

# **EL PARLAMENTO DE NAVARRA: PRESENTE Y FUTURO**

**MARTIN M<sup>a</sup> RAZQUIN LIZARRAGA**

## I.- INTRODUCCION

Agradezco, en primer lugar, y no por un falso deber de cortesía, a la Sociedad de Estudios Vascos Eusko Ikaskuntza la amabilidad que ha tenido para invitarme a participar en estas Jornadas. Es para mí un honor participar en las actividades de esta Institución, fundada por las Diputaciones Forales de Alava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra y en la que, hace dos años, tuvimos el placer de honrar jurídicamente a un jurista navarro que sirvió a su tierra con toda su capacidad; me refiero a Don Luis Oroz Zabaleta. Al igual que pude colaborar en el Libro-Homenaje que los juristas de hoy dedicamos a nuestro preclaro jurista de ayer, también ahora me siento honrado de poder exponer los caracteres, presente y futuro de la que fue y es de nuevo hoy primera Institución de Navarra: El Parlamento o Cortes de Navarra.

Mi exposición va a moverse siempre en mi condición de jurista, es decir, operador del Derecho, y, dentro de esos límites, que no pueden ser estrechos, voy a enlazar con la exposición que el pasado día 14 de marzo hacía en este mismo lugar el profesor ARVIZU. Por ello en un primer término me referiré al momento posterior a la disolución de las últimas Cortes de 1828-1829, para pasar a continuación a explicar el significado de la Constitución española y el período de la puesta en marcha del proceso autonómico, para detenerme en el primer hito de la reinstauración del sistema parlamentario en Navarra, con la constitución del Parlamento Foral en 1979.

Después expondré el contenido del Amejoramiento del Fuero en relación con la Institución parlamentaria, para detenerme en el desarrollo de esa Ley Orgánica con las elecciones de 1983, primero, y, luego, las más recientes en junio de 1987. Analizaré el presente del Parlamento, tanto por sus actividades, como incidiendo más directamente en sus problemas. Finalmente, apuntaré para terminar las perspectivas de futuro. Todo ello en la idea —y hago mías las palabras de CAZORLA PRIETO, Letrado Mayor de las Cortes Generales— de que “ha pasado, en nuestra opinión, el momento de las descali-

ficaciones globales de la institución parlamentaria, irremplazable en el Estado contemporáneo democrático. Es el momento de proponer ideas, soluciones que, con respeto hacia el Parlamento, contribuyan a adaptarlo a la realidad política y social de casi el siglo XXI”.

## II.- UN POCO DE HISTORIA

Es verdad que la soberanía de Navarra había recibido un fuerte golpe en su integridad en 1512, en que se produce la incorporación de Navarra a la Corona de Castilla. Ello no significó, sino más bien al contrario, la pérdida de las Cortes, puesto que éstas pasaron a reunirse más a menudo y lograron darse una permanencia y continuidad, a través de la Diputación del Reino. En 1828-1829 se reúnen las Cortes por última vez. El centralismo borbónico que se había iniciado en el s. XVIII culmina el proceso unificador con motivo de la primera guerra carlista. De ella surge, en base al Convenio de Vergara de 1839, una Ley, que hoy se conoce como Ley Paccionada, que supone *de iure* el fin del Reino de Navarra. Pero la habilidad de los navarros consiguió que parte de su régimen “independiente” perdurara ahora, dentro de la unidad constitucional de la Monarquía como régimen especial que permite a Navarra tener unas peculiaridades, no ya de soberanía, sino de carácter jurídico-administrativo. Más aún, a este carácter jurídico-administrativo peculiar, le acompaña un sistema económico diferente que es el Convenio económico.

En este momento de transformación, Navarra perdió su órgano legislativo, las Cortes de Navarra, que quedan suprimidas, aunque algunas de sus funciones, en principio según el texto de forma residual, pasaron a la Diputación Provincial que se creaba. Así el artículo 10 señala que “la Diputación provincial, en cuanto a la administración de productos de los Propios, rentas, efectos vecinales, arbitrios y propiedades de los pueblos y de la provincia, tendrá las mismas facultades que ejercían el Consejo de Navarra y la Diputación del Reino, y además las que, siendo compatibles con éstas, tengan o tuvieren las otras Diputaciones provinciales de la Monarquía”.

De la ambigüedad que se dio a la redacción de este y otros preceptos de la Ley Paccionada, la Diputación Foral comenzó a adquirir para sí un amplio campo de actuación normativa en materia de Derecho Público. Bien es verdad que suele decirse que el Derecho Privado quedó anquilosado por falta de órgano legislativo, pero no es menos cierto que el peculiar sistema de fuentes donde rigen principios como el de costumbre contra ley y “paramiento fuero vienze” no impedía la actualización del derecho civil navarro por esta vía, desde luego, perfectamente legal según sus leyes privativas.

Un primer intento de dotar a Navarra de una Cámara cuasilegislativa, a modo de recuerdo de las antiguas Cortes se dio en 1898 con el Acuerdo de

la Diputación Foral de creación del Consejo Administrativo Foral. Este Consejo tomó verdadera vida en el Decreto Ley de 1925, por el que se adaptó el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo a Navarra. La Base 3 de ese Decreto Ley configuraba un Consejo Administrativo Foral de nuevo signo, ya que, además de las funciones consultivas, adquiriría una potestad normativa para asuntos municipales. Y así ha venido funcionando ese Consejo hasta la etapa constitucional actual.

### III.- LA NUEVA ETAPA CONSTITUCIONAL

- A) La Constitución Española de 1978
- B) El Real Decreto de 26 de enero de 1979
- C) La L.O.R.A.F.N.A.

#### A) La Constitución Española de 1978

Antes de la Constitución Española de 1978, una vez comenzado el rodaje democrático a raíz de las elecciones de junio de 1977, en enero de 1978 se dictaron dos Reales Decretos Leyes 1 y 2, de 4 de enero de 1978, en los que se hace referencia a Navarra. En el primero de ellos, relativo al régimen preautonómico del País Vasco, se señalaba que correspondía al pueblo navarro la decisión de incorporarse o no al Consejo General del País Vasco (Preámbulo). y se autorizaba para modificar, de acuerdo con la Diputación Foral, la composición y atribuciones del Consejo Foral (Disposición final segunda). En el segundo Decreto Ley se autorizaba al Gobierno de la Nación para establecer, de acuerdo con la Diputación Foral, el órgano foral competente para decidir sobre la incorporación de Navarra al Consejo General Vasco. Más adelante, en julio de 1978, la Ley de Elecciones Locales reconocía el régimen especial de Navarra (art. 39).

La Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978, fijaba el nuevo marco democrático de convivencia. y, además, establecía un sistema de distribución territorial del poder totalmente diferente del anterior al determinar la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2), reconociendo una auténtica autonomía política para las Comunidades Autónomas, que se compondrán no solo de órganos de gobierno y administración, sino, sobre todo, y esto es lo que ahora quiero destacar, de una Asamblea Legislativa (art. 152 C.E).

Pero junto a esa regulación general, existen dos normas que afectan directamente a Navarra. La primera de ellas es la Disposición Transitoria Cuarta que se refiere a la posible incorporación de Navarra al régimen preautonómico o autonómico vasco y la segunda la Disposición Adicional primera. Es-

ta, señala, como es harto conocido, en su párrafo primero que “La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales”.

Es la primera vez que, en todo el constitucionalismo español, se produce la unión de los términos Constitución y fueros, que hasta este momento habían quedado entendidos más como polos contrapuestos que como realidades posibles de conjugar y de coexistir en armonía. Quiero, por ello, destacar la suma importancia de este precepto no sólo para hoy, en cuanto que ha sido y es la base del régimen de autonomía de la Comunidad Foral de Navarra sino sobre todo por lo que será. No puede olvidarse que numerosas competencias de Navarra tienen el calificativo de foral, pero además la Disposición Adicional Primera de la LORAFNA dice textualmente que “La aceptación del régimen establecido en la presente ley Orgánica no implica renuncia a cualesquiera otros derechos originarios e históricos que pudieran corresponder a Navarra, cuya incorporación al ordenamiento jurídico se llevará a cabo, en su caso, conforme a lo establecido en el artículo 71”.

## **B) Real Decreto de 26 de enero de 1979**

El Real Decreto de 26 de enero de 1979 supone, en palabras del Tribunal Constitucional, la “fase inicial del mejoramiento” del régimen foral de Navarra (S. 94/1985, de 29 de junio). En él se crea el Parlamento Foral, a semejanza de las instituciones legislativas. No debe olvidarse que los primeros Estatutos aprobados, el vasco y el catalán, lo serán en diciembre de 1979.

El Real Decreto, con base a los Reales Decretos Leyes 1 y 2/1978 y a la Ley de Elecciones Locales citada, se configura como un órgano cuasilegislativo, en un sistema de gobierno que no es, sin embargo, el parlamentario. Así el Parlamento Foral no designa al Presidente de la Diputación Foral, aunque se exige que los Diputados Forales sean Parlamentarios. El régimen que subyace en el Real Decreto es el Municipal o Local, pero hay que precisar que la regulación sobrepasa ampliamente el ámbito local.

El Parlamento Foral se configuraba como una Asamblea Legislativa (normativa) de 70 miembros elegidos por sufragio universal, directo y secreto. Los escaños se eligen a través de las Merindades históricas (Pamplona 2), atribuyéndose un mínimo de 5 escaños a cada uno de los 6 Distritos electorales, y repartiéndose el resto (40) proporcionalmente a la población. Su funcionamiento será en Pleno y en Comisiones, nombrándose por el Parlamento su propio Presidente.

Dentro de las funciones que se daban al Parlamento Foral, hay que señalar que prácticamente se contemplaban, aunque con mayor imperfección y menor contenido, las funciones de las Asambleas Legislativas. Así la función legislativa, que se debiera denominar normativa, la función financiera, la función de impulso y de control. Incluso, aquellas funciones que el Real Decreto no otorgaba al Parlamento Foral se concedieron al mismo, en virtud de su Reglamento, primero interino y luego provisional.

El Parlamento Foral se componía de 7 Grupos Parlamentarios, siendo la distribución de escaños la siguiente: UCD 20; PSOE 15; UPN 13; HB 9; AMAIUR 6; PNV 4; MIXTO 3.

Este Parlamento Foral quedó constituido el día 23 de abril de 1979, por un período de 4 años.

Su actividad fue grande. Un total de 72 Normas aprobadas durante el período 1979-1982, así como gran número de reuniones celebradas por sus órganos (Pleno, Comisiones, Mesa y Junta de Portavoces). Además de ello hubo gran número de mociones, en esos 3 años 1979-1982, hasta un total de 216.

La fragmentación política de Navarra llegó también al Parlamento, donde se produjeron numerosos incidentes, llegando incluso a abandonar la Cámara en diciembre de 1981 los Parlamentarios de Herri Batasuna y Amaiur.

Es de destacar que el Parlamento Foral aprobó, tras un largo debate, las Bases para la negociación entre la Diputación Foral y el Gobierno de la Nación de la actualización del régimen foral. De esta negociación, y de su posterior acuerdo, surgió la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

### C) La LORAFNA

La Ley Orgánica 13/82, de 10 de agosto, supuso para Navarra la entrada en el nuevo marco constitucional de las autonomías por la específica puerta de la Disposición Adicional Primera de la Constitución. Las Bases aprobadas por el Parlamento Foral fueron negociadas por la Diputación, y el acuerdo logrado entre Navarra y el Estado resultó luego plasmado en una Ley Orgánica. Esta Ley Orgánica pasa a ser ahora la constitución interna de Navarra, en cuanto que marca la estructura de principios y del propio funcionamiento de la Comunidad Foral.

En lo que ahora nos interesa, el Parlamento, esta Ley Orgánica no supuso solamente la creación de una Institución nueva, es decir, establecer algo que no existía, sino que consiguió efectuar la transformación del Parlamento Foral en Parlamento de Navarra. Con ello, quiero resaltar que la Ley Orgánica tuvo no sólo un previsión de futuro: crear una auténtica Asamblea Legislativa después de unas elecciones (como ocurrió en los restantes casos autonómicos) sino una norma de presente: a partir de su entrada en vigor en agosto de 1982, el Parlamento Foral “ascendió” a ser en plenitud una Cámara legislativa. Y esto no lo digo yo, sino que es el propio Tribunal Constitucional el que lo ha señalado en su Sentencia 94/1985, de 29 de junio.

El Tribunal Constitucional en esta Sentencia, frente a la pretensión de contrario de que “Navarra era sólo una provincia con un régimen jurídico-administrativo, fiscal y financiero particular” afirma lo siguiente:

“La situación de Navarra después de la entrada en vigor de la Constitución y con anterioridad a la Ley Orgánica 13/1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, no puede equipararse constitucionalmente a la de una provincia o ente pre-autonómico.

El reconocimiento de los derechos históricos de los territorios forales —entre los que se encuentra indiscutiblemente Navarra— y de su régimen foral, contenido en la Disposición Adicional Primera de la Constitución; el mantenimiento, en el apartado 2 de la Disposición Derogatoria de la misma, de la vigencia en Navarra de la Ley de 25 de Octubre de 1839, que confirmó sus fueros, y la promulgación del Real Decreto 121/1979, de 26 de enero sobre elecciones locales y ordenación de las Instituciones Forales de Navarra —que inicia el proceso de Reintegración y Amejoramiento de su Régimen Foral— avala suficientemente la previsión singular contenida en la Disposición Transitoria Quinta de, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Por otra parte, la aplicación a Navarra del régimen propio de los entes preautonómicos o de los entes locales no encuentra fundamento alguno en la Constitución” (EJ. 2).

Y así, además, a partir de esta fecha los productos normativos del Parlamento Foral, ahora Parlamento de Navarra, se denominarán leyes forales y tendrán ese rango, estando sometidas solamente al control de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional y no, como ocurría con anterioridad, que las Normas forales estaban sometidas al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Cabe concluir esta exposición de lo que supuso en 1982 la aprobación de la Ley Orgánica de Amejoramiento, con las palabras del propio Tribunal Constitucional en la Sentencia de 28 de febrero de 1985. El Tribunal Constitucional señala que la LORAFNA “configura al Parlamento Foral como un verdadero órgano legislativo de la Comunidad Foral, que no puede equipararse —dada su función— con otras instituciones sustancialmente distintas como las comprendidas en la Administración local” y así el Parlamento Foral “asume —en lo sustancial— las competencias y facultades que se reconocen en la misma”.

Pero, bueno es que nos refiramos al presente de hoy, es decir, a qué establece el Amejoramiento en relación con el Parlamento.

En primer lugar, el Amejoramiento establece que el Parlamento o Cortes de Navarra es la primera institución foral de Navarra (art. 10). Las otras dos instituciones forales son el Gobierno y su Presidente.

A continuación se determina el carácter representativo del Parlamento y las funciones que le corresponden cumplir:

- función legislativa: “ejerce la potestad legislativa”
- función financiera: “aprueba los Presupuestos y las Cuentas de Navarra”
- función de impulso: “impulsa la acción de la Diputación Foral”

— función de control: “controla la acción de la Diputación Foral”

— otras funciones: “desempeña las demás funciones que le atribuye el ordenamiento jurídico”.

La elección del Parlamento es por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, siendo su número el de 50 parlamentarios, elegidos en un único Distrito electoral.

Su funcionamiento se equipara, asimismo, al de las Cámaras Legislativas: Pleno, Comisiones, Presidente, Mesa y Comisión Permanente, reconociéndose asimismo su autonomía reglamentaria y financiera.

El primer Parlamento surgido de las elecciones de mayo de 1983 se constituyó el 9 de junio siguiente. El resultado fue el siguiente: PSOE 20; UPN 13; Grupo Popular 8; HB 6 y PNV 3. Sin embargo, de todos es conocido que HB no participó en el Parlamento, no llegando a constituirse ni siquiera en Grupo Parlamentario.

Este Parlamento no pudo otorgar la confianza a ninguno de los candidatos presentados para Presidente del Gobierno de Navarra y, tras un largo proceso ante el Tribunal Constitucional, en mayo de 1984 quedó constituido el gobierno presidido por el Sr. Urralburu quien no obtuvo la confianza de la Cámara, sino que pertenecía al partido con mayor número de escaños.

La situación política fragmentada de Navarra se ha repetido en las elecciones de 1987, donde se han dado los siguientes resultados: PSOE 15; UPN 14; HB 7; CDS 4; EA 4; UDF 3; AP 2; y EE 1.

De nuevo, otra vez, ningún candidato ha podido obtener la confianza de la Cámara, y transcurrido el plazo de dos meses desde la primera votación de investidura, el Sr. Urralburu ha vuelto a formar gobierno por el llamado procedimiento automático, al ser el candidato propuesto por el partido con mayor número de escaños.

#### **IV.- ACTIVIDAD DEL PARLAMENTO DE NAVARRA**

Sería ahora el momento de hacer un balance de la actividad del Parlamento de Navarra durante su I Legislatura (1983-1987). La actividad de la Cámara merece una valoración positiva de conjunto, debiendo destacarse, como inmediatamente pasará a exponer, que ésta se ha centrado en gran medida en la elaboración de leyes.

##### **A) Actividad legislativa**

El Parlamento de Navarra ha aprobado en su I Legislatura (1983-1987) un total de 99 Leyes forales, lo que le ha hecho colocarse en la cabeza de la producción legislativa de las autonomías en España.

De esta amplia y extensa actividad legislativa deben destacarse tres notas:

1.— La división que la LORAFNA ha creado entre leyes forales de mayoría simple y leyes forales de mayoría absoluta.

Su artículo 29 exige mayoría absoluta, en una votación final sobre el conjunto del proyecto, para la aprobación de las leyes forales expresamente citadas en la Ley Orgánica (que se enumeran taxativamente en el artículo 146 del Reglamento) y de aquellas otras que sobre organización administrativa y territorial determine el Reglamento del Parlamento de Navarra. Este señala al respecto que corresponde determinarlas a la Mesa, previo acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces y oído el criterio razonado que sobre ello exponga el Gobierno, el proponente o la ponencia de la correspondiente Comisión.

Como puede verse las leyes forales de mayoría absoluta son las de desarrollo de la LORAFNA, es decir, las más importantes. De las previstas en dicha Ley Orgánica se han aprobado todas, excepto una, la relativa a la Administración Local. Las restantes leyes forales de mayoría absoluta ya aprobadas son las siguientes:

— Ley Foral 23/83, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

— Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, de la Cámara de Comptos de Navarra.

— Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular.

— Ley Foral 4/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos de Navarra.

— Ley Foral 17/1985, de 27 de septiembre, del Patrimonio de Navarra.

— Ley Foral 2/1986, de 17 de abril, reguladora del control por el Gobierno de Navarra de la legalidad y del interés general de las actuaciones de las Entidades Locales de Navarra.

— Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, reguladora de las elecciones al Parlamento de Navarra.

— Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence.

— Ley Foral 5/1987, de 1 de abril, por la que se modifica la Compilación del derecho Civil Foral o Fuero Nuevo de Navarra.

2.— El Reglamento definitivo de la Cámara de 12 de junio de 1985 ha roto con la práctica anterior de leyes aprobadas por la Comisión de Urgencia Normativa, hoy desaparecida. Ahora las leyes son aprobadas, generalmente, por el Pleno, aunque puede delegarse su aprobación en una Comisión. Sin embargo todas las leyes de la I Legislatura se han aprobado en Pleno excepto una aprobada por la Comisión Permanente, una vez disuelta la Cámara. No ha existido ningún caso de delegación legislativa en Comisión.

3.— Iniciativa legislativa. Junto a la iniciativa del Gobierno por medio de proyectos, que es lo más común, se produce la de los Parlamentarios Forales. Sin embargo este cauce ha sido muy reducido con sólo cinco proposiciones de ley, de las cuales dos resultaron aprobadas (I Legislatura).

Se han aprobado las leyes forales de desarrollo del artículo 19 de la LO-RAFNA. Así ahora está en vigor la iniciativa legislativa popular y la municipal.

La primera —la popular— viene prevista por la Ley Foral 3/85, de 25 de marzo. Pueden a tenor de esta Ley Foral presentar una proposición de ley 7.000 ciudadanos navarros, inscritos en el censo electoral, sobre todo tipo de materias excepto las relativas a leyes forales de mayoría absoluta, las de naturaleza tributaria y los presupuestos y cuentas. La proposición de ley, una vez admitida por la Mesa de la Cámara se presentará para la recogida de firmas. Una vez acreditado el número de firmas se publica en el B.O.P.N. para que pueda ser sometida al Pleno para su toma en consideración.

La iniciativa legislativa municipal corresponde a los Ayuntamientos de Navarra. Se exige para ello una representación de 1/3 de Municipios de cada Merindad y un cincuenta por ciento de la población de derecho de la misma Merindad. Puede versar sobre todo tipo de materias, con las excepciones previstas para la iniciativa legislativa popular, salvo la relativa a los tributos locales. Presentada la proposición, la Mesa examina si cumple los requisitos exigidos en la Ley Foral 4/1985, de 25 de marzo, y, en su caso, la admite a trámite ordenando su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra. A continuación se produce el trámite de su toma en consideración.

En este lapso de 3 años desde la aprobación de las leyes no se ha presentado ninguna proposición de Ley por estas dos vías.

## **B) Función de impulso**

Se ha reducido notablemente, por cuanto, como se ha dicho, la investidura de los candidatos a Presidente del Gobierno de Navarra se ha visto resuelta en los dos casos en que se ha producido, por el sistema automático.

Además no se han realizado debates de política general, aunque ha sido importante el impulso dado por las mociones presentadas. La vía de impulso ha quedado, pues, prácticamente reducida a las mociones. Así el Parlamento de Navarra ha aprobado 19 propuestas de resolución en la I Legislatura.

Sólo, en un caso, se ha producido un debate independiente en relación con la comunicación remitida por el Gobierno de Navarra sobre la construcción de una autovía hacia Guipúzcoa.

### **C) Función de control**

La primacía de la función legislativa no ha afectado, sin embargo, a que el Parlamento cumpliera la función de control, por la vía de las interpelaciones, preguntas y comparecencias del Gobierno ante el Parlamento.

De todas ellas hay que destacar las preguntas tanto orales como escritas, habiéndose presentado un total de 173 en la I Legislatura. Sólo señalar que la mayoría corresponden a preguntas escritas (93), siguiendo en importancia las preguntas orales en Comisión (78). Muy poco frecuentes han sido las preguntas orales en Pleno (4), tal vez por entender que el Pleno debe reservarse a las cuestiones importantes y que la publicidad de los debates en Comisión está suficientemente garantizada por el seguimiento que hacen de ellos los medios de comunicación de Navarra.

Por último, hay que apuntar que en la I Legislatura el Gobierno compareció ante las diversas Comisiones de la Cámara en 32 ocasiones.

### **D) Función financiera**

Dentro de la función financiera que realiza el Parlamento de Navarra hay que destacar tres aspectos.

El primero de ellos es el relativo a la aprobación de los Presupuestos que, cada año, hasta el presente puntualmente, realiza la Cámara en los dos últimos meses del año anterior.

El segundo es la aprobación de las Leyes relativas a la potestad tributaria de Navarra o a materias de índole económica. El sistema de Convenio Económico supone que es Navarra quien aprueba —en armonización con el sistema general— las Leyes relativas a los impuestos.

Finalmente, en tercer lugar, hay que destacar el papel de la Cámara de Comptos. Esta se configura como órgano técnico dependiente del Parlamento. Su labor en esta materia es triple:

- a) Elabora el informe del proyecto de Ley de Cuentas de Navarra.
- b) Emite informes de fiscalización económico-financiera de diversas Areas o Servicios del Gobierno de Navarra.
- c) Realiza informes de todas las modificaciones presupuestarias y de los gastos plurianuales que aprueba el Gobierno.

## **V.- PROBLEMAS DE PRESENTE**

Los problemas de presente del Parlamento de Navarra coinciden muchos de ellos con los propios de toda Institución parlamentaria. Sin embargo otros

problemas son particulares de la Cámara navarra o de la articulación política de la sociedad navarra. Voy a apuntar, desde una perspectiva global y como tal panorámica, los problemas que me parecen más destacados, entendiendo —y eso lo quiero dejar claro— que la existencia de problemas no es en sí negativa, sino que debe entenderse como espejo de la persecución de la madurez que —al igual que a las personas— corresponde alcanzar a todas las instituciones políticas.

Estos problemas son los siguientes:

- A) La Crisis del Parlamento
- B) La investidura.
- C) El acercamiento a la sociedad.
- D) La división de fuerzas y el pacto de grupos.
- E) La actividad parlamentaria.

### **A) La crisis del Parlamento**

Como punto de partida para referirme a la crisis del Parlamento voy a seguir la exposición que el profesor PECES BARBA realizó, exponiendo los factores negativos que han influido en que el Parlamento vea disminuido su papel dentro de las instituciones y en relación con la propia sociedad. Peces Barba señala como factores negativos en general los siete siguientes:

1º— El aumento del poder del ejecutivo al que se subordina el Parlamento a través del Gobierno de la mayoría.

2º— El aumento del poder de los partidos.

3º— La progresiva complicación técnica de las decisiones y la complicación en el proceso de formación de las decisiones parlamentarias, agravado por la debilidad de las apoyaturas técnicas de los Parlamentos en comparación con el ejecutivo.

4º— La necesaria urgencia y rapidez que precisa la toma de decisiones en contraste con la lentitud que supone el procedimiento parlamentario.

5º— El creciente poder normativo de los jueces a través de la creación de normas generales, frente a la pérdida de poder de la ley.

6º— Las deficiencias del sistema electoral, en especial la falta de preparación técnica de los parlamentarios.

7º— El ritualismo del procedimiento parlamentario y, en especial, la lentitud que supone el hecho de que todos los temas terminan en el Pleno.

Frente a estos factores negativos en general, el profesor PECES BARBA señala una serie de factores negativos para España. Estos factores negativos son los siguientes:

1º— La juventud del Parlamento, dado que se comienza sin experiencia en 1977.

2º— La falta de formación democrática del pueblo español, lo que supone como consecuencia la desconfianza hacia la política y los políticos.

3º— La persistencia en España de importantes sectores antidemocráticos, no amplios pero sí con importantes posiciones de poder.

4º— La resistencia del Gobierno y del partido que lo sustenta, entonces la UCD, a dar a las Cortes Generales toda su importancia y a facilitar el desarrollo de todas sus responsabilidades.

5º— El sistema electoral de listas cerradas y bloqueadas.

6º— La falta de medios técnicos de las Cortes Generales.

7º— La falta de medios técnicos de los Grupos Parlamentarios.

8º— La insuficiente realidad de las incompatibilidades de los Parlamentarios.

Frente a estos defectos el profesor PECES BARBA proponía una serie de medidas que pudieran solucionar la crisis del Parlamento y colocar a éste en el papel que le corresponde. Así entre estas medidas señala las siguientes:

1ª— La necesidad de que el Parlamento conecte con la realidad social y con las agrupaciones sociales que constituyen el tejido social, para lo que propone que se celebren audiencias parlamentarias, se potencie la comisión de peticiones, el Defensor del Pueblo y se publiquen los debates parlamentarios.

2ª— La dignificación del estatuto personal del Parlamentario, la formación y la información del Parlamentario, para lo que hace falta romper la demagogia sobre el estatuto personal y económico del Parlamentario, a fin de que pueda constituir un trabajo autónomo e independiente, lo que supone una completa dedicación al Parlamento.

3ª— La necesidad de que, por el sistema de incompatibilidades, los Parlamentarios se preocupen con carácter exclusivo del Parlamento y en este sentido se preparen para la labor que deben realizar.

4ª— La necesidad de elaborar en las listas electorales, en base a la competencia técnica y nivel de formación de las personas que resulten elegidas como Parlamentarios.

5ª— La eficacia del trabajo parlamentario y la racionalización del proceso parlamentario, para lo cual señalaba que era preciso una reforma del Reglamento provisional de la Cámara, dejando ciertos temas legislativos a las Comisiones para que el Pleno recupere la función de control y de impulso de las decisiones políticas.

6ª— Regular y afrontar de forma clara el tema de las incompatibilidades de los Parlamentarios.

Por su parte el profesor LABRIOLA comparte también el hecho de que la situación del Parlamento es una situación de crisis, dado que el Parlamento

ha perdido poder en función de otros órganos de la democracia representativa, aunque señala que junto a la crisis del Parlamento se da también la crisis del Gobierno y de la propia función pública. Además de las soluciones apuntadas con carácter general para solucionar la crisis del Parlamento, como la necesidad de equipar bien al Parlamento, de la utilización de grupos de consulta, de mejorar las condiciones de trabajo del Parlamentario, señala un aspecto que me parece muy novedoso. El profesor LABRIOLA destaca la necesidad de que “el Parlamento se convierta en un centro real de interés del país. Esto no se puede hacer ni con los reglamentos ni mediante ajustes de la Constitución, sino que depende del pulso vivo del grupo directivo, del grupo dirigente de los distintos partidos y de todas las fuerzas”.

Ello proviene de que el profesor LABRIOLA considera que no son los partidos y su influjo sobre los Parlamentos la causa de la crisis de la institución parlamentaria, y así no puede aceptarse que fortalecer al ejecutivo conlleve consigo inexorablemente debilitar al Parlamento, dado que el buen funcionamiento del ejecutivo supondrá también un buen funcionamiento del Parlamento.

También el profesor LUCAS VERDU se refiere a la crisis del Parlamento señalando que la misma es consecuencia de la crisis del Estado occidental. Al efecto, indica con una palabras muy significativas que siguen hoy día siendo realidad, a pesar de que se pronunciaron en 1981: “Sólo cuando se anuncia una votación importantísima, como los pasados votos de censura y de confianza, las gentes se acomodan en sus casas ante la pequeña pantalla para contemplar sus incidencias”.

Tal vez hoy deberíamos decir que incluso en esos casos ya la gente ni siquiera se acomoda en sus casas para contemplar por televisión esos importantes debates parlamentarios.

En este momento, deberíamos preguntarnos que es la centralidad del Parlamento. Siguiendo al profesor LUCAS VERDU los puntos en que se sostiene la centralidad del Parlamento son los cuatro siguientes, conforme a la doctrina italiana:

1º— Recuperación de la posición estratégica que debe corresponder al Parlamento en el sistema político-constitucional.

2º— Conquista de la capacidad para cumplir las grandes decisiones y dictar sus correspondientes orientaciones.

3º— Hallar un punto que interrelacione el sistema de los órganos representativos y los diversos sujetos institucionales existentes en el país.

4º— Identificar el Parlamento como lugar de respuesta inmediata a las demandas que provienen de la sociedad.

## B) La investidura

El artículo 29 de la Ley Orgánica de Amejoramiento establece un sistema de designación del Presidente del Gobierno de Navarra, que quiere estar en perfecta correspondencia con el sistema parlamentario de gobierno, por el que el Jefe de Gobierno es designado por el Parlamento. Sin embargo, incluye una cláusula en la cual en vez de darse la disolución de la Asamblea legislativa, en el caso de que la misma no consiga elegir Presidente del Gobierno, establece que “si, transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación, ningún candidato hubiera obtenido la mayoría simple, será designado Presidente de la Diputación Foral el candidato del partido que tenga mayor número de escaños”.

Se trata de una fórmula muy criticada y que tiene también correspondencia en el Estatuto de Autonomía de Andalucía y en el Estatuto de Castilla-La Mancha. Se trata de una fórmula de cierre del sistema, excepcional y último recurso, sustituto de la disolución de la Asamblea legislativa.

Sin embargo, en Navarra esta fórmula de carácter excepcional se ha venido a convertir, en virtud de la práctica, en el sistema normal que ha permitido el nombramiento del Presidente del Gobierno de la Comunidad Foral en las dos ocasiones en que éste se ha producido. Así una vez constituido el Parlamento de Navarra el 8 de junio de 1983, tras el proceso de investidura del candidato señor Zubiaur y reanudado el proceso conforme a la sentencia del Tribunal Constitucional dictada con motivo de la impugnación que el Gobierno de la Nación hizo de la propuesta del Presidente de la Cámara, fue designado por esta vía del último párrafo del artículo 29 el señor Urralburu como Presidente del Gobierno de Navarra, una vez que defendió su programa ante la Cámara y a pesar de no haber obtenido mayoría absoluta ni simple, por el hecho de contar su Partido con el mayor número de escaños.

Esta situación se ha producido nuevamente en el año 1987 dado que el espectro parlamentario se ha visto aun más fragmentado como resultado de las elecciones de junio pasado.

Con lo cual, y como se ve, la fórmula excepcional del artículo 29 se ha convertido en fórmula normal dado que, al no existir un programa de gobierno que contara con la mayoría bien absoluta o bien simple, el proceso se ha venido a convertir en un mero trámite. Trámite de defensa de un programa que no va a resultar aprobado, pero que es necesario cubrir para ostentar la condición de candidato, y transcurrido el plazo señalado en el artículo 29.3 de la LORAFNA, poder ser propuesto al Rey para el nombramiento como Presidente del Gobierno de Navarra.

Este no era el objetivo del artículo 29. El precepto pretendía forzar el acuerdo entre los Grupos Parlamentarios, condenando la falta del mismo con la imposición del candidato de aquel Grupo que hubiera obtenido mayor número de escaños. Sin embargo la práctica, permite, o bien que el Grupo mayoritario no se preste a celebrar acuerdos con los restantes Grupos, conociendo

do que al final del proceso va a llegar a ser designado su candidato por este sistema excepcional, o bien que otros Grupos no ya mayoritarios tampoco se presten a entrar en el juego de la negociación política, puesto que no se produce al final del tiempo la sanción de la disolución y el consiguiente juicio inmediato de los electores ante la conducta del respectivo partido político. La doctrina ha llegado a preguntarse sobre la constitucionalidad de esta fórmula, en especial, los autores andaluces PEREZ ROYO, MONTERO y MORALES, al estudiar la fórmula semejante del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Así MONTERO y MORALES han señalado que esta fórmula supone “la institucionalización de la crisis”, puesto que la misma sólo puede ser viable cuando se trate de una Cámara poco fragmentada y con partidos políticos que puedan tener capacidad de coalición entre sí, aspectos estos dos últimos difícilmente realizables en la situación de Navarra. Y así estos autores señalan que esta cláusula es o bien superflua, porque una fuerza política en solitario o en coalición puede recibir la confianza de la Cámara, o es peligrosa, dado que en realidad puede dar lugar a lo contrario que pretende, dado que el Grupo mayoritario puede tender a rechazar los pactos con otros Grupos si entiende que puede conseguir el Gobierno por el transcurso de los dos meses y en cualquier caso, el Gobierno que consiga formarse por esta vía va a ser siempre minoritario y débil desde el punto de vista parlamentario, con lo que se puede ver obligado a dimitir o puede ser derrotado en cualquier ocasión.

También es muy difícil en Navarra el cambio de gobierno durante la Legislatura, dado que la cuestión de confianza, debe ser presentada por el Gobierno minoritario, y la moción de censura precisa de mayoría absoluta y además, al configurarse como constructiva, exige la presentación de un candidato alternativo.

### **C) El acercamiento a la sociedad**

Una de las razones de la crisis del Parlamento es la disociación entre Parlamento y sociedad, es decir, que el Parlamento se va separando cada día más de la sociedad, tanto de la sociedad *in genere*, es decir, de los ciudadanos y de los hechos que ocurren dentro de la vida social, como que el papel del Parlamento viene a ser sustituido por los llamados grupos de presión, máxime cuando se habla de la importancia que tiene el llamado neocorporativismo.

En cuanto al primero de los aspectos, el acercamiento del Parlamento a la sociedad, esta es una de las preocupaciones cada día más patentes dentro del sistema parlamentario. El Parlamento debe ser el lugar donde se produzca el debate político, el debate no se debe producir en la calle, sino donde está el lugar del debate, y este no es otro que el Parlamento. En este sentido, el Parlamento debe estar cercano a la realidad social y debe asumir dentro de sí, a través de las iniciativas de los Grupos Parlamentarios y de los Parlamentarios, los problemas que existen en la sociedad, problemas educativos, pro-

blemas culturales, problemas sanitarios, problemas de subsistencia, problemas de comunicación, etc., etc., etc.

Pero además de este acercamiento a los problemas de la sociedad, el Parlamento debe ser una institución cercana a los ciudadanos. Esto cada día es más difícil, por cuanto que el sistema electoral tiende a consagrar un sistema de cabezas de lista, donde éstos tienen un rol personal de auténticos líderes de la sociedad. Estos líderes de la sociedad tienden a ocupar el Gobierno, no a ocupar el Parlamento, con lo cual la figura de los Parlamentos queda seriamente deslucida, por cuanto que de la lista electoral únicamente resalta delante de los ciudadanos el cabeza de lista, cuyo intento es conseguir el Gobierno y formar el mismo. Dos casos sintomáticos se producen ahora en las Cortes Generales, donde ni el Sr. Hernández Mancha, líder de AP, es Diputado (sí Senador) y el Sr. Anguita, líder de PCE, no es Diputado ni Senador en Madrid.

Por otra parte, el Parlamento es una institución desconocida por la sociedad. Los ciudadanos conocen el ejecutivo, y evidentemente, a quien más conocen dentro de la nación y dentro de cada Comunidad Autónoma es al Presidente del respectivo Gobierno o Comunidad y, en un porcentaje notablemente inferior, conocen al Presidente del legislativo. Pero es que además, los ciudadanos conectan y conocen, porque son las personas que solucionan sus problemas diarios y concretos, los nombres de los ministros y el funcionamiento de los Gobiernos o ejecutivos, pero más difícilmente conocen los nombres de las personas que componen las instituciones legislativas.

Los ciudadanos así conocen el funcionamiento del ejecutivo, sus personas, sus reuniones, los temas que se tratan en el mismo, pero desconocen muchas veces no sólo qué temas trata el legislativo, sino incluso qué es y cómo funciona el Parlamento. Normalmente los ciudadanos conocen los programas de los partidos en las elecciones, pero desconocen la actividad de los partidos y de sus Grupos Parlamentarios en la Cámara durante el periodo interelecciones e, incluso, los partidos políticos se separan, cuando llegan al Gobierno, de determinados contenidos que se hallan dentro de sus programas electorales.

Esa problemática se ve acrecentada cuando, frente al Parlamento, se ve crecer a un ritmo vertiginoso diferentes colectivos que van recogiendo el pulso social que pierde el Parlamento. Nos referimos fundamentalmente a lo que se conoce como neocorporativismo, donde nuevas corporaciones son los canales a través de los cuales se articulan las demandas sociales. Así, estas demandas sociales no llegan ni se debaten en el Parlamento, sino que la sociedad las canaliza por otras vías que entiende son mejores que la propia Cámara y que suponen hurtar el debate de estas cuestiones en la institución parlamentaria. Sin llegar a calificar el tema de los llamados grupos de presión, puede examinarse la importancia que tienen éstos en la actividad social, incluso existen cuestiones que hoy día se están debatiendo en la prensa y respecto de las que no se hace en ningún momento referencia a su debate en el

Parlamento, sino que la referencia es sólo a los sindicatos, a los colegios profesionales, a diferentes asociaciones, etc., etc., etc.

## D) La división de fuerzas y el pacto de grupos

En un reciente trabajo el Letrado del Parlamento de Navarra señor BERMEJO ha señalado que la actividad parlamentaria de Navarra tiene un marco que mediatiza la vida política de la Comunidad Foral y en consecuencia también la propia actividad de su Asamblea legislativa. Señala como elementos destacables de esta mediatización los siguientes.

1º— *La complejidad de la vida política en Navarra.* Dos son los aspectos más importantes de esta complejidad. En primer lugar es que frente a la existencia de partidos de izquierda, centro y derecha, en Navarra coexisten también partidos de carácter foralista o bien nacionalista. El segundo aspecto es la disgregación parlamentaria, es decir, el excesivo número de grupos políticos que hay en Navarra.

2º— *La complejidad de la composición y de la propia posición del Parlamento de Navarra:* En la actualidad el Parlamento de Navarra está formado por siete Grupos Parlamentarios, desgajándose el Grupo Mixto entre los Partidos de Alianza Popular y de Euskadiko Ezkerra. Por otra parte Herri Batasuna que hasta esta legislatura no ha venido participando en las instituciones, sin embargo ha comenzado a participar, aunque su inasistencia, supone una causa de perturbación del funcionamiento de la institución parlamentaria.

3º— *La tensión en las relaciones institucionales:* Esta tensión se ha producido en dos aspectos concretos, el primero de ellos ya relatado y referido al proceso de investidura del Presidente del Gobierno de la Comunidad Foral, resuelto con la intervención del Tribunal Constitucional, mediante sentencia de 6 de febrero de 1984, y en segundo lugar, la intervención del Tribunal de Cuentas, con motivo de la constitución de una Comisión de investigación sobre la ejecución del Presupuesto del Parlamento de Navarra para 1984.

4º— *El asentamiento de la institución:* La institución está aun en un momento de asentamiento, con una gran actividad, pero consolidando aun su propia organización interna.

5º— *El Parlamento ante la sociedad navarra:* En este sentido BERMEJO se refiere a la crisis general que afecta a todas las Asambleas democráticas, señalando que en el caso de Navarra concurren también otros aspectos como son la ausencia de una buena imagen social del político y el desconocimiento del propio rol que debe jugar el Parlamento dentro de la Comunidad Foral.

Creo, por ello, que como el propio BERMEJO señala, la multiplicidad de grupos políticos debe ser enriquecedora para la Comunidad Foral, en el sentido de que el Parlamento sea el lugar donde se expongan y se expresen las diferentes opciones políticas, y sean estas las que traigan a la Cámara los puntos de vista de los ciudadanos que votan en Navarra a opciones políticas de diferente signo y con un programa diferente entre sí.

Esto plantea, además de la necesidad de que el Parlamento sea el lugar donde los grupos, tan múltiples en Navarra, se expresen y hagan llegar las inquietudes sociales como vehículos de las mismas, otra necesidad: que el Parlamento sea también el lugar donde los grupos pacten o acuerden determinadas opciones de su programa, a fin de que pueda lograrse el funcionamiento de la Comunidad Foral bien a través de un programa de gobierno, que no se ha dado, bien a través de un acuerdo presupuestario, que parece se acaba de dar, bien a través de la aprobación de un plan de inversiones, o bien a través de cualquier otro tipo de iniciativas conjuntas.

Hay tal vez un temor entre los partidos políticos a la idea del pacto, en el sentido de que se piensa que el electorado de Navarra no acepta la realización de pactos entre los grupos políticos, dado que los programas electorales de todos ellos son bastante divergentes, por cuanto que pudiera decirse que hay una opción de derecha, una opción de centro, una opción de izquierda, una opción foralista o una opción nacionalista, e incluso también una opción de no participación en el propio sistema institucional. Sin embargo, aceptada la participación institucional, el funcionamiento de las instituciones requiere, que los temas se debatan en el Parlamento, que los Grupos, mediante los acuerdos a que lleguen entre sí, consigan que la Comunidad Foral sea una Comunidad próspera, y que los ciudadanos vean que se lleva a cabo una política acorde y consecuente con las necesidades y con las posibilidades de la propia Comunidad Foral.

No es mi idea, y debo aclarar que no estoy legitimado para ello, el fomentar el pacto entre los diferentes partidos de Navarra, pero sí resaltar que desde el punto de vista jurídico dicho pacto, y cabe referirse al ejemplo tan claro de Italia, no es nada malo ni obscuro ni lleva consigo una pérdida de votos delante del electorado, aunque claro está el electorado, y para eso está el Parlamento, debe conocer con claridad cuales son los pactos que se realizan, qué contenidos tienen los mismos, y en su caso, qué contraprestaciones se otorgan entre sí los partidos políticos pactantes.

La disgregación de la situación italiana es buena muestra de que Italia, a pesar del pluripartidismo, y de contar con un Gobierno de mayoría parlamentaria, basado en el pentapartido, ha mejorado posiciones en el escalafón de las potencias industriales del mundo y ha pasado a jugar un papel relevante tanto en la política mundial como sobre todo en la política europea.

## **E) Actividad parlamentaria**

La actividad que el Parlamento de Navarra ha llevado a cabo y que he expuesto al comienzo de mi intervención, puede calificarse como de abundante e importante. Ha sido abundante en el plano legislativo con la aprobación de gran número de leyes forales, que prácticamente supone que muchas materias competencia de la Comunidad Foral se hallan ya reguladas por normas elaboradas por el Parlamento de Navarra. En este sentido, quiero incidir de nuevo en que el desarrollo del Amejoramiento del Fuero ha sido llevado prácticamente a su totalidad, faltando en este momento únicamente de aprobar la Ley Foral de Administración local. Además de esta aprobación de las leyes forales de mayoría absoluta, a través del otro tipo de leyes forales, para las que se exige únicamente mayoría simple, el Parlamento de Navarra ha venido aprobando anualmente, excepto este año debido a la tardía constitución del Gobierno de Navarra, las leyes presupuestarias y ha venido regulando tanto las áreas financieras, en las que tiene competencia en virtud del Convenio Económico, como las áreas relativas a los funcionarios, la Sanidad, la propia Administración pública, etc., etc., etc.

Únicamente se plantea el problema del papel del Parlamento una vez que ya ha aprobado, a través de tan gran número de leyes forales, la regulación de tantas materias, con lo que a partir de este momento su papel legislativo va a quedar reducido. El futuro del Parlamento evidentemente supondrá la aprobación de menos leyes, con lo cual el Parlamento deberá recuperar su centralidad a través de la potenciación del resto de las funciones que tiene encomendadas, e incluso centrarse en la función de acercamiento a la sociedad a fin de que una vez aprobadas las leyes, el Parlamento también vele por el cumplimiento de su ejecución y sobre todo sea el foro de discusión de todos los problemas políticos, sociales, económicos de Navarra.

## **VI.- PERSPECTIVAS DE FUTURO**

Ante los problemas de presente que se han señalado no pueden dejarse de proponer unas perspectivas de futuro y las mismas van a ir en relación con los problemas que antes se han apuntado. Para ello vamos a proponer una serie de temas que puedan constituir una vía de solución, cuando menos parcial, que permita al Parlamento recuperar su centralidad, dejando atrás la crisis de la institución parlamentaria. Por ello las primeras medidas, aceptando las ya propuestas por el profesor PECES BARBA, deben ser las tendentes a esa recuperación de la centralidad del Parlamento, centralidad en el sentido de que el Parlamento sea el foro donde se debatan todas las cuestiones que afectan a Navarra y a sus ciudadanos.

Para ello tal vez fuera necesaria una reforma del Reglamento de la Cámara en favor de la potenciación del rol que le corresponde cumplir al Parla-

mento y que permita la cercanía entre los hechos y las inquietudes sociales y su debate en el Parlamento, puesto que los debates tardíos no son ya efectivos, y en ese caso la sociedad se ve obligada a encauzar sus inquietudes a través de otras vías.

Esta reforma del Reglamento debe ir centrada a mi juicio en diversos aspectos, el primero de ellos, relativo al aumento del control parlamentario, tanto en el aspecto político, por la vía de las interpelaciones y preguntas, como en el aspecto financiero, por la vía del examen de los informes que emite la Cámara de Comptos. Asimismo debe ir potenciándose la celebración y examen por parte del Parlamento de asuntos monográficos afectantes a Navarra, tales como obras públicas concretas, aspectos industriales, asuntos sanitarios o educacionales, a fin de que el Parlamento cumpla de forma efectiva su labor de impulso y dirección política que le encomienda el Amejoramiento. Esta labor de impulso político debe verse acentuada por la necesidad de que se celebre, tal como se hace en otras Autonomías, un debate sobre la política general que lleva el Gobierno, a semejanza del llamado debate sobre el estado de la Nación, que en las Autonomías ha pasado a llamarse debate sobre el estado de la Comunidad. La centralidad del Parlamento supone recuperar ese papel de impulso político, sobre todo en el momento en que va perder la labor de realización de las leyes, en favor de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno para desarrollar las leyes forales.

Más difícil es a mi juicio entrar a analizar la posibilidad de reforma de la propia Ley Orgánica de Amejoramiento, por lo que hace referencia al procedimiento de investidura, y a la cuestión de si, al darse en Navarra una fragmentación política tan grande, puede exigirse que la ley establezca la sanción de disolución del Parlamento en el caso de que los grupos políticos no consigan el acuerdo para la formación de gobierno. Bien es verdad que el sistema en la práctica ha demostrado que únicamente es viable para el funcionamiento de su aspecto excepcional, es decir, de la consecución del gobierno no por la vía de la obtención del respaldo mayoritario de la Cámara, sino por la vía del sistema automático. Sin embargo no podemos definir ni mucho menos adelantar que sucedería si la sanción existente fuera la de disolución, no pudiendo responder si la misma podría comportar una mayor exigencia a los grupos para conseguir un gobierno de mayoría o si la misma podría servir en realidad para llevar a un procedimiento de degradación del funcionamiento de la propia Comunidad, donde el desacuerdo de los grupos pudiera suponer la celebración de varios procedimientos electorales consecutivos, con el cansancio que dichos procedimientos producen en los ciudadanos y, además, con el consiguiente gasto que conlleva todo procedimiento electoral.

En relación con el acercamiento a la sociedad es bueno señalar que el mismo se producirá con el propio potenciamiento del Parlamento en cuanto tal institución, aunque también sería loable que la propia institución iniciara una vía a fin de que los ciudadanos de Navarra conozcan a la institución y a sus

personas, y sobre todo sepan con exactitud cual es el papel de la institución parlamentaria, diferenciándola claramente del papel que cubre también en Navarra el Gobierno o Diputación Foral. Es importante que el propio Parlamento promocióne su actividad y su rol en la sociedad navarra explicando a los ciudadanos que la Diputación de Navarra es el ejecutivo de Navarra y que la primera institución de Navarra es el legislativo, que es el elegido directamente por los ciudadanos que están representados en el mismo. Esto no debe suponer una “lucha” entre Ejecutivo y Legislativo, sino que como señalaba LABRIOLA la potenciación del Ejecutivo conlleva la del legislativo, y la de éste la del Ejecutivo.

Unida a esta necesidad, está la potenciación del principio de publicidad parlamentaria, sobre todo con su engarce en los modernos sistemas de comunicación que existen hoy en día. Es evidente que el principio del Parlamento es la publicidad, y que el carácter secreto de sus actividades es totalmente excepcional y que hoy los reglamentos y en este sentido así lo establece el Reglamento del Parlamento de Navarra, determinan el carácter público de las sesiones plenarias y la asistencia de los medios de comunicación social a las sesiones de las Comisiones. Potenciar esa canalización de la actividad de la institución parlamentaria a través de los medios de comunicación es también una vía, por medio de la cual puede el Parlamento hacer ver a los ciudadanos el rol que está cumpliendo dentro de la sociedad de Navarra.

Y quiero concluir mi exposición con unas palabras que he tenido ocasión de leer muy recientemente en un medio de comunicación social: “lo que no se hace en el Parlamento no existe”. Evidentemente se trataba de una frase relativa a un tema muy específico, pero que me sirve también ahora para resaltar que el Parlamento de Navarra debe ser el lugar donde se produzcan y a donde lleguen todas las iniciativas de la sociedad de Navarra y donde se realice el debate de todas ellas, puesto que en otro caso habría que decir, mejor que “lo que no se hace en el Parlamento no existe”, que el Parlamento no existe, puesto que todo se hará fuera de él. Confío, pues —y eso he tratado en esta exposición— que el Parlamento exista y goce de buena salud.

## BIBLIOGRAFIA

Para esta exposición he tenido en cuenta, y he seguido, dos trabajos míos relativos al Parlamento de Navarra. El primero de ellos, en colaboración con D. LOPERENA, “Fuentes normativas de las Instituciones de Navarra a lo largo de la Historia” está publicado en la *Revista Príncipe de Viana*, año XLVII, anejo 5-1986, t. II. El segundo es la “Crónica del Parlamento de Navarra (mayo 1983-mayo 1986)”, publicada en la *Revista de las Cortes Generales* nº 8/1986. Asimismo he podido contar con el estudio del Letrado del Parlamento de Navarra M. BERMEJO “Crónica sumaria de la primera legislatura del Parlamento de Navarra (1983-1987)”, que aparecerá publicado próximamente en la *Revista Jurídica de Navarra*.

Por lo que hace referencia a la problemática de los Parlamentos he seguido el libro de CAZORLA PRIETO, *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?* Ed. Civitas, Madrid 1985 y el de EMBID IRUJO *Los Parlamentos territoriales*, Ed. Tecnos, Madrid 1987. Las citas de PECES BARBA y de LABRIOLA se toman del libro *Parlamento y Democracia* Ed. Pablo Iglesias, Madrid 1982. De PECES BARBA he tenido también presente su exposición “Reflexiones sobre el Parlamento” publicado en la *Revista de la Facultad de Derecho de la Facultad Complutense* núm. 10/1986.

Respecto al proceso de investidura, dada la semejanza entre el caso navarro y el andaluz, he examinado los trabajos de J.R. MONTERO GIBERT y J.M. MORALES ARROYO “Sistema parlamentario y crisis de Gobierno en las Comunidades Autónomas: la experiencia andaluza” publicado en *Las Cortes Generales*, v. III, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1987 y “El sistema parlamentario de la Comunidad Autónoma de Andalucía: un análisis comparado”, publicado en la *Revista Vasca de Administración Pública* nº 13/1985; así también el libro de 3. CANO BUESO y J.M. MORALES ARROYO, *El Parlamento de Andalucía, Estructura y Organización*, Ed. Tecnos, Madrid 1987. Un estudio específico del caso navarro fue hecho por

P.M. LARUMBE BIURRUN, “Problemas interpretativos sobre la regulación de “candidato a presidente de la Diputación Foral de Navarra”, en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, v. II, Ed. Congreso de los Diputados, Madrid 1985.

Por lo que se refiere a las competencias de Navarra puede verse el estudio de M. PULIDO QUECEDO, “En torno a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra: su sistema de competencias”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 99/1982.

En general para el tema de Navarra puede verse el reciente libro de J.I. DEL BURGO TAJADURA, *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero (Los Derechos Históricos de Navarra)*, Ed. Gobierno de Navarra, Pamplona, 1987. Asimismo véase D. LOPERENA ROTA, *Aproximación al régimen foral de Navarra*, Ed. IVAP, Oñati 1984.

Un comentario a la iniciativa legislativa popular se realiza por A. COLIN RODRIGUEZ, “Reflexiones sobre la ley foral 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular”, en la obra colectiva *Homenaje a D. Luis Oroz Zabaleta* 1986, Ed. Eusko-Ikaskuntza, San Sebastián 1986.

Sobre las fuentes del Derecho Civil Foral navarro véase los trabajos de SANCHO REBULLIDA, *Tratamiento actual de las fuentes del Derecho Civil Navarro*, Ed. Universidad de Navarra, Pamplona 1984 y “La fuentes del Derecho Navarro” en *El Derecho navarro tras el Amejoramiento del Fuero*, Ed. EUNSA, Pamplona 1985.