



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

Servicios Jurídicos
Zerbitzu Juridikoak

Informe emitido a petición de la Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el 24 de febrero de 2025, acerca de la admisibilidad de la proposición de Ley Foral para la conservación del monumento “Navarra a sus muertos en la Cruzada” de Pamplona, presentada por D. Manuel Sierra Martín, representante de la comisión promotora (11-25/PRO-00005).

Pamplona, 27 de febrero de 2025.



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

Los Servicios Jurídicos de la Cámara, en cumplimiento del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra de 24 de febrero de 2025, tienen el honor de elevarle el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES

1.- El 17 de febrero de 2025 tuvo acceso al Registro de entrada del Parlamento de Navarra (Documento 202501074), una solicitud en la que D. Manuel Sierra Martín, D. Joaquín Baleztena Gurrea y D. Alfonso Galbis Dolz de Espejo promueven una iniciativa legislativa popular *“para la conservación del Monumento “Navarra a sus muertos en la Cruzada” de Pamplona”*.

La solicitud se acompaña de una exposición de motivos (ellos lo denominan preámbulo) y un texto articulado, así como las razones que, a juicio de los firmantes, aconsejan la tramitación y aprobación de la iniciativa, que está suscrita por tres personas identificadas mediante su D.N.I. Asimismo, la comisión promotora designa a D. Manuel Sierra Martín como vocal a efectos de notificaciones.

2.- En sesión celebrada el día de 24 de febrero de 2025, la Mesa del Parlamento de Navarra acordó solicitar a los Servicios Jurídicos un informe sobre la admisibilidad de la iniciativa.

3.- Examinada la documentación aportada, se advierte que pese a tener un representante a efectos de notificaciones, carece de una designación, por parte de la comisión promotora, para que un miembro de la misma lleve a efecto su defensa ante el Pleno del Parlamento de Navarra (artículo 3.2 d) de la Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular).

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- De acuerdo con informes anteriores (de 31/01/2025) la posibilidad de la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos es un elemento que se vincula esencialmente al concepto de democracia como forma de organización de las sociedades. La democracia se materializa a través de dos manifestaciones teóricamente antagónicas: la democracia directa y la democracia representativa.

Por una parte, la democracia directa implica la posibilidad de que los miembros de una comunidad política puedan actuar personalmente en la toma de decisiones sin la intermediación de ningún mecanismo. Tradicionalmente, la democracia directa se ha plasmado en los textos constitucionales a través del reconocimiento del derecho de petición, el referéndum y el régimen de concejo abierto. La Constitución de 1978 reconoce estas manifestaciones de la democracia directa en el artículo 29 (derecho de petición individual y colectiva), en el artículo 92 (referéndum consultivo) y en el artículo 140 (régimen de concejo abierto municipal).

Por otro lado, en la democracia representativa la participación política tiene lugar a través de la designación de representantes, que son quienes efectivamente participan en la toma de decisiones y en la gestión de los asuntos públicos. Entre otros preceptos constitucionales, la participación política se plasma en el artículo 23 de la Constitución de 1978, que la garantiza a través de la designación de representantes, libremente elegidos, en elecciones periódicas, por sufragio universal. Evidentemente, la preferencia de nuestro constituyente se ha volcado de forma ostensible hacia la democracia representativa, fortificada a través del papel de los partidos políticos, con el claro objetivo de garantizar el pluralismo político y alcanzar la estabilidad democrática.

Entre una y otra categoría se ubica la iniciativa legislativa popular - reconocida en el artículo 87.3 CE-, que pudiera ser calificada como una institución característica de la democracia semidirecta, por cuanto si bien la potestad legislativa continúa residiendo en el Parlamento, se reconoce una cierta capacidad al electorado para la presentación de proposiciones de ley ante la Cámara. Por consiguiente, mediante la iniciativa legislativa popular

se atribuye a la ciudadanía una mayor participación en la función legislativa de la que ordinariamente se le reconoce en el sistema parlamentario, que básicamente se reduce a su participación en el proceso electoral.

La iniciativa legislativa popular consiste en la presentación de una proposición de ley articulada –y no en una mera petición genérica– ante el Legislativo, que sólo tras su admisión a trámite por los órganos rectores de la Cámara, abrirá un proceso de recogida de firmas estrictamente supervisado por la Junta Electoral, y que, de superar el escollo numérico que el texto constitucional o legal requiera (según se trate de una iniciativa legislativa a nivel estatal o autonómico), posibilitará el debate de la proposición de ley en el Parlamento. De este modo, en la iniciativa legislativa popular interviene tanto la comunidad política, que insta a la tramitación de una proposición de ley, como la cámara de representantes, donde tiene lugar el debate, enmienda y aprobación del texto normativo.

SEGUNDO.- En el contexto de un estado descentralizado en el que las entidades subestatales -las comunidades autónomas- ostentan potestad legislativa, debemos ajustar el objeto de este informe en la regulación de la iniciativa legislativa popular en la Comunidad Foral. A este respecto, la iniciativa y la tramitación de las proposiciones de ley foral de origen popular se recoge en el artículo 19 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), en la Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular (en adelante, LF 3/1985) y en el Reglamento del Parlamento de Navarra (en adelante, RPN).

A este respecto, el artículo 19.2 de la LORAFNA establece que *“una ley foral establecerá la iniciativa legislativa popular, de acuerdo con lo que disponga la correspondiente Ley Orgánica”*, por lo que nuestro marco estatutario reconoce la participación de la comunidad política en la iniciativa legislativa, remitiendo su regulación a lo dispuesto en la citada LF 3/1985.

No obstante, el referido artículo de la LORAFNA pone de manifiesto que el ámbito material de la iniciativa legislativa popular no es absoluto, señalando el apartado tercero que *“en las materias que deban ser objeto de las leyes forales a las que se refiere el artículo 20.2, la iniciativa legislativa corresponde, con carácter exclusivo, a la Diputación Foral y a los*

Parlamentarios". El precepto hace referencia a las disposiciones legislativas que requieren para su aprobación la mayoría absoluta del Parlamento de Navarra, bien por estar expresamente citadas en la LORAFNA (artículo 172.1 del Reglamento del Parlamento de Navarra, en adelante RPN), o bien porque su objeto corresponde a la organización administrativa y territorial y así se decida mediante acuerdo de la Mesa y la Junta de Portavoces, oído el criterio del Gobierno de Navarra (172.2 RPN).

Además de las previsiones estatutarias y parlamentarias, el ámbito objetivo de la iniciativa legislativa popular vuelve a restringirse en el artículo 2 de la LF 3/1985, el cual excluye a la iniciativa legislativa popular las siguientes materias:

- Aquellas en las que la Comunidad Foral de Navarra carezca de competencia legislativa.
- Aquellas que requieran mayoría absoluta para su aprobación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20.2 de la LORAFNA.
- Las de naturaleza tributaria.
- Los Presupuestos y Cuentas Generales de Navarra.

Por último, el artículo 145.2 RPN también excluye de la iniciativa legislativa popular, aquellas que tengan por objeto créditos extraordinarios, suplementos de crédito y las materias comprendidas en el artículo 26 a) de la LORAFNA, (emitir Deuda Pública, constituir avales y garantías y contraer crédito).

Delimitado el ámbito objetivo de la iniciativa legislativa popular, el artículo 3 de la LF 3/1985 regula sus aspectos formales, señalando que debe materializarse en un texto articulado precedido de una exposición de motivos, al que deberá acompañarse la siguiente documentación:

- Un documento en el que se detallen las razones que aconsejen, a juicio de los firmantes, la tramitación y aprobación por el Parlamento de Navarra de la proposición de Ley Foral.

- Una relación de los miembros que integren la Comisión Promotora de la iniciativa, con expresión de los datos personales de todos ellos y del miembro de aquélla designado a efectos de notificaciones.
- La designación de un miembro de la Comisión Promotora de la iniciativa legislativa para que defienda la proposición ante el Pleno del Parlamento de Navarra en el momento del debate de su toma en consideración y se incorpore a los debates parlamentarios en la manera que se regule en el Parlamento de Navarra.

En el plano procesal, la LF 3/1985 atribuye a la Mesa del Parlamento un control formal de la iniciativa, debiendo examinar la documentación recibida y proceder a su inadmisión en los siguientes casos (artículo 5.2 de la LF 3/1985):

- Que la proposición se refiera a alguna de las materias excluidas referidas en el artículo 2 de la LF 3/1985.
- Que no se hayan cumplido los requisitos documentales previstos en el artículo 3 de la LF 3/1985.
- Que la proposición carezca de homogeneidad de contenido.
- La previa existencia en el Parlamento de Navarra de un proyecto o proposición de Ley Foral que verse sobre el mismo objeto y que esté, cuando esta se presente, en el trámite de enmiendas u otro más avanzado.
- Que la proposición sea reproducción de una iniciativa legislativa popular, igual o sustancialmente equivalente, presentada en la misma legislatura.

Simultáneamente, si la Mesa advirtiera que la iniciativa supone un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios, debe remitirla al Gobierno de Navarra, a fin de obtener un pronunciamiento de conformidad expreso o en su caso, por efectos de un silencio estimatorio,

una vez transcurrido un plazo de diez días desde su remisión (artículo 6 de la LF 3/1985).

En este sentido, acerca de la capacidad de la Mesa del Parlamento para admitir o no una iniciativa legislativa, hay que recordar que el Tribunal Constitucional, en su STC 76/1994, de 14 de marzo (F.J. 2º) ha declarado que “ninguna tacha de inconstitucionalidad cabe formular a la reserva efectuada a favor de un órgano parlamentario como la *Mesa de la Cámara para que ejerza la competencia de control de legalidad de las proposiciones de ley, que se traduce en la admisión a trámite o no de las mismas y que opera, como todos los controles de este género, en función de un canon estrictamente normativo, no político o de oportunidad* (que es el que, en cambio, tiene lugar en el trámite de toma de consideración), de modo que una decisión de inadmisión que no se ajuste a las causas legales establecidas al efecto entrañaría una vulneración del derecho fundamental consagrado en el art. 23.1 C.E., vulneración frente a la cual cabe, según los arts. 53.2 C.E. y 42 LOTC, recurso de amparo”.

Por lo tanto “cuando se trate de proposiciones de ley respecto de las cuales el ordenamiento jurídico no ha establecido límites materiales, la actividad de calificación y de admisión de la Mesa se limitará al control del cumplimiento de los requisitos formales y, en su caso, el examen liminar de su adecuación a Derecho, aunque sólo podrá acordar la inadmisión cuando la contradicción o la inconstitucionalidad sea evidente (STC 205/1990); en cambio, *cuando el ordenamiento establezca causas de inadmisión en atención al contenido material de las proposiciones de ley -como sucede en el caso de la iniciativa legislativa popular-, el control de la Mesa deberá necesariamente atender a ese contenido, sin que con ello invada ninguna función jurisdiccional reservada a los Jueces y Tribunales”*.

De lo que se desprende que el trámite de admisión es un acto reglado en el que la Mesa debe apreciar si la proposición tiene por objeto alguna materia excluida, siendo un control estrictamente normativo y no de oportunidad, decisión que es revisable plenamente en vía de amparo constitucional, pues afecta a la misma posibilidad de ejercicio del derecho de participación política.

TERCERO.- En este caso, D. Manuel Sierra Martín, D. Joaquín Baleztena Gurrea y D. Alfonso Galbis Dolz de Espejo han promovido una iniciativa legislativa popular “*para la conservación del Monumento “Navarra a sus muertos en la Cruzada” de Pamplona*”. Esta petición tuvo acceso al Registro de entrada del Parlamento de Navarra el día 17 de febrero de 2025.

Como se ha señalado a lo largo del Fundamento Jurídico segundo de este informe, del régimen jurídico aplicable a las iniciativas legislativas populares destacan los requisitos formales que debe cumplir su presentación y las materias excluidas de dicha iniciativa. Además, se han expuesto los distintos supuestos en los que la Mesa del Parlamento de Navarra debe inadmitirlas por concurrir en ellas los motivos expuestos en la normativa.

En este caso concreto, la iniciativa legislativa popular cumple la mayor parte de los requisitos formales y la materia objeto de la misma no está excluida de los supuestos contemplados en el ordenamiento jurídico.

En efecto, en relación a los aspectos formales, la iniciativa cumple los requisitos exigidos por la normativa a excepción de la designación, por parte de la comisión promotora, de un miembro para que defienda la iniciativa ante el Pleno del Parlamento de Navarra (artículo 3.2 d) de la Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular). Es cierto que en la solicitud del escrito nombran a un representante a efectos de notificaciones por lo que, en su caso, deberá requerirse a la comisión para que subsane esta insuficiencia. El resto de los requisitos se cumplen ya que acompañan un texto articulado precedido de una exposición de motivos y aportan los datos personales y documentación requerida.

Por su parte, como se ha señalado, la materia objeto de la proposición de Ley Foral no está excluida ni por la LORAFNA ni tampoco por la LF de Iniciativa Legislativa Popular.

Además de cumplir los requisitos formales y materiales, para que la Mesa de la Cámara admita a trámite estas iniciativas, tampoco se tienen que dar los supuestos de inadmisión que la ley foral prevé. Incurriendo, este caso, como analizaré, ante uno de esos supuestos de inadmisión.

En efecto, debe advertirse que, en fecha 6 de febrero de 2025 (es decir, con carácter previo a la iniciativa legislativa popular analizada), tuvo acceso al Registro de entrada del Parlamento de Navarra la Proposición de Ley Foral para la Modificación de la Ley Foral de 33/2013, de 26 de noviembre, de Reconocimiento y Reparación Moral de las Ciudadanas y Ciudadanos Navarros Asesinados y Víctimas de la Represión a Raíz del Golpe Militar de 1936, firmada por los Grupos Parlamentarios de Geroa Bai, Partido Socialista de Navarra y EH Bildu Nafarroa (11-25/PRO-00004).

La proposición de Ley Foral tiene un único artículo en el que se propone añadir una disposición adicional (referida al Monumento de Navarra a sus muertos en la Cruzada) a la Ley Foral 33/2013. En efecto, el contenido de la disposición adicional es el siguiente:

“Disposición Adicional. Monumento de Navarra a sus muertos en la Cruzada.

1.El Monumento de Navarra a sus muertos en la Cruzada, denominado también como Monumento a los Caídos refleja, incluso tras las exhumaciones y la eliminación de la mayor parte de la simbología propia de la época franquista, la propaganda totalitaria de exaltación al alzamiento fascista y al régimen franquista que le siguió durante casi 40 años.

2. Los usos vinculados a este monumento solo podrán destinarse a dar a conocer los motivos y circunstancias en que se produjeron las graves violaciones de derechos humanos ocurridos en la guerra y en la dictadura, así como a reflexionar y alertar a la sociedad sobre los riesgos y peligros de las nuevas formas de fascismo en cuanto que colisionan con la democracia, la diversidad y la justicia social, poniendo en valor la convivencia y el respeto a los derechos humanos. Todo ello sin perjuicio de la autonomía municipal relacionada con los objetivos de esta Ley Foral.

3. Se deberán retirar aquellas partes simbólicas que supongan la exaltación de la victoria del régimen franquista y ocultar las pinturas del interior de la cúpula”.

En fecha 10 de febrero de 2025, la Mesa del Parlamento de Navarra, previo acuerdo de la Junta de Portavoces, acordó publicar la citada

proposición de Ley Foral; tramitarla por el procedimiento de urgencia y en lectura única; remitirla al Gobierno de Navarra a los efectos previstos en el artículo 168 del Reglamento; y disponer la apertura del plazo de enmiendas hasta las 12:00 horas del día anterior a la sesión plenaria en la que haya de debatirse, que deberán presentarse ante la Mesa de la Cámara.

El día 19 de febrero tuvo entrada en el Registro del Parlamento de Navarra certificación del Acuerdo del Gobierno de Navarra, en relación con la citada proposición de Ley Foral y, en sesión celebrada el día 24 de febrero, la Mesa del Parlamento de Navarra se dio por enterada del criterio del Gobierno de Navarra.

Mientras la citada proposición de Ley Foral se encontraba en fase de enmiendas, se presentó la iniciativa legislativa popular firmada por D. Manuel Sierra Martín, D. Joaquín Baleztena Gurrea y D. Alfonso Galbis Dolz de Espejo.

Analizadas ambas iniciativas legislativas **se advierte que ambas tienen el mismo objeto** ya que se refieren o hacen referencia al Monumento de Navarra a sus muertos en la Cruzada de Pamplona.

En este sentido, el artículo 5 de la LF 3/1985 es clara al señalar que la Mesa del Parlamento de Navarra, conforme a lo que disponga su Reglamento, examinará la documentación recibida y se pronunciará sobre su admisibilidad, siendo causa de inadmisión, entre otras, la previa existencia en el Parlamento de Navarra de un proyecto o proposición de Ley Foral que verse sobre el mismo objeto y que esté, cuando esta se presente, en el trámite de enmiendas u otro más avanzado.

El citado precepto exige dos condiciones para que la Mesa deba inadmitir una proposición de Ley Foral: en primer lugar, la existencia de otro proyecto o proposición de Ley Foral que verse sobre el mismo objeto; y, en segundo lugar, que dicho proyecto o proposición de Ley Foral esté, en el trámite de enmiendas u otro más avanzado. En este caso, como ahora se justificará, concurren ambos requisitos por lo que se da el supuesto para que la Mesa pueda inadmitir la iniciativa legislativa popular presentada con posterioridad.

En efecto, ambas proposiciones de Ley Foral tienen el mismo objeto al versar sobre el Monumento de Navarra a sus muertos en la Cruzada de Pamplona. Es cierto que el fin de ambas proposiciones puede diferir ya que la presentada el 17 de febrero pretende, entre otras cuestiones, que la Comunidad Foral de Navarra tramite el procedimiento para su declaración como BIC; mientras que la presentada el 6 de febrero por los Grupos Parlamentarios tiene como objetivo, entre otras, especificar a qué usos podrá vincularse este monumento o a *“retirar aquellas partes simbólicas que supongan la exaltación de la victoria del régimen franquista y ocultar las pinturas del interior de la cúpula”*. Sin embargo, siendo el objeto el mismo y estando ya iniciada su tramitación, concurre la causa de inadmisibilidad prevista legalmente y, por tanto, concurre el primer requisito para poder inadmitir la proposición de LF.

En cuanto a la segunda condición, procede señalar que, analizado el expediente parlamentario, se observa que en fecha 10 de febrero de 2025 la Mesa del Parlamento de Navarra, previo acuerdo de la Junta de Portavoces, acordó, entre otras, publicar la citada proposición de Ley Foral; y abrir el plazo de enmiendas hasta las 12:00 horas del día anterior a la sesión plenaria en la que haya de debatirse, que deberán presentarse ante la Mesa de la Cámara. En este sentido, en el día que tuvo entrada la proposición de Ley Foral que ahora se analiza (17 de febrero), la proposición de Ley Foral presentada por los Grupos Parlamentarios ya se encontraba en trámite de enmienda. Por ello, concurre también el segundo motivo que exige la LF para poder inadmitir la proposición de Ley Foral presentada por iniciativa legislativa popular y todo ello al margen de que la iniciativa finalmente prospere o varíe su contenido.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La iniciativa legislativa popular *“para la conservación del Monumento “Navarra a sus muertos en la Cruzada” de Pamplona”*, que tuvo entrada en el Registro del Parlamento de Navarra el pasado 17 de febrero de 2025, tiene el mismo objeto que la proposición de Ley Foral para la Modificación de la Ley Foral de 33/2013, de 26 de noviembre, de Reconocimiento y Reparación Moral de las Ciudadanas y Ciudadanos Navarros Asesinados y Víctimas de la Represión a Raíz del Golpe Militar de

1936, presentada el pasado 6 de febrero por los Grupos Parlamentarios de Geroa Bai, Partido Socialista de Navarra y EH Bildu Nafarroa (11-25/PRO-00004).

Además, esta última proposición de Ley Foral ha sido publicada, sometida a criterio del Gobierno de Navarra y, actualmente, se encuentra en fase de presentación de enmiendas.

SEGUNDA.- Estos hechos provocan que estemos ante uno de los supuestos de inadmisibilidad de las iniciativas legislativas populares que establece el artículo 5.2 de la Ley Foral 3/1985, de 25 de Marzo, lo que deberá ser tenido en consideración por la Mesa de la Cámara a la hora de pronunciarse sobre su admisibilidad.

TERCERA.- Desde el punto de vista formal la iniciativa presentada carece de la designación, por parte de la comisión promotora, de un miembro de la misma para que lleve a efecto su defensa ante el Pleno del Parlamento de Navarra conforme al artículo 3.2 d) de la Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, por lo que, en su caso, deberá requerirse a la comisión para que subsane esta insuficiencia.

Este es nuestro informe que, como siempre, sometemos a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Pamplona, a 27 de febrero de 2025
Los Servicios Jurídicos de la Cámara