

# LA REFORMA DEL AMEJORAMIENTO DEL FUERO DE NAVARRA EN EL CONTEXTO DE LAS «REVISIONES» ESTATUTARIAS. LA LO 7/2010, DE 27 DE OCTUBRE (\*)

ASUNCIÓN DE LA IGLESIA CHAMARRO

1. INTRODUCCIÓN.—2. LA LEY ORGÁNICA 7/2010, DE 27 DE OCTUBRE, Y EL LIMITADO ALCANCE DE LA REFORMA DEL AMEJORAMIENTO DEL FUERO APROBADA EN 2001. LA VUELTA A UNA CUESTIÓN PENDIENTE.—3. BREVE REFERENCIA AL PARTICULAR PROCEDIMIENTO DE REFORMA DEL AMEJORAMIENTO DEL FUERO O LORAFNA.—4. ALCANCE Y CONTENIDO DE LA LEY ORGÁNICA 7/2010, DE 27 DE OCTUBRE: 4.1. *Alcance general de la reforma*. 4.2. *Análisis de las principales novedades en el Título I, «De las Instituciones Forales de Navarra»*: 4.2.1. *Modificaciones introducidas en el Capítulo II, «Del Parlamento o Cortes de Navarra»*. 4.2.2. *Modificaciones introducidas en los Capítulos III y IV sobre el Gobierno de Navarra y el Presidente de la Comunidad Foral de Navarra*. 4.3. *Referencia a las novedades principales en el Título II, «Facultades y competencias de Navarra»*.—5. CONSIDERACIONES DE CIERRE.—BIBLIOGRAFÍA.

## 1. INTRODUCCIÓN

El 28 de octubre de 2010 el Boletín Oficial del Estado publicó la LO 7/2010, de reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (1) (13/1982). Esta es la séptima reforma estatutaria de la oleada iniciada en la VIII Legislatura y la segunda del texto del Amejora-

---

(\*) *Este texto tiene su origen en una conferencia dictada el 17 de diciembre de 2010 «Análisis de la LO 7/2010, de 27 de octubre, de reforma de la LORAFNA» en la Jornada organizada por el Aula Foral (Gobierno de Navarra-Universidad de Navarra). Agradezco al profesor Manuel Aragón Reyes sus valiosas aportaciones y la sugerencia de escribir mi intervención en estas páginas.*

(1) En adelante me referiré a la misma indistintamente como LORAFNA o Amejoramiento del Fuero.

miento (2). Es una reforma peculiar si se la compara con las aprobadas hasta la fecha. A diferencia de lo que, con intensidades distintas, han sido las reformas estatutarias de los últimos años, no hay en la LO 7/2010 ni reconocimiento de nuevas competencias, salvo alguna excepción muy limitada, ni elementos de afirmación identitaria, ni tampoco declaración de derechos, aunque se incorporan como novedades algunas modificaciones generalizadas en los nuevos estatutos (es el caso de los Decretos-Leyes Forales o la facultad de participación de la Comunidad Foral a través de sus órganos en materia de política exterior o Unión Europea). Como avanza la E. de M. de la LO 7/2010, la reforma se plantea como «una mejora y actualización del Amejoramiento del Fuero, profundizando en la experiencia ya acreditada por sus resultados de libertad y progreso» (3).

Afectan los cambios a una veintena de preceptos. Se conserva la estructura de la LO 13/1982 de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra y el número de artículos al menos formalmente, pues el último sigue siendo el número 71, aunque con los preceptos integrados suman 75. Para ello las adiciones se incorporan «parcheadas» al texto con la enumeración bis) y ter), lo que es expresivo de la voluntad de conservar el texto original frente al proceso de sustitución de unos estatutos por otros (4).

En definitiva, la reforma del Amejoramiento del Fuero se aleja de la tendencia general y si de los nuevos estatutos se ha llegado a decir que «tienen alma de Constitución y cuerpo de reglamento» (5), puede afirmarse en paralelo que tras su reforma, el Amejoramiento conserva el alma de fuero inserto en la Constitución (6) y el cuerpo de estatuto originario.

---

(2) Aquella primera reforma, muy limitada, se aprobó por Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo (BOE núm. 75, 28 de marzo de 2001).

(3) *Vid.* E. de M. de la LO 7/2010: «[...] respetuoso con el pasado histórico y determinante de la presente configuración de la Comunidad Foral, el Amejoramiento del Fuero se ha revelado durante los últimos 28 años como el instrumento idóneo para organizar la convivencia y potenciar el desarrollo de Navarra dentro del Estado de las Autonomías actualmente existente en España, por lo que dicha experiencia aconseja que los nuevos retos con los que la Comunidad Foral afronta el actual siglo sean abordados a través de la mejora y actualización de aquél, profundizando en la experiencia ya acreditada por sus resultados de libertad y progreso».

(4) Es una característica común a la mayoría de Estatutos aprobados —salvando la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana—. Los demás son propiamente sustituciones integrales, que alumbran nuevos estatutos que vienen a expresar así una nueva etapa. *Vid.* TUDELA ARANDA (2007): 95.

(5) MEILÁN, J. L., *cit.* en GONZÁLEZ TREVIJANO (2006): 15.

(6) Al doble anclaje foral y constitucional del Amejoramiento, que se elabora «al modo foral» y se aprueba también al modo constitucional con el contenido que puede tener un Estatuto de Autonomía se ha referido ARAGÓN REYES (2008): 43-44.

## 2. LA LEY ORGÁNICA 7/2010, DE 27 DE OCTUBRE, Y EL LIMITADO ALCANCE DE LA REFORMA DEL AMEJORAMIENTO DEL FUERO APROBADA EN 2001. LA VUELTA A UNA CUESTIÓN PENDIENTE

Esta reforma de 2010 trae causa inmediata de la insuficiencia de la primera reforma del Amejoramiento aprobada en 2001 (7), cuyo objeto era la cláusula de cierre del procedimiento de designación del Presidente del Gobierno para el caso de no alcanzar mayoría parlamentaria necesaria en la investidura (8) (art. 29.4 de la LORAFNA o Amejoramiento). Pero entonces se hizo una modificación alejada de la voluntad de reforma planteada desde la Comunidad Foral.

En efecto, en el Amejoramiento del Fuero aprobado por la LO 13/1982 lo previsto para la eventualidad de no resultar investido candidato a la presidencia en el plazo señalado era la designación automática del líder del partido con más escaños o, en igualdad de escaños, el de la lista más votada, lo que alumbraba como solución un Gobierno en minoría parlamentaria para la Legislatura completa de cuatro años. Con la reforma de 2001 se suprimió esa previsión y transcurrido el plazo sin otorgar la confianza a un candidato se procedía a la disolución automática del Parlamento y a la convocatoria de nuevas elecciones (9) (art. 29.4 LORAFNA), pero el nuevo Parlamento tenía limitada la duración al término natural de la Legislatura anterior. En este punto las pretensiones iniciales de la Comunidad Foral de Navarra eran mayores ya que pasaban por completar una Legislatura de cuatro años. Sin embargo, la oposición por parte del Gobierno de la Nación hizo que finalmente se excluyera este aspecto de la negociación (10). Con la reforma de 2001 la Comunidad Foral de Navarra se-

---

(7) Cfr. SEBASTIÁN LABAYEN (2010): 423.

(8) Además de la reforma principal, también se acortaron los plazos para el procedimiento de designación del Presidente, se redujo la mayoría en la segunda votación de investidura a mayoría simple y se exigió que el candidato a la investidura ostentara la condición de miembro del Parlamento de Navarra.

(9) El artículo 29.4 del Amejoramiento del Fuero o LORAFNA en la versión reformada en 2001 establecía lo siguiente: «si transcurrido el plazo de treinta días naturales a partir de la primera votación ningún candidato hubiera sido elegido, el Parlamento quedará disuelto, convocándose de inmediato nuevas elecciones. El mandato del nuevo Parlamento durará, en todo caso, hasta la fecha en que hubiere concluido el primero».

(10) La reforma fue impulsada por el Parlamento de Navarra a través de sendas resoluciones de Pleno en las que se instaba al Gobierno de Navarra a iniciar el procedimiento de reforma para eliminar el automatismo y permitir la disolución de la Cámara. La primera iniciativa del Gobierno de Navarra no prosperó, pues en las negociaciones con el Gobierno de la Nación en 1998-1999 este último rechazó que el nuevo Parlamento pudiera tener un mandato completo de cuatro años. Las negociaciones se retomaron en 1999 tras las elecciones autonómicas y, finalmente, el Gobierno

guía así asimilada a las CC.AA. del artículo 143 CE en los tiempos electorales, mientras que a nivel competencial gozaba de un grado de autonomía superior. Por su parte, las Comunidades Autónomas del artículo 151 CE ya habían establecido a través de leyes autonómicas la facultad de disolución parlamentaria sin este límite en la gestión de los tiempos electorales.

En el último proceso de reformas estatutarias, varios textos de las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE han suprimido la limitación de la duración de la Legislatura para los casos de disolución automática o anticipada (Comunidad Valenciana, Aragón, Islas Baleares, Castilla y León, Extremadura). La previsión del Amejoramiento del Fuero en la versión de 2001 había quedado manifiestamente superada.

De ahí que el *leit motiv* de la reforma de 2010 haya sido precisamente la vuelta a este punto pendiente de la duración de la Legislatura. Después, por impulso del Parlamento de Navarra (11), la reforma se ha extendido a otras cuestiones, en parte alentadas por las reformas estatutarias en boga, en parte, por cuestiones que necesitaban actualizarse a la vuelta de los años.

### 3. BREVE REFERENCIA AL PARTICULAR PROCEDIMIENTO DE REFORMA DEL AMEJORAMIENTO DEL FUERO O LORAFNA

Aunque sea muy brevemente, es obligada la referencia a la particularidad del procedimiento seguido para la reforma del Amejoramiento del Fuero, explicable por el modo singularísimo de inserción de la Comunidad Foral de Navarra en la organización territorial del Estado, a partir del reconocimiento que el texto constitucional hace de los derechos históricos en la Disposición Adicional Primera, que permitió a Navarra adaptar su autogobierno histórico sin interrupción desde 1841 *reintegrando y mejorando* el Régimen Foral en el nuevo marco del Estado de las Autonomías (12).

Responde el procedimiento a las exigencias históricas del Régimen Foral o paccionado —el acuerdo se negocia entre Navarra y el Estado a través de los Ejecutivos, con una intervención parlamentaria exigua—, pero también se ajus-

---

de Navarra redujo las pretensiones en la negociación admitiendo que el mandato del nuevo Parlamento duraría hasta el término natural del primero. Sobre esta reforma *vid.* SEBASTIÁN LABAYEN (2010): 423 y sigs.

(11) Resolución decimonovena aprobada por el Parlamento de Navarra en el debate sobre el estado de la Comunidad Foral (BOPN núm. 112, 10 de noviembre de 2009).

(12) Sobre las raíces históricas del Régimen Foral navarro me remito a GALÁN LORDA (2009): en particular 78 y sigs.

ta a las previsiones del artículo 147.3 CE y, formalmente, es una ley orgánica, aunque con especialidades adicionales con respecto a las demás aprobatorias o de reforma de los Estatutos de Autonomía. Es un procedimiento singular dentro de la heterogeneidad de los procedimientos de reforma estatutaria. En concreto el Amejoramiento del Fuero señala en el artículo 71 lo siguiente:

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

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

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

b) *Tras las correspondientes negociaciones, la Diputación Foral y el Gobierno formularán, de común acuerdo, la propuesta de reforma, que será sometido 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.»*

En primer lugar, nótese que la iniciativa solo puede ser presentada por los Gobiernos de la Nación y de la Comunidad Foral de Navarra (13). Especialmente singular es que la centralidad del procedimiento de reforma resida en el seno de una Comisión mixta paritaria, de perfil técnico-político e integrada por los representantes de los Gobiernos respectivos de la Comunidad Foral y el Estado. Aquí, la buena marcha del proceso depende del acierto y la capacidad negociadora de los intervinientes pero también, como es de suponer, del grado de sintonía existente entre los Ejecutivos de Navarra y de la Nación. En esta Comisión los trabajos se desenvuelven de forma bilateral y sin debate público. Una vez que se alcanza el acuerdo entre Ejecutivos, en el seno de esta Comisión mixta paritaria el texto es definitivo, pues queda cerrada la posibilidad de incorporar enmiendas. Esta es precisamente la manifestación más clara de un

---

(13) Esta singularidad se justificaría en el carácter paccionado del Régimen Foral de Navarra. Así, DEL BURGO TAJADURA que entiende que esto no excluye que el Parlamento pueda presentar propuestas de carácter declarativo. Cfr. DEL BURGO TAJADURA (1996): 678-679. RAZQUIN LIZARRAGA defiende, por el contrario, que no habría problema en reconocer al Parlamento de Navarra la facultad de iniciar la reforma. *Vid.* RAZQUIN LIZARRAGA, M. M. (2007): 970; también IZU BELLOSO (2009): 289-290. Por mi parte, entiendo que la iniciativa, como impulsión del proceso desde el Parlamento a que el Gobierno inicie un procedimiento negociador de reforma no es incompatible con el carácter paccionado de la reforma del Amejoramiento del Fuero.

proceso paccionado donde la voluntad de ambas partes cierra el texto, aunque luego reste la ratificación parlamentaria en procedimientos de totalidad.

Desde 1999, al cierre del acuerdo en la Comisión sigue preceptivamente el Dictamen del Consejo de Navarra [así lo prevé el art. 16.1.a) de la Ley Foral 8/1999]. Es de notar que la ubicación del Dictamen en esta fase postacuerdo complica la incorporación de las sugerencias que este órgano consultivo pudiera formular, pues para ello sería preciso reabrir la fase de negociación en la Comisión paritaria (14).

Después, las intervenciones de Parlamento de Navarra y Cortes Generales se ajustan al procedimiento de totalidad con votación de ratificación en los Plenos. En el Parlamento de Navarra basta el respaldo de la mayoría simple (art. 161 del Reglamento del Parlamento de Navarra) (15). Nótese que esta mayoría que es llamativamente baja si se la compara con las reforzadas exigidas para la reforma de la mayoría de los Estatutos de Autonomía. En el caso de la reforma de 2010, obtuvo el voto afirmativo de 38 de los 50 parlamentarios que componen la Cámara foral (16).

Una vez ratificado el texto por el Parlamento de Navarra pasa a las Cortes Generales para su aprobación como Ley Orgánica de acuerdo con lo exigido en el artículo 147.3 CE. En el caso del Amejoramiento del Fuero se sigue un procedimiento singular de lectura única, que excluye la posibilidad de enmienda, tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado. Y así se recoge en la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993 (17) y en la Norma Supletoria de la Presidencia del Senado de 30 de septiembre de

---

(14) Para esta reforma de 2010 el Consejo de Navarra emitió su Dictamen 27/2010, de 10 de mayo, que avala el texto en su totalidad —<http://www.cfnavarra.es/consejonavarra/pdf.asp?id=605>—.

(15) «La reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra se podrá llevar a cabo a iniciativa de la Diputación Foral o del Gobierno de la Nación.

2. *Tras las correspondientes negociaciones, el Gobierno de Navarra y el Gobierno de la Nación formularán, de común acuerdo, la propuesta de reforma que será sometida a la aprobación del Parlamento de Navarra. A tal fin se procederá en el Pleno de la Cámara a un debate de totalidad y, a continuación, la propuesta de reforma será sometida, en su conjunto, a una sola votación.*

3. *Si la propuesta de reforma fuese aprobada, el Presidente de la Cámara lo pondrá en conocimiento del Presidente de la Diputación a los efectos de su ulterior tramitación. En el caso de que fuese rechazada, el Presidente de la Cámara dará cuenta de ello al Presidente de la Diputación Foral a los efectos prevenidos en el art. 71.3 de la referida Ley Orgánica.»*

(16) *Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra*, núm. 80, de 10 de junio de 2010.

(17) Dispone en el apartado 13 que «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

1993 (18). En esta reforma del Amejoramiento del Fuero de 2010 el respaldo parlamentario fue elevado en ambas cámaras. En el Congreso de los Diputados obtuvo 308 votos a favor, 13 en contra y 10 abstenciones, mientras que en el Senado de 234 votos fueron a favor 223, en contra 3 y 8 abstenciones (19).

Para concluir la referencia a la reforma, el Amejoramiento del Fuero no prevé, ni se ha incluido ahora la ratificación popular en referéndum, ni siquiera facultativo, que, sin embargo, sí se ha incorporado en algunos Estatutos de Autonomía del 143 y es obligado en las Comunidades Autónomas del artículo 151 CE (20).

Por todo lo anterior se puede decir que el rasgo más acentuado del procedimiento de reforma es la prevalencia de la voluntad de los Ejecutivos, tanto de Navarra como del Estado, frente a un papel de los Parlamentos, reducido a la función de ratificadores en bloque. Esto, ciertamente, facilita llegar a acuerdos, pero convierte al Amejoramiento del Fuero en una ley «sumamente peculiar», aquejada de un déficit de intervención parlamentaria que debería revisarse.

#### 4. ALCANCE Y CONTENIDO DE LA LEY ORGÁNICA 7/2010, DE 27 DE OCTUBRE

##### 4.1. *Alcance general de la reforma*

En su estructura originaria integran el Amejoramiento del Fuero 71 artículos, 3 disposiciones adicionales, 7 disposiciones transitorias y 1 final. Los 71

---

resulte admisible la presentación de enmiendas» (BOCG, Congreso de los Diputados, núm. 255, de 22 de marzo de 1993).

(18) En su apartado 14 establece que «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» (BOCG, Senado, núm. 23, de 5 de octubre de 1993).

(19) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente*, núm. 195, 30 de septiembre de 2010. *Diario de Sesiones del Senado, Pleno*, núm. 97, de 20 de octubre de 2010.

(20) Esta es una de las cuestiones que en algún momento ha estado sobre la mesa —lo estuvo en la citada Ponencia de autogobierno del Parlamento de Navarra puesta en marcha en 2003— pero sin acuerdo final sobre este punto. Nótese que, además de las Comunidades del 151, varias CCAA del 143 han incorporado el referéndum de ratificación de la reforma estatutaria, bien preceptivo o facultativo [así, Aragón que podrá convocarlo si lo piden dos tercios de los parlamentarios autonómicos (art. 115.7), Valencia (art. 81.5 ECV) o Extremadura (art. 91.2 EE)]. A favor del referéndum para aquellos aspectos que afecten a los grandes principios del Régimen Foral, *vid.* PÉREZ CALVO (2007): 90.

artículos se ordenan en un Título Preliminar (Disposiciones generales) y tres títulos: De las Instituciones Forales de Navarra (I); Facultades y competencias de Navarra (II) y De la reforma (III).

Las reformas que incorpora la LO 7/2010 afectan a una veintena de preceptos, con intensidades muy distintas. Por eso, atendiendo a la importancia y al grado de novedad de los cambios se puede hablar de reformas sustantivas, de reformas de institucionalización y, finalmente, de reformas de carácter depurativo, nominal o estilístico. Las reformas sustantivas introducen novedades en las normas reguladoras de distintos aspectos del sistema jurídico político de la Comunidad Foral y son el grueso de la reforma (así, afectan a la designación o duración del mandato de las instituciones forales principales, al sistema de gobierno parlamentario o a sus competencias y procedimientos para su ejercicio). Las reformas de institucionalización son aquellas que reflejan en el texto del Amejoramiento del Fuero el resultado del proceso de desarrollo institucional de la Comunidad Foral de Navarra e incorporan o actualizan las referencias a las instituciones ya creadas por Ley Foral, pero sin alterar el régimen jurídico con respecto a lo previsto en sus normas reguladoras (serían, por ejemplo, la referencia al Defensor del Pueblo, al Consejo de Navarra y a la Cámara de Comptos). Estas reformas, más allá de las consecuencias del blindaje estatutario, no establecen realmente cambios en el régimen jurídico de las instituciones. Por último, las reformas nominales, depurativas y estilísticas integran un cajón de sastre de modificaciones de orden menor (21).

Hecha esta observación, para el orden expositivo de los dos primeros grupos de reformas sustantivas y de institucionalización he preferido seguir la estructura del texto del Amejoramiento.

En un primer avance hay que decir que las reformas sustantivas se concentran en el Título I relativo a las Instituciones de la Comunidad Foral, más en particular en el Capítulo II relativo al Parlamento donde las modificaciones

---

(21) Después de casi treinta años de vigencia del Amejoramiento es lógico que disposiciones transitorias hayan perdido su sentido, que la norma contenga referencia a instituciones desaparecidas o que sea precisa la sustitución de unos términos por otros más adecuados. Entre las reformas de adecuación terminológica figura en la enumeración de las competencias la sustitución de la expresión «condición femenina» por la de «políticas de igualdad» como competencia de la Comunidad Foral en el artículo 44.18 o, en sentido parecido, la referencia a «candidato» o «candidata» en el artículo 35.2 y 3 referidos a la moción de censura. Otras, son reformas depurativas o de supresión de disposiciones extinguidas en su eficacia, bien por su transitoriedad o por desaparición del objeto. Es el caso de cuatro Disposiciones Transitorias del Amejoramiento (Disposiciones Transitorias primera, segunda, quinta y sexta, o la referencia a las suprimidas Cámaras de la Propiedad, agentes de Cambio y bolsa o corredores de comercio (arts. 52.1 y 2 respectivamente de Amejoramiento).



principales se concretan en los arts. 17, 18, 18 bis), 18 ter), 21 bis). Después en el Capítulo III «Del Gobierno de Navarra o Diputación Foral» se modifican los artículos 23.2, 26.b) y se incorporan dos nuevos 28 bis) y 28 ter) y, finalmente, en el Capítulo IV se modifica su título, aunque los cambios principales afectan a los artículos 29.4 y 30.3.

Por su parte, el Título II relativo a las competencias sufre menos cambios. La novedad principal es la previsión de la participación de la Comunidad Foral de Navarra en los asuntos relacionados con la Unión Europea y su proyección en el exterior e intervención en la elaboración de tratados y convenios que afecten a materias de su competencia o al interés de Navarra [arts. 68 y 68 bis)]. También en este Título II se actualiza la referencia a la Administración de Justicia en Navarra (art. 59) y se refuerza el papel de la Junta de Cooperación como instrumento ordinario y principal de relación entre la Comunidad Foral de Navarra y el Estado, otorgándole facultades de arbitraje en la resolución de las discrepancias respecto a la aplicación e interpretación del texto del Amejoramiento (art. 69).

El límite de páginas permite únicamente una aproximación a los cambios introducidos, sin poder hacer un análisis detallado de cada uno de ellos. No obstante, sí me detendré en algunas novedades atendiendo a su interés o a su singularidad. En otros casos, me limitaré a dar noticia.

#### 4.2. *Análisis de las principales novedades en el Título I, «De las Instituciones Forales de Navarra»*

Como he señalado más arriba, es en este Título I, «De las Instituciones Forales de Navarra», donde se incorporan la mayor parte de las novedades, en particular en los Capítulos II, III y IV. Afectan al Parlamento o Cortes de Navarra, al Gobierno de Navarra o Diputación Foral y al Presidente de la Comunidad Foral.

##### 4.2.1. *Modificaciones introducidas en el Capítulo II, «Del Parlamento o Cortes de Navarra»*

En una valoración de conjunto se puede afirmar que con esta reforma el Parlamento de Navarra aumenta su autonomía organizativa, al suprimirse el límite del número de sesiones ordinarias anuales y remitir al reglamento parlamentario los períodos de sesiones aunque en facultades refuerza al Gobierno frente al

Parlamento. En este sentido baste citar la introducción de los Decretos-Leyes Forales [art. 21 bis)] o, más adelante, la reducción de los supuestos en los que se requiere la autorización del Parlamento para la firma de Convenios de colaboración con otras Comunidades Autónomas en el ejercicio de las técnicas de cooperación horizontal [art. 26.b)].

- a) Modificación de los tiempos de trabajo del Parlamento:  
Períodos de sesiones y supresión del límite de dieciséis sesiones ordinarias anuales

Como es conocido, las restricciones al tiempo de trabajo de los Parlamentos de las CC.AA. tenían su origen en los Pactos Autonómicos de 31 de julio de 1981 y se reflejaron en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE (22) y también de la Comunidad Foral de Navarra. Dichas restricciones se manifestaban en la limitación anual del número de sesiones ordinarias y en el acortamiento de los períodos de sesiones.

La evolución institucional de las Comunidades Autónomas y del propio sistema autonómico ha llevado a la eliminación progresiva de estas restricciones. En esa línea, el artículo 17.2 del Amejoramiento del Fuero incorpora dos novedades. La primera es la supresión de límite de las dieciséis sesiones ordinarias anuales que era una previsión desfasada, pues ningún texto estatutario la recogía ya (23). Otra novedad es la liberación de los tiempos de trabajo que acotaban los períodos de sesiones. Esta cuestión se saca del Amejoramiento del Fuero para pasar a acrecer e integrar la autonomía organizativa del Parlamento a través de su norma reglamentaria (24). En adelante, corresponde al Parlamento de Navarra disponer sus tiempos de trabajo y la organización de su actividad (25).

---

(22) La reducción de los períodos de sesiones se alineaba con un modelo de Parlamento distinto, con una actividad más limitada y sin profesionalización de los parlamentarios. Todas esas barreras a fecha de hoy se consideran superadas. *Vid.* MUÑOZ MACHADO (2007): 64.

(23) RIDAURA MARTÍNEZ (2006): 93.

(24) El Reglamento del Parlamento de Navarra ha sido reformado por Acuerdo de 24 de marzo de 2011 (BON núm. 75, 18 de abril de 2011). En concreto, se modifica el artículo 71 que establece dos períodos de sesiones: el primero de septiembre a diciembre y el segundo de enero a junio.

(25) IZU BELLOSO (2009): 222-223.

- b) Cámara de Comptos y Defensor del Pueblo de Navarra.  
La no inclusión del Consejo Audiovisual de Navarra en el texto del Amejoramiento

También dentro de este Capítulo II dedicado al Parlamento se incluyen novedades relativas a aquellas que dependen orgánicamente del Parlamento de Navarra: la Cámara de Comptos y el Defensor del Pueblo de Navarra.

La Cámara de Comptos estaba ya prevista en la primera redacción del Amejoramiento del Fuero (art. 18 relativo a la ley de Presupuestos) y ahora se regula en el art. 18 bis) como precepto desgajado y dedicado exclusivamente a la institución, que incorpora además las novedades siguientes: subraya expresamente el vínculo de la Cámara de Comptos con el Régimen Foral, explicita su naturaleza de órgano fiscalizador externo y extiende su función sobre las cuentas y gestión económica de las entidades locales al sector público dependiente de las mismas, de acuerdo con lo que dispone su Ley Foral reguladora (Ley Foral 19/1984) (26).

Pero además, la Comunidad Foral de Navarra no ha sido ajena al proceso de institucionalización y proliferación de nuevas instituciones. En concreto, se han creado por Ley Foral el Consejo de Navarra (Ley Foral 18/1999), el Defensor del Pueblo de Navarra (Ley Foral 4/2000) y el Consejo Audiovisual de Navarra (Ley Foral 18/2001).

Al incorporarse ahora algunas de estas instituciones en el Amejoramiento del Fuero se ha blindado su existencia pues, en adelante, su reforma requiere la coincidencia de las voluntades de Navarra y del Estado, cuando hasta ahora la disposición sobre la existencia se limitaba al ámbito decisorio del Parlamento de Navarra. Desde ese punto de vista, el blindaje estatutario supone un desapoderamiento del Parlamento de Navarra para suprimir o modificar lo que ahora se fija estatutariamente.

Concretamente, el Defensor del Pueblo de Navarra se regula en el artículo 18 ter) del Amejoramiento y se hace con mesura, limitando las referencias al reconocimiento de su existencia y la función principal, sin señalar ni mayorías parlamentarias para la designación (cuestión controvertida en Navarra), ni la duración del mandato, que se remiten a la Ley Foral (27).

---

(26) Vid. SEBASTIÁN LABAYEN (2010): 444.

(27) Artículo 28 ter): «1. Como órgano dependiente del Parlamento de Navarra actuará el Defensor del Pueblo de Navarra, al que, sin perjuicio de la competencia del Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales, corresponderá la función de defensa y protección de los derechos y libertades amparados por la Constitución y la presente Ley Orgánica, en el

Sin embargo, el Consejo Audiovisual de Navarra (CoAN) creado por Ley Foral 18/2001, en contraste con lo que se ha hecho con sus homólogos en Cataluña y Andalucía (art. 131 Estatuto de Andalucía y art. 82 Estatuto de Cataluña) (28) no se ha incorporado en esta reforma estatutaria (29) y por Ley Foral 15/2011, de 21 de octubre, se ha aprobado la supresión de este órgano.

Al Consejo de Navarra me referiré más adelante al tratar de las modificaciones al Capítulo III relativo al Gobierno.

### c) Introducción de los Decretos-Leyes Forales: artículo 21 bis)

A primera vista podría decirse que en este punto la reforma del Mejoramiento del Fuero o LORAFNA ha sucumbido a la tendencia expansiva de las potestades normativas del Gobierno, generalizada en los nuevos estatutos (30). Así, el artículo 21 bis) reconoce al Gobierno la potestad legislativa provisional de urgencia en términos muy parecidos a los del artículo 86 CE y a la mayoría de los nuevos estatutos que los recogen (31).

---

*ámbito competencial de la Comunidad Foral, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de las Administraciones Públicas de Navarra, debiendo dar cuenta de sus actuaciones al Parlamento.*

2. *Por ley foral se regulará la elección, atribuciones, régimen jurídico y funcionamiento del Defensor del Pueblo de Navarra.»* Sobre la creación y facultades del Defensor del Pueblo de Navarra *vid.* GALÁN LORDA, DE LA IGLESIA CHAMARRO y SALVADOR ARMENDÁRIZ (2004): en particular, 81 y sigs.

(28) Sobre la regulación estatutaria de los Consejos Audiovisuales autonómicos y en particular las características del CoAN *vid.* AZURMENDI, DE LA IGLESIA CHAMARRO, MUÑOZ SALDAÑA y SALVADOR ARMENDÁRIZ (2009): en particular, 145 y sigs.

(29) BON núm. 216, de 31 de octubre.

(30) El primer Estatuto de Autonomía en incorporar los Decretos-leyes fue el Estatuto de Valencia en su artículo 44.4 y después las reformas sucesivas han ido en cascada: artículo 64 Estatuto catalán; artículo 110 Estatuto de Andalucía; artículo 49 Estatuto balear; artículo 44 Estatuto aragonés; artículo 25.4 Estatuto castellano-leonés o en el artículo 33 del Estatuto extremeño.

(31) Artículo 21 bis): «1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad el Gobierno de Navarra podrá dictar disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de Decretos-leyes forales. No pueden ser objeto de Decreto-Ley Foral el desarrollo directo de los derechos, deberes y libertades de los navarros y de las instituciones de la Comunidad Foral regulados en la presente Ley Orgánica, la reforma de la misma ni de las leyes dictadas en su desarrollo a las que se hace mención expresa en ella, el régimen electoral ni los Presupuestos Generales de Navarra.

2. Los Decretos Leyes Forales quedarán derogados si en el plazo improrrogable de los treinta días siguientes a su promulgación no fuesen convalidados expresamente por el Parlamento de Navarra después de un debate y votación de totalidad.

3. Durante el plazo establecido en este apartado, el Parlamento podrá acordar la tramitación de los Decretos-Leyes Forales como proyectos de ley foral por el procedimiento de urgencia.»

Sin embargo, es preciso advertir que la inclusión de la figura de los Decretos-Leyes Forales, que encontrará ámbitos de aplicación y problemáticas comunes con otras experiencias en el ámbito autonómico, tiene una significación adicional en Navarra para adaptar las disposiciones legislativas tributarias a los cambios en la normativa estatal, según las exigencias de la Disposición Adicional Tercera del Convenio Económico (32) que hasta ahora se han venido resolviendo a través de la figura de los decretos legislativos forales de armonización tributaria (art. 54 Ley Foral 14/2004, del Gobierno). Se ha dicho que la rapidez de respuesta que exige en el procedimiento de adaptación de la normativa impide que pueda hacerse mediante la presentación de un proyecto de ley foral (33).

Volviendo al plano general, con esta técnica normativa se pone en manos del Gobierno un instrumento de intervención legislativa extraordinario, del que puede usar espontáneamente sin previa delegación parlamentaria cuando concurra el presupuesto de hecho habilitante: «la extraordinaria y urgente necesidad». Sin poder entrar aquí en el análisis detenido de las numerosas cuestiones jurídicas que plantea la incorporación de esta figura sí cabe hacer, aunque sea de modo muy sucinto, algunas observaciones. Los Decretos-leyes autonómicos —que afectan al ejercicio de la potestad legislativa— no se prevén ni en la Constitución ni tampoco en los estatutos originarios (34) pero la apertura de la Constitución y la ausencia de prohibición expresa (35) permiten argumentar la constitucionalidad de los mismos. En todo caso, cabría preguntarse acerca de su oportunidad. Desde la perspectiva del ejercicio de la función legislativa genuinamente parlamentaria, no parece muy de celebrar el reconocimiento de un instrumento más del Poder Ejecutivo, aún más cuando la experiencia de los Decretos-leyes del artículo 86 CE ha dado lugar a no pocos problemas. De esta manera, si bien es un instrumento que en determinadas circunstancias ha resultado útil para dar soluciones a cuestiones que requerían la adopción de medidas que no podían esperar a la tramitación parlamentaria, en no pocos casos

---

(32) En el caso de producirse una reforma sustancial en el ordenamiento jurídico tributario del Estado, se procederá por ambas Administraciones, de común acuerdo, a la adaptación del presente convenio a las modificaciones que hubiesen experimentado los tributos convenidos y a la revisión, en su caso, de la aportación líquida del año base del quinquenio que corresponda, en la forma y cuantía procedentes, con efectos a partir del año en que entre en vigor la citada reforma.

(33) CONTRERAS LÓPEZ (2005): 368 y sigs.

(34) Cuando se pretendió su incorporación en la redacción de algún estatuto fue suprimida en el debate parlamentario *vid.* MUÑOZ MACHADO (2007): 574.

(35) MUÑOZ MACHADO (2007): 573. También en este sentido CASTELLÀ ANDREU (2009): 75-76.

su utilización ha sido muy cuestionada (36). Por otra parte, en los Parlamentos autonómicos de estructura unicameral, el problema de los tiempos parlamentarios se reduce notablemente, más aún si se recurre a los procedimientos legislativos de urgencia o de lectura única (37). Cosa distinta es el juego de las mayorías parlamentarias y las trabas a convertir en ley un proyecto presentado por el Gobierno cuando este no cuenta con mayoría absoluta.

Habría que entender trasladable a Decretos-Leyes Forales como a los demás la jurisprudencia constitucional relativa al presupuesto de hecho habilitante, así como a la necesidad de la motivación expresa. La ausencia de cualquiera de estos elementos sería un vicio de validez del Decreto-ley autonómico (foral, al caso) que debería ser declarado inconstitucional previa activación del procedimiento de control de constitucionalidad que proceda, lo que, pensando en la aritmética parlamentaria en Navarra y el singular sistema de partidos, no siempre será fácil.

En cuanto a las materias vedadas al Decreto-Ley Foral se ha optado por el sistema de lista como en la mayoría de los nuevos Estatutos (38). En concreto, se excluyen como objeto de Decreto-Ley Foral el desarrollo directo de los derechos, deberes y libertades de los navarros; el desarrollo directo de las instituciones de la Comunidad Foral reguladas en la propia LORAFNA; la reforma de la misma; la reforma de las leyes dictadas en su desarrollo a las que se hace mención expresa en ella, el régimen electoral y los Presupuestos Generales de Navarra. Entiendo que la referencia a algunas de las materias puede resultar innecesaria, por redundante; por ejemplo, la exclusión de la reforma del Amejoramiento o de *las leyes de desarrollo a que se hace mención* en el mismo, pues requieren mayoría absoluta para su aprobación (art. 20.2). Queda por ver la interpretación que se hace de la referencia a los derechos, deberes y libertades de los navarros. En todo caso, parece oportuna la exclusión de la ley de presupuestos, aunque podría deducirse del artículo 18 del Amejoramiento del Fuero pero, en ese caso, no está de más excluirla expresamente.

Como hacen la mayoría de los EEAA al recoger esta figura, también en el apartado 2 del artículo 21 bis) se exige la convalidación parlamentaria expresa en un plazo improrrogable de treinta días, so pena de entender derogado el

---

(36) *Vid.* GÓMEZ MONTORO y DE LA IGLESIA CHAMARRO (2007): 82. En este mismo sentido se ha señalado que debe valorarse más la excepcionalidad del instrumento, considerando las posibilidades de traslación a las Comunidades Autónomas cuando las asambleas menos numerosas y podrían resolver con urgencia la práctica totalidad de las emergencias que se les planteen. *Vid.* MUÑOZ MACHADO (2007): 573.

(37) Acerca del dudoso acierto de extender esta figura *vid.* MUÑOZ MACHADO (2008): 169.

(38) Esto es así salvo en el Estatuto de Valencia (art. 44.4).

Decreto-Ley Foral. Es un acierto la incorporación de esta solución que resuelve el problema del silencio parlamentario que se suscita con la no convalidación.

En todo caso con la incorporación de los Decretos-Leyes Forales se atisban numerosas cuestiones problemáticas en el horizonte. Por eso no sobra, aunque sea como *desideratum*, dejar apuntada la necesidad de que se recurra con prudencia a este instrumento de «extraordinaria y urgente necesidad» (39) sin las inercias del modelo estatal.

#### 4.2.2. *Modificaciones introducidas en los Capítulos III y IV sobre el Gobierno de Navarra y el Presidente de la Comunidad Foral de Navarra*

##### a) Del Presidente del Gobierno de Navarra al Presidente de la Comunidad Foral de Navarra

Una de las modificaciones nominales operadas en el texto del Amejoramiento del Fuero es la sustitución de la expresión «Presidente del Gobierno» allí donde aparece por la de «Presidente de la Comunidad Foral de Navarra» (40). Este último recoge mejor el rasgo del Presidente como supremo representante de la Comunidad Foral y del Estado en Navarra sobre el otro perfil destacado hasta ahora de cabeza del Gobierno. Esa doble faz del Presidente en el engranaje institucional de la Comunidad Foral queda bien reflejada en los apartados 1 y 2 del artículo 30 del Amejoramiento:

*«1. El Presidente de la Comunidad Foral de Navarra ostenta la más alta representación de la misma y la ordinaria del Estado en Navarra.*

*2. El Presidente de la Comunidad Foral de Navarra es Presidente del Gobierno de Navarra o Diputación Foral. Como tal designa y separa a los Diputados Forales o Consejeros, dirige la acción del Gobierno o Diputación Foral y ejerce las demás funciones que se determinen en una ley foral.»*

Este cambio no es una novedad en el ámbito estatutario, pues se viene extendiendo la tendencia a reforzar el papel presidencial como cabeza de la Comunidad

---

(39) En referencia al Estatuto Aragonés TUDELA ARANDA ha señalado que este instrumento queda lejos de ser una conquista del autogobierno y llama a la prudencia del Ejecutivo en su utilización. TUDELA ARANDA (2007): 121-122.

(40) Rúbrica del Capítulo IV del Título I, artículos 10.e), 29, 30, 33 y 34.

Autónoma, más allá del de cabeza del Gobierno (41). La expresión es así más ajustada a la deriva presidencial del sistema de gobierno parlamentario de las Comunidades Autónomas, aunque sin llegar a un modelo de gobierno complejo.

- b) Reajuste del *nomen iuris* de los instrumentos dispositivos del Presidente de la Comunidad Foral, del Gobierno de Navarra y de los Consejeros

Con anterioridad a esta reforma, el artículo 23.2 del Amejoramiento establecía como instrumento dispositivo único el *Decreto Foral* sin distinción de si el Decreto se dictaba en el ejercicio de facultades propias del Presidente o asignadas al Gobierno o Diputación Foral. Para los Consejeros ya se preveían —y se mantienen— las *Órdenes Forales*.

En su nueva redacción, el artículo 23.2 refiere tres figuras distintas: los *Decretos Forales del Presidente*, los *Decretos Forales del Gobierno* y las *Órdenes Forales de los Consejeros*. Es muy oportuna esta actualización de los instrumentos dispositivos en la medida en que adapta las fuentes a los sujetos que efectivamente tienen asignadas las distintas facultades. Por otra parte, el texto del Amejoramiento se ajusta así a lo que ya estaba fijado en la Ley Foral 14/2004, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (art. 55).

- c) La reforma por excelencia: la supresión de la limitación a la duración de la Legislatura surgida como consecuencia de una disolución anticipada

Antes de la reforma, tanto para la disolución automática prevista como solución de desbloqueo ante la imposibilidad de investir candidato a la Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra (art. 29.4), como para la disolución anticipada como facultad presidencial (art. 30), el texto anterior del Amejoramiento del Fuero limitaba la duración de la Legislatura al término natural de la anterior, penalizando en tiempo la falta de acuerdo parlamentario en el primer caso o el ejercicio de una facultad legítima del Presidente, en el segundo.

La facultad presidencial de disolución anticipada devenía poco operativa en la práctica (42), pues poco margen había para la disolución si a la limitación

---

(41) De estos rasgos en el particular del Presidente de la Comunidad Foral de Navarra *vid.* ALLI ARANGUREN (2005): 150 y sigs.

(42) Sobre la inoperancia de una «encorsetada» disolución presidencial en el sistema foral *cfr.* ESPARZA OROZ (2005): 330.



de la duración se suman las restricciones de los tiempos para su ejercicio. En efecto, la disolución está vedada en el primer período de sesiones, cuando reste menos de un año para la terminación de la Legislatura, cuando se encuentre en tramitación una moción de censura o convocado un proceso electoral estatal o cuando no haya transcurrido un año desde la última disolución anticipada (art. 30.3). Hasta la fecha nunca se ha recurrido a ella.

Conviene recordar que la facultad de disolución del Parlamento es un instrumento necesario para el equilibrio en un sistema de gobierno parlamentario que, frente al modelo presidencialista, se caracteriza porque Gobierno y Parlamento pueden mutuamente decidir sobre la existencia de uno y otro. Y difícilmente se concibe equilibrio allá donde los instrumentos de la moción de censura y cuestión de confianza no tienen su versión recíproca en la disolución presidencial. Recuérdese que la finalidad de la disolución presidencial mira a poner en manos del Presidente o del Gobierno, según los modelos, un instrumento extraordinario para la resolución de conflictos o crisis de bloqueo de la acción de gobierno (43). Sin embargo, hoy su utilidad primera no es tanto la relativa a los fines que la inspiraron originariamente sino la de servir para ajustar el calendario electoral a los tiempos más propicios para el Gobierno, es decir, convertir, la disolución anticipada en un arma electoral (44).

Como es sabido, en los Pactos Autonómicos de 1981, con la lógica de evitar la dispersión de tiempos electorales, se descartó que los Estatutos de Autonomía incorporaran la facultad de disolución presidencial anticipada, aunque se admitió la disolución automática para el supuesto de no poder formar Gobierno (45). Sin embargo, la regla de la simultaneidad del calendario electoral se quebró cuando las CC.AA. del artículo 151 CE establecieron la posibilidad de disolución presidencial anticipada a través de leyes autonómicas (46). Después, tras los Acuerdos Autonómicos de 1992, varias CC.AA. del artículo 143 CE reformaron sus estatutos incluyendo la facultad de disolución presidencial discrecional o anticipada,

---

(43) Está prevista para situaciones de inestabilidad política de gobiernos minoritarios como consecuencia de avatares muy diversos (ruptura de partidos, de coaliciones, transfuguismo). Es la solución más democrática, convocar al pueblo electoral para que actúe de árbitro. *Vid.* GARRIDO MAYOL (2010): 160.

(44) GARRIDO MAYOL (2010): 161.

(45) Se trataba con esta medida, en buena lógica, de evitar la dispersión de convocatorias electorales que pudiera condicionar permanentemente la gestión prudencial del interés general en la acción de gobierno.

(46) ARAGÓN REYES califica de «muy discutible» que por ley autonómica se introdujera la facultad de disolución presidencial en su día en País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, pues afectando al mandato parlamentario debería haberse contemplado en la norma estatutaria. *Cfr.* ARAGÓN REYES (2009): 767. También en este sentido GARRIDO MAYOL (2010): 167.

aunque con la limitación de la duración al término de la Legislatura anterior, con el fin de acompañar el calendario electoral al cuarto domingo de mayo cada cuatro años (47). Precisamente en ese segundo escenario se aprobó la primera reforma del Mejoramiento del Fuero (LO 1/2001, de 26 de marzo) que incluía la facultad de disolución presidencial con la limitación de duración de la segunda Legislatura para mantener la coincidencia de las elecciones forales con la mayoría de los procesos electorales autonómicos y con las limitaciones al ejercicio de la facultad de disolución (arts. 39.4 y 30.3).

En el último proceso de reformas estatutarias ha quedado roto el criterio de la simultaneidad electoral, al suprimirse en varios EEAA del artículo 143 los límites a la duración de la Legislatura e incluso algunas de las restricciones temporales a la facultad de disolución (48).

En el caso de Navarra, la supresión de la restricción temporal de la nueva Legislatura coloca en la línea de las últimas reformas estatutarias y saca adelante una reivindicación que venía de años, tal vez entonces con la vista puesta en una facultad singular de las Comunidades Autónomas del artículo 151 CE, pero que ya no lo es exclusivamente.

Curiosamente, a diferencia de lo que se ha hecho en otras reformas estatutarias, en el artículo 30.3 del Mejoramiento del Fuero se mantienen todas las limitaciones temporales a la disolución presidencial. En este sentido, hay que recordar que la finalidad de estas restricciones es buscar la estabilidad del Gobierno, evitando sobresaltos, legislaturas breves o disoluciones precipitadas cuando el término está próximo, dificultando así que la facultad de disolución pueda utilizarse con fines distintos a los que teóricamente la justifican.

---

(47) Además, esta facultad de disolución presidencial se incluyó con importantes restricciones temporales en cuanto a su ejercicio. Tomo los datos de Garrido Mayol que refiere cómo fue la reforma del Estatuto de Aragón en 1996 la que marcó la tendencia de las reformas estatutarias en este punto y en las limitaciones para el ejercicio de la facultad de disolución, a saber: 1. No podía decretarse durante el primer período de sesiones de la Legislatura, ni cuando restara menos de un año para su terminación, ni si estaba tramitándose una moción de censura, ni antes de un año de la última disolución discrecional ni si estuviera convocado un proceso electoral estatal. Cfr. GARRIDO MAYOL (2010): 168.

(48) Así, la LO 1/2006 del Estatuto de la Comunidad Valenciana en su artículo 23.4 prohíbe la facultad de disolución cuando esté tramitándose una moción de censura (art. 28.4); la facultad de disolución presidencial se recoge ahora en el artículo 75 del Estatuto de Cataluña (LO 6/2006); igualmente el estatuto de las Illes Balears LO 1/2007 (arts. 52 y 55) el de Andalucía (LO 2/2007, artículo 127; Aragón, LO 5/2007, que reduce las limitaciones de cinco a dos: moción de censura y que no haya pasado un año de la disolución anterior.

- d) La celebración de las elecciones como término inicial para el cómputo del plazo máximo para la investidura del Presidente de la Comunidad Foral de Navarra: una novedad en el panorama comparado

También dentro del artículo 29.4 de la LORAFNA se ha reformado el plazo para la investidura del Presidente de la Comunidad Foral. En la nueva redacción se dice que «*si transcurrido el plazo de tres meses desde la celebración de las elecciones al Parlamento de Navarra no se presentara ningún candidato o ninguno de los presentados hubiera sido elegido, el Parlamento quedará disuelto, convocándose de inmediato nuevas elecciones*».

Con anterioridad a esta reforma el plazo para la disolución parlamentaria era de treinta días naturales a partir de la primera votación de investidura, siguiendo el modelo del artículo 99 CE (aunque ahí el plazo sea de dos meses).

El cambio tiene su explicación en el pasado reciente de la Comunidad Foral de Navarra. Tras las elecciones forales de 2007 la falta de acuerdo de los grupos políticos impidió la propuesta de un candidato a la investidura, de modo que el tiempo transcurrió sin darse siquiera el hecho que marcaba el término inicial para una solución de desbloqueo (49). Esto puso sobre la mesa un problema jurídico, carente de solución en el texto del Mejoramiento del Fuero. Y lo mismo ocurría con la previsión del artículo 173.7.º del Reglamento del Parlamento de Navarra, lo que hizo temer una dilación *sine die* en la designación del nuevo Gobierno foral. La laguna normativa se suplió con una Resolución interpretativa de la Presidencia del Parlamento de Navarra de 17 de julio de 2007 (50).

El nuevo texto del Mejoramiento del Fuero fija como término inicial un hecho cierto que es la fecha de celebración de las elecciones y a partir de ahí dispone un plazo de tres meses para investir un candidato a la Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra. Hay que recordar que desde la fecha de las elecciones, el Parlamento debe constituirse en un máximo de 30 días (art. 13 Ley Foral 16/1986) y que en los diez días siguientes debe presentarse candidato a

---

(49) Con más detalle refiero esta cuestión en la Crónica de Navarra de 2007 publicada en la *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 5, Iustel, 2008.

(50) La resolución —según se indica en la misma— buscó fijar parámetros racionalizadores del procedimiento de investidura, estableciendo como término los treinta días naturales a partir del vencimiento del plazo establecido para la propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno de Navarra, incluida su prórroga de acuerdo con 29.3 de la LORAFNA y 173.7 del RPN. *Vid.* Resolución de la Presidencia del Parlamento de Navarra, 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 núm. 4, de 18 de julio de 2007).

la investidura (art. 172 RPN). De este modo, el plazo de dos meses parece suficiente y razonable para conseguir la investidura de un candidato o, en su caso, proceder a la disolución automática y la convocatoria de nuevas elecciones de acuerdo con el artículo 29.4 del Amejoramiento del Fuero.

Navarra adopta en este punto una solución original fruto de la experiencia, que tiene que ver con un peculiar mapa electoral donde la política de pactos es la solución que se impone habitualmente ante la ausencia de mayorías absolutas en un Parlamento plural y fragmentado. En contraste, la mayoría de los Estatutos de Autonomía refieren el cómputo del plazo a la primera votación de investidura (51). Como acertadamente se ha señalado, la del artículo 29.4 del Amejoramiento del Fuero es una cláusula de cierre del procedimiento de investidura (52) que busca dotar de seguridad jurídica a un elemento fundamental del sistema político.

- e) Limitación de los supuestos que requieren autorización del Parlamento de Navarra para la adopción de Convenios con el Estado u otras Comunidades Autónomas

El artículo 70 del Amejoramiento, de acuerdo con la habilitación del artículo 145.2 CE, prevé que Navarra pueda celebrar Convenios con las Comunidades Autónomas, cuyo objeto es la cooperación *para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su competencia* y que deben versar sobre competencias *exclusivas* (53) de las CC.AA. El artículo 26, *b*) del Amejoramiento del Fuero venía exigiendo para la formalización de estos Convenios que, en todo caso, fueran previamente autorizados por el Parlamento de Navarra (54). Con esta reforma, en el futuro solo será necesaria la autorización

---

(51) También remite a un hecho cierto el Estatuto de Aragón que establece la disolución si en el plazo de dos meses a contar desde la constitución de las Cortes no resulta investido ningún candidato (art. 48.3).

(52) SEBASTIÁN LABAYEN (2010): 439-441.

(53) El Amejoramiento del Fuero distingue dos procedimientos para la adopción de estos Convenios: uno para cuando se acuerden con CCAA limítrofes (País Vasco, La Rioja y Aragón) y otro para el resto de las Comunidades Autónomas. Para el caso de las Comunidades Autónomas limítrofes el régimen previsto es más flexible; primero porque puede alcanzar a materias de competencia de Navarra para las que no se exige el requisito de exclusividad y, por otra parte, porque se establece un plazo más breve para la entrada en vigor de los Convenios. Cfr. RUIZ DE APODACA ESPINOSA (2005): 715-717.

(54) Por su parte, el RPN en los artículos 163 a 167 detalla el procedimiento para la autorización de los Convenios, sean con el Estado o con las Comunidades Autónomas. En todos los casos,

parlamentaria cuando la firma del Convenio suponga modificación o derogación de alguna Ley Foral o exija medidas legislativas para su ejecución. En el resto de los casos el Gobierno de Navarra podrá formalizar los Convenios sin intervención parlamentaria. La finalidad es agilizar el recurso a las técnicas de cooperación horizontal con otras Comunidades Autónomas en la medida en que simplifica la tramitación de estos mecanismos (55) hasta ahora poco operativos (56).

En las recientes reformas estatutarias la regulación de los convenios de colaboración ha recibido un tratamiento muy distinto. La mayoría de los textos sigue exigiendo expresamente la autorización del Parlamento autonómico (art. 59.1 Estatuto de la Comunidad Valenciana, art. 226.1 Estatuto de Andalucía o art. 60.2 Estatuto de Castilla y León). La reforma del Amejoramiento del Fuero se acerca más a las previsiones del artículo 178.3 del Estatuto de Cataluña, que reserva la autorización parlamentaria a aquellos convenios que afecten a las facultades legislativas, mientras que en el resto el Gobierno debe limitarse a informar al Parlamento de la suscripción en el plazo de un mes a contar desde el día de la firma (57).

El Amejoramiento del Fuero es parco en la regulación y tampoco prevé la obligación de informar al Parlamento de Navarra en el caso de Convenios que no afectan a su competencia, aunque esto podría fijarse por ley foral. Parece razonable que el Parlamento tenga conocimiento de los acuerdos con otras Comunidades Autónomas o con el Estado. Asimismo, debería preverse una solu-

---

el Gobierno de Navarra debía remitir el acuerdo del Gobierno sobre el texto cerrado del Convenio y la memoria justificativa del mismo (arts. 163.2 y 165.3 RPN). Después, la Mesa del Parlamento, previa audiencia de la Junta de Portavoces, debía ordenar la publicación del texto del Convenio en el Boletín Oficial de la Cámara, pudiendo disponer su tramitación en Pleno o Comisión, salvo que el Gobierno proponga el debate en el Pleno (art. 164.1 RPN). En todo caso, el debate para la concesión de la autorización al Convenio debía ajustarse a las previsiones reglamentarias para los debates de totalidad (art. 164.2 RPN).

(55) TAJADURA TEJADA viene señalando la rigidez de los procedimientos para la adopción de los convenios. *Vid.* TAJADURA TEJADA (2010): 84.

(56) Esto ha llevado a buscar otras figuras más flexibles que permiten huir de la rigidez del procedimiento (acuerdos entre Consejerías o Departamentos autonómicos, salvando así el trámite parlamentario autonómico y la autorización a las Cortes Generales). *Cfr.* RAZQUIN LIZARRAGA (1990): 25. Incluso se han buscado fórmulas de Derecho privado (sociedades mercantiles, asociaciones, fundaciones...) huyendo de las complejidades del Derecho Público. *Vid.* IZU BELLOSO (2009): 307.

(57) Sigue también esta línea el Estatuto de Extremadura (art. 65.3) que incluye además un procedimiento para la resolución de conflictos para el caso de que la Asamblea legislativa entienda que el Convenio afecta a sus competencias legislativas; en último término remite la resolución del conflicto al Consejo Consultivo.

ción para el supuesto de discrepancia entre Gobierno y Parlamento sobre si es necesaria la intervención de este último. En este sentido hay que recordar que el artículo 16.1.e) de la Ley Foral 8/1999 del Consejo de Navarra establece que «el Consejo debe ser consultado preceptivamente en los *Convenios y Acuerdos de Cooperación de la Comunidad Foral con el Estado y con las Comunidades Autónomas cuando su formalización esté sometida a la previa autorización del Parlamento de Navarra, así como cuantas cuestiones se refieran a dudas o discrepancias sobre los mismos*». Parece razonable que el Consejo de Navarra sea la instancia que debería mediar en caso de discrepancia.

f) Referencia a los principios que deben informar la actuación de la Administración de la Comunidad Foral

El nuevo artículo 28 bis) recoge de forma singularizada la referencia a la Administración de la Comunidad Foral y a los principios a los que ha de ajustar su actuación. Este tipo de preceptos es una de las novedades extendidas en los nuevos Estatutos de Autonomía y responde a la necesidad de establecer un marco normativo adecuado también a nivel estatutario que contemple los principios de actuación de la Administración autonómica, de peso creciente y prácticamente ausente en los primeros textos estatutarios (58). En realidad este artículo 28 bis) (59) es novedoso en el Amejoramiento, pero no en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Foral de Navarra, pues recoge el contenido del artículo 3 de la Ley Foral 15/2004 de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, aunque añade y explicita como principios «la buena administración» y «el servicio efectivo a los ciudadanos».

g) Incorporación del Consejo de Navarra

El Consejo de Navarra fue creado por Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, en el contexto de desarrollo institucional de las Comunidades Autónomas (60).

---

(58) También en el Amejoramiento del Fuero. Cfr. RAZQUIN LIZARRAGA (2007): 274-276.

(59) En particular, en el apartado 2 de este artículo 28 bis) se establece que «*La Administración de la Comunidad Foral de Navarra ostenta la condición de Administración ordinaria en el ejercicio de sus competencias y ajusta su actividad, entre otros, a los principios de eficacia, eficiencia, racionalización, transparencia, buena administración y servicio efectivo a los ciudadanos.*»

(60) Como curiosidad, únicamente formula una observación de carácter técnico en relación con la ubicación de la referencia al Consejo de Navarra en el texto del Amejoramiento que no

En esta reforma del Amejoramiento se incluye la institución en el Capítulo III «del Gobierno», en el artículo 28 ter) donde se define como «órgano consultivo superior de la Comunidad Foral de Navarra que ejerce sus funciones con autonomía orgánica y funcional, en garantía de su objetividad e independencia». Al igual que se hace con el Defensor del Pueblo, el Amejoramiento refiere con parquedad la institución y remite a la ley foral la regulación de la composición, elección de los consejeros, atribuciones, régimen jurídico y funcionamiento.

#### 4.3. *Referencia a las novedades principales en el Título II, «Facultades y competencias de Navarra»*

Ya se ha apuntado al principio de estas páginas que la reforma no ha alcanzado apenas el tema competencial. Por eso las novedades de las que hay que dar cuenta en este título son pocas. Además, en buena medida, las modificaciones son de carácter nominal y técnico, como es el caso del artículo 44.18 y 28, el primero para suprimir la expresión «condición femenina» por «políticas de igualdad» y el segundo para eliminar la referencia a las Cámaras de la Propiedad. Lo mismo en el artículo 52.2 para quitar la referencia a los suprimidos Corredores de Comercio y Agentes de Cambio y Bolsa.

También se ha actualizado la referencia a la Administración de Justicia en la Comunidad Foral ciertamente desfasada en la redacción de 1982. En particular el artículo 59.2 del Amejoramiento del Fuero elimina la referencia a instituciones hoy inexistentes como la Audiencia Territorial y recoge expresamente al Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Navarra y al Fiscal Superior de la Comunidad Foral como representante del Ministerio Fiscal en Navarra. Asimismo, tanto uno como otro podrán presentar ante el Parlamento de Navarra las respectivas memorias anuales (art. 59 del Amejoramiento). Este artículo refleja la realidad institucional después de las LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y de la Ley 24/2007, de 9 de octubre, de modificación del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

Las novedades principales en este título tocan a dos aspectos: la participación de Navarra en política exterior y el papel de la Junta de Cooperación.

---

ha sido tenida en cuenta. Puede leerse en el Dictamen 27/2010 «*Como observación de carácter técnico hemos de señalar que la inclusión del precepto dentro del capítulo III “Del Gobierno de Navarra o Diputación Foral” no se compadece con la naturaleza del Consejo de Navarra como órgano consultivo superior de la Comunidad Foral de Navarra.*»

a) *La participación de Navarra en la toma de decisiones de la Unión Europea y en la acción exterior.*

Lejos de cualquier solución original, la LO 7/2010 incorpora las previsiones de otras reformas estatutarias en este aspecto. Sin extenderse tanto en el número de preceptos relativos a la materia como otros estatutos —17 artículos le dedica el Estatuto de Cataluña— el Amejoramiento recoge en dos extensos artículos —68 y 68 bis— las disposiciones relativas a la participación de Navarra en los asuntos de la Unión Europea y a la acción exterior de la Comunidad Foral, respectivamente. En estos preceptos y sus apartados se incorporan casi al completo y de modo muy parecido las previsiones del Estatuto de Cataluña, que han seguido también los demás estatutos. Por eso le son trasladables las consideraciones del Tribunal Constitucional en la STC 31/2010 (FFJJ 118 a 129), confirmatorios de la constitucionalidad de las previsiones, aunque con precisiones interpretativas importantes.

Ciertamente, no es nueva la necesidad de incorporar la voz de las Comunidades Autónomas en las decisiones de la Unión Europea —y también en política exterior— cuando se comprometan sus intereses o competencias. Hasta la fecha, los Estatutos de Autonomía no decían nada sobre este punto y la participación se ha venido resolviendo a nivel estatal a través de mecanismos de cooperación como son las Conferencias Sectoriales y la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas y en la Unión Europea a través de la participación en el Comité de las Regiones (61).

Ahora, el nuevo artículo 68 del Amejoramiento establece que la Comunidad Foral de Navarra, además del derecho a la información completa y actualizada que debe cumplidamente trasladarle el Gobierno de España tendrá una *participación determinante para la formación de la posición española si afecta a sus competencias exclusivas o se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Navarra*. En el caso particular de la Comunidad Foral, si el Estado se apartara al fijar la posición final de lo expresado por la Comunidad Foral debe motivarlo ante la Junta de Cooperación. En los demás casos cuando no se trate de competencias exclusivas la posición de Navarra deberá ser oída por el Estado. A la vista de este precepto, la pregunta que de entrada se suscita es el sentido con que debe interpretarse la expresión *participación determinante*. Y es que es imposible la bilateralidad vinculante

---

(61) Para una exposición general sobre el problema y su manifestación en Navarra me remito a PÉREZ CALVO (2007): 257-269.



por parte de todas las Comunidades Autónomas. Por eso, la participación es consultiva con obligación de respuesta motivada en caso de no seguirse la posición indicada por la Comunidad Foral de Navarra (62). Ese sentido del término «determinante», realmente devaluado, en cuanto que no puede limitar la libre decisión estatal es, por lo demás, el que el Tribunal Constitucional ha establecido de modo indubitado en la STC 31/2010, FJ 120.

Otras cuestiones que recoge el artículo 68, apartado 4, es que corresponde a la Comunidad Foral de Navarra la aplicación, ejecución y desarrollo del Derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias, y ello debe ser así en virtud del principio de autonomía institucional fijado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, según el cual la existencia de una regulación europea no modifica la distribución interna de competencias que establecen la Constitución y los Estatutos (63). Este principio ha sido incorporado expresamente en el Amejoramiento del Fuero.

También se lleva al texto del Amejoramiento del Fuero la participación del Gobierno de Navarra en las delegaciones españolas ante la Unión Europea cuando traten asuntos de la competencia legislativa de la Comunidad Foral que, previo acuerdo, permitirá ejercer la representación y la presidencia en los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y de la Comisión. Asimismo, la Comunidad Foral de Navarra participará en la designación de representantes del Estado ante la Unión Europea. En la interpretación de todas estas previsiones habrá de estarse a lo señalado por el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010, FFJJ 118 a 124.

Acoge el texto reformado las previsiones del Tratado de Lisboa relativas a la participación de los parlamentos regionales en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en relación con las propuestas legislativas europeas cuando afecten a competencias de la Comunidad Foral (art. 68, apdo. 6) (64), o el acceso de la Comunidad Foral de Navarra al Tribunal de Justicia de la Unión Europea o, en su caso, la posibilidad de instar al Gobierno de España a la interposición de acciones en defensa de los legítimos intereses y competencias de la Comunidad Foral ante este Tribunal, con obligación del Gobierno de España en caso de negativa de comunicarla inmediatamente de forma motivada (art. 68, apdo. 7).

---

(62) *Vid.* MORILLO-VELARDE PÉREZ (2008): 1212.

(63) ALBERTI ROVIRA (2003): 178.

(64) En la reforma reciente al Reglamento del Parlamento de Navarra se ha incorporado el procedimiento para la intervención parlamentaria en el artículo 63 bis) que atribuye a la Ponencia de Asuntos Europeos la competencia para el control de la observancia del principio de subsidiariedad.

Por su parte, el artículo 68 bis) incorpora las vías de participación de la Comunidad Foral de Navarra en política exterior. Muy en síntesis, igual que en materia de Unión Europea, las disposiciones siguen al Estatuto de Cataluña. Así prevén el impulso exterior de la Comunidad Foral y la promoción exterior de sus intereses, para lo que puede establecer oficinas, siempre con respeto a las competencias estatales en materia de relaciones exteriores. Se establece el deber de información del Estado, con carácter previo, sobre la elaboración de tratados y convenios internacionales si afectaran a materias de competencia de la Comunidad Foral o de su específico interés, pudiendo el Gobierno de Navarra dirigir las observaciones pertinentes al Gobierno de España y solicitar la participación de representantes de la Comunidad Foral en las delegaciones negociadoras. Asimismo reconoce en términos imperativos para el Gobierno de Navarra la adopción de las medidas necesarias para la ejecución de los tratados internacionales y de los actos normativos de las organizaciones internacionales que afecten a materias propias de la Comunidad Foral. De modo análogo a lo que ya se señaló más atrás, todas estas previsiones habrán de interpretarse según lo que tiene establecido el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010, FFJJ 125 a 128.

En lo que respecta a la cooperación interregional el artículo 68 bis) en su apdo. 5 exhorta a la Comunidad Foral a la cooperación con los territorios con los que comparta intereses, especialmente con los fronterizos con Navarra, con los que podrá suscribir acuerdos de cooperación en el ámbito de sus competencias.

#### b) *El papel creciente de la Junta de Cooperación*

Otro de los aspectos novedosos de esta reforma es la extensión de facultades de la Junta de Cooperación (65). Este órgano ejecutivo de cierre figuraba ya en la primera redacción del Amejoramiento en el artículo 69, donde se le asignaba la resolución de todas las discrepancias entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra respecto a la aplicación e interpretación del Amejoramiento o LORAFNA, sin perjuicio de la legislación propia del Tribunal Constitucional y de la Administración de Justicia (66).

---

(65) La Junta de Cooperación es el equivalente en Navarra a las Comisiones Bilaterales Estado-Administración del Estado-Comunidad Autónoma. De acuerdo con el Real Decreto 1507/1984 están formadas por tres representantes de la Administración del Estado y tres de la Comunidad Foral de Navarra. *Vid.* PÉREZ CALVO, en PÉREZ CALVO y RAZQUIN LIZARRAGA (2007): 248.

(66) El origen de la Junta de cooperación tendría relación con el modelo de convenio económico y sería su antecedente la junta arbitral creada en 1927. *Vid.* RAZQUIN LIZARRAGA (1990): 87.

Con esta reforma de 2010, la Junta de Cooperación acrece sustancialmente sus competencias, al sumar a la de arbitraje general «cualesquiera otras discrepancias que se susciten entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra» (art. 69, apdo. 2). Convirtiéndose en *instrumento ordinario y principal de relación entre la Comunidad Foral de Navarra y el Estado*, sin perjuicio de las competencias específicas de otros órganos sectoriales. También le otorga el Amejoramiento del Fuero un papel preferente en el impulso de las actuaciones y planes conjuntos para el desarrollo de políticas comunes y el diseño de mecanismos de colaboración en ámbitos sectoriales donde haya un interés concurrente del Estado y de la Comunidad Foral.

## 5. CONSIDERACIONES DE CIERRE

Concluyo retomando la idea adelantada al comienzo de estas páginas: en el contexto de las reformas estatutarias emprendidas en 2006 la reforma del Amejoramiento del Fuero o LORAFNA es moderada y se desmarca de la tendencia generalmente seguida tanto por la limitación del objeto como por el procedimiento.

Sin embargo, a pesar de la limitación del objeto a una actualización y reforma de lo considerado estrictamente necesario, el interés de la LO 7/2010 es incontestable: afecta, en lo principal, al sistema de gobierno parlamentario, a las instituciones forales de mayor relieve, a las fuentes del ordenamiento jurídico de la Comunidad Foral de Navarra y a otros aspectos de considerable interés, como ha quedado expuesto. La reforma aprobada también contiene modificaciones perfectivas, completa previsiones insuficientes o desfasadas y aporta soluciones procedimentales para el mejor y más ágil ejercicio de las competencias y facultades de las instituciones forales.

Por todo lo anterior se puede decir que es, en sentido estricto, una reforma de «amejoramiento» en la que no se plantean otras pretensiones que sí han impregnado el proceso de reformas estatutarias acometidas en la última etapa.

Dejando apuntada la postergación notoria de la institución parlamentaria en el procedimiento de reforma que, si bien puede traer causa de la configuración histórica del régimen foral no creo que impida una revisión de este punto, en lo sustantivo, más allá de alguna objeción muy puntual de carácter técnico, el juicio global es positivo. Sin duda, podía haberse ido más lejos y algunas cuestiones requerirán revisión andando el tiempo y sencillamente se han diferido. Sin embargo, en el actual contexto político de la Comunidad Foral de Navarra puede valorarse como una reforma hoy por hoy adecuada y que responde al grado ma-

yoritario de conformidad de la ciudadanía navarra con su nivel de autogobierno y con el modo singular en que se inserta la Comunidad Foral de Navarra en la organización territorial del Estado.

#### BIBLIOGRAFÍA

- AAVV (2008): *XXV Aniversario de la Ley Orgánica de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra*, Pamplona, Parlamento de Navarra.
- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch (2003): «Las regiones en la Unión Europea. El largo camino hacia una presencia directa de las regiones en la Unión Europea», *Autonomías*, núm. 29, págs. 177-206.
- ALLI ARANGUREN, Juan Cruz (2005): «El Presidente del Gobierno de Navarra», en vol. col. *El Gobierno y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Comentarios a las Leyes Forales 14 y 15/2004, de 3 de diciembre*, Pamplona, Gobierno de Navarra, págs. 149-197.
- ARAGÓN REYES, Manuel (2008): «La posición constitucional de Navarra», en AAVV, *Jornadas conmemorativas del XXV Aniversario de la Ley Orgánica de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra*, Pamplona, Parlamento de Navarra, págs. 21-54.
- (2009): *Estudios de Derecho Constitucional*, 2.<sup>a</sup> ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.
- AZURMENDI, Ana; DE LA IGLESIA CHAMARRO, Asunción; MUÑOZ SALDAÑA, Mercedes, y SALVADOR ARMENDÁRIZ, Amparo (2009): *El Consejo Audiovisual de Navarra*, Pamplona.
- CASTELLÀ ANDREU, Josep María (2009): *Nuevos estatutos y reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate* (CASTELLÀ ANDREU, Josep María, y OLIVETTI, Marco, coords.), Barcelona, Atelier.
- CONTRERAS LÓPEZ, José (2005): «Iniciativa legislativa y potestad normativa del Gobierno de Navarra», en *El Gobierno y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra*, Pamplona, Gobierno de Navarra, págs. 331-394.
- DEL BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio (1996): *Curso de Derecho Foral Público de Navarra*, Pamplona, Aranzadi.
- ESPARZA OROZ, Miguel (2005): «Responsabilidad política, control parlamentario y disolución del Parlamento», *El Gobierno y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra*, Pamplona, Gobierno de Navarra.
- GALÁN LORDA, Mercedes (2009): *El Derecho de Navarra*, Pamplona, Gobierno de Navarra-MICAP.
- GALÁN LORDA, Mercedes; DE LA IGLESIA CHAMARRO, Asunción, y SALVADOR ARMENDÁRIZ, María Amparo (2004): *El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de*

- Navarra (*Análisis de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio: antecedentes históricos y régimen jurídico de la institución*), Pamplona, Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, Pamplona.
- GARRIDO MAYOL, Vicente (2010): «La Legislatura y su terminación anticipada: la facultad presidencial de disolución del Parlamento», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 24, págs. 157-183.
- GÓMEZ MONTORO, Ángel José, y DE LA IGLESIA CHAMARRO, Asunción (2007): «El Parlamento de Navarra», en *Nuevas perspectivas y retos en el XXV aniversario del Mejoramiento del Fuero* (RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, dir.), Pamplona, Gobierno de Navarra.
- GONZÁLEZ TREVIJANO, Pedro (2006): «La reforma como defensa de la propia Constitución», *Cuadernos de pensamiento político*, julio-diciembre, págs. 15-42.
- IZU BELLOSO, Miguel José (2009): *Derecho Parlamentario de Navarra*, Pamplona, Parlamento de Navarra.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio (2008): «Relaciones con las instituciones de la Unión Europea», en MUÑOZ MACHADO, Santiago, y REBOLLO PUIG, Manuel (dirs.) (2008): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Pamplona, Thomson-Civitas, págs. 1209-1216.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (2007): *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, 2.ª ed., Iustel, Madrid.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, y REBOLLO PUIG, Manuel (dirs.) (2008): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Pamplona, Thomson-Civitas, 2008.
- PÉREZ CALVO, Alberto, y RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María (2007): *Manual de Derecho Público de Navarra*, 3.ª ed., Pamplona, Gobierno de Navarra.
- RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio (1989): *Fundamentos Jurídicos del Mejoramiento del Fuero. Derechos Históricos y Régimen Foral de Navarra*, Pamplona, Gobierno de Navarra.
- (2002): «La evolución del Régimen Foral de Navarra: veinte años del Mejoramiento del Fuero», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 33, págs. 9-31.
- RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María (2007): «La reforma del Mejoramiento del Fuero», en *Nuevas perspectivas y retos en el XXV aniversario del Mejoramiento del Fuero*, Pamplona, Gobierno de Navarra, págs. 917-972.
- RIDAURA MARTÍNEZ, María Josefa (2006): «El funcionamiento de los parlamentos autonómicos», en *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*, OÑATE, Pablo (ed.), Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 85-133.
- RUBIO TORRANO, Enrique (2007): «El Consejo de Navarra», *Nuevas perspectivas y retos en el XXV aniversario del Mejoramiento del Fuero*, RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. (dir.), Pamplona, Gobierno de Navarra, págs. 425-472.
- RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel (2005): «Relaciones de la Administración de la Comunidad Foral con las demás administraciones públicas», en *El Gobierno y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra*, Pamplona, Gobierno de Navarra, págs. 693-745.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (dir.) (1992): *Comentarios a la Ley Orgánica de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra*, Madrid, MAP.

- SEBASTIÁN LABAYEN, Ildelfonso (2010): «El proyecto del año 2010 de reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra», *Estudios de la Administración desde la Administración*, RODRÍGUEZ GARRAZA, Tomás (coord.), Pamplona, Gobierno de Navarra, págs. 423-452.
- TAJADURA TEJADA, Javier (2010): *El principio de cooperación en el Estado Autonómico*, Granada, Comares.
- TUDELA ARANDA, José (2007): «A modo de aproximación al Estatuto de Autonomía de Aragón de 20 de abril de 2007. El nuevo estatuto en el Estado descentralizado», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 30, págs. 89-145.

### RESUMEN

En octubre de 2010 se aprobó una importante reforma del Amejoramiento del Fuero de Navarra. Es la séptima de las reformas estatutarias producidas en la última oleada y la segunda del Amejoramiento del Fuero (aprobado en 1982). Aunque es más limitada que el resto de revisiones estatutarias incorpora novedades de gran interés. En efecto, si bien el objeto principal de la reforma fue suprimir la limitación de la duración de la Legislatura nacida tras una disolución anticipada, después se ha extendido a otros aspectos: principalmente a cuestiones que afectan a las instituciones forales y al sistema de gobierno y, en menor medida, a competencias o actualizaciones requeridas a la vuelta de los años. El presente trabajo se dedica al repaso y análisis de los cambios introducidos por la reforma.

**PALABRAS CLAVE:** Navarra; Amejoramiento del Fuero; Estatuto de Autonomía; reforma estatutaria; investidura; Decretos-Leyes Forales; Gobierno; Parlamento.

### ABSTRACT

An important reform of the historic Statute of Navarre (*Amejoramiento del Fuero*) has been recently approved. It is the seventh statutory reform among those recently approved. Although this one is more limited than the previous ones, it contains innovations of great interest. Indeed, though the main purpose of this reform was to eliminate the restriction concerning the length of the Legislature which occurred when there was an early dissolution, the reform has extended to other areas, most of them referred to matters affecting the regional institutions and the parliamentary system and, but with minor impact, also to several competences or updates due to the passing of the years.

**KEY WORDS:** Navarra; *Amejoramiento del Fuero*; Statute of Autonomy; statutory reform; investment; Government; Parliament.