

**PROPUESTAS PARA UNA REFORMA
DE LA LEY ORGÁNICA 13/1982, DE 10
DE AGOSTO, DE REINTEGRACIÓN
Y AMEJORAMIENTO DEL RÉGIMEN
FORAL DE NAVARRA**

ALEJANDRO TORRES GUTIÉRREZ

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. PROPUESTAS DE CAMBIOS EN CUANTO AL PROCEDIMIENTO. 2.1. Sobre la iniciativa. 2.1.1. Atribución de la iniciativa de reforma al Parlamento de Navarra. 2.1.2. Extensión de la iniciativa a las Corporaciones Locales. 2.1.3. Reconocimiento de la iniciativa legislativa popular. 2.1.4. Posibilidad de incluir una cláusula que impida que en caso de rechazo pueda tramitarse una nueva iniciativa de reforma, en un determinado plazo. 2.2. La redefinición del papel a desempeñar en el proceso de reforma por la Comisión Mixta paritaria negociadora y del Consejo de Navarra. 2.3. Quorum para su aprobación parlamentaria. 2.4. Introducción de un referéndum de ratificación por la ciudadanía navarra. 3. CUESTIONES FORMALES Y DE ESTILO: LA INTRODUCCIÓN DE UN LENGUAJE INCLUSIVO EN MATERIA DE GÉNERO. 4. PROPUESTAS RESPECTO A LAS FUENTES: MAYOR CONCRECIÓN AL DELIMITAR LAS LEYES FORALES DE MAYORÍA ABSOLUTA. 5. REVISIÓN DEL CATÁLOGO DE DERECHOS RECONOCIDOS A LA CIUDADANÍA. 6. PROPUESTAS EN RELACIÓN CON LAS INSTITUCIONES. 6.1. Supresión del aforamiento del Presidente, o Presidenta, y de los miembros de la Diputación Foral, y de los parlamentarios forales. 6.2. Especificación del ámbito territorial de la circunscripción electoral en las elecciones al Parlamento de Navarra. 6.3. La necesidad de desarrollar la normativa presupuestaria básica. 7. CONCLUSIONES.

Fecha recepción: 12.05.2025
Fecha aceptación: 20.09.2025

PROPUESTAS PARA UNA REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA 13/1982, DE 10 DE AGOSTO, DE REINTEGRACIÓN Y AMEJORAMIENTO DEL RÉGIMEN FORAL DE NAVARRA

ALEJANDRO TORRES GUTIÉRREZ¹

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Pública de Navarra

1. INTRODUCCIÓN

No es sencillo aproximarse al estudio de los regímenes forales, como el de Navarra, a partir de las categorías constitucionales y autonómicas ordinarias, acercamiento que sólo puede hacerse desde la vigente Constitución de 1978,² la cual es la primera de nuestra historia que reconoce el hecho foral, de modo que, si bien el paso del absolutismo al modelo constitucional conllevó la derogación fáctica del régimen foral, sin embargo, las Leyes de 1839 y 1841 supusieron la reparación del mismo, y la transición de la dictadura a la democracia se ha construido, en lo que respecta a Navarra, sobre la base del mantenimiento y el reconocimiento de su régimen foral,³ pues conforme a la Disposición Adicional 1^a de nuestra Carta Magna, *la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales*, añadiendo que *La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.*⁴

¹ ALEJANDRO TORRES GUTIÉRREZ. Facultad de Derecho. UPNA. 31006 Pamplona. Tel.: 652628891. E-Mail: alejandro.torres@unavarra.es Código ORCID: 0000-0002-2825-856X

² PÉREZ CALVO, ALBERTO, (1996), “Navarra, un régimen autonómico secular”, en: *Revista de Estudios Políticos*, n. 92, p. 97.

³ PÉREZ CALVO, ALBERTO, (2007), “Capítulo VI. El marco constitucional de la autonomía foral de Navarra”, en: PÉREZ CALVO, ALBERTO, y RAZQUIN LIZARRAGA, MARTÍN MARÍA, *Manual de Derecho Público de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 3^a Edición, p. 57.

⁴ Entre los numerosos estudios al respecto, pueden verse: ASIAIN AYALA, JOSÉ ANTONIO, (1986), “La Constitución y el Régimen Foral de Navarra”, en: *Revista Jurídica de Navarra*, n.1, pp. 13-27. DEL

En este marco, en que el artículo 2 de la Constitución reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española, la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra,⁵ (LORAFNA), ha supuesto un hito importante para el progreso y desarrollo de Navarra, algo que no se puede pasar por alto. Pero transcurridos más de 40 años desde su entrada en vigor, se ha abierto un debate político y académico recientemente, especialmente en relación con el propio procedimiento de reforma, y la introducción de un referéndum popular.

A lo largo de su historia, la LORAFNA ha sido reformada únicamente en 3 ocasiones puntuales. La primera de ellas con motivo de la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo,⁶ por la que se modificaron el artículo 29, (poniendo fin al sistema de elección automática del candidato del partido con mayor número de escaños, en caso de no conseguir la confianza del Parlamento ninguna de las personas propuestas, transcurridos 2 meses desde la primera votación, previendo la disolución de la Cámara pasados 30 días desde la primera votación sin que ningún candidato obtuviera mayoría absoluta en primera votación, o simple en una segunda, pasadas 24 horas), y el artículo 30, (atribuyendo al Presidente la facultad de disolución del Parlamento, convocándose nuevas elecciones).

La segunda, de mayor calado, tuvo lugar con la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre,⁷ introduciéndose importantes cambios en el Capítulo II del Título I, dedicado al *Parlamento o Cortes de Navarra*, poniéndose fin al obsoleto número máximo de 16 sesiones plenarias ordinarias anuales, que contemplaba el artículo 17.2. Se reguló detalladamente la Cámara de Comptos, (art. 18 bis), y el Defensor del Pueblo, (art. 18 ter). Y se desarrolló la nueva figura de los Decretos-leyes forales, (art. 21 bis).

En los Capítulos III y IV del Título I, relativos al *Gobierno de Navarra o Diputación Foral*, y al *Presidente de la Comunidad Foral de Navarra*, el Presidente del Gobierno, pasó a ser denominado Presidente de la Comunidad Foral, introduciéndose un plazo máximo de 3 meses desde la celebración de las elecciones, para que el Parlamento pudiera otorgar su confianza a un candidato, (bien por mayoría absoluta en primera votación, o simple en una segunda, 24 horas después), y el nuevo Parlamento tendría un mandato completo de 4 años, suprimiéndose por lo tanto la limitación a la duración de la Legislatura surgida como consecuencia de una disolución anticipada, (art. 29), y delimitándose mejor sus prerrogativas en el artículo 30, prohibiéndose la

BURGO TAJADURA, JAIME IGNACIO, (2012), *Historia de Navarra*, Ediciones Académicas, Madrid, pp. 711-712. DEL BURGO TAJADURA, JAIME IGNACIO, (2015), *La epopeya de la foralidad vasca y navarra. Principio y fin de la cuestión Foral*, Fundación Popular de Estudios Vascos, Bilbao, Vol. II, pp. 33 y ss. GALÁN LORDA, MERCEDES, (2009), *El Derecho de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, pp. 170 y ss. PÉREZ CALVO, ALBERTO, (2007), “Capítulo VI. El marco constitucional de la autonomía foral de Navarra”, en: PÉREZ CALVO, ALBERTO, y RAZQUIN LIZARRAGA, MARTÍN MARÍA, *Manual de Derecho Público de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 3^a Edición, pp. 58-75.

⁵ BOE de 16 de agosto de 1982.

⁶ BOE de 28 de marzo de 2001.

⁷ BOE de 28 de octubre de 2010.

disolución anticipada del Parlamento durante el primer periodo de sesiones, o cuando reste menos de un año para la terminación de la Legislatura.

Se especificó que adoptarán la forma de “Decreto Foral del Presidente” las disposiciones generales dictadas por el Presidente de la Comunidad Foral de Navarra, la de “Decreto Foral” las del Gobierno de Navarra y la de “Órdenes Forales” las de los Consejeros, (art. 23.2). Se limitaron en el art. 26.b) los supuestos que requieren autorización del Parlamento de Navarra para la adopción de Convenios con el Estado u otras Comunidades Autónomas, a los casos en los que sea necesaria una modificación o derogación de alguna Ley Foral, o se exijan medidas legislativas para su ejecución.

Se redactó un nuevo art. 28 bis, relativo a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, y a los principios a los que ha de ajustar su actuación. Y se incorporó a la LORAFNA una referencia al Consejo de Navarra, (art. 28 ter), creado por Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo,⁸ y regulado actualmente por la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio.⁹

En relación al Título II, relativo a las *Facultades y competencias de Navarra*, en su Capítulo II se sustituyó la referencia a la expresión *condición femenina*, por la de *políticas de igualdad* en el artículo 44.18, y se suprimió la alusión a las Cámaras de la Propiedad en el artículo 44.24. En el artículo 52.2 se puso fin a la referencia a los desaparecidos Corredores de Comercio y Agentes de Cambio y Bolsa. Y en el Capítulo III, relativo a la Administración de Justicia, se eliminó la referencia a la ya inexistente Audiencia Territorial, (art. 59.2), recogiéndose expresamente una mención al Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Navarra y al Fiscal Superior de la Comunidad Foral como representante del Ministerio Fiscal en Navarra, que podrán presentar ante el Parlamento de Navarra sus memorias anuales.

Los principales cambios del Título II afectaron a la participación de Navarra en política exterior, ante la necesidad de incorporar la voz de las Comunidades Autónomas, y de Navarra en particular, en las decisiones de la Unión Europea, (arts. 68 y 68 bis), y el papel de la Junta de Cooperación, (art 69), órgano de resolución de las discrepancias que se susciten entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra respecto a la aplicación e interpretación de la LORAFNA, (sin perjuicio de la legislación propia del Tribunal Constitucional y de la Administración de Justicia), la cual ve incrementada sus competencias, al sumar a la de arbitraje general, (art. 69.1), *cualesquiera otras discrepancias que se susciten entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra*, (art. 69.2). Convirtiéndose en *instrumento ordinario y principal de relación entre la Comunidad Foral de Navarra y el Estado*, (art. 69.3).

Además, se derogaron las disposiciones transitorias primera, segunda, quinta y sexta de la LORAFNA, por haberse cumplido los mandatos contenidos en las mismas.

La tercera reforma de la LORAFNA vino precedida del Real Decreto 252/2023, de 4 de abril,¹⁰ de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Foral

⁸ BON de 26 de marzo de 1999.

⁹ BON de 15 de junio de 2016.

¹⁰ BOE de 7 de abril de 2023.

en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, que fue anulado por las Sentencias del Tribunal Supremo 258/2024, de 15 de febrero¹¹ y 281/2024, de 24 de febrero,¹² las cuales concluyeron que no cabía emplear un Real Decreto de traspaso para atribuir una competencia no reconocida a Navarra en la Ley Orgánica 13/1982, ni amparada en su Derecho histórico. Podría sin embargo asumirla, bien reformando la LORAFNA, o bien mediante ley orgánica de transferencia o delegación del artículo 150.2 de la CE. El Tribunal Supremo, por Autos de 27 de febrero¹³ y 5 de marzo de 2024,¹⁴ puntualizó que la nulidad del mencionado Real Decreto 252/2023 de traspaso de funciones y servicios alcanzaba a las funciones o servicios prestados por la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil en Navarra.

La tramitación parlamentaria de la reforma no estuvo exenta de controversia, siendo objeto de la interposición de sendos vetos en el Senado, por parte de 3 senadores de VOX integrados en el Grupo Mixto, que consideraban que la misma constituía un ataque directo a la Guardia Civil, y por el Grupo Parlamentario Popular del Senado, que veía en el proyecto, no tanto profundizar en el Régimen Foral de Navarra, sino provocar la salida de la Guardia Civil de Tráfico del territorio foral, proponiendo alternativamente hacer compatible la asunción de la transferencia y la presencia de la Guardia Civil de Tráfico, firmando para ello un convenio de cooperación, para que Policía Foral y Guardia Civil, pudieran seguir manteniendo su presencia en las carreteras navarras, al amparo de lo dispuesto en el artículo 65 de la LORAFNA.¹⁵

Finalmente, el artículo único de la Ley Orgánica 6/2024, de 5 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amelioramiento del Régimen Foral de Navarra, en cuanto a tráfico, circulación de vehículos de motor y seguridad vial,¹⁶ dio nueva redacción a su artículo 49.3, que pasará a afirmar:¹⁷ *Corresponden a Navarra en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, en virtud de su régimen foral y de lo dispuesto en esta ley orgánica, además de las facultades y competencias que viene ostentando, la competencia para la ejecución de la legislación del Estado, así como las funciones de vigilancia y control del tráfico.*

Además, se adicionó un tercer párrafo al apartado 2 del artículo 51 con la siguiente redacción, a la hora de delimitar las competencias de Navarra: *En materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial las competencias de la Policía Foral se regirán por lo dispuesto en el artículo 49.3.*

¹¹ Roj: STS 696/2024 - ECLI:ES:TS:2024:696. Id Cendoj: 28079130042024100043.

¹² Roj: STS 839/2024 - ECLI:ES:TS:2024:839. Id Cendoj: 28079130042024100050.

¹³ Roj: AATS 2473/2024 - ECLI:ES:TS:2024:2473AA. Id Cendoj: 28079130042024800007.

¹⁴ Roj: AATS 2924/2024 - ECLI:ES:TS:2024:2924AA. Id Cendoj: 28079130042024800008.

¹⁵ Boletín Oficial del Senado de 9 de octubre de 2024.

¹⁶ BOE de 6 de diciembre de 2024.

¹⁷ Boletín Oficial del Congreso de 19 de julio de 2024.

2. PROPUESTAS DE CAMBIOS EN CUANTO AL PROCEDIMIENTO

2.1. Sobre la iniciativa

2.1.1. Atribución de la iniciativa de reforma al Parlamento de Navarra

Doctrinalmente se ha resaltado que la LORAFNA es quizás el Estatuto de Autonomía que introduce un mayor grado de negociación y de limitación al Estado de la facultad de modificación del régimen estatutario.¹⁸

La LORAFNA recoge de la tradición histórica, la costumbre jurídica del pacto, por lo que el régimen foral no puede ser modificado de modo unilateral, algo que queda plasmado en su artículo 71.1. La especialidad de dicho precepto, no lo es tanto, si tenemos en cuenta que, en realidad, ningún Estatuto de Autonomía es susceptible de modificación por una de las partes, (Estado o Comunidad Autónoma), dado su peculiar procedimiento de aprobación, al tener que ser tramitados por los parlamentos autonómicos, y posteriormente por las Cortes Generales, por el procedimiento de Ley Orgánica. En cualquier caso es preciso reconocer que la vía por la que se aprobó la LORAFNA se caracterizó por su *especificidad, singularidad y atipicidad*, estando basada en la negociación y el pacto.¹⁹ La consecuencia última del artículo 71 es que para proceder a su reforma se necesita el concurso del Gobierno de la Nación, y la Diputación Foral, que es a quienes se atribuye la iniciativa para dar comienzo al proceso de reforma, siendo preciso ese acuerdo para poder elaborar una propuesta, que deberá ser sometida a la *aprobación* del Parlamento de Navarra y de las Cortes Generales. Al menos ese es el tenor literal del artículo 71.2.b) de la LORAFNA, si bien coincidimos con quienes²⁰ entienden que en realidad el papel de dichos órganos legislativos es más bien de mera *ratificación*, desde el momento en que no pueden introducir enmiendas, (ni siquiera, las que pretendieran introducir alguna mera corrección terminológica, gramatical, o técnica, tal y como se ha resaltado doctrinalmente).²¹ El artículo 71.3. de la LORAFNA, concluye afirmando que *Si la propuesta de reforma fuera rechazada, continuará en vigor el régimen jurídico vigente*

¹⁸ SANZ PÉREZ, ÁNGEL L., (2006), *La Reforma de los Estatutos de Autonomía, (Con especial referencia a los Estatutos de Autonomía de Cataluña y de la Comunidad Valenciana)*, Thomson - Aranzadi, Cizur Menor, p. 183.

¹⁹ GOIZUETA VÉRTIZ, JUANA, (2022), “La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral: Una mirada en retrospectiva desde la dogmática jurídica”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 123, p. 109.

²⁰ VICIANO PASTOR, ROBERTO, (2005), *Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 109.

²¹ SANZ PÉREZ, ÁNGEL L., (2006), *La Reforma de los Estatutos de Autonomía, (Con especial referencia a los Estatutos de Autonomía de Cataluña y de la Comunidad Valenciana)*, Thomson — Aranzadi, Cizur Menor, p. 184.

con anterioridad a su formulación, una cláusula cuyo contenido es a todas luces *superfluo* e innecesario.²²

Al analizar el procedimiento de iniciativa para la reforma de la LORAFNA, destaca el hecho que sólo pueda ser presentada por los respectivos Gobiernos. Ello excluye toda intervención parlamentaria, tanto a nivel autonómico como estatal, lo cual no deja de resultar paradójico, pudiéndose hablar, en el caso de Navarra, de la existencia de un *déficit de participación parlamentaria*, e incluso de un *déficit democrático*,²³ ya que dicho tipo de iniciativa del Parlamento autonómico es posible para la reforma del resto de Estatutos de Autonomía, para cualquier otro tipo de Ley, e incluso para la reforma constitucional.

En el origen de dicha especificidad procedural se encuentra el carácter pacificado del régimen foral, y en base a ello se suele justificar, pero no parece que realmente lo esté el hecho de excluir cualquier tipo de participación del Parlamento de Navarra anterior a la conclusión del acuerdo entre los respectivos ejecutivos, pues el pacto se predica entre la Comunidad Foral de Navarra y el Estado, no sólo entre sus órganos ejecutivos.

La consecuencia última del actual estado de cosas es que, el Gobierno o Diputación, que es una *institución dependiente y controlada*, a estos efectos *se convierte, ... en superior a aquella que inviste a su presidente y controla su actividad*. Cuando en 2006, se planteó por la ponencia parlamentaria la reforma de la LORAFNA, uno de los puntos de acuerdo fue el de atribuir la iniciativa al Parlamento, pero no prosperó.²⁴

A la iniciativa del Parlamento autonómico, algunos Estatutos de Autonomía le exigen el aval de un determinado porcentaje de sus miembros, que es de 1/5 de los mismos en el caso de Aragón, Canarias, Cataluña, Galicia, Islas Baleares, País

²² Tales son los términos empleados por VICIANO en su trabajo: VICIANO PASTOR, ROBERTO, (2005), *Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 122.

²³ ALLI ARANGUREN, JUAN CRUZ, (2011), “La reforma de la LORAFNA por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre”, en: *Revista Jurídica de Navarra*, n. 51, p. 35. DE LA HUCHA CELADOR, FERNANDO, (2015), “El amejaramiento del Fuero: Una valoración desde la actualidad”, en: *Iura Vasconiae*, n. 12, pp. 114 y ss. DE LA IGLESIA CHAMARRO, ASUNCIÓN, (2012), “La reforma del Amejoramiento del Fuero de Navarra en el contexto de las “revisões” estatutarias. La LO 7/2010, de 27 de octubre”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 94, pp. 213-215. DOMÉNECH ALEGRE, SILVIA, (2022), “Parlamento de Navarra: regulación, balance y propuestas para una reforma del amejaramiento”, en: JIMENO ARANGUREN, ROLDÁN, (Editor), *La LORAFNA 40 años después: Historia, balance y propuestas para una reforma*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, p. 346. GOIZUETA VÉRTIZ, JUANA, (2022), “La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral: Una mirada en retrospectiva desde la dogmática jurídica”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 123, p. 129. IZU BELLOSO, MIGUEL JOSÉ, (2015), “Las reformas del Amejoramiento del Fuero de Navarra”, en: *Ius Vasconiae*, n. 12, p. 262. RAZQUIN LIZARRAGA, MARTÍN MARÍA, (2007), “La reforma del Amejoramiento del Fuero”, en: *Nuevas perspectivas y retos en el XXV Aniversario del Amejoramiento del Fuero*, Gobierno de Navarra, Pamplona, p. 950.

²⁴ ALLI ARANGUREN, JUAN CRUZ, (2016), *La autonomía de Navarra. Historia, identidad y autogobierno*, Tesis Doctoral para optar al Grado de Doctor presentada en la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales de la UPNA, Pamplona, p. 798.

Vasco, 1/4 de los parlamentarios en el de Asturias, Castilla La Mancha, y Murcia, y de 1/3 en Andalucía, Cantabria, Castilla y León, y Comunidad Valenciana, (donde también puede partir de 2 grupos parlamentarios). La atribución de dicha iniciativa de reforma al Parlamento de Navarra, debiera venir acompañada de la fijación de un porcentaje mínimo de aval por parte de sus integrantes, semejante a los anteriores, que oscilan en una horquilla de entre 1/5 y 1/3 de los parlamentarios, garantizándose la seriedad de la iniciativa, sin imposibilitarla de partida. Llama la atención a este respecto, la falta de unidad de criterio, entre los diversos Estatutos de Autonomía.²⁵

2.1.2. Extensión de la iniciativa a las Corporaciones Locales

También podría estudiarse atribuir la iniciativa para la reforma a las corporaciones locales, incluyendo por ejemplo una cláusula que garantice un cierto nivel de respaldo por parte de las mismas, bien en relación con el número mínimo de municipios que debieran suscribirla, bien respecto al porcentaje de la población que tendrían que representar. En algunos Estatutos dicha exigencia es laxa, como en Cataluña, en que es suficiente con el respaldo del 20% de los plenos municipales que representen al 20% de la población. En otras se requiere 1/3 de los municipios, que abarquen la mayoría del censo, como ocurre en Extremadura, y Murcia. En otros el nivel de exigencia es mayor, como Asturias, en que se exige el respaldo de 2/3 de los municipios, o La Rioja y Madrid, donde además del aval de 2/3 de los municipios, se precisa que representen la mayoría absoluta de la población.

Es significativo, en cualquier caso, cómo son mayoría los Estatutos que han preferido dejar a los municipios sin posibilidad de iniciar la reforma estatutaria.²⁶ La decisión última a adoptar descansaría sobre motivos de oportunidad política.

2.1.3. Reconocimiento de la iniciativa legislativa popular

Algunos Estatutos de Autonomía recogieron la iniciativa legislativa popular al ponerse en marcha el proceso autonómico, en sus proyectos iniciales, tal y como

²⁵ VICIANO PASTOR, ROBERTO, (2005), *Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 52-54.

²⁶ Veáse a tal respecto: VICIANO PASTOR, ROBERTO, (2005), *Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 74 a 77, especialmente p. 75.

ocurrió con el Estatuto de Cataluña,²⁷ Galicia,²⁸ Murcia²⁹ y Extremadura.³⁰ El artículo 55.1.a) del Proyecto de Estatuto de Cataluña, y el artículo 62.1.d) del de Extremadura, no fijaban un porcentaje concreto del censo regional, limitándose a establecer una genérica remisión a la ley autonómica de iniciativa legislativa popular para determinar las condiciones de su ejercicio. Sin embargo, el artículo 60.1.c) del Proyecto de Estatuto de Galicia fijaba que dicha normativa ulterior de desarrollo, debería de contemplar como requisito el aval mínimo del 15% del censo, y el artículo 58.1 del de Murcia al menos el 7%. Resalta la doctrina,³¹ el que a pesar de no haberse presentado enmiendas en muchos casos, ni materializarse motivos de desacuerdo que propusieran que no se recogiera dicha iniciativa legislativa popular, sin embargo, en las diferentes Ponencias de la Comisión Constitucional de las Cortes, se eliminó su presencia, con la excepción del Estatuto de Extremadura, en que la Ponencia no modificó el artículo relativo a la iniciativa, sino que ello tuvo lugar con motivo del Dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso. En este último caso, conviene destacar la intervención del diputado Pérez Royo, defendiendo su enmienda en que se abogaba por la supresión del apartado que preveía la iniciativa legislativa popular, argumentando para ello que, al ser el Estatuto una ley orgánica, no podía contemplarse dicha iniciativa por imperativo constitucional.³²

No obstante, en relación con el reconocimiento de una eventual iniciativa legislativa popular para la reforma de la LORAFNA, hoy no contemplada, no se debe de obviar que cabría³³ la posibilidad de introducirla sobre la base del antecedente de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que ha roto el fuego en este punto,³⁴ al preverse en su artículo 222.1.a), en relación con la reforma de los Títulos *que no afecten a las relaciones con el Estado*, concretamente respecto a la de los Títulos I, (*Derechos, deberes y principios rectores*), y II del

²⁷ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso, Serie H, nº 9-1, de 12 de junio de 1979. Accesible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L1/CONG/BOCG/H/H_009-I.PDF

²⁸ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso, Serie H, nº 10-1, de 20 de julio de 1979. Accesible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L1/CONG/BOCG/H/H_010-I.PDF

²⁹ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso, Serie H, nº 60-1, de 30 de mayo de 1981. Accesible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L1/CONG/BOCG/H/H_060-I.PDF

³⁰ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso, Serie H, nº 80-1, de 10 de marzo de 1982. Accesible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L1/CONG/BOCG/H/H_080-I.PDF

³¹ VICIANO PASTOR, ROBERTO, (2005), *Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 78-79.

³² Diario de Sesiones del Congreso, Comisión Constitucional, nº 1, (II Legislatura), de 18 de enero de 1983, páginas 58 y 59. Accesible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L2/CONG/DS/CO/CO_001.PDF

³³ RAZQUIN LIZARRAGA, MARTÍN MARÍA, (2007), “La reforma del Amejoramiento del Fuenro”, en: *Nuevas perspectivas y retos en el XXV Aniversario del Amejoramiento del Fuenro*, Gobierno de Navarra, Pamplona, p. 970.

³⁴ CASTELLÀ ANDREU, JOSEP M^a y MARTÍN NÚÑEZ, ESTHER, (2009), “Estatuto de Autonomía y sistema de fuentes autonómico”, en: CASTELLÀ ANDREU, JOSEP M^a y OLIVETTI, MARCO, (Coords), *Nuevos Estatutos y reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate*, Atelier, Barcelona, p. 55.

mismo, (*De las instituciones*), que puede ser propuesta por 300.000 firmas acreditadas de los ciudadanos de Cataluña con derecho a voto, lo que supone aproximadamente el 5,21% del censo electoral.³⁵ Si se adoptase este criterio en relación a Navarra, y teniendo en cuenta que el censo electoral en las elecciones al Parlamento Foral de 28 de mayo de 2023, incluía a 518.998 personas, un porcentaje del 5% exigiría recabar 25.950 firmas.³⁶ La Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular exige, respecto a las materias en las que hoy se admite, que la misma venga avalada por el 1% de los electores del censo autonómico vigente el día de la presentación oficial de la iniciativa mediante registro en el Parlamento.

Esta líneaa argumental podría chocar en opinión de algunos autores³⁷ con el importante obstáculo antes citado, es decir, con la previsión del artículo 87.3 CE, que dota a la iniciativa legislativa popular de una naturaleza subsidiaria,³⁸ y expresamente veta la posibilidad de esta, en relación con las materias propias de una Ley Orgánica, y la LORAFNA lo es.³⁹

Cabría sin embargo distinguir, en relación con este asunto, entre la iniciativa de reforma propiamente dicha, que podría atribuirse al Parlamento de Navarra, de seguirse lo que proponemos en este trabajo, (como ocurre en todos los demás Estatutos), y lo que cabría denominarse como *propuesta de iniciativa*, o *iniciativa impropia*, ante el Parlamento autonómico, para que este apruebe la propuesta de reforma estatutaria, en cuyo caso pudiera admitirse también la iniciativa legislativa popular, como ha hecho el artículo 222.1.a) del Estatuto de Cataluña. Es más, la iniciativa ante las Cortes Generales, en materia de Ley Orgánica, estaría siendo ejercida por la Asamblea autonómica, la navarra en este caso, y no por aquellos legitimados para presentar la iniciativa ante esta. De no entenderse así, tampoco podrían presentar los entes locales propuestas de reforma estatutaria ante los parlamentos autonómicos,

³⁵ En las elecciones al Parlamento de Cataluña de 12 de mayo de 2024, en censo total era de 5.754.840 personas. Véase: <https://ine.es/dyngs/Prensa/es/EPC2024.htm>

³⁶ Véase: <https://nastat.navarra.es/es/operacion-estadistica/-/tag/elecciones-parlamento-navarra>

³⁷ BRAVO Y FERNÁNDEZ DE ARAOZ, PALOMA, (1992), “Título III. De la Reforma”, en: SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Comentarios al Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, INAP, Madrid, pp. 761. JAUREGUI BERECIARTU, GURUTZ, (1984), “Algunas reflexiones sobre la reforma del estatuto de autonomía del País Vasco”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, vol. 10, septiembre-diciembre de 1984, p. 15. LARIOS PATERNA, MARÍA JESÚS, (2007), “La iniciativa legislativa popular en el contexto español. Referencia especial a la Llei catalana”, en: *Activitat Parlamentària*, n. 11, p. 29. VICIANO PASTOR, ROBERTO, (2005), *Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 78. VIDAL MARTÍN, TOMÁS, (2015), “Regeneración democrática e iniciativa legislativa popular”, en: *Indret, Revista para el Análisis del Derecho*, 2/2015, Abril de 2015, p. 11.

³⁸ BIGLINO CAMPOS, PALOMA, (1987), “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 19, Enero-Abril de 1987, p. 97.

³⁹ El artículo 87.3 CE afirma que: *No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia*. Y adicionalmente, el artículo 166 CE excluye la iniciativa legislativa popular para la reforma de la Carta Magna. El FJ 3º de la STC 143/2024, de 20 de noviembre, reiterando la doctrina fijada en el FJ 5º de la STC 76/1994, de 14 de marzo.

como ocurre en algunos estatutos, pues estos no son titulares de la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87 CE, y por lo tanto tampoco están legitimados para presentar propuestas legislativas en materias propias de Ley Orgánica, (incluida la reforma estatutaria).⁴⁰

2.1.4. Posibilidad de incluir una cláusula que impida que en caso de rechazo pueda tramitarse una nueva iniciativa de reforma, en un determinado plazo

Añadiremos que al omitirse en la LORAFNA una cláusula que haga referencia a los posibles efectos de la no aprobación del proyecto de reforma, no habría obstáculo jurídico para que pudiera volverse a plantear, inmediatamente después de su fracaso, un nuevo proyecto de reforma, con idéntico o semejante contenido al de la propuesta rechazada.

A diferencia de la misma, algunos Estatutos incluyen cláusulas que impiden que, en caso de rechazo de la reforma, pueda reiterarse una nueva, durante un determinado plazo. Estas previsiones no son gratuitas, pues tienen como finalidad racionalizar el debate político y evitar controversias innecesarias. La regla general en los Estatutos que así lo contemplan, es exigir el transcurso de 1 año, como sucede en Andalucía, Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla La Mancha, Castilla León, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja y Madrid. La excepción la encontramos en Valencia,⁴¹ en que se extiende al resto de la legislatura.

Cabría reflexionar por lo tanto a este respecto, si sería procedente incluir una cláusula que incorporase un plazo de carencia antes de poder iniciar un nuevo procedimiento de reforma de iguales o similares características al que acaba de fracasar, pudiéndose por lo tanto optar, bien entre la necesidad de exigir el transcurso de un año, (en cuyo caso habría además que detallar su modo de computarlo), o el de impedirlo durante la duración del mandato del Parlamento que hubiera aprobado o rechazado el proyecto de reforma.⁴²

2.2. *La redefinición del papel a desempeñar en el proceso de reforma por la Comisión Mixta paritaria negociadora y del Consejo de Navarra*

También es importante recordar el papel protagonista que desempeña la Comisión Mixta paritaria de perfil técnico-político, formada por representantes de dichos

⁴⁰ ORTEGA SANTIAGO, CARLOS, (2011), “Artículo 91. Procedimiento”, en: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre*, Junta de Castilla y León, Civitas — Thomson Reuters, Madrid, pp. 1455-1458.

⁴¹ Artículo 81.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, conforme a la redacción dada por el artículo 87 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio.

⁴² VICIANO PASTOR, ROBERTO, (2005), *Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 120 y ss.

ejecutivos, lo cual hace que el éxito de la reforma dependa de la sintonía de ambos, y de la capacidad de negociación de los intervinientes en ella, en cuyo seno se desenvuelven los trabajos de forma bilateral y sin debate público. Cuando se presenta el texto definitivo elaborado por la misma, queda en buena parte cerrada la posibilidad de incorporación de enmiendas, limitándose la tramitación parlamentaria en el Parlamento de Navarra y las Cortes Generales, a la ratificación en procedimiento de totalidad.⁴³ Tal vez sería conveniente que quedase mejor definido el papel a desempeñar en la configuración de dicha Comisión, por parte del Parlamento navarro.⁴⁴

Desde 1999, al cierre del acuerdo de la Comisión Mixta, le sigue preceptivamente el Dictamen del Consejo de Navarra, que procedimentalmente se ubica en una fase posterior a dicho acuerdo, lo cual dificulta la incorporación al texto de las eventuales sugerencias que el citado órgano consultivo pudiera formular, por lo que para ello sería necesario reabrir la fase de negociación de la Comisión Mixta paritaria.⁴⁵

Cuando se procedió en 2010 a la reforma de la LORAFNA, el Dictamen del Consejo de Navarra 27/2010, de 10 de mayo,⁴⁶ avaló el texto en su totalidad, pero no tendría por qué ser siempre así en un futuro, en cuyo caso, aunque el Dictamen sea preceptivo, pero no vinculante, no cabría descartar *a priori* la conveniencia de que fuera necesario incorporar sus sugerencias, pudiendo ser oportuno prever la reapertura de dicha fase de negociación en el seno de la Comisión negociadora.

2.3. Quorum para su aprobación parlamentaria

La tramitación en el Parlamento de Navarra y en las Cortes Generales, se ajusta al procedimiento de totalidad, con votación de ratificación en los Plenos. No deja de ser paradójico el silencio del artículo 71 de la LORAFNA, cuando es algo que aparece regulado en todos los Estatutos de Autonomía, (salvo el de Navarra), aunque con exigencia de mayorías diversas. No han faltado quienes han calificado esta circunstancia como una *omisión inexplicable*.⁴⁷

Y más sorprendente es, si cabe, que el artículo 184 del Reglamento del Parlamento de Navarra, se limite a afirmar que, *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*, por lo que no existe una mayoría cualificada, es decir, resulta suficiente con el respaldo de la mayoría simple, un *quorum* de votos favorables llamativamente bajo.⁴⁸ Es el único caso entre todos los Estatutos de Autonomía.

⁴³ DE LA IGLESIAS CHAMARRO, ASUNCIÓN, (2012), *op. cit.*, pp. 213-214.

⁴⁴ IZU BELLOSO, MIGUEL JOSÉ, (2015), “Las reformas del Amejoramiento del Fuero de Navarra”, en: *Ius Vasconiae*, n. 12, p. 262.

⁴⁵ DE LA IGLESIAS CHAMARRO, ASUNCIÓN, (2012), *op. cit.*, p. 214.

⁴⁶ <https://consejonavarra.navarra.es/documents/2605816/2606232/0272010.pdf/>

⁴⁷ DEL BURGO TAJADURA, JAIME IGNACIO, (1996), *Curso de Derecho Foral Público de Navarra*, Aranzadi, Pamplona, pp. 678-679.

⁴⁸ DE LA IGLESIAS CHAMARRO, ASUNCIÓN, (2012), *op. cit.*, p. 214.

En los demás se exige al menos mayoría absoluta, como en País Vasco, y Castilla La Mancha, mientras que en otros asciende a 3/5, como en Asturias, y Murcia, (salvo que tenga únicamente por objeto la ampliación de competencias en materias que no estén constitucionalmente reservadas al Estado, en que basta la mayoría absoluta), o de 3/5 en todo caso, como en Canarias. Pero lo más común es la exigencia de un *quorum* superior, el de 2/3 de los miembros de los respectivos parlamentos autonómicos, como ocurre en Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, La Rioja, Madrid y Valencia, (salvo en este último supuesto que sólo tuviese por objeto la ampliación del ámbito competencial, en que será suficiente la mayoría simple de Les Corts). En los Estatutos de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, también se exige 2/3 de sus Asambleas. Con ello se evita que puedan enviarse a las Cortes reformas estatutarias que no gocen de un amplio consenso interno en el territorio afectado, como ocurrió en su día con el Plan Ibarretxe, o propuesta de reforma del Estatuto del País Vasco que fue aprobada sólo por mayoría absoluta de los parlamentarios del Parlamento vasco, conforme a lo establecido en el artículo 46 de dicho Estatuto.⁴⁹

La rigidez de la LORAFNA se limita a la necesidad de un pacto bilateral,⁵⁰ lo cual contrasta con que la decisión del Parlamento de Navarra no requiera de ninguna mayoría especial, cuando en la tramitación en las Cortes Generales por el procedimiento de Ley Orgánica, se exige la mayoría absoluta del Congreso.

La exigencia de un *quorum* reforzado parece algo lógico, pues la situación actual resulta inexplicable, tal y como doctrinalmente se ha puesto de manifiesto,⁵¹ si se tiene en cuenta la trascendencia de la norma, y de su reforma, aunque ello pudiera dificultar la misma en el futuro. La excepcional situación en la que se encuentra la LORAFNA, en este punto, al exigir únicamente la mayoría simple, es algo que contrasta con el resto de Estatutos, y que debiera subsanarse.

Somos conscientes que la exigencia de mayorías especialmente reforzadas, como los 2/3, (que es por otra parte un criterio ampliamente extendido en el resto de Estatutos de Autonomía), también puede tener sus inconvenientes, pues puede fosilizar

⁴⁹ CASTELLÀ ANDREU, JOSEP M^a y MARTÍN NÚÑEZ, ESTHER, (2009), “Estatuto de Autonomía y sistema de fuentes autonómico”, en: CASTELLÀ ANDREU, JOSEP M^a y OLIVETTI, MARCO, (Coords), *Nuevos Estatutos y reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate*, Atelier, Barcelona, p. 55.

⁵⁰ PÉREZ CALVO, ALBERTO, (2007), “Capítulo III. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra”, en: PÉREZ CALVO, ALBERTO, y RAZQUIN LIZARRAGA, MARTÍN MARÍA, *Manual de Derecho Público de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 3^a Edición, pp. 89-90.

⁵¹ BRAVO Y FERNÁNDEZ DE ARAOZ, PALOMA, (1992), “Título III. De la Reforma”, en: SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Comentarios al Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, INAP, Madrid, pp. 763-764. DEL BURGO TAJADURA, JAIME IGNACIO, (1996), *Curso de Derecho Foral Público de Navarra*, Aranzadi, Pamplona, p. 678. DE LA IGLESIA CHAMARRO, ASUNCIÓN, (2012), *op. cit.*, p. 214. RAZQUIN LIZARRAGA, MARTÍN MARÍA, (2007), “La reforma del Amejoramiento del Fuero”, en: *Nuevas perspectivas y retos en el XXV Aniversario del Amejoramiento del Fuero*, Gobierno de Navarra, Pamplona, p. 951. DOMÉNECH ALEGRE, SILVIA, (2022), *op. cit.*, p. 346.

la norma y hacer impracticable su reforma, (algo que para nada es *a priori* descartable), y que sería especialmente desaconsejable en contextos políticos en que la misma sea objetivamente necesaria, ante la tentación de hacer valer minorías de bloqueo.

Entendemos que sería imposible legitimar políticamente, y de justificar democráticamente, la introducción de una exigencia de un reforzado *quorum* de reforma de 3/5, o de 2/3, si dicho texto no hubiera alcanzado en la Cámara autonómica previamente al menos dicho porcentaje de respaldo.

2.4. Introducción de un referéndum de ratificación por la ciudadanía navarra

La no aprobación de la LORAFNA en referéndum trató de justificarse, en su día, simplemente por motivos de oportunidad política, y en el temor existente en un sector de la clase política a una manipulación del electorado.⁵² A día de hoy, no se contempla la necesidad de ratificación de su reforma por medio de un referéndum, como ocurre en otros Estatutos, como es el caso de los aprobados por la vía del artículo 151 CE. Este ha sido el caso de los del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía.⁵³

El que la CE no exija un referéndum para sancionar la reforma del Amejoramiento, no significa que lo prohíba,⁵⁴ ni siquiera en el caso de los estatutos aprobados en virtud de sus artículos 143 y 146. Los Estatutos de Autonomía de Aragón, y Extremadura, así lo contemplan en relación con su reforma, si así lo acuerda previamente su asamblea legislativa por mayoría de 2/3, para cuya convocatoria, se establece un plazo máximo de 6 meses desde la votación final de las Cortes Generales. En otras, como en el caso de Valencia, se prevé el referéndum para todas las reformas que no se limiten a la ampliación de competencias.

En la LO 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Canarias, se establece en relación con el procedimiento general de reforma del Estatuto, además de la aprobación del Parlamento de Canarias por mayoría de 3/5, y de las Cortes mediante Ley Orgánica, la necesidad de ser finalmente sometido a referéndum de los electores.

⁵² ALLI ARANGUREN, JUAN CRUZ, (2016), *La autonomía de Navarra. Historia, identidad y autogobierno*, Tesis Doctoral para optar al Grado de Doctor presentada en la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales de la UPNA, Pamplona, p. 804. GOIZUETA VÉRTIZ, JUANA, (2022), “La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral: Una mirada en retrospectiva desde la dogmática jurídica”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 123, p. 117.

⁵³ VICIANO recuerda la doble ventaja que presenta el hecho de que proceduralmente la previsión de celebración de un referéndum se ubique tras la aprobación del texto definitivo por parte de las Cortes Generales, pues a los partidos nacionalistas les otorga poder tener la última palabra frente a hipotéticas modificaciones introducidas por las Cortes, y desde la perspectiva estatal ello evita que las Cortes tengan que denegar la aprobación a un texto refrendado por la población del territorio autónomo en cuestión, por los enormes problemas políticos que ello conllevaría. VICIANO PASTOR, ROBERTO, (2005), *Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 119.

⁵⁴ VICIANO PASTOR, ROBERTO, (2005), *Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 111.

Pudiera argumentarse a favor de mantener el *statu quo*, que la CE no lo exige, y que la LORAFNA no se elaboró conforme al procedimiento del artículo 151. En realidad, tampoco lo fue según el previsto en el artículo 146, sino por otro *original* basado en la Disposición Adicional 1^a CE, conforme al cual *la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales*, añadiendo la previsión de *actualización general* de los mismos.

Sería conveniente la introducción del referéndum, al menos cuando la modificación afecte a los grandes principios del régimen foral, por entender que la ratificación popular dota de mayor legitimidad democrática a cualquier decisión política o norma jurídica.⁵⁵

Cuando en 2006, se planteó por la ponencia parlamentaria la reforma de la LORAFNA, se abordó que en caso de revisión total, o cualquier reforma parcial del Amejoramiento, que afectase a las materias reguladas en el Título Preliminar, en el Capítulo I del Título I, en el Título III y en las disposiciones adicionales primera y segunda, hubiera de ser sometida a referéndum para su ratificación por los ciudadanos navarros,⁵⁶ pero nada se hizo al respecto en la reforma acordada por los gobiernos en la LO 7/2010, de 27 de octubre.

La necesidad de un referéndum se ha incluido en otros estatutos de autonomía, diferentes a los de las comunidades históricas, y sería perfectamente viable también en relación con la LORAFNA, y aunque ello no sea una *conditio sine qua non* para su

⁵⁵ ALLI ARANGUREN, JUAN CRUZ, (2011), “La reforma de la LORAFNA por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, en: *Revista Jurídica de Navarra*, n. 51, pp. 18 y 35. ALLI ARANGUREN, JUAN CRUZ, (2016), *La autonomía de Navarra. Historia, identidad y autogobierno*, Tesis Doctoral para optar al Grado de Doctor presentada en la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales de la UPNA, Pamplona, p. 798. GOIZUETA VÉRTIZ, JUANA, (2022), “La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral: Una mirada en retrospectiva desde la dogmática jurídica”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 123, pp. 117-118. GOIZUETA VÉRTIZ, JUANA, (2022), “Los debates doctrinales de la LORAFNA: la inexistencia de un referéndum y el carácter o no de estatuto de autonomía singular”, en: JIMENO ARANGUREN, ROLDÁN, (Editor), *La LORAFNA 40 años después: Historia, balance y propuestas para una reforma*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, pp. 211-213. GOIZUETA VÉRTIZ, insiste en que cabría hablar a lo sumo de una *merma* de legitimidad, pero de no de una *privación* de ella, en tanto en cuanto fue elaborada por los órganos representativos de la ciudadanía navarra. IZU BELLOSO, MIGUEL JOSÉ, (2015), “Las reformas del Amejoramiento del Fuero de Navarra”, en: *Ius Vasconiae*, n. 12, p. 263-264. IZU BELLOSO, MIGUEL JOSÉ, (2022), “Las reformas de la LORAFNA”, en: JIMENO ARANGUREN, ROLDÁN, (Editor), *La LORAFNA 40 años después: Historia, balance y propuestas para una reforma*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, pp. 245 y ss. LOPERENA ROTA, DEMETRIO, (2006), “Notas sobre Navarra ante las próximas reformas constitucionales y estatutarias”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 72, p. 320. RAZQUIN LIZARRAGA, MARTÍN MARÍA, (2007), “La reforma del Amejoramiento del Fuero”, en: *Nuevas perspectivas y retos en el XXV Aniversario del Amejoramiento del Fuero*, Gobierno de Navarra, Pamplona, pp. 971-972. PÉREZ CALVO, ALBERTO, (2007), “Capítulo III. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra”, en: PÉREZ CALVO, ALBERTO y RAZQUIN LIZARRAGA, MARTÍN MARÍA, (2007), *Manual de Derecho Público de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 3^a Edición, p. 90.

⁵⁶ ALLI ARANGUREN, JUAN CRUZ, (2011), “La reforma de la LORAFNA por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre”, en: *Revista Jurídica de Navarra*, n. 51, p. 18.

legitimidad democrática, reforzaría sin duda cualquier decisión política o norma jurídica.⁵⁷

La introducción de un referéndum de ratificación popular podría venir acompañada de un procedimiento simplificado para modificaciones puntuales, o de carácter muy limitado, que sería necesario previamente precisar.⁵⁸

Un referéndum al final de la reforma supone un elemento de rigidez en la misma que puede tener consecuencias positivas y negativas, pues conlleva una mayor garantía, pero también una cierta penalización, que puede dificultarla. Pero el resultado final puede ser positivo, si se tiene en cuenta que favorece la propia estabilidad de la LORAFNA e implicaría involucrar al electorado en su modificación, haciendo necesaria su explicación al pueblo, y un debate público sobre la necesidad del cambio, permitiendo un mejor conocimiento de la norma por la ciudadanía, y una mayor identificación con esta.⁵⁹

Entre los posibles inconvenientes pueden citarse el riesgo de un escaso interés ciudadano, y de una baja participación, (el porcentaje de participación fue del 48,85% en el referéndum sobre el Estatuto de Cataluña de 18 de junio de 2006,⁶⁰ y en el de la reforma del Estatuto de Andalucía, celebrado el 18 de febrero de 2007, acudió a votar el 35,85% del censo),⁶¹ lo cual hace incurrir en un cierto peligro de deslegitimación democrática. Adicionalmente algunos autores hacen referencia a la posible enervación del electorado, (y de la clase política), y al alto coste económico de su celebración.⁶²

La decisión última sobre los pros y contras de la decisión a adoptar es de naturaleza política, y atiende a criterios de oportunidad, más que de estricta legalidad.⁶³

⁵⁷ IZU BELLOSO, MIGUEL JOSÉ, (2022), “Las reformas de la LORAFNA”, en: JIMENO ARANGUREN, ROLDÁN, (Editor), *La LORAFNA 40 años después: Historia, balance y propuestas para una reforma*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, p. 246.

⁵⁸ RAZQUIN LIZARRAGA, MARTÍN MARÍA, (2007), “La reforma del Amejoramiento del Fuero”, en: *Nuevas perspectivas y retos en el XXV Aniversario del Amejoramiento del Fuero*, Gobierno de Navarra, Pamplona, p. 972.

⁵⁹ ESPÍN TEMPLADO, EDUARDO, (1990), “Reforma del Estatuto”, en: *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Vol. III, Institut d’Estudis Autonómics, Barcelona, pp. 823-824.

⁶⁰ 2.594.167 electores ejercieron su derecho al voto, sobre un censo de 5.310.103. Resolución de 3 de julio de 2006, de la Junta Electoral Central, de declaración oficial de los resultados del referéndum sobre reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, convocado por Decreto 170/2006, de 18 de mayo, de la Generalidad de Cataluña, y celebrado el 18 de junio de 2006. BOE de 4 de julio de 2006.

⁶¹ 2.217.833 electores ejercieron su derecho al voto, sobre un censo de 6.186.072. Resolución de 8 de marzo de 2007, de la Junta Electoral Central, de declaración oficial de los resultados del referéndum sobre reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, convocado por Decreto 2/2007, de 16 de enero, de la Junta de Andalucía, y celebrado el 18 de febrero de 2007. BOE de 8 de marzo de 2007.

⁶² REY MARTÍNEZ, FERNANDO, (2008), “Procedimiento de reforma estatutaria”, en: *Derecho Público de Castilla y León*, Lex Nova, Valladolid, pp. 189-190.

⁶³ ORTEGA SANTIAGO, CARLOS, (2011), “Artículo 91. Procedimiento”, en: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre*, Junta de Castilla y León, Civitas - Thomson Reuters, Madrid, p. 1467.

3. CUESTIONES FORMALES Y DE ESTILO: LA INTRODUCCIÓN DE UN LENGUAJE INCLUSIVO EN MATERIA DE GÉNERO

Hay numerosos preceptos de la LORAFNA que merecerían una profunda revisión de estilo, al emplearse únicamente el género masculino, al referirse a “los navarros”, o a “los españoles”, en sus artículos 5, 6, y 21 bis.⁶⁴

Esta crítica cabría reiterarla en relación a otros que aluden a “el Presidente” de la Comunidad Foral o de la Diputación, (arts. 10, 22, 23, 27, 29, 30, 31, 33, 34), “el Presidente” del Parlamento, (art. 29), “el Defensor del Pueblo”, (art. 18 ter). “el Presidente” del Tribunal Superior de Justicia”, (arts. 59 y 62), o “el Fiscal” Superior de la Comunidad Foral de Navarra, (art. 59).

La LORAFNA no puede seguir ignorando que las 3 últimas personas que han ocupado la Presidencia de Navarra han sido mujeres, de distinto signo político, (Yolanda Barcina, UPN, 2011-2015, Uxue Barkos, Geroa Bai, 2015-2019 y María Chivite, PSN, 2019-hoy). También ha habido mujeres ocupando la Presidencia del Parlamento (María Dolores Eguren Apesteguia, 1995-1999, Elena Torres Miranda, 1995-1999 y Ainhoa Aznárez Igarza, 2015-2019) y al frente de la Defensoría del Pueblo, (María Jesús Aranda Lasheras, 2001-2007).

El artículo 2 de la Ley Foral 9/2019 de modificación de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente,⁶⁵ va en esta línea de tratar de corregir el lenguaje normativo no inclusivo.

4. PROPUESTAS RESPECTO A LAS FUENTES: MAYOR CONCRECIÓN AL DELIMITAR LAS LEYES FORALES DE MAYORÍA ABSOLUTA

El artículo 20.2 de la LORAFNA contiene una cláusula demasiado abierta cuando afirma: *Requerirán mayoría absoluta para su aprobación, en una votación final sobre el conjunto del proyecto, 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.*

Esta remisión del artículo 20.2 de la LORAFNA al Reglamento de la Cámara, tendría que estar mejor perfilada y delimitada, no sólo por los problemas a los que pueda dar lugar el mantenimiento de una cláusula abierta de este tipo, sino porque el Reglamento deja la decisión en manos de la Mesa y Junta de Portavoces.⁶⁶

⁶⁴ ENÉRIZ OLAECHEA, FRANCISCO JAVIER, (2022), “Reflexiones e ideas acerca de una posible reforma del título preliminar de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra”, en: JIMENO ARANGUREN, ROLDÁN, (Editor), *La LORAFNA 40 años después: Historia, balance y propuestas para una reforma*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, pp. 306 y 308.

⁶⁵ BOE de 25 de marzo de 2019.

⁶⁶ GÓMEZ MONTORO, ÁNGEL JOSÉ y DE LA IGLESIA CHAMARRO, ASUNCIÓN, (2007), “El Parlamento de Navarra”, en: RAZQUIN LIZARRAGA, JOSÉ ANTONIO, (Coord.), *Nuevas perspectivas y retos en el XXV Aniversario del Amejoramiento del Fuenro*, Parlamento de Navarra, Pamplona, p. 81.

En realidad, es algo que debió hacer de modo exhaustivo la LORAFNA, a fin de evitar los graves problemas interpretativos y técnicos,⁶⁷ que eventualmente se puedan producir. En última instancia, conforme dispone el artículo 172.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra, hoy en día la cuestión se resuelve por 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*. Sería necesaria una mayor concreción en la LORAFNA, pues estamos ante Leyes forales que versan sobre materias que requieren un alto consenso, no debiendo quedar a un cierto libre albedrío interpretativo.⁶⁸

El FJ 3º de la STSJ de Navarra de 31 de diciembre de 2001,⁶⁹ fue suficientemente contundente, al afirmar que *tal distinción entre leyes Forales ordinarias y de quorum reforzado no es nítida*, pues el inciso segundo del artículo 20.2 introduce una cierta confusión al establecer: *y aquellas otras que sobre organización territorial determine el Reglamento de la Cámara*. Añadiendo que *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 quorum reforzado*. Considerando que *la determinación de qué leyes van a ser de quorum reforzado debía plasmarse en la LORAFNA y vincular al legislador ordinario*. Un cuarto de siglo después, nada se ha hecho por modificar la LORAFNA.

Cabrían dudas sobre la constitucionalidad del actual art. 172.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra, dada la absoluta discrecionalidad que se ha puesto en manos de la Mesa del Parlamento.⁷⁰

En aras a esa misma mayor concreción normativa, sería conveniente incluir en la LORAFNA un artículo en el que se enumeren las materias en que se exige una tramitación por medio de una Ley foral de mayoría absoluta, semejante al artículo 172.1 del Reglamento del Parlamento de Navarra.⁷¹

Puede ponerse como mero *botón de muestra* de la deficiente técnica legislativa que en este punto adolece la actual parquedad regulatoria de la LORAFNA, la redacción de su artículo 15.2, el cual se limita a establecer que el número de miembros del Parlamento no será inferior a cuarenta ni superior a sesenta, pasando a continuación

⁶⁷ SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, (1992), “Artículo 22. Promulgación y publicación de las leyes forales”, en: SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Comentarios al Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, INAP, Madrid, pp. 227-228.

⁶⁸ GARCÍA MANZANO, PABLO, (2003), “Navarra en el contexto autonómico: el futuro del Estado de las Autonomías”, en: VV. AA. *Presente y Futuro del Régimen Foral de Navarra*, Gobierno de Navarra - Thomson Aranzadi, Cizur Menor, pp. 170-172. GÓMEZ MONTORO, ÁNGEL JOSÉ y DE LA IGLEIA CHAMARRO, ASUNCIÓN, (2007), “El Parlamento de Navarra”, en: RAZQUIN LIZARRAGA, JOSÉ ANTONIO, (Coord.), *Nuevas perspectivas y retos en el XXV Aniversario del Amejoramiento del Fuero*, Parlamento de Navarra, Pamplona, p. 81. DOMÉNECH ALEGRE, SILVIA, (2022), *op. cit.*, pp. 344-345.

⁶⁹ Roj: STSJ NA 1954/2001 - ECLI:ES:TSJNA:2001:1954. Id Cendoj 31201330012001101159.

⁷⁰ IZU BELLOSO, MIGUEL JOSÉ, (2009), *Derecho Parlamentario de Navarra*, Parlamento de Navarra, Pamplona, p. 274.

⁷¹ DOMÉNECH ALEGRE, SILVIA, (2022), *op. cit.*, pp. 344-345.

a remitirse a una *ley foral* a la que encomienda fijar el número concreto de parlamentarios y la regulación de 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. Con la LORAFNA en la mano, bastaría con que dicha ley foral fuera aprobada por el Parlamento por mayoría simple. Pues bien, no parece de recibo que haya que acudir al artículo 172.1 del Reglamento del Parlamento de Navarra, para encontrarnos con el requisito de la necesidad de una mayoría absoluta parlamentaria para aprobar esa Ley, lo lógico es que fuera la LORAFNA la que contuviera dicho requisito, de modo semejante a la cláusula prevista en el artículo 81.1 de la Constitución, que exige mayoría absoluta al reservar a la legislación orgánica la regulación del régimen electoral general. Un buen número de Comunidades Autónomas han aprovechado las reformas estatutarias para establecer quorums reforzados a la hora de aprobar sus respectivas leyes electorales autonómicas,⁷² exigiendo en unos casos mayoría absoluta como ocurre en Andalucía,⁷³ Aragón,⁷⁴ Asturias⁷⁵ y Castilla La Mancha,⁷⁶ mientras que en algunos Estatutos de Autonomía se contempla un quórum incluso superior, bien de 3/5, como sucede en Extremadura,⁷⁷ y Canarias, (aunque en este caso concreto la exigencia inicial era de 2/3),⁷⁸ e incluso se eleva actualmente a los de 2/3 en Baleares,⁷⁹ Cataluña,⁸⁰ La Rioja,⁸¹ Valencia.⁸² Mantienen no obstante la mera exigencia de una mayoría simple para la

⁷² AZPITARTE SÁNCHEZ, MIGUEL, (2010), “El régimen electoral”, en: BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO, (Dir.), *Reformas estatutarias y organización institucional*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, p. 266.

⁷³ Artículo 105.1 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

⁷⁴ Artículo 27.5 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

⁷⁵ Artículo 25.2. de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias.

⁷⁶ Disposición Transitoria 1^a de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

⁷⁷ Artículo 17.4 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

⁷⁸ Aunque la redacción actual del artículo 39.2 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias establece un quórum de 3/5, hay que tener en cuenta que la redacción original de la Disposición Transitoria 1^a, de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, contemplaba un quórum de 2/3.

⁷⁹ Artículo 41. 4 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

⁸⁰ Artículo 56.2 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

⁸¹ Artículo 17.1 de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja.

⁸² Artículo 24 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

aprobación de su legislación electoral las Comunidades de Cantabria,⁸³ Castilla y León,⁸⁴ Galicia,⁸⁵ Madrid,⁸⁶ Murcia⁸⁷ y País Vasco.⁸⁸

Se ha señalado un problema adicional, y es la falta de identificación nominal de la categoría en su exteriorización, proponiéndose a tal efecto por algunos autores la denominación de “Leyes forales institucionales”,⁸⁹ no habiendo faltado quienes hablaron hace tiempo de “Leyes orgánicas forales”,⁹⁰ cosa que ha sido criticada por poder inducir a confusión.⁹¹

5. REVISIÓN DEL CATÁLOGO DE DERECHOS RECONOCIDOS A LA CIUDADANÍA

El Preámbulo, y especialmente el Título Preliminar de la LORAFNA recogen los valores identitarios y simbólicos de la Comunidad Foral de Navarra, así como la cuestión lingüística, una materia especialmente sensible desde un punto de vista político. Cualquier modificación en este punto, debiera de contar con el mayor consenso. Falta como tal un Título específico dedicado a los derechos de la ciudadanía navarra.

Destaca la parquedad de la LORAFNA en sus referencias al “pueblo navarro”, al que únicamente hay una referencia directa en su artículo 11, cuando se afirma que el Parlamento de Navarra representa al “pueblo navarro”. Sería conveniente hacer una

⁸³ Artículo 10.4 de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria.

⁸⁴ El artículo 21 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, mantiene la mayoría simple que contemplaba el artículo 11 de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla-León.

⁸⁵ Artículo 11.5 de Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia.

⁸⁶ Artículo 10.4 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

⁸⁷ Artículo 24.2. de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia.

⁸⁸ Artículo 26.5 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

⁸⁹ RAZQUIN LIZARRAGA, JOSÉ ANTONIO, (1989), “Organización y competencias de la Comunidad Foral de Navarra en el Amejoramiento del Fuenro”, en: *Revista Jurídica de Navarra*, n. 7, pp. 68-70. GÓMEZ MONTORO, ÁNGEL JOSÉ y DE LA IGLESIAS CHAMARRO, ASUNCIÓN, (2007), “El Parlamento de Navarra”, en: RAZQUIN LIZARRAGA, JOSÉ ANTONIO, (Coord.), *Nuevas perspectivas y retos en el XXV Aniversario del Amejoramiento del Fuenro*, Parlamento de Navarra, Pamplona, p. 81.

⁹⁰ LOPERENA ROTA, DEMETRIO, (1984), *Aproximación al régimen foral de Navarra*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, pp. 131-132.

⁹¹ PÉREZ CALVO, ALBERTO, (2007), “Capítulo VII. El sistema de fuentes del Derecho en el Amejoramiento del Fuenro”, en: PÉREZ CALVO, ALBERTO, y RAZQUIN LIZARRAGA, MARTÍN MARÍA, *Manual de Derecho Público de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 3^a Edición, p. 176.

referencia al mismo dentro del Título Preliminar, en cuanto agente histórico y actual de la Comunidad Foral.⁹²

La LORAFNA carece propiamente de un catálogo de derechos reconocidos a los ciudadanos.⁹³ Las recientes reformas estatutarias han incidido en su inclusión,⁹⁴ algo constitucionalmente posible,⁹⁵ siempre que se tenga en consideración que en cuanto a su naturaleza de ser normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas, se encuentran subordinados a la Constitución,⁹⁶ sin poder comportar alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o modificación de los existentes, ni reducir o limitar los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los tratados y convenios internacionales

⁹² Véase al respecto: RAZQUIN LIZARRAGA, MARTÍN MARÍA, (2007), “La reforma del Amejoramiento del Fuero”, en: *Nuevas perspectivas y retos en el XXV Aniversario del Amejoramiento del Fuero*, Gobierno de Navarra, Pamplona, p. 953. ENÉRIZ OLAECHEA, FRANCISCO JAVIER, (2022), “Reflexiones e ideas acerca de una posible reforma del título preliminar de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra”, en: JIMENO ARANGUREN, ROLDÁN, (Editor), *La LORAFNA 40 años después: Historia, balance y propuestas para una reforma*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, p. 303. Sobre los conceptos de nación, nacionalidades y pueblos puede verse: PÉREZ CALVO, ALBERTO, (2005), *Nación, nacionalidades y pueblos en el Derecho Español*, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, pp. 62-71, el cual incide en que los Estatutos de Autonomía no son obra únicamente del pueblo de la Comunidad Autónoma, sino también del pueblo español, a través de las Cortes.

⁹³ MORCILLO MORENO, JUANA, (2012), “La devaluación de los derechos estatutarios y sus garantías”, en: *Revista de Administración Pública*, n. 188, p. 103.

⁹⁴ Ha quedado superada la vieja controversia al respecto, algo sobre lo que pueden consultarse los excelentes -y antagónicos- estudios de DÍEZ-PICAZO y CAAMAÑO: DÍEZ-PICAZO, LUIS MARÍA, (2006), “Pueden los estatutos de autonomía declarar derechos, deberes y principios?”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 78, pp. 63-75. CAAMAÑO, FRANCISCO, (2007), “Sí, pueden. (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 79, pp. 33-46. DÍEZ-PICAZO, LUIS MARÍA, (2007), “De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: Respuesta a Francisco Caamaño”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 81, pp. 63-70. Que habían venido precedidos de los sugerentes estudios: BIGLINO CAMPOS, PALOMA, (2005), “Reforma de los Estatutos de Autonomía y distribución de competencias”, *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. especial: “La reforma de los Estatutos de Autonomía”, pp. 248-257. FERRERES COMELIA, VÍCTOR, BIGLINO CAMPOS, PALOMA y CARRILLO, MARC, (2006), *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. Véase también sobre esta controversia: APARICIO PÉREZ, MIGUEL ÁNGEL, y BARCELÓ I SERRAMALERA, MERCE, (2007), *Los derechos públicos estatutarios*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, pp. 1-36. EXPÓSITO, ENRIQUETA, (2007), “La regulación de los derechos en los nuevos estatutos de autonomía”, en: *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n. 5, pp. 147-201. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, JUAN JOSÉ, (2008), “Algunas consideraciones sobre las reformas estatutarias”, en: *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 22, pp. 315-335, especialmente las pp. 325 y ss. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, JOSÉ MARÍA, (2009), “Una vez más sobre las declaraciones de derechos, (y otras regulaciones materiales) en los Estatutos de Autonomía”, en: *Revista General de Derecho Constitucional*, n. 7, pp. 1-23.

⁹⁵ La legitimidad constitucional de los derechos estatutarios fue reconocida por el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 247/2007, de 12 de diciembre, y 249/2007, de 13 de diciembre, (BOE de 15 de enero de 2008).

⁹⁶ CARRILLO, MARC, (2007), “Los derechos, un contenido constitucional de los estatutos de autonomía”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 80, p. 53.

ratificados por España,⁹⁷ inspirándose en el artículo 51.2 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.⁹⁸

La posibilidad de incluir una parte dogmática reguladora de derechos en los Estatutos de Autonomía, ha sido doctrinalmente justificada sobre la base de considerar al artículo 147.2 CE, como un precepto que establece el contenido mínimo e indisponible de los Estatutos de Autonomía, por lo que nada impediría la existencia de adicionales contenidos materiales. Además cabría encontrar una base para ello en el carácter de norma institucional básica de las Comunidades Autónomas atribuido a los propios Estatutos, en que se plasma el derecho a la autonomía política que se desprende de la organización territorial del Estado. Por ello, resultaría perfectamente admisible la inclusión en los mismos de una declaración de derechos, que podría ser entendida, tanto como un conjunto de límites de la acción de los poderes públicos, como una serie de objetivos de actuación de estos. Se ha añadido una razón adicional que justificaría esta posibilidad, y es que el propio artículo 147.2 CE, en su apartado d), incluye una referencia expresa a: *Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución*, existiendo una evidente conexión entre las competencias materiales asumidas por las Comunidades Autónomas, la Comunidad Foral, en nuestro caso, y los derechos que deben de limitar su ejercicio, y los principios que deben de guiar su desarrollo.⁹⁹

El contenido regulador de derechos es una manifestación legítima de la capacidad normativa estatutaria.¹⁰⁰ Los derechos estatutarios deberán de ser concebidos como

⁹⁷ Véase lo que establece al respecto el artículo 37.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Algo que APARICIO PÉREZ, y BARCELÓ I SERRAMALERA, tildan de “inútil”, EXPÓSITO de “superfluo”, y CÁMARA VILLAR de “innecesario en estrictos términos jurídicos”, (aunque este último reconoce su valor interpretativo). Véase: APARICIO PÉREZ, MIGUEL ÁNGEL, y BARCELÓ I SERRAMALERA, MERCÉ, (2007), *Los derechos públicos estatutarios*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, p. 10. EXPÓSITO, ENRIQUETA, (2007), *op. cit.*, p. 170. CÁMARA VILLAR, GREGORIO, (2011), “Veste y realidad de los derechos estatutarios”, en: *Revista de Estudios Políticos*, n. 151, p. 85.

⁹⁸ Los FJ 16º y 18º de la Sentencia del TC 31/2010, de 28 de junio, (BOE de 16 de julio de 2010), han reconocido un papel determinante a esta cláusula general para la interpretación de conformidad a la Constitución de los preceptos estatutarios que establecen y garantizan derechos, pues el sentido que cabrá dar a cada uno de ellos solo podrá ser el que resulte del alcance de la misma, vinculando solo a los poderes públicos autonómicos y no pudiendo implicar alteración de ninguna clase del régimen de distribución de competencias resultante de lo establecido por la Constitución y el Estatuto, como ha resaltado CÁMARA VILLAR, en: CÁMARA VILLAR, GREGORIO, (2011), *op. cit.*, p. 86. Véase también el comentario: AGUDO ZAMORA, MANUEL, (2011), “La efectiva constitucionalidad de derechos estatutarios en la STC 31/10”, en: *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 27, pp. 461-480. MORCILLO MORENO, JUANA, (2012), “La devaluación de los derechos estatutarios y sus garantías”, en: *Revista de Administración Pública*, n. 188, pp. 99-144.

⁹⁹ GARCÍA ÁLVAREZ, MANUEL y GARCÍA LÓPEZ, RUBÉN, (2005), “El modelo de Estado Social ante la reforma de los Estatutos de Autonomía: Reconocimiento y garantía institucional de los derechos sociales”, en: VV.AA., *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Junta de Castilla y León, Valladolid, pp. 392 y 393.

¹⁰⁰ APARICIO PÉREZ, MIGUEL ÁNGEL y BARCELÓ I SERRAMALERA, MERCÉ, (2007), *Los derechos públicos estatutarios*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, p. 10.

objetivos de actuación y límites a la acción de los poderes públicos, sujetos a las competencias que el bloque de constitucionalidad atribuye a la Comunidad Foral de Navarra, la cual en todo caso deberá de respetar la legislación estatal que haya fijado las condiciones básicas del ejercicio de los derechos, (art. 149.1.1 CE). Esta vinculación no impedirá al legislador autonómico poder mejorar la protección del derecho que brinda la ley estatal, ya que esta opera como un mínimo a tales efectos, pudiendo la ley autonómica imponer a los poderes públicos de la Comunidad un tratamiento mejor del derecho.¹⁰¹

Los Estatutos han podido actuar en tres direcciones, siempre dentro de su ámbito competencial:¹⁰²

1. Estableciendo derechos ya reconocidos en la Constitución, alcanzando el contenido de los mismos con el fin de “ampliar” los constitucionalmente reconocidos, y su ejercicio.
2. Transformando en derechos públicos subjetivos regulaciones abiertas contenidas en Capítulo III del Título I de la Carta Magna.
3. Reconociendo nuevos derechos no contemplados en la Constitución.

El ámbito de los derechos estatutarios quedará delimitado por el régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la reserva de Ley Orgánica establecida por el artículo 81 CE para el “desarrollo” de los derechos fundamentales, la necesidad de respetar la igualdad de derechos y obligaciones de los españoles, y la libre circulación y establecimiento de personas por el territorio nacional, así como la prohibición de que las diferencias entre estatutos impliquen privilegios económicos y sociales, (arts. 139 y 138 CE), y la propia supremacía de los derechos fundamentales y humanos reconocidos en la Constitución y los Tratados Internacionales, sobre los derechos estatutarios.¹⁰³

El modelo constitucional español diseña, y se asienta, sobre una comunidad política de personas iguales, lo cual no es óbice para que, en aras al principio del valor constitucional del pluralismo, las Comunidades Autónomas puedan tener la capacidad de precisar o detallar los derechos, especialmente en aquellos de configuración legal. Por otra parte, el artículo 147 CE establece una reserva mínima en relación con el contenido de los Estatutos de Autonomía, por lo que cabría incluir cláusulas regulatorias de los derechos de los ciudadanos, siempre y cuando se respete el desarrollo normativo de los derechos fundamentales llevado a cabo por la legislación orgánica del Estado, y la regulación de las *condiciones básicas* que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, en todo el territorio nacional, que tal y como prescribe el artículo 149.1.1 CE, compete

¹⁰¹ CARRILLO, MARC, (2007), *op. cit.*, p. 67. CANOSA USERA, RAÚL, MERCÉ, (2007), “La declaración de derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía”, en: *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 20, pp. 65-72.

¹⁰² APARICIO PÉREZ, MIGUEL ÁNGEL, y BARCELÓ I SERRAMALERA, (2007), *op. cit.*, pp. 25 y ss.

¹⁰³ CASTELLÁ ANDREU, JOSEP MARÍA, (2007), “Hacia una protección «multinivel» de los derechos en España. El reconocimiento de derechos en los estatutos de autonomía de las comunidades autónoma”, en: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XL, n. 120, p. 736 y ss.

al Estado. Con aguda ironía, SOLOZÁBAL ha adjetivado mordazmente determinados desarrollos estatutarios de derechos como el de Cataluña, como “prolijos”, “heteróclitos”, e incluso de “pintorescos”, en alusión a la referencia de su artículo 48 al mandato dirigido a los poderes públicos de *impulsar, de forma prioritaria, las medidas destinadas al incremento de la seguridad vial y la disminución de los accidentes de tráfico*, aunque sin especificar en base a qué criterio se hace esta concreta encomienda, y no se propone acabar, por ejemplo, con la fiebre aftosa, o con otras enfermedades contagiosas.¹⁰⁴

Dicho catálogo, que ampliaría el ámbito de actuación de los ciudadanos frente a los poderes públicos autonómicos, debiera de profundizar en la consolidación del Estado social,¹⁰⁵ un ámbito sobre el que se despliegan ampliamente las competencias de Navarra. Las recientes reformas estatutarias han profundizado en el reconocimiento del derecho a la igualdad y no discriminación, por razón de género y orientación sexual, así como en los derechos de participación social y económica, en especial en los ámbitos de las políticas públicas autonómicas,¹⁰⁶ y en la observancia del principio de presencia equilibrada entre hombres y mujeres en los nombramientos y designaciones de determinados órganos e instituciones.¹⁰⁷

Como ha sistematizado CASTELLÁ ANDREU,¹⁰⁸ las últimas modificaciones estatutarias han incluido referencias que recogen demandas de determinados sectores sociales, como las mujeres, menores, discapacitados, inmigrantes, personas mayores, o la población LGTB, y también derechos o principios rectores conectados con los derechos de tercera o cuarta generación, como la cultura, la salud, la vivienda, (derecho de acceso a la misma con especial referencia a determinados colectivos, como los jóvenes, personas sin medios, mujeres maltratadas y dependientes), el medio ambiente,

¹⁰⁴ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, JUAN JOSÉ, (2008), “Balance de las recientes reformas estatutarias”, en: XXV Aniversario de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, Parlamento de Navarra, pp. 116-119. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, JUAN JOSÉ, (2008), “Algunas consideraciones sobre las reformas estatutarias”, en: *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 22, pp. 325 y ss.

¹⁰⁵ LÓPEZ MENUDO, FRANCISCO, (2009), “Los derechos sociales en los Estatutos de Autonomía”, en: *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 73, pp. 71-190. LÓPEZ MENUDO, FRANCISCO, (2010), “Los derechos proclamados en los Estatutos de Autonomía y la igualdad interterritorial”, en: *Revista Española de Control Externo*, n. 12 (34), pp. 69-87. SORIANO MORENO, SILVIA, (2020), *Derechos e igualdad territorial en la evolución del Estado Socia autonómico*, Tirant lo Blanch, Valencia. ALMAGRO CASTRO, DAVID, (2024), “El desarrollo del Estado Social en el marco del Estado Autonómico: principios constitucionales, los derechos sociales en los Estatutos de Autonomía y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en: *Revista Jurídica Digital UANDES*, n. 8/1, pp. 18-43.

¹⁰⁶ EXPÓSITO, ENRIQUETA, (2007), *op. cit.*, pp. 147-201.

¹⁰⁷ CÁMARA VILLAR, GREGORIO, (2011), *op. cit.*, p. 66.

¹⁰⁸ CASTELLÁ ANDREU, JOSEP MARÍA, (2007), “Hacia una protección «multinivel» de los derechos en España. El reconocimiento de derechos en los estatutos de autonomía de las comunidades autónoma”, en: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XL, n. 120, p. 732 y ss. De esta perspectiva multinivel también participan: APARICIO WILHELCMI, MARCO y PISARELLO PRADOS, GERARDO, (2007), “El reconocimiento de derechos, deberes y principios en los estatutos de autonomía: ¿hacia una comprensión multinivel o en red de la protección de los derechos?”, en: *El Clip*, n. 42, Institut d'Estudis Autonòmics, pp. 1-14. CÁMARA VILLAR, GREGORIO, (2011), “Veste y realidad de los derechos estatutarios”, en: *Revista de Estudios Políticos*, n. 151, p. 77.

o los derechos de los consumidores y usuarios, que están presentes en el Capítulo III del Título I de la Constitución como principios rectores. A los que pudieran añadirse otros derechos presentes en la propia Carta Magna, como el derecho a la educación, información o acceso a datos, u otros novedosos, como los derechos vinculados a las nuevas tecnologías de la información, acceso a documentos, a vivir con dignidad el proceso de la propia muerte, y el derecho al descanso y al ocio, (véanse ejemplificativamente al respecto los artículos 15 a 36 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que pudieran servir de referencia).

No cabe ignorar la importante presencia de ciudadanos extranjeros residentes en Navarra, a raíz de los recientes flujos migratorios. Podría estudiarse la inclusión de una referencia a los derechos de los mismos, y a la necesidad de facilitar y potenciar su participación en las decisiones de interés general, como hace el artículo 4.3 del Estatuto de Aragón,¹⁰⁹ así como a los derechos de los ciudadanos de la Unión Europea, (es lo que sucede en el artículo 3.5 del Estatuto de la Comunidad Valenciana),¹¹⁰ y a los de las comunidades navarras en el extranjero, como hacen los estatutos de Andalucía, (art. 6), Cataluña, (art. 13), Comunidad Valenciana, (art. 3.3), Extremadura, (art. 3.3), o Islas Baleares, (art. 11), por ejemplo, con el fin de hacerles partícipes de la vida social y cultural del pueblo navarro, y fomentar y fortalecer sus vínculos con los residentes en Navarra, pudiéndose a tal efecto formalizar acuerdos con las instituciones públicas y privadas de los territorios y países donde se encuentren, o instar del Estado la suscripción de tratados internacionales sobre estas materias.¹¹¹

Una futura reforma de la LORAFNA debiera profundizar en el reconocimiento de los derechos sociales, en un sistema de garantía de los mismos, y en un compromiso con el acceso por parte de los ciudadanos a servicios y prestaciones de calidad por parte de los sistemas públicos de prestación social, especialmente en relación con el ejercicio de los derechos a la salud, la educación, la vivienda, los servicios sociales, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y a los recursos para la cohesión social y la abolición de la discriminación,¹¹² o la defensa integral de la familia.¹¹³

La inclusión de un catálogo de derechos tendrá que venir unida a la garantía de su efectividad, con el fin de evitar que se conviertan en un mero *brindis al sol*. El papel

¹⁰⁹ El cual afirma: *Los poderes públicos aragoneses, dentro del marco constitucional, establecerán las vías adecuadas para facilitar y potenciar la participación en las decisiones de interés general de los ciudadanos extranjeros residentes en Aragón.*

¹¹⁰ Que señala: *Los ciudadanos de la Unión Europea residentes en la Comunitat Valenciana que no tengan la nacionalidad española gozarán en la misma de los derechos y estarán sujetos a las obligaciones propias de los valencianos, con las excepciones que establezcan, en su caso, la Constitución o las Leyes del Estado.*

¹¹¹ ENÉRIZ OLAECHEA, FRANCISCO JAVIER, (2022), “Reflexiones e ideas acerca de una posible reforma del título preliminar de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra”, en: JIMENO ARANGUREN, ROLDÁN, (Editor), *La LORAFNA 40 años después: Historia, balance y propuestas para una reforma*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, pp. 307-308.

¹¹² Algo que en su día propuso el PSN. Véase: ALLI ARANGUREN, JUAN CRUZ, (2010), “Propuestas de cambio normativo en la Comunidad Foral de Navarra”, en: *Ius Vasconiae*, n. 7, p. 304.

¹¹³ CÁMARA VILLAR, GREGORIO, (2011), *op. cit.*, p. 72.

tutivo de los mismos a desarrollar por jueces y tribunales, el Defensor del Pueblo, o el Consejo de Navarra, se vería fortalecido garantizando su independencia del poder político, y reforzando su legitimidad democrática.¹¹⁴ Todo esto deberá acompañarse de un adecuado desarrollo normativo,¹¹⁵ estableciendo una reserva de Ley para ello.¹¹⁶

En aras al reconocimiento de dicha efectividad en el campo de los derechos, y siempre dentro del marco del respeto a la legislación orgánica estatal, a título de ejemplo, entendemos que sería conveniente que la LORAFNA, hiciera mención expresa al objetivo fijado por el artículo 55 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, compartido por el Estado, las Comunidades Autónomas y las universidades, de destinar en Navarra *como mínimo el 1 por ciento del PIB al gasto público en educación universitaria pública*, algo clave para garantizar la calidad y competitividad de nuestra educación superior, pues según un estudio de 2019, Navarra invierte solo el 0,42% del PIB en su universidad, siendo la segunda Comunidad Autónoma con menor inversión. La media nacional se sitúa en el 0,76%. En 2023, este valor alcanzaba el 0,56%, aún muy lejos del objetivo del 1% previsto para 2030.¹¹⁷ Estos contundentes datos sirven para advertir del riesgo que la legislación orgánica del Estado, concretamente la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, quede en mera letra muerta, convirtiéndose en una declaración de buenos propósitos, pero dejándose vacíos de contenido, e incumplidos, los mandatos y objetivos recogidos en la misma.

Respecto al derecho a la libertad de conciencia y religiosa, debieran revisarse, de modo acordado con el Estado, ciertas consecuencias de la gestión centralizada de la diversidad religiosa, especialmente en relación con los mecanismos de concesión del *notorio arraigo* de las confesiones en España, (que opera como *conditio sine qua non* para suscribir un Acuerdo), dando mayor participación, (al menos audiencia), a las Comunidades Autónomas, como Navarra, dado que las minorías no se encuentran distribuidas homogéneamente.¹¹⁸ También debiera hacerse un examen a fondo del alcance de las exenciones fiscales de las confesiones minoritarias, de modo que no

¹¹⁴ GARCÍA ÁLVAREZ, MANUEL y GARCÍA LÓPEZ, RUBÉN, (2005), “El modelo de estado social ante la reforma de los estatutos de autonomía, reconocimiento y garantía de los derechos sociales”, en: VV.AA., *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Junta de Castilla y León, Valladolid, p. 405.

¹¹⁵ RAZQUIN LIZARRAGA, MARTÍN MARÍA, (2007), “La reforma del Amejoramiento del Fero”, en: *Nuevas perspectivas y retos en el XXV Aniversario del Amejoramiento del Fero*, Gobierno de Navarra, Pamplona, p. 955.

¹¹⁶ CÁMARA VILLAR, GREGORIO, (2011), *op. cit.*, p. 79.

¹¹⁷ Véase al respecto el texto del excelente discurso del Profesor Ramón Gonzalo, Rector de la UPNA, con motivo de la inauguración del Curso Académico 2024-25. Accesible en: <https://www2.unavarra.es/gesadj/seccionActualidad/Fotos-Notas-Prensa/2024/09/06/Aertura/Discurso%20Rector%20Ramón%20Gonzalo.pdf>

¹¹⁸ CASTRO JOVER, ADORACIÓN, (2023), “El derecho de libertad religiosa y su ejercicio entre centralización y descentralización territorial. Luces y sombras en la experiencia española”, en: *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, fasc. 15, pp. 21-22. TORRES GUTIÉRREZ, ALEJANDRO, (2024), “La declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España: Reflexiones a propósito de su reconocimiento a favor de la Comunidad Bahá’í”, en: *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, n. 64, Enero 2024, pp. 13-14.

quedasen supeditadas a la firma de un Acuerdo con el Estado, pues el actual estado de cosas tiene como consecuencia que algunas confesiones con notoria presencia en Navarra, como los testigos de Jehová u ortodoxos, se encuentran excluidas del acceso a dichos beneficios, a pesar de tener mayor implantación en Navarra, que otras con Acuerdo, como los judíos.¹¹⁹

6. PROPUESTAS EN RELACIÓN CON LAS INSTITUCIONES

6.1. *Supresión del aforamiento del Presidente, o Presidenta, y de los miembros de la Diputación Foral, y de los parlamentarios forales*

El artículo 27 de la LORAFNA establece que la responsabilidad criminal del Presidente y de los demás miembros de la Diputación será exigible, ante la correspondiente Sala del TS. Y su artículo 14.1 prevé que corresponde al TSJ de Navarra, decidir sobre la inculpación, prisión, procesamiento y juicio de los parlamentarios forales, añadiendo a continuación el artículo 14.2, que fuera del ámbito territorial de Navarra, la responsabilidad penal será exigible, en los mismos términos, ante la correspondiente Sala del Tribunal Supremo. Esta división competencial, entre ambos Tribunales, puede plantear problemas de difícil solución en los supuestos de delitos conexos realizados en territorios diversos.¹²⁰

El reconocimiento del fuero judicial especial ha tratado de justificarse en la necesidad de buscar *mayores garantías tanto para el interesado como para la institución parlamentaria*.¹²¹ Y en base a *la conveniencia de dotar al proceso de un parlamentario de las máximas garantías de imparcialidad*.¹²²

¹¹⁹ Recordemos el problema que se suscitó en Navarra, cuando el apartado 7 del artículo único de la Ley Foral 10/2013, de 12 de marzo, de modificación de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de haciendas locales de Navarra, trató de limitar el alcance de los beneficios fiscales a únicamente aquellos edificios destinados al culto, dejando fuera de la exención al resto de inmuebles, (y por lo tanto, a las viviendas de los ministros de culto y a los huertos y jardines). Esta normativa fue declarada inconstitucional por la STC 207/2013, de 5 de diciembre, pues Navarra tiene competencias para la regulación y exacción de la contribución territorial, pero sin oponerse a los pactos internacionales, a la Ley del convenio, ni a los tributos del Estado. TORRES GUTIÉRREZ, ALEJANDRO, (2024), “Estudio crítico sobre la financiación y la fiscalidad de las Confesiones Religiosas sin Acuerdo en España”, en: TORRES GUTIÉRREZ, ALEJANDRO y CELADOR ANGÓN, ÓSCAR, (Coords.), *Estatuto Jurídico de las Confesiones Religiosas sin Acuerdo de Cooperación*, Vol. 1, Dykinson, Madrid, pp. 292-293.

¹²⁰ RAZQUIN LIZARRAGA, MARTÍN MARÍA, (1992), “Artículos 13 y 14. Privilegios parlamentarios”, en: SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Comentarios al Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, INAP, Madrid, p. 187.

¹²¹ IZU BELLOSO, MIGUEL JOSÉ, (2009), *Derecho Parlamentario de Navarra*, Parlamento de Navarra, Pamplona, p. 112.

¹²² DEL BURGO TAJADURA, JAIME IGNACIO, (1992), “Las instituciones forales de Navarra. Comentarios de los artículos 10 al 38 del Amejoramiento del Fuero”, en: MARTÍN RETORTILLO, SEBASTIÁN, *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, Civitas, Madrid, p. 316.

Esta prerrogativa del fuero especial también tiene inconvenientes para los parlamentarios, pues evita que el proceso sea objeto de análisis sucesivo por dos instancias judiciales,¹²³ si bien el Tribunal Constitucional lo considera compatible con el reconocimiento del derecho a la doble instancia.¹²⁴

Algunas Comunidades Autónomas como Canarias, Murcia, Cantabria, Baleares, y Aragón han eliminado recientemente de sus Estatutos de Autonomía los aforamientos especiales tanto del Presidente y de los demás miembros de su Gobierno, como de los parlamentarios autonómicos.¹²⁵

La primera Comunidad Autónoma en hacerlo fue Canarias, tras la LO 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

La Comunidad de Murcia lo suprimió mediante la LO 1/2021, de 15 de febrero, de reforma de la LO 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, justificándolo en su Exposición de Motivos en la necesidad de *dar cumplida e inmediata respuesta a la preocupación de la ciudadanía por la limpieza de la democracia*.

E igual sucedió en Cantabria, con la LO 2/2021, de 23 de marzo, de reforma de la LO 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria, para la eliminación del aforamiento de los Diputados y Diputadas del Parlamento, y del Presidente y Consejeros del Gobierno.

En 2022 se eliminó por la Comunidad de Islas Baleares, justificando dicha decisión en que era *una prerrogativa que hoy es percibida por una amplia mayoría de la sociedad como un privilegio que distorsiona el principio superior de igualdad de todos los ciudadanos ante la Justicia*.¹²⁶ Y también por Aragón, aduciendo la necesidad de *impulsar medidas de regeneración democrática que permitan mejorar y modernizar la calidad democrática en las instituciones públicas y políticas, además de fortalecer el vínculo de confianza básico entre los electores y los elegidos*, tachando a dicha prerrogativa como de *anacrónica*, considerando que encaja difícilmente en el artículo 14 de la Constitución.¹²⁷

Abogamos por la supresión de la prerrogativa del fuero especial que se reconoce en la LORAFNA a favor del Presidente, o Presidenta, y los miembros de la Diputación Foral, así como de los parlamentarios forales.

DEL BURGO TAJADURA, JAIME IGNACIO, (1996), *Curso de Derecho Foral Público de Navarra*, Aranzadi, Pamplona, pp. 321-322.

¹²³ DE LA HUCHA CELADOR, FERNANDO, (2015), *op. cit.*, p. 134. DOMÉNECH ALEGRE, SILVIA, (2022), *op. cit.*, pp. 345-346.

¹²⁴ FJ 3º de la STC 51/1985, de 18 de abril.

¹²⁵ ASIAIN ALBISU, JOSEBA, (2022), “El Gobierno de Navarra y el Presidente del Gobierno en la LORAFNA”, en: JIMENO ARANGUREN, ROLDÁN, (Editor), *La LORAFNA 40 años después: Historia, balance y propuestas para una reforma*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, p. 359.

¹²⁶ Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 1/2022, de 8 de febrero de reforma de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

¹²⁷ Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 15/2022, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

6.2. Especificación del ámbito territorial de la circunscripción electoral en las elecciones al Parlamento de Navarra

El artículo 15.3 de la LORAFNA se limita a afirmar que el número de miembros del Parlamento no será inferior a 40, ni superior a 60, remitiéndose a una ley foral a la hora de fijar el número concreto de parlamentarios y su modo de elección, pero no define el ámbito territorial de la circunscripción electoral en las elecciones al Parlamento de Navarra, cosa que nuevamente queda en manos de dicha ley foral de desarrollo. Ello viene contemplado en el artículo 9 de la Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre,¹²⁸ reguladora de las elecciones al Parlamento de Navarra, que establece una única circunscripción electoral, que comprenderá todo el territorio de Navarra, tras fijar en su artículo 1, el número de parlamentarios en 50.

Entendemos que esta alternativa es mucho más acertada que la de optar por las merindades como circunscripciones electorales, de cara a garantizar la representación adecuada en el Parlamento de las minorías políticas presentes en el territorio de la Comunidad Foral, y conseguir una mejor y más proporcionada representación en el mismo de la diversidad de sensibilidades de su ciudadanía. Establecer circunscripciones electorales como las merindades, en las que se eligiera en cada una de ellas a un reducido número de parlamentarios, elevaría el actual listón necesario para poder obtener representación parlamentaria, del 3% de los votos válidos emitidos,¹²⁹ a por encima de los dos dígitos en cada circunscripción.

Sería preferible que la concreción del ámbito de la circunscripción electoral, identificándolo con todo el territorio de Navarra, quedara reflejado en la propia LORAFNA, como sucede en otros Estatutos de Comunidades uniprovinciales, que especifican que la circunscripción electoral será la Comunidad Autónoma, (artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía de Cantabria y La Rioja), o la provincia, (artículo 10.5 del de Madrid).

6.3. La necesidad de desarrollar la normativa presupuestaria básica

El artículo 18 de la LORAFNA se limita a afirmar que corresponde a la Diputación la elaboración de los Presupuestos Generales de Navarra y la formalización de las Cuentas para su presentación al Parlamento, a fin de que por este sean debatidos, enmendados y, en su caso, aprobados, todo ello conforme a lo que determinen las leyes forales.

Se trata de una de las regulaciones estatutarias más minimalista, quizás únicamente superada por la redacción inicial del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, contenida en la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de

¹²⁸ BON de 21 de noviembre de 1986, y BOE 20 de enero de 1987.

¹²⁹ Artículo 10.1 de la Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, reguladora de las elecciones al Parlamento de Navarra.

Autonomía para las islas Baleares,¹³⁰ donde no constaba la asignación de la competencia del Gobierno para elaborar el Presupuesto, un *olvido*¹³¹ que fue subsanado en la reforma del mismo por medio de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero.¹³²

Es por lo tanto llamativa esta parquedad regulatoria de la LORAFNA en materia presupuestaria, que ha sido criticada, por los siguientes motivos:¹³³

1. No queda acotado ni el periodo temporal de vigencia de los presupuestos, ni su ámbito material.
2. No se establece la obligación de presentar los presupuestos con un plazo de antelación mínima, que en el artículo 134.3 CE es de al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.
3. No se dice nada sobre qué ocurre en caso de no aprobarse la Ley Foral de Presupuestos, antes del primer día del ejercicio económico correspondiente. El artículo 134.4 CE prevé a este respecto la prórroga automática de los Presupuestos anteriores.

En Navarra hay que acudir al artículo 37.1 de la Ley Foral 12/2007, de 4 de abril de Hacienda Pública de Navarra,¹³⁴ donde se contempla *la prórroga de la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra del ejercicio anterior*, algo que recoge una imprecisión, pues lo que realmente se prorrogan son los *Presupuestos*, (extrapolando lo que afirma el art. 134.4 CE), no la *Ley* que los aprobó. Lo que tiene carácter *anual* son los *Presupuestos*, y no la *Ley*, que en principio tiene carácter o vigencia indefinida, salvo que en la misma se contemple otra cosa.¹³⁵

4. Tampoco hay una previsión similar a la del artículo 134.6 CE, en virtud del cual, toda proposición, o enmienda, que suponga aumento de los créditos, o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.

Hay que ir al artículo 148 del Reglamento del Parlamento de Navarra, para encontrar la introducción de una limitación semejante a la de dicho precepto constitucional, exigiendo la conformidad de la Diputación para la admisión a trámite de *las enmiendas a un proyecto de ley foral que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios del ejercicio en curso*. Esta técnica legislativa es francamente

¹³⁰ BOE de 1 de marzo de 1983

¹³¹ RUIZ TARRÍAS, SUSANA, (2010), “El Parlamento. Función presupuestaria”, en: BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO, (Dir.), *Reformas estatutarias y organización institucional*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, p. 229.

¹³² BOE de 1 de marzo de 2007.

¹³³ DE LA HUCHA CELADOR, FERNANDO, (2015), *op. cit.*, pp. 132-133. DOMÉNECH ALEGRE, SILVIA, (2022), *op. cit.*, p. 344. PULIDO QUECEDO, MANUEL F., (1992), “Artículo 18”, en: SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Comentarios al Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, INAP, Madrid, pp. 207-211.

¹³⁴ BON de 23 abril de 2007y BOE de 15 de mayo de 2007.

¹³⁵ DE LA HUCHA CELADOR, FERNANDO, (2015), *op. cit.*, p. 133.

desafortunada, pues es materialmente discutible que, por esa vía, totalmente ajena a la LORAFNA, puedan limitarse los poderes de la Cámara en materia de iniciativa y modificación de los textos normativos sometidos a su consideración.¹³⁶

Además, a nuestro juicio, cabría añadir la oportunidad de incluir una referencia a la necesidad de dar cumplimiento al principio de *estabilidad presupuestaria* y *sostenibilidad financiera*, en sintonía con la redacción vigente del artículo 21.1 de la Ley Orgánica Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, dada por el art. 1.4 de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio.¹³⁷

La importancia de estas materias aconsejaría que quedasen adecuadamente contempladas en la LORAFNA, pues son cuestiones cruciales para determinar la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo, tal y como ha venido sucediendo en las más recientes reformas presupuestarias.¹³⁸

7. CONCLUSIONES

La foralidad navarra descansa sobre la idea del pacto, una peculiar forma de estatus político, que confiere unas amplias facultades de autogobierno, pero que paradójicamente recorta drásticamente la capacidad de decisión unilateral, de modo que Navarra tiene mayores competencias que otras Comunidades Autónomas, pero precisa para ello del acuerdo previo con el Estado.

Estamos ante un modelo peculiar que para su correcto funcionamiento requiere de un constante ejercicio de recíproca lealtad constitucional, pues, por un lado, por parte de Navarra, *lo que se consigue por el pacto, debe ejercerse con lealtad a la otra parte*, el Estado, y por otro, en lo que atañe al Estado, *no cabe que el mismo se niegue, sin causa legítima, a llegar al pacto o si, una vez llegado al mismo, el Estado actúa despues entorpeciendo su cumplimiento*. Buena parte del éxito con el que la Comunidad Foral de Navarra se ha integrado en el Estado se debe sin duda a esa recíproca lealtad habida entre ambas partes, por lo que cualquier reforma de la LORAFNA que pretenda ahondar en una mejora de la vertebración de Navarra en España, deberá descansar sobre dicha premisa.¹³⁹

La modificación habrá de ser integradora, arraigada en los conceptos de pacto y consenso, tan cercanos al alma política de Navarra, tratando de conseguir el mayor

¹³⁶ PULIDO QUECEDO, MANUEL F., (1992), “Artículo 18”, en: SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Comentarios al Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, INAP, Madrid, p. 209.

¹³⁷ BOE de 13 de junio de 2015.

¹³⁸ Véase: RUIZ TARRÍAS, SUSANA, (2010), “El Parlamento. Función presupuestaria”, en: BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO, (Dir.), *Reformas estatutarias y organización institucional*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, pp. 222-223.

¹³⁹ ARAGÓN REYES, MANUEL, (2008), “La posición Constitucional de Navarra”, en: XXV Aniversario de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, Parlamento de Navarra, pp. 54-55.

respaldo parlamentario, y servir de punto de encuentro de las diferentes sensibilidades políticas presentes, elaborándose desde la prudencia y la escucha a los demás. Debería ser útil para avanzar en el autogobierno, y en la conciencia de cohesión social, y profundizar en el Estado de bienestar y los valores democráticos.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUDO ZAMORA, MANUEL, (2011), “La efectiva constitucionalidad de derechos estatutarios en la STC 31/10”, en: *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 27, pp. 461-480.
- ALLI ARANGUREN, JUAN CRUZ, (2010), “Propuestas de cambio normativo en la Comunidad Foral de Navarra”, en: *Ius Vasconiae*, n. 7, pp. 283-225.
- ALLI ARANGUREN, JUAN CRUZ, (2011), “La reforma de la LORAFNA por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre”, en: *Revista Jurídica de Navarra*, n. 51, pp. 13-36.
- ALLI ARANGUREN, JUAN CRUZ, (2016), *La autonomía de Navarra. Historia, identidad y autogobierno*, Tesis Doctoral para optar al Grado de Doctor presentada en la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales de la UPNA, Pamplona.
- ALMAGRO CASTRO, DAVID, (2024), “El desarrollo del Estado Social en el marco del Estado Autonómico: principios constitucionales, los derechos sociales en los Estatutos de Autonomía y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en: *Revista Jurídica Digital UANDES*, n. 8/1, pp. 18-43.
- APARICIO PÉREZ, MIGUEL ÁNGEL, y BARCELÓ i SERRAMALERA, MERCÈ, (2007), *Los derechos públicos estatutarios*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, pp. 1-36.
- APARICIO WILHELM, MARCO y PISARELLO PRADOS, GERARDO, (2007), “El reconocimiento de derechos, deberes y principios en los estatutos de autonomía: ¿hacia una comprensión multinivel o en red de la protección de los derechos?”, en: *El Clip*, n. 42, Institut d'Estudis Autònoms, pp. 1-14.
- ARAGÓN REYES, MANUEL, (2008), “La posición Constitucional de Navarra”, en: *XXV Aniversario de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*, Parlamento de Navarra, pp. 19-54.
- ASIAIN ALBISU, JOSEBA, (2022), “El Gobierno de Navarra y el Presidente del Gobierno en la LORAFNA”, en: JIMENO ARANGUREN, ROLDÁN, (Editor), *La LORAFNA 40 años después: Historia, balance y propuestas para una reforma*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, pp. 349-361.
- ASIAIN AYALA, JOSÉ ANTONIO, (1986), “La Constitución y el Régimen Foral de Navarra”, en: *Revista Jurídica de Navarra*, n.1, pp. 13-27.
- AZPITARTE SÁNCHEZ, MIGUEL, (2010), “El régimen electoral”, en: BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO, (Dir.), *Reformas estatutarias y organización institucional*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, p. 266.

- BIGLINO CAMPOS, PALOMA, (1987), “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 19, Enero-Abril de pp. 75 a 130.
- BIGLINO CAMPOS, PALOMA, (2005), “Reforma de los Estatutos de Autonomía y distribución de competencias”, *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. especial: “La reforma de los Estatutos de Autonomía”, pp. 243-266.
- BRAVO Y FERNÁNDEZ DE ARAOZ, PALOMA, (1992), “Título III. De la Reforma”, en: SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Comentarios al Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, INAP, Madrid, pp. 753-765.
- CAAMAÑO, FRANCISCO, (2007), “Sí, pueden. (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 79, pp. 33-46.
- CÁMARA VILLAR, GREGORIO, (2011), “Veste y realidad de los derechos estatutarios”, en: *Revista de Estudios Políticos*, n. 151, pp. 57-107.
- CANOSA USERA, RAÚL, (2007), “La declaración de derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía”, en: *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 20, pp. 61-115.
- CARRILLO, MARC, (2007), “Los derechos, un contenido constitucional de los estatutos de autonomía”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 80, pp. 49-73.
- CASTELLÀ ANDREU, JOSEP MARÍA, (2007), “Hacia una protección «multinivel» de los derechos en España. El reconocimiento de derechos en los estatutos de autonomía de las comunidades autónoma”, en: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XL, n. 120, pp. 723-741.
- CASTELLÀ ANDREU, JOSEP Mª y MARTÍN NÚÑEZ, ESTHER, (2009), “Estatuto de Autonomía y sistema de fuentes autonómico”, en: CASTELLÀ ANDREU, JOSEP Mª y OLIVETTI, MARCO, (Coords.), *Nuevos Estatutos y reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate*, Atelier, Barcelona, pp. 47-83.
- CASTRO JOVER, ADORACIÓN, (2023), “El derecho de libertad religiosa y su ejercicio entre centralización y descentralización territorial. Luces y sombras en la experiencia española”, en: *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, fasc. 15, pp. 1-24.
- DE LA HUCHA CELADOR, FERNANDO, (2015), “El amejaramiento del Fuero: Una valoración desde la actualidad”, en: *Iura Vasconiae*, n. 12, pp. 93-153.
- DE LA IGLESIA CHAMARRO, ASUNCIÓN, (2012), “La reforma del Amejoramiento del Fuero de Navarra en el contexto de las “revisiones” estatutarias. La LO 7/2010, de 27 de octubre”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 94, pp. 209-238.
- DEL BURGO TAJADURA, JAIME IGNACIO, (1992), “Las instituciones forales de Navarra. Comentarios de los artículos 10 al 38 del Amejoramiento del Fuero”, en: MARTÍN RETORTILLO, SEBASTIÁN, *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, Civitas, Madrid, pp. 295 a 432.
- DEL BURGO TAJADURA, JAIME IGNACIO, (1996), *Curso de Derecho Foral Público de Navarra*, Aranzadi, Pamplona.
- DEL BURGO TAJADURA, JAIME IGNACIO, (2012), *Historia de Navarra*, Ediciones Académicas, Madrid.

- DEL BURGO TAJADURA, JAIME IGNACIO, (2015), *La epopeya de la foralidad vasca y navarra. Principio y fin de la cuestión Foral*, Fundación Popular de Estudios Vascos, Bilbao, Vol. II.
- DÍEZ-PICAZO, LUIS MARÍA, (2006), “¿Pueden los estatutos de autonomía declarar derechos, deberes y principios?”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 78, pp. 63-75.
- DÍEZ-PICAZO, LUIS MARÍA, (2007), “De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: Respuesta a Francisco Caamaño”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 81, pp. 63-70.
- DOMÉNECH ALEGRE, SILVIA, (2022), “Parlamento de Navarra: regulación, balance y propuestas para una reforma del amejaramiento”, en: JIMENO ARANGUREN, ROLDÁN, (Editor), *La LORAFNA 40 años después: Historia, balance y propuestas para una reforma*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, pp. 325-347.
- ENÉRIZ OLAECHEA, FRANCISCO JAVIER, (2022), “Reflexiones e ideas acerca de una posible reforma del título preliminar de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra”, en: JIMENO ARANGUREN, ROLDÁN, (Editor), *La LORAFNA 40 años después: Historia, balance y propuestas para una reforma*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, pp. 295-323.
- ESPÍN TEMPLADO, EDUARDO, (1990), “Reforma del Estatuto”, en: *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Vol. III, Institut d'Estudis Aunonómics, Barcelona, pp. 815-837.
- EXPÓSITO, ENRIQUETA, (2007), “La regulación de los derechos en los nuevos estatutos de autonomía”, en: *Revista d'estudis autònòmics i federal*s, n. 5, pp. 147-201.
- FERRERES COMELIA, VÍCTOR, BIGLINO CAMPOS, PALOMA y CARRILLO, MARC, (2006), *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- GALÁN LORDA, MERCEDES, (2009), *El Derecho de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona.
- GARCÍA ÁLVAREZ, MANUEL y GARCÍA LÓPEZ, RUBÉN, (2005), “El modelo de estado social ante la reforma de los estatutos de autonomía, reconocimiento y garantía de los derechos sociales”, en: VV.AA., *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Junta de Castilla y León, Valladolid, pp. 379 a 405.
- GARCÍA MANZANO, PABLO, (2003), “Navarra en el contexto autonómico: el futuro del Estado de las Autonomías”, en: VV. AA. *Presente y Futuro del Régimen Foral de Navarra*, Gobierno de Navarra - Thomson Aranzadi, Cizur Menor, pp. 161-184.
- GÓMEZ MONTORO, ÁNGEL JOSÉ y DE LA IGLESIAS CHAMARRO, ASUNCIÓN, (2007), “El Parlamento de Navarra”, en: RAZQUIN LIZARRAGA, JOSÉ ANTONIO, (Coord.), *Nuevas perspectivas y retos en el XXV Aniversario del Amejoramiento del Fuenro*, Parlamento de Navarra, Pamplona, pp. 41-92.
- GOIZUETA VÉRTIZ, JUANA, (2022), “La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral: Una mirada en retrospectiva desde la dogmática jurídica”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 123, pp. 99-133.

- GOIZUETA VÉRTIZ, JUANA, (2022), “Los debates doctrinales de la LORAFNA: la inexistencia de un referéndum y el carácter o no de estatuto de autonomía singular”, en: JIMENO ARANGUREN, ROLDÁN, (Editor), *La LORAFNA 40 años después: Historia, balance y propuestas para una reforma*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, pp. 195-222.
- IZU BELLOSO, MIGUEL JOSÉ, (2009), *Derecho Parlamentario de Navarra*, Parlamento de Navarra, Pamplona.
- IZU BELLOSO, MIGUEL JOSÉ, (2015), “Las reformas del Amejoramiento del Fuero de Navarra”, en: *Ius Vasconiae*, n. 12, pp. 255-297.
- IZU BELLOSO, MIGUEL JOSÉ, (2022), “Las reformas de la LORAFNA”, en: JIMENO ARANGUREN, ROLDÁN, (Editor), *La LORAFNA 40 años después: Historia, balance y propuestas para una reforma*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, pp. 241-263.
- JAUREGUI BERECIARTU, GURUTZ, (1984), “Algunas reflexiones sobre la reforma del estatuto de autonomía del País Vasco”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, vol. 10, septiembre-diciembre de 1984, p. 13-27.
- LARIOS PATERNA, MARÍA JESÚS, (2007), “La iniciativa legislativa popular en el contexto español. Referència especial a la Llei catalana”, en: *Activitat Parlamentària*, n. 11, pp. 26-35.
- LOPERENA ROTA, DEMETRIO, (1984), *Aproximación al régimen foral de Navarra*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.
- LOPERENA ROTA, DEMETRIO, (2006), “Notas sobre Navarra ante las próximas reformas constitucionales y estatutarias”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 72, pp. 311-320.
- LÓPEZ MENUDO, FRANCISCO, (2009), “Los derechos sociales en los Estatutos de Autonomía”, en: *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 73, pp. 71-190.
- LÓPEZ MENUDO, FRANCISCO, (2010), “Los derechos proclamados en los Estatutos de Autonomía y la igualdad interterritorial”, en: *Revista Española de Control Externo*, n. 12 (34), pp. 69-87.
- MORCILLO MORENO, JUANA, (2012), “La devaluación de los derechos estatutarios y sus garantías”, en: *Revista de Administración Pública*, n. 188, pp. 99-144.
- ORTEGA SANTIAGO, CARLOS, (2011), “Artículo 91. Procedimiento”, en: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre*, Junta de Castilla y León, Civitas — Thomson Reuters, Madrid, pp. 1453-1467.
- PÉREZ CALVO, ALBERTO, (1996), “Navarra, un régimen autonómico secular”, en: *Revista de Estudios Políticos*, n. 92, pp. 97-112.
- PÉREZ CALVO, ALBERTO, (2005), *Nación, nacionalidades y pueblos en el Derecho Español*, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid.
- PÉREZ CALVO, ALBERTO, (2007), “Capítulo VI. El marco constitucional de la autonomía foral de Navarra”, en: PÉREZ CALVO, ALBERTO, y RAZQUIN LIZARRAGA, MARTÍN MARÍA, *Manual de Derecho Público de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 3^a Edición, pp. 57-75.

- PÉREZ CALVO, ALBERTO, (2007), “Capítulo III. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra”, en: PÉREZ CALVO, ALBERTO, y RAZQUIN LIZARRAGA, MARTÍN MARÍA, *Manual de Derecho Público de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 3^a Edición, pp. 77 a 98.
- PÉREZ CALVO, ALBERTO, (2007), “Capítulo VII. El sistema de fuentes del Derecho en el Amejoramiento del Fuero”, en: PÉREZ CALVO, ALBERTO, y RAZQUIN LIZARRAGA, MARTÍN MARÍA, *Manual de Derecho Público de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 3^a Edición, pp. 169-185.
- PULIDO QUECEDO, MANUEL F., (1992), “Artículo 18”, en: SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Comentarios al Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, INAP, Madrid, pp. 207-213.
- RAZQUIN LIZARRAGA, JOSÉ ANTONIO, (1989), “Organización y competencias de la Comunidad Foral de Navarra en el Amejoramiento del Fuero”, en: *Revista Jurídica de Navarra*, n. 7, pp. 63-95.
- RAZQUIN LIZARRAGA, MARTÍN MARÍA, (1992), “Artículos 13 y 14. Privilegios parlamentarios”, en: SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Comentarios al Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, INAP, Madrid, pp. 179-187.
- RAZQUIN LIZARRAGA, MARTÍN MARÍA, (2007), “La reforma del Amejoramiento del Fuero”, en: *Nuevas perspectivas y retos en el XXV Aniversario del Amejoramiento del Fuero*, Gobierno de Navarra, Pamplona, pp. 919-972.
- RAZQUIN LIZARRAGA, MARTÍN MARÍA, (2007), “Capítulo XIII. El Consejo de Navarra”, en: PÉREZ CALVO, ALBERTO, y RAZQUIN LIZARRAGA, MARTÍN MARÍA, *Manual de Derecho Público de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 3^a Edición, pp. 365-400.
- REY MARTÍNEZ, FERNANDO, (2008), “Procedimiento de reforma estatutaria”, en: *Derecho Público de Castilla y León*, Lex Nova, Valladolid, pp. 181-194.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, JOSÉ MARÍA, (2009), “Una vez más sobre las declaraciones de derechos, (y otras regulaciones materiales) en los Estatutos de Autonomía”, en: *Revista General de Derecho Constitucional*, n. 7, pp. 1-23.
- RUIZ TARRÍAS, SUSANA, (2010), “El Parlamento. Función presupuestaria”, en: BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO, (Dir.), *Reformas estatutarias y organización institucional*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, pp. 207-232.
- SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, “Artículo 22. Promulgación y publicación de las leyes forales”, (1992), en: SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Comentarios al Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, INAP, Madrid, pp. 225 a 228.
- SANZ PÉREZ, ÁNGEL L., (2006), *La Reforma de los Estatutos de Autonomía, (Con especial referencia a los Estatutos de Autonomía de Cataluña y de la Comunidad Valenciana)*, Thomson - Aranzadi, Cizur Menor.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, JUAN JOSÉ, (2008), “Balance de las recientes reformas estatutarias”, en: *XXV Aniversario de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*, Parlamento de Navarra, pp. 116-119.

- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, JUAN JOSÉ, (2008), “Algunas consideraciones sobre las reformas estatutarias”, en: *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 22, pp. 315-335.
- SORIANO MORENO, SILVIA, (2020), *Derechos e igualdad territorial en la evolución del Estado Socia autonómico*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- TORRES GUTIÉRREZ, ALEJANDRO, (2024), “La declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España: Reflexiones a propósito de su reconocimiento a favor de la Comunidad Bahá’í”, en: *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, n. 64, Enero 2024, pp. 13-14.
- TORRES GUTIÉRREZ, ALEJANDRO, (2024), “Estudio crítico sobre la financiación y la fiscalidad de las Confesiones Religiosas sin Acuerdo en España”, en: TORRES GUTIÉRREZ, ALEJANDRO y CELADOR ANGÓN, ÓSCAR, (Coords.), *Estatuto Jurídico de las Confesiones Religiosas sin Acuerdo de Cooperación*, Vol. 1, Dykinson, Madrid, pp. 261-314.
- VICIANO PASTOR, ROBERTO, (2005), *Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- VIDAL MARTÍN, TOMÁS, (2015), “Regeneración democrática e iniciativa legislativa popular”, en: *InDret, Revista para el Análisis del Derecho*, 2/2015, Abril de 2015, p. 1-57.

Title:

Proposals for a reform of the Organic Law 13/1982, of August 10th, on Reintegration and Improvement of the regime of the *Fueros* of Navarre.

Summary:

1. INTRODUCTION.
2. PROPOSALS OF CHANGES REGARDING THE PROCEDURE.
 - 2.1. About the initiative.
 - 2.1.1. Attribution of the reform initiative to the Parliament of Navarre.
 - 2.1.2. Extension of the initiative to Local Corporations.
 - 2.1.3. Recognition of the popular legislative initiative.
 - 2.1.4. Possibility of including a clause that prevents a new reform initiative from being processed within a specific period in the event of rejection.
 - 2.2. The redefinition of the role to be played in the reform process by the Joint Negotiating Commission and the Council of Navarre.
 - 2.3. Quorum for parliamentary approval.
- 2.4. Introduction of a ratification referendum by the citizens of Navarre.
3. FORMAL AND STYLISTIC ISSUES: THE INTRODUCTION OF INCLUSIVE LANGUAGE ON GENDER MATTERS.
4. PROPOSALS REGARDING LEGAL SOURCES: GREATER CONCRETION WHEN DELIMITING FORAL LAWS OF ABSOLUTE MAJORITY.
5. REVIEW OF THE CATALOG OF RIGHTS RECOGNIZED TO CITIZENSHIP.
6. PROPOSALS REGARDING THE INSTITUTIONS.
 - 6.1. Suppression

of the special jurisdictional subjection of the President and members of the regional Government, and the regional parliamentarians. 6.2. Specification of the constituency in the elections to the Parliament of Navarre. 6.3. The need to develop basic budget regulations. 7. CONCLUSIONS.

Resumen:

Transcurridos más de 40 años desde la entrada en vigor de la LORAFNA, se ha abierto un debate sobre la necesidad de proceder a su reforma. Este trabajo constituye una reflexión sobre los posibles cambios que podrían introducirse, respecto a cuestiones procedimentales y de fondo. En cuanto a lo primero, se propone atribuir la iniciativa para la reforma al Parlamento de Navarra, y estudiar su posible extensión también a las corporaciones locales, e incluso reconocer la iniciativa legislativa popular. Adicionalmente, se sugiere la estipulación de un *quorum* reforzado de aprobación de la reforma por parte del Parlamento de Navarra, pues es el único Estatuto de autonomía que puede ser reformado por mayoría simple, al no estar previsto requisito alguno al respecto. Asimismo, se reflexiona sobre la posibilidad de incorporar un referéndum final de ratificación popular, haciéndose hincapié en los posibles aspectos positivos e inconvenientes de ello.

En cuanto a cuestiones de fondo, se propone la introducción de un lenguaje inclusivo en cuestiones de género, una mejor concreción del ámbito de leyes de mayoría absoluta, el reconocimiento de un catálogo de derechos sociales, (profundizando en ámbitos como los derechos de la población extranjera, el derecho a la vivienda o a la educación, y las ventajas de una gestión descentralizada de la diversidad en campos como el de la libertad de conciencia y religiosa), la supresión de los aforamientos, la especificación del ámbito de la circunscripción electoral en las elecciones al Parlamento Foral, y la inclusión de una normativa presupuestaria básica, que a día de hoy no existe en este Estatuto de Autonomía.

El autor hace hincapié en la conveniencia de alcanzar un alto consenso en la reforma, prescindiendo de intereses a corto plazo y partidistas, sobre la base de la idea de recíproca lealtad constitucional, y el bien común, que permita avanzar en el autogobierno y la mejora del Estado de Bienestar.

Abstract:

More than 40 years have elapsed since the entry into force of the Organic Law 13/1982, of August 10th, on reintegration and improvement of the regime of the *Fueros* of Navarre, a debate has been opened on the need to proceed with its reform. This paper constitutes a reflection on the possible changes that could be introduced, both with respect to procedural and substantive issues. Regarding the first aspect, it is proposed to attribute the initiative for the reform to the Parliament of Navarre, and to study the possible recognition of it also to local entities, and even to recognize the popular legislative initiative. Additionally, the stipulation of a reinforced *quorum* for approval of the reform by the Parliament of Navarre is pro-

posed, since it is the only Statute of Autonomy which can be reformed by a simple majority, because any additional requirement is not foreseen in this regard. Likewise, the possibility of incorporating a final referendum for popular ratification is reflected on, emphasizing the possible positive and inconvenient aspects of this.

Regarding substantive issues, it is proposed to introduce inclusive language on gender issues, a better specification of the scope of regional laws which must be passed by absolute majority, the recognition of a wide catalogue of social rights, (in areas such as the rights of the foreign population, the right to housing or education, and the advantages of decentralized management of diversity in areas like the freedom of conscience and religion), suppression of the special jurisdictional subjection of the President and members of the regional Government and regional Parliament members, specification of the constituency in elections to the regional Parliament, and inclusion of basic budget regulations, which does not exist today in this Statute of Autonomy.

The author emphasizes the necessity of reaching a high consensus in the reform, regardless of short-term and partisan interests, based on the idea of reciprocal constitutional loyalty and the common good, which will allow progress in self-government and the improvement of the Welfare State.

Palabras clave:

Navarra; Estatuto de Autonomía; reforma; propuestas.

Keywords:

Navarre; Statute of Autonomy; reform; proposals.