española de Derecho Constitucional n.º 46, enero-abril 1996.
- ARCE JANÁRIZ, Alberto: *Unión Europea y parlamentos regionales*; Parlamento y Constitución. Anuario n.º 1, Toledo, 1997.

ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso: *Las comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas*; Revista Española de Derecho Constitucional n.º 43, enero-abril 1995.

ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso: *Los reglamentos de los parlamentos autonómicos*; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.

ARJONA SEBASTIÀ, César (estudio preliminar y traducción): *Los votos discrepantes del juez O. W. Holmes*; Iustel, Madrid, 2006.

ARVIZU Y GALARRAGA, Fernando de: *Las Cortes de Navarra en la edad moderna: (estudio desde la perspectiva de la Corona)*, en *Las Cortes de Castilla y León en la Edad Moderna*; Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1989.

ARVIZU Y GALARRAGA, Fernando de: *Las Cortes de Navarra en la Edad Moderna*, en *Jornadas sobre Cortes, Juntas y Parlamentos del Pueblo Vasco. Historia y presente*; Cuadernos de Sección, Derecho 6, Sociedad de Estudios Vascos-Eusko Ikaskuntza, Donostia-San Sebastián, 1988.

AUZMENDI DEL SOLAR, Monserrat: *Constitución, estructura, funcionamiento, disolución y extinción de los grupos parlamentarios*, en ALBA NAVARRO, Manuel (coord.), *Instituciones de Derecho Parlamentario III. Los sujetos del derecho parlamentario*; Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2001.

BAR CENDÓN, Antonio: *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*; Congreso de los Diputados, Madrid, 1989.

BARRAT I ESTEVE, Jordi: *Problemas constitucionales de la determinación de las sedes de las asambleas parlamentarias autonómicas* en Francesc PAU I VALL (coord.), *Parlamento y Justicia constitucional*; Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Aranzadi, Pamplona, 1997.

BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique: *La presidencia del Congreso de los Diputados. Perfil de su actuación constitucional*; Congreso de los Diputados, Madrid, 2003.

BERMEJO GARDE, Moisés: *El control sobre las disposiciones en materia de personal de los órganos de gobierno de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas*; Revista Española de Derecho Administrativo n.º 62, abril-junio 1989.

BERMEJO GARDE, Moisés: *Suspensión de derechos de miembros del Parlamento de Navarra*; Revista Jurídica de Navarra n.º 8, julio-diciembre 1989.

BERMEJO GARDE, Moisés y SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *El Parlamento en la encrucijada*; Revista Jurídica de Navarra n.º 8, julio-diciembre 1989.

BERMEJO GARDE, Moisés y DÍEZ LAGO, Pablo: *Crónica de una década*, en *El Parlamento o Cortes de Navarra*; Servicio de Publicaciones del Parlamento de Navarra, Pamplona, 1989.

BIGLINO CAMPOS, Paloma: *Algunas consideraciones acerca de la eficacia de los actos parlamentarios*; Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid n.º 1, 1999.

CALLE MEZA, Melba Luz: *Tipología de los actos parlamentarios sin valor de Ley y su control constitucional: Relaciones con la Teoría General de los Derechos Fundamentales*; Revista de las Cortes Generales n.º 49, 2000.

CANO BUESO, Juan: *El "derecho de acceso a la documentación" de los diputados en el ordenamiento parlamentario español*; Congreso de los Diputados, Madrid, 1996.

- CASAJÚS GABARI, Gabriel: *La clasificación de los funcionarios públicos (niveles y grados). Derechos y deberes. La carrera administrativa*, en *Derecho de la función pública de Navarra* dirigida por Francisco Javier ENÉRIZ OLAECHEA; Colección Pro Libertate n.º 8, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2005.
- CASARES MARCO, Ana Belén: *Cuestiones actuales del régimen jurídico-administrativo de las cajas de ahorros españolas*; Pecunia: revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (Universidad de León) n.º 1, 2005.
- CATALÀ I BAS, Alexandre H.: *Sobre la extensión y alcance de la inviolabilidad parlamentaria en los parlamentos democráticos del siglo XXI*; Revista de las Cortes Generales n.º 61, 2004.
- CAVERO GÓMEZ, Manuel: *Las facultades de calificación y de admisión a trámite de la Mesa del Parlamento de Navarra en relación con una moción*; Revista de las Cortes Generales n.º 35, 1995.
- CID VILLAGRASA, Blanca: *La Administración Parlamentaria*; Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid n.º 3, 2000.
- CID VILLAGRASA, Blanca: *Origen y evolución de la Administración Parlamentaria*; Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid n.º 5, 2001.
- CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, María del Coro: *Historia de los reglamentos parlamentarios en España, 1810-1936*; Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1985.
- CORONA FERRERO, Jesús M.ª: *El Reglamento Parlamentario: Propuestas de Reforma*; Parlamento de Cantabria, Santander, 2000.
- CUERDA ARNAU, María Luisa y GONZÁLEZ CUSSAC, José Luis: *Aproximación al Derecho penal parlamentario: inviolabilidades*; Cuadernos de Derecho Público n.º 1, 1997.
- DA SILVA OCHOA, Juan Carlos: *El derecho de los Parlamentarios a la documentación*; Revista de las Cortes Generales n.º 19, 1990.
- DA SILVA OCHOA, Juan Carlos (coord.): *Las comisiones parlamentarias*; Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1994.
- DA SILVA OCHOA, Juan Carlos (coord.): *Instituciones de Derecho Parlamentario I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*; Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996.
- DE LA HUCHA CELADOR, Fernando y otros: *Manual de Derecho Financiero de Navarra*; Colección Pro Libertate n.º 14, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2006.
- DE LA IGLESIA CHAMARRO, Asunción: *La reciente reforma del Reglamento de Parlamento de Navarra*; Revista Jurídica de Navarra n.º 43, enero-junio 2007.
- DE LA QUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás: *Responsabilidad del Estado legislador y poder legislativo autonómico*; Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid n.º 3, 2000.
- DE MIGUEL, Roberto: *Comunicación y lealtad parlamentaria*; Editorial Club Universitario, Alicante, 2005.
- DE PABLO CONTRERAS, Pedro: *La actividad de las asambleas legislativas en el tráfico jurídico inmobiliario*; Revista Crítica de Derecho Inmobiliario n.º 573, marzo-abril 1986.

- DE PABLO CONTRERAS, Pedro: *Curso de Derecho Civil Navarro*, Tomo I; EUNSA, Pamplona, 1990.
- DEL BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio: *Origen y fundamento del Régimen Foral de Navarra*; Diputación Foral de Navarra, Pamplona, 1968.
- DEL PINO CARAZO, Ana: *La suspensión de los derechos de los parlamentarios*; Corts. Anuario de Derecho Parlamentario n.º 17, Valencia, 2006.
- DEL RÍO ALDAZ, Ramón: *Las últimas Cortes del Reino de Navarra (1828-1829)*; Haramburu Editor, San Sebastián, 1985.
- DÍEZ LAGO, Pablo y BERMEJO GARDE, Moisés: *Crónica de una década*, en *El Parlamento o Cortes de Navarra*; Servicio de Publicaciones del Parlamento de Navarra, Pamplona, 1989.
- DÍEZ LAGO, Pablo: *El deber de asistencia de los parlamentarios a las sesiones y el derecho al ejercicio del cargo (art. 32.2 C.E.)*; Revista de las Cortes Generales n.º 23, 1991.
- DÍEZ LAGO, Pablo: *El personal del Parlamento de Navarra*, incluido en *Derecho de la función pública de Navarra* dirigido por ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier; Colección Pro Libertate n.º 8, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2005.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María: *La autonomía administrativa de las Cámaras parlamentarias*; Cuadernos de los Studia Albornotiana n.º 2, Zaragoza, 1985.
- DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José: *Autonomía administrativa parlamentaria: las cuestiones relativas al personal parlamentario y su control judicial*; Corts. Anuario de Derecho Parlamentario n.º 16, Valencia, 2005.
- DURÁN ALBA, Juan Fernando: *Teoría general y régimen jurídico de las incompatibilidades parlamentarias en España*; Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.
- ELÍAS MÉNDEZ, Cristina: *La moción de censura en España y Alemania (Estado, Länder y Comunidades Autónomas)*; Congreso de los Diputados, Madrid, 2005.
- EMBED IRUJO, Antonio: *Los Parlamentos territoriales: un estudio sobre el régimen jurídico de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas*; Tecnos, Madrid, 1987.
- ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier (dir.): *Derecho de la función pública de Navarra*; Colección Pro Libertate n.º 8, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2005.
- ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier: *El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra*; Revista Jurídica de Navarra n.º 42, julio-diciembre 2006.
- ESPARZA OROZ, Miguel: *La ilegalización de Batasuna. El nuevo régimen jurídico de los Partidos Políticos*; Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional n.º 12, julio-diciembre 2003.
- ESPARZA OROZ, Miguel: *Análisis jurídico sobre la actual situación de Batasuna y sus perspectivas de concurrencia electoral*; Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional n.º 1, 2007.
- FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón y GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I; decimotercera edición, Thomson-Civitas, Madrid, 2006.
- FERNÁNDEZ FERRERO, Miguel Ángel: *La iniciativa legislativa popular*; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.

- FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa María: *El voto parlamentario*; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.
- FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, Plácido: *La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores: la crisis de los "privilegios" parlamentarios*; Civitas, Madrid, 1990.
- FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, Plácido: *El juez natural de los parlamentarios*; Civitas, Madrid, 2000.
- FIGUEROA LARAUDOGOITIA, Alberto: *La autonomía parlamentaria y control judicial de los actos parlamentarios de sustancia gubernativa o contenido instrumental*, en *Parlamento y Poder Judicial*; Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Tecnos, Madrid, 2007.
- FLORISTÁN IMÍZCOZ, Alfredo: *Yanguas y Miranda y su crítica a las Cortes de Navarra*, en *Jornadas sobre Cortes, Juntas y Parlamentos del Pueblo Vasco. Historia y presente*; Cuadernos de Sección, Derecho 6, Sociedad de Estudios Vascos-Eusko Ikaskuntza, Donostia-San Sebastián, 1988.
- FLORISTÁN IMÍZCOZ, Alfredo: *Honor estamental y merced real. La configuración del Brazo Militar en las Cortes de Navarra, 1512-1528*; revista Príncipe de Viana n.º 234, enero-abril 2005.
- FORTÚN PÉREZ DE CIRIZA, Javier Luis: *Las antiguas Cortes*, en *El Parlamento o Cortes de Navarra*; Servicio de Publicaciones del Parlamento de Navarra, Pamplona, 1989.
- FRANCO PUEYO, Juan Francisco, NAVARRO ELOLA, Luis y GARCÍA CEBRIÁN, Lucía Isabel: *La banquerización de las Cajas de Ahorros*; Revista Española de Financiación y Contabilidad n.º 67, 1991.
- GALÁN VIOQUE, Roberto Rafael: *De la teoría a la realidad de la responsabilidad del Estado legislador*; Revista de Administración Pública n.º 155, mayo-agosto 2001.
- GARCÍA CEBRIÁN, Lucía Isabel, NAVARRO ELOLA, Luis y FRANCO PUEYO, Juan Francisco: *La banquerización de las Cajas de Ahorros*; Revista Española de Financiación y Contabilidad n.º 67, 1991.
- GARCÍA COUSO, Susana: *La participación de las Cortes Generales en los convenios y acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas*; Senado, Madrid, 2004.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón: *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I; decimotercera edición, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2006.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el Derecho español*; Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2007.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, Francisco Javier: *El control parlamentario desde la perspectiva del Gobierno*; Cuadernos de Derecho Público n.º 2, 1997.
- GARCÍA GONZÁLEZ, Javier: *La tutela penal de las asambleas legislativas: los delitos contra las instituciones del Estado*; Corts. Anuario de Derecho Parlamentario n.º 16, Valencia, 2005.
- GARCÍA GUERRERO, José Luis: *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*; Congreso de los Diputados, Madrid, 1996.
- GARCÍA MAHAMUT, Rosario: *Las comisiones parlamentarias de investigación en el derecho constitucional español*; McGraw-Hill, Madrid, 1996.

- GARCÍA MAHAMUT, Rosario: *¿El reconocimiento del derecho de la minoría a crear Comisiones de investigación resultaría suficiente para un ejercicio eficaz del control parlamentario?*; Cuadernos de Derecho Público n.º 17, 2002.
- GARCÍA MARTÍNEZ, M.^a Asunción: *El procedimiento legislativo*; Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.
- GARCÍA MORALES, María Jesús: *La intervención de los Parlamentos en los convenios suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas*; Revista Jurídica de Navarra n.º 14, julio-diciembre 1992.
- GARCÍA MORILLO, Joaquín: *Mitos y realidades del parlamentarismo*; Revista del Centro de Estudios Constitucionales n.º 9, mayo-agosto 1991.
- GARCÍA MORILLO, Joaquín: *El Parlamento en la era global*; Cuadernos de Derecho Público n.º 1, 1997.
- GARCÍA PECHUÁN, Mariano: *Potestad de organización y autonomía reglamentaria de las Cámaras parlamentarias: Un apunte dogmático-histórico sobre la noción de autonomía en el ámbito del Derecho de los órganos constitucionales*; Revista Española de Derecho Constitucional n.º 58, enero-abril 2000.
- GARCÍA PECHUÁN, Mariano: *El derecho de autoorganización parlamentaria en el sistema de fuentes del derecho*; Corts Valencianes, Valencia, 2001.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: *Los Senadores designados por las comunidades autónomas*; Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: *Los actos de la Administración parlamentaria*; Cuadernos de Derecho Público n.º 4, mayo-agosto 1998.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: *La iniciativa legislativa del gobierno*; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: *La iniciativa legislativa en la Constitución española de 1978*; Revista Española de Derecho Constitucional n.º 59, mayo-agosto 2000.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: *Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario*; Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid n.º 13, 2005.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel: *El Estado de partidos*; Alianza Editorial, Madrid, 1986.
- GARRIDO FALLA, Fernando: *Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho administrativo español*; Revista de Administración Pública n.º 87, enero-abril 1982.
- GARRIDO FALLA, Fernando: *Sobre la responsabilidad del Estado legislador*; Revista de Administración Pública n.º 118, enero-abril 1989.
- GARRIDO FALLA, Fernando: *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en la nueva Ley 30/1992 y en la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1992*; Revista Española de Derecho Administrativo n.º 77, enero-marzo 1993.

- GÓMEZ ANTÓN, Francisco: *El Consejo Foral Administrativo de Navarra*; Rialp, Madrid, 1962.
- GÓMEZ BENÍTEZ, José Manuel: *Límites de la disciplina parlamentaria*, en *Instituciones de Derecho Parlamentario V. Derecho Parlamentario Sancionador*; Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005.
- GÓMEZ RIVAS, José Vicente: *La administración parlamentaria española, creación y consolidación*; Congreso de los Diputados, Madrid, 2002.
- GONZÁLEZ CUSSAC, José Luis y CUERDA ARNAU, María Luisa: *Aproximación al Derecho penal parlamentario: inviolabilidades*; Cuadernos de Derecho Público n.º 1, 1997.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco: *Derecho Administrativo Español*, Tomo II; segunda edición, EUNSA, Pamplona, 1994.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco: *Derecho Administrativo Español. El acto y el procedimiento administrativos*, Tomo III; EUNSA, Pamplona, 1997.
- GONZÁLEZ TREVIJANO, Pedro José: *La cuestión de confianza*; McGraw-Hill, Madrid, 1996.
- GORTARI UNANUA, Joaquín: *La transición política en Navarra, 1976-1979*; Gobierno de Navarra, Pamplona, 1995.
- GRANADOS CALERO, Francisco: *Los grupos parlamentarios y su efecto expansivo en el funcionamiento de las cámaras*; Corts. Anuario de Derecho Parlamentario n.º 10, Valencia, 2001.
- GRECIET GARCÍA, Esteban: *Posición constitucional de las Comisiones de investigación y protección de los derechos de los comparecientes*; Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid n.º 10, 2004.
- GUAITA, Aurelio: *La Administración de la Comunidad Foral de Navarra*; Revista Española de Derecho Constitucional n.º 12, septiembre-diciembre 1984.
- GUDE FERNÁNDEZ, Ana: *Las Comisiones parlamentarias de investigación*; Universidad de Santiago, Santiago de Compostela, 2000.
- GUILLÉN LÓPEZ, Enrique: *La continuidad parlamentaria: las Diputaciones Permanentes*; Civitas, Madrid, 2002.
- GUTIÉRREZ VICÉN, Carlos: *La intervención de las Cortes Generales en la celebración de convenios entre Comunidades Autónomas: la aparición de nuevos problemas*; Corts. Anuario de Derecho Parlamentario n.º 9, Valencia, 2000.
- HOBBSAWM, Eric y RANGER, Terence: *La invención de la tradición*, traducción de Omar Rodríguez; Crítica, Barcelona, 2002.
- HUICI GOÑI, María del Puy: *La voz popular en las Cortes de Navarra*; Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid, 1961.
- HUICI GOÑI, María del Puy: *Las Cortes de Navarra durante la Edad Moderna*; Rialp, Madrid, 1963.
- HUICI GOÑI, María del Puy: *Cámara de Comptos de Navarra*; Cámara de Comptos, Pamplona, 1983.
- HUICI GOÑI, María del Puy: *La Cámara de Comptos de Navarra entre 1328-1512: con precedentes desde 1258*; Gobierno de Navarra-Cámara de Comptos, Pamplona, 1988.

- HUICI GOÑI, María del Puy: *La Cámara de Comptos de Navarra en los siglos XVI y XVII*; Torres de Elorz (Navarra), 1996.
- HUICI GOÑI, María del Puy: *La Cámara de Comptos de Navarra entre 1700 y 1836*; Torres de Elorz (Navarra), 1999.
- ITURBE MACH, Andoni: *El grupo mixto y sus problemas*, en ALBA NAVARRO, Manuel (coord.): *Instituciones de Derecho Parlamentario III. Los sujetos del Derecho Parlamentario*; Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2001.
- IZU BELLOSO, Miguel: *Navarra (entre la voluntad y la identidad)*; Revista Vasca de Administración Pública n.º 73, septiembre-diciembre 2005.
- JERÓNIMO SÁNCHEZ-BEATO, Estefanía: *La presidencia de las Cortes en el constitucionalismo histórico español*; Universidad de Almería, Almería, 2004.
- LACARRA, José M.^a: *Historia del Reino de Navarra en la Edad Media*; Caja de Ahorros de Navarra, Pamplona, 1975.
- LARIOS PATERNA, M. Jesús: *Régimen jurídico del cambio del grupo parlamentario en las Cámaras legislativas del Estado español*; Corts. Anuario de Derecho Parlamentario n.º 10, Valencia, 2001.
- LARIOS PATERNA, M.^a Jesús: *Las responsabilidades de los grupos parlamentarios*, en *Instituciones de Derecho Parlamentario V. Derecho Parlamentario Sancionador*; Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005.
- LAVILLA RUBIRA, Juan José: *Las proposiciones de ley remitidas por las Comunidades Autónomas al Congreso de los Diputados*; Revista Española de Derecho Constitucional n.º 28, enero-abril 1990.
- LLUNA TABERNER, Damià: *Implicaciones del nuevo tratado para las regiones de la Unión Europea*; Corts. Anuario de Derecho Parlamentario n.º 19, Valencia, 2007.
- LOPERENA ROTA, Demetrio: *Derecho histórico y régimen local de Navarra*; Gobierno de Navarra, Pamplona, 1988.
- LÓPEZ GUERRA, Luis María: *El control parlamentario como instrumento de las minorías*; Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario n.º 8, Murcia, 1996.
- LÓPEZ NIETO, Lourdes (coord.): *Relaciones entre gobiernos y parlamentos autonómicos*; Senado, Madrid, 2004.
- MANCISIDOR ARTARAZ, Eduardo: *Parlamentos autonómicos e integración europea*; Corts. Anuario de Derecho Parlamentario n.º 6, Valencia, 1998.
- MARCO MARCO, Joaquín: *El reglamento parlamentario en el sistema español de fuentes de derecho*; Cortes Valencianas, Valencia, 2000.
- MARTÍN, José Luis: *Las Cortes medievales*; Alba Libros, Madrid, 2006.
- MARTÍN DUQUE, Ángel: *Génesis del ámbito político-social*, en *El Parlamento o Cortes de Navarra*; Servicio de Publicaciones del Parlamento de Navarra, Pamplona, 1989.
- MARTÍNEZ BELOQUI, María Sagrario: *Génesis del Consejo Administrativo de Navarra (1868-1898)*; revista Príncipe de Viana, Anejo n.º 10 (Primer Congreso General de Historia de Navarra), 1988.

- MARTÍNEZ CORRAL, Juan Antonio: *Asambleas legislativas: autonomía patrimonial y personalidad jurídica*; Corts. Anuario de Derecho Parlamentario n.º 6, Valencia, 1998.
- MARTÍNEZ CORRAL, Juan Antonio: *El control judicial de los actos de administración y gestión del Parlamento*, en *Parlamento y Poder Judicial*; Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Tecnos, Madrid, 2007.
- MARTÍNEZ ELIPE, León: *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*; Aranzadi; Pamplona, 1999.
- MARTÍNEZ ELIPE, León: *Fiscalización política del Gobierno: fiscalización parlamentaria y extraparlamentaria, inspección parlamentaria*; Aranzadi, Pamplona, 2000.
- MARTÍNEZ ELIPE, León: *Parlamento e información: acceso parlamentario a la documentación, audiencias extra-parlamentarias, comparecencias*; Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2002.
- MARTÍNEZ ELIPE, León: *Parlamento y Dirección Política. Impulso y Colaboración Parlamentaria*; Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: *Participación política, autonomía y ley electoral. La ley electoral valenciana*; Corts. Anuario de Derecho Parlamentario n.º 2, Valencia, 1995.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: *La jaula de hierro: la posición del parlamentario en el grupo*; Corts. Anuario de Derecho Parlamentario n.º 10, Valencia, 2001.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: *Privilegio discutido. La inmunidad parlamentaria en el Derecho español*; Senado, Madrid, 2004.
- MASSÓ GARROTE, Marcos Francisco: *Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el Derecho constitucional español*; Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.
- MATÍA PORTILLA, Edmundo: *La insatisfactoria jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las llamadas normas interpretativas y supletorias del reglamento parlamentario*; Corts. Anuario de Derecho Parlamentario n.º 7, Valencia, 1999.
- MEDINA RUBIO, Ricardo: *La función constitucional de las Comisiones parlamentarias de investigación*; Civitas, Madrid, 1994.
- MELLADO PRADO, Pilar: *La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español*; Congreso de los Diputados, Madrid, 1988.
- MIRANDA RUBIO, Francisco: *La guerra de la Independencia en Navarra*; Institución Príncipe de Viana, Pamplona, 1977.
- MIRANDA RUBIO, Francisco: *Adaptación a Navarra del Estatuto Municipal del año 1924*; revista Príncipe de Viana n.º 195, enero-abril 1992.
- MOLERO ALONSO, Diego: *Las interpelaciones parlamentarias*; Congreso de los Diputados, Madrid, 2003.
- MORALES ARROYO, José María: *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*; Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
- MORALES ARROYO, José María: *Un avance en la jurisprudencia constitucional sobre el control de las resoluciones parlamentarias*; Revista Española de Derecho Constitucional n.º 46, enero-abril 1996.

MORALES ARROYO, José María: *Las consecuencias colaterales de la disolución de Batasuna*; Revista Española de Derecho Constitucional n.º 71, mayo-agosto 2004.

NAVARRO ELOLA, Luis, FRANCO PUEYO, Juan Francisco y GARCÍA CEBRIÁN, Lucía Isabel: *La banquerización de las Cajas de Ahorros*; Revista Española de Financiación y Contabilidad n.º 67, 1991.

NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio: *Responsabilidad del Estado legislador y Parlamento*, en *Parlamento y Poder Judicial*; Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Tecnos, Madrid, 2007.

NAVAS CASTILLO, Antonia: *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios sin valor de ley*; Colex, Madrid, 2000.

NAVAS CASTILLO, Florentina: *La función legislativa y de control en comisión parlamentaria: Comisiones de Investigación y comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena*; Colex, Madrid, 2000.

OLIVÁN DEL CACHO, Javier: *La posición de las asambleas legislativas autonómicas en los conflictos positivos de competencia (Reflexiones sobre una posible ruptura del monopolio de la intervención del ejecutivo en este tipo de procesos constitucionales)*; Revista de las Cortes Generales n.º 47, 1999.

OLLER I SALA, M. Dolors: *Reglamento parlamentario y sistema político en España: los reglamentos parlamentarios históricos (1810-1934)*; Universidad de Barcelona, Barcelona, 1987.

OÑATE RUBALCABA, Pablo: *Organización y funcionamiento de los parlamentos Autonómicos*; Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

ORDÓÑEZ SOLÍS, David: *Responsabilidad del Estado, Comunidades Autónomas y Derecho comunitario europeo*; Cuadernos de Derecho Público n.º 6, 1999.

ORDÓÑEZ SOLÍS, David: *Las Cortes Generales y los parlamentos autonómicos en la Unión Europea*; Revista de las Cortes Generales n.º 49, 2000.

ORDOQUI URDACI, Luis, SANCHO REBULLIDA, Francisco de Asís y ZUFÍA URRIZALQUI, Mariano: *Notas sobre la delimitación de competencias entre la Cámara de Comptos de Navarra y el Tribunal de Cuentas de España, en materia de fiscalización y control de las cuentas del sector público de la Comunidad Foral*; Revista Jurídica de Navarra n.º 1, enero-junio 1986.

ORDOQUI URDACI, Luis: *El control de los fondos públicos parlamentarios por los Tribunales de Cuentas. Referencia a la Cámara de Comptos de Navarra*; Revista Jurídica de Navarra n.º 2, julio-diciembre 1986.

OSTOLAZA ELIZONDO, María Isabel: *Las Cortes de Navarra en la etapa de los Austrias (s. XVI-XVII)*; Servicio de Publicaciones del Parlamento de Navarra, Pamplona, 2004.

PAU I VALL, Francesc (coord.): *Parlamento y Justicia constitucional*; Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Aranzadi, Pamplona, 1997.

PAUNER CHULVI, Cristina: *Los requisitos de elegibilidad de los senadores de designación autonómica*; Revista de las Cortes Generales n.º 41, 1997.

PAUNER CHULVI, Cristina: *La designación parlamentaria de cargos públicos*; Congreso de los Diputados, Madrid, 2003.

- PÉREZ CALVO, Alberto: *La Disposición Transitoria cuarta de la Constitución*; Revista Jurídica de Navarra n.º 1, enero-junio 1986.
- PÉREZ CALVO, Alberto: *Asunción en la práctica de competencias legislativas por las Asambleas Autonómicas*; Revista Jurídica de Navarra n.º 4, julio-diciembre 1987.
- PÉREZ CALVO, Alberto y RÁZQUIN LIZARRAGA, Martín M.ª: *Manual de Derecho Público de Navarra*, 3.ª edición; Gobierno de Navarra, Pamplona, 2007.
- PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás: *Los grupos parlamentarios*; Tecnos, Madrid, 1989.
- PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás: *Hacia una teoría de los actos parlamentarios*; Revista de Derecho Político n.º 9, 1981.
- PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás: *Grupos parlamentarios: pronunciamientos recientes (jurisprudenciales y políticos) al respecto*; Corts. Anuario de Derecho Parlamentario n.º 10, Valencia, 2001.
- PERIS RIERA, Jaime Miguel: *Prerrogativas parlamentarias y parlamentos autónomos: consideraciones legales y doctrinales*; Colegio de Abogados, Valencia, 1988.
- PITKIN, Hanna Fenichel; *El concepto de representación*, traducción de Ricardo Montoro; Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- PULIDO QUECEDO, Manuel: *El control contencioso-administrativo de los actos sin valor de ley de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas*; Revista Española de Derecho Administrativo n.º 43, julio-septiembre 1984.
- PULIDO QUECEDO, Manuel: *El Parlamento Foral*, en *El Parlamento o Cortes de Navarra*; Servicio de Publicaciones del Parlamento de Navarra, Pamplona, 1989.
- PULIDO QUECEDO, Manuel: *El Parlamento Foral*; Revista Jurídica de Navarra n.º 10, julio-diciembre 1990.
- PUNSET BLANCO, Ramón: *Estudios Parlamentarios*; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.
- QUINTANA LÓPEZ, Tomás: *La responsabilidad del Estado legislador*; Revista de Administración Pública n.º 135, septiembre-diciembre 1994.
- RALLO LOMBARTE, Artemi: *La iniciativa legislativa de los entes locales (balance sobre la participación de los entes locales en la formación de la ley autonómica)*; Parlamento y Constitución. Anuario n.º 3, Toledo, 1999.
- RÁZQUIN LIZARRAGA, José Antonio: *Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero*; Gobierno de Navarra, Pamplona, 1989.
- RÁZQUIN LIZARRAGA, Martín M.ª: *El Parlamento de Navarra, estructura y funciones*, en *El Parlamento o Cortes de Navarra*; Servicio de Publicaciones del Parlamento de Navarra, Pamplona, 1989.
- RÁZQUIN LIZARRAGA, Martín M.ª: *Las Instituciones de Navarra en la época contemporánea: Aspectos estructural-organizativos y fiscales*; Revista Jurídica de Navarra n.º 12, julio-diciembre 1991.
- RÁZQUIN LIZARRAGA, Martín M.ª: *Actos relativos al estatuto de los parlamentarios y de autoorganización*, en Fernando SAINZ MORENO (coord.), *Instituciones de Derecho Parlamentario II. Los actos del Parlamento*; Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1999.

- RÁZQUIN LIZARRAGA, Martín M.^a: *El Consejo de Navarra*; Revista Jurídica de Navarra n.º 28, julio-diciembre 1999.
- RÁZQUIN LIZARRAGA, Martín M.^a: *El régimen electoral de Navarra*; Cuadernos de Derecho Público n.º 22-23, 2004.
- REBOLLO DELGADO, Lucrecio: *La junta de portavoces*; UNED, Madrid, 1998.
- REDONDO GARCÍA, Ana M.^a del Carmen: *El derecho de enmienda en los procesos legislativos de las Cortes Generales*; Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.
- REQUEJO RODRÍGUEZ, Paloma: *Democracia parlamentaria y principio minoritario. La protección constitucional de las minorías parlamentarias*; Ariel, Barcelona, 2000.
- RIDAURA MARTÍNEZ, Josefa: *La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre grupos parlamentarios*; Corts. Anuario de Derecho Parlamentario n.º 10, Valencia, 2001.
- RODRÍGUEZ GARRAZA, Rodrigo: *Navarra de Reino a provincia*; EUNSA, Pamplona, 1968.
- RUIZ ROBLEDO, Agustín: *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*; Revista Española de Derecho Constitucional n.º 43, enero-abril 1995.
- SAINZ MORENO, Fernando (coord.): *Instituciones de Derecho Parlamentario II. Los actos del Parlamento*; Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1999.
- SAIZ ARNÁIZ, Alejandro: *Los grupos parlamentarios*; Congreso de los Diputados, Madrid, 1989.
- SALAZAR BENÍTEZ, Octavio: *La dudosa constitucionalidad de las limitaciones del derecho de sufragio pasivo previstas por L.O. 6/2002, de partidos políticos. Comentarios a las SSTs de 3 de mayo y a la STC 85/2003, de 8 de mayo*; Revista de Estudios Políticos n.º 122, octubre-diciembre 2003.
- SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, Juan: *De nuevo y hasta cuándo, ¿qué son las Cajas de Ahorros? (comentario a la STS de 17 de enero de 2006)*; Revista de Derecho Bancario y Bursátil n.º 103, 2006.
- SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J.: *Control parlamentario y minorías*; Revista de Estudios Políticos n.º 88, abril-junio 1995.
- SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J.: *Representación nacional y grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados*; Cuadernos de Pensamiento Político n.º 12, octubre-diciembre 2006.
- SÁNCHEZ-OSTIZ GUTIÉRREZ, Pablo: *Principio de legalidad penal y normas de los Territorios Históricos*; Revista Jurídica de Navarra n.º 18, julio-diciembre 1994.
- SANCHO REBULLIDA, Francisco de Asís, ZUFÍA URRIZALQUI, Mariano y ORDOQUI URDACI, Luis: *Notas sobre la delimitación de competencias entre la Cámara de Comptos de Navarra y el Tribunal de Cuentas de España, en materia de fiscalización y control de las cuentas del sector público de la Comunidad Foral*; Revista Jurídica de Navarra n.º 1, enero-junio 1986.
- SANTALÓ I BURRULL, Vicenç M.: *Parlamentos regionales y Unión Europea, en Parlamentos y regiones en la construcción de Europa*; Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Tecnos, Madrid, 2003.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas*; Revista de Derecho Político n.º 9, 1981.

- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Las ponencias como instrumento del trabajo parlamentario*; Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario n.º 6, Murcia, 1994.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando y BERMEJO GARDE, Moisés: *El Parlamento en la encrucijada*; Revista Jurídica de Navarra n.º 8, julio-diciembre 1989.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *Derecho parlamentario español*; Espasa-Calpe, Madrid, 1990.
- SANZ PÉREZ, Ángel Luis: *La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Una aproximación al proceso de juridificación de los grupos parlamentarios*; Corts. Anuario de Derecho Parlamentario n.º 10, Valencia, 2001.
- SANZ PÉREZ, Ángel Luis y VILLACORTA MANCEBO, Luis: *La costumbre, el uso y otras fuentes no escritas en el Derecho Parlamentario*; Corts. Anuario de Derecho Parlamentario n.º 17, Valencia, 2006.
- SERRANO RUIZ, Esther: *Los funcionarios de la Administración parlamentaria en España*; Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid n.º 15, 2006.
- SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique: *El estatuto de los parlamentarios de las Comunidades Autónomas*; Senado, Madrid, 2001.
- TAJADURA TEJADA, Javier: *El artículo 145 de la Constitución española: los convenios y acuerdos de cooperación entre las CC.AA.*; Revista Jurídica de Navarra n.º 21, enero-junio 1996.
- TAJADURA TEJADA, Javier: *Cortes Generales y cooperación interautonómica*; Revista de las Cortes Generales n.º 48, 1999.
- TERRÓN MONTERO, Javier: *La crisis de un paradigma dominante: nuevas perspectivas del Derecho Parlamentario*; Corts. Anuario de Derecho Parlamentario n.º 7, Valencia, 1999.
- TORRES BONET, María: *Las Comisiones de Investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno*; Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.
- TORRES DEL MORAL, Antonio: *Los grupos parlamentarios*; Revista de Derecho Político n.º 9, 1981.
- TORRES MURO, Ignacio: *La disciplina parlamentaria: una introducción*, en *Instituciones de Derecho Parlamentario V. Derecho Parlamentario Sancionador*; Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005.
- TUDELA ARANDA, José: *La función parlamentaria de información política*, en *Parlamento y comunicación (nuevos retos)*; Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Tecnos, Madrid, 2005.
- VARIOS AUTORES: *Informe de la comisión de expertos sobre autonomías*; Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
- VARIOS AUTORES: *Jornadas sobre Cortes, Juntas y Parlamentos del Pueblo Vasco. Historia y presente*; Cuadernos de Sección, Derecho 6, Sociedad de Estudios Vascos-Eusko Ikaskuntza, Donostia-San Sebastián, 1988.
- VARIOS AUTORES: *El Parlamento Foral de Navarra*; Servicio de Publicaciones del Parlamento de Navarra, Pamplona, 2004.
- VARIOS AUTORES: *Instituciones de Derecho Parlamentario I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*; Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996.

VARIOS AUTORES: *Instituciones de Derecho Parlamentario II. Los actos del Parlamento*; Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1999.

VARIOS AUTORES: *Instituciones de Derecho Parlamentario III. Los sujetos del Derecho Parlamentario*; Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2001.

VARIOS AUTORES: *Instituciones de Derecho Parlamentario IV. El Parlamento en el tiempo*; Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2003.

VARIOS AUTORES: *Instituciones de Derecho Parlamentario V. Derecho Parlamentario Sancionador*; Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005.

VÁZQUEZ DE PRADA, Valentín (dir.): *Las Cortes de Navarra desde su incorporación a la Corona de Castilla. Tres siglos de actividad legislativa*; EUNSA, Pamplona, 1993.

VÍBORAS JIMÉNEZ, José Antonio: *Los Grupos Parlamentarios. Reflexiones sobre su regulación en España y propuestas de reforma*, incluido en *El Reglamento Parlamentario. Propuestas de reforma*; Parlamento de Cantabria, Santander, 2000.

VILA RAMOS, Beatriz: *Los sistemas de comisiones parlamentarias*; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004.

VILLACORTA MANCEBO, Luis y SANZ PÉREZ, Ángel Luis: *La costumbre, el uso y otras fuentes no escritas en el Derecho Parlamentario*; Corts. Anuario de Derecho Parlamentario n.º 17, Valencia, 2006.

VINTRÓ CASTELLS, Joan: *La investidura parlamentaria del Gobierno: perspectiva comparada y Constitución española*; Congreso de los Diputados, Madrid, 2007.

VIRGALA FORURIA, Eduardo: *La moción de censura en la Constitución de 1978*; Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

VIRGALA FORURIA, Eduardo: *De nuevo sobre los Decretos Legislativos (A propósito de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa)*; Revista Española de Derecho Constitucional n.º 56, mayo-agosto 1999.

YANGUAS Y MIRANDA, José: *La Contragerigonza*; Diputación Foral de Navarra, Pamplona, 1968 (la edición original es de 1833).

ZUAZNAVAR, José María: *Ensayo histórico-crítico sobre la legislación de Navarra*; Diputación Foral de Navarra, Pamplona, 1966 (la edición original es de 1827).

ZUFÍA URRIZALQUI, Mariano, SANCHO REBULLIDA, Francisco de Asís y ORDOQUI URDACI, Luis: *Notas sobre la delimitación de competencias entre la Cámara de Comptos de Navarra y el Tribunal de Cuentas de España, en materia de fiscalización y control de las cuentas del sector público de la Comunidad Foral*; Revista Jurídica de Navarra n.º 1, enero-junio 1986.

