



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

Servicios Jurídicos
Zerbitzu Juridikoak

Informe emitido a petición de la Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el 14 de abril 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-00012).

Pamplona, 15 de mayo 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 14 de abril de 2025, tienen el honor de elevarle el siguiente

INFORME

sobre la iniciativa legislativa popular *“para la conservación del Monumento “Navarra a sus muertos en la Cruzada” de Pamplona”*, promovida por D. Manuel Sierra Martín, D. Joaquín Baleztena Gurrea y D. Alfonso Galbis Dolz e identificada con el número de expediente **11-25/PRO-00012**.

ANTECEDENTES

PREVIO.- Aunque en el citado informe se vaya a analizar la iniciativa enunciada en el párrafo anterior, conviene mencionar otras dos proposiciones de ley foral que se han presentado en el Parlamento de Navarra, por estar relacionadas con la iniciativa 11-25/PRO-00012.

PRIMERO.- En fecha 6 de febrero de 2025, 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**).

Tras su correspondiente tramitación parlamentaria, el Pleno de la Cámara, en sesión celebrada el día 6 de marzo de 2025, aprobó la citada Ley Foral.

SEGUNDO.- En fecha 17 de febrero de 2025, es decir, con posterioridad a la presentación de la Proposición de Ley Foral 11-25/PRO-

00004 y antes de que esta se aprobara por el Pleno, tuvo acceso al Registro de entrada del Parlamento de Navarra, una solicitud en la que D. Manuel Sierra Martín, D. Joaquín Baleztena Gurrea y D. Alfonso Galbis Dolz de Espejo promovían una iniciativa legislativa popular “*para la conservación del Monumento “Navarra a sus muertos en la Cruzada” de Pamplona*” (**11-25/PRO-00005**).

Tras su análisis por los Servicios Jurídicos de la Cámara, en fecha 3 de marzo de 2025, la Mesa del Parlamento, previa audiencia de la Junta de Portavoces, acordó inadmitir a trámite la citada proposición de Ley Foral.

La inadmisión se fundamentó en que dicha iniciativa tenía el mismo objeto que la proposición de Ley Foral 11-25/PRO-00004 que, en el momento de su presentación (día 17 de febrero de 2025) ésta ya había sido publicada, sometida a criterio del Gobierno de Navarra y se encontraba en fase de presentación de enmiendas.

TERCERO.- El día 7 de abril de 2025 tuvo acceso al Registro de entrada del Parlamento de Navarra (Documento 202502544), 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*”. Se identifica con el número de expediente **11-25/PRO-00012**.

La solicitud se acompaña de una exposición de motivos 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 y como miembro de la misma para llevar 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).

En sesión celebrada el día de 14 de abril de 2025, la Mesa del Parlamento de Navarra acordó solicitar a los Servicios Jurídicos un informe sobre la admisibilidad de la iniciativa.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- De acuerdo con informes jurídicos anteriores, 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 7 de abril de 2025.

Examinada la iniciativa, procede señalar que cumple los requisitos formales exigidos por la normativa y que 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 se acompaña de un texto articulado, va precedido de una exposición de motivos y sus autores aportan los datos personales y la documentación requerida. Asimismo, contiene la relación de miembros que integran la Comisión Promotora y se designa un miembro de la misma para la defensa de la proposición ante el Pleno de la Cámara.

Por su parte, 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.

Analizados los requisitos formales y materiales, procede examinar a continuación si la proposición de ley foral incurre en alguno de los casos de inadmisión que prevé el artículo 5.2 de la LF 3/1985. En concreto, cabría valorar si la iniciativa incurre en el supuesto relativo a *que la proposición sea reproducción de una iniciativa legislativa popular, igual o sustancialmente equivalente, presentada en la misma legislatura*.

Como se ha expuesto en los antecedentes, en fecha 17 de febrero de 2025, los mismos promotores de la proposición de ley foral 11-25/PRO-00012 presentaron ante el Parlamento de Navarra una iniciativa legislativa popular “*para la conservación del Monumento “Navarra a sus muertos en la Cruzada” de Pamplona*” (11-25/PRO-00005). Esta **fue inadmitida** por la Mesa de la Cámara por *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* (artículo 5.2 de la LF 3/1985). En efecto, en aquel momento se estaba tramitando en el Parlamento la Proposición de Ley Foral presentada

por los Grupos Parlamentarios de Geroa Bai, Partido Socialista de Navarra y EH Bildu Nafarroa (11-25/PRO-00004), que fue aprobada con posterioridad (en fecha 6 de marzo de 2025) por el Pleno de la Cámara.

Tras la inadmisión de la proposición de Ley Foral 11-25/PRO-00005 por la Mesa de la Cámara y la aprobación por el Pleno de la proposición de Ley Foral 11-25/PRO-00004, se ha vuelto a presentar una nueva Iniciativa Legislativa Popular.

La proposición de Ley Foral tiene un único artículo, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales. Su contenido es el siguiente:

“Artículo Único.

1. La Comunidad Foral de Navarra dará inicio y tramitará el procedimiento para la declaración de Bien de Interés Cultural del Monumento “Navarra a sus muertos en la Cruzada”, que en la actualidad se denomina Sala de Exposiciones, situado en la Plaza de la Libertad, en el Segundo Ensanche de Pamplona.

2. La Comunidad Foral de Navarra velará porque las entidades locales de Navarra cumplan sus obligaciones de conservación, defensa, recuperación y mejora del Monumento “Navarra a sus muertos en la Cruzada”, que en la actualidad se denomina Sala de Exposiciones, situado en la Plaza de la Libertad, en el Segundo Ensanche de Pamplona.

3. La Comunidad Foral de Navarra realizará las acciones concretas de conservación, defensa y recuperación que sean precisas para salvaguardar y mantener el monumento “Navarra a sus muertos en la Cruzada” de Pamplona, que en la actualidad se denomina Sala de Exposiciones, situado en la Plaza de la Libertad, en el Segundo Ensanche de Pamplona, en el mismo estado en que se erigió. si no son ejercidas adecuadamente por la entidad local titular del bien.

4. Cualquier actuación que implique la destrucción, mutilación o alteración del monumento “Navarra a sus muertos en la Cruzada” de Pamplona. que en la actualidad se denomina Sala de Exposiciones, situado

en la Plaza de la Libertad, en el Segundo Ensanche de Pamplona deberá someterse a consulta de la ciudadanía Navarra.

Disposición derogatoria única.

Quedan derogadas todas las disposiciones normativas de igual o inferior rango que contradigan la presente ley, en particular la LEY FORAL 3/2025, DE 20 DE MARZO, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY FORAL 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.

Disposición final primera. Desarrollo reglamentario.

Se autoriza al Gobierno de Navarra a dictar las disposiciones normativas necesarias para llevar adelante, desarrollar y cumplir lo establecido en la presente ley.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

Esta ley foral entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra”.

Para valorar si la presente iniciativa entra dentro del supuesto de inadmisión del artículo 5.2 de la Ley Foral LF 3/1985, procede examinar la concurrencia de dos condiciones esenciales: por un lado, que *la proposición sea reproducción de una iniciativa legislativa popular, igual o sustancialmente equivalente*, y, por otro, que esta se haya *presentado en la misma legislatura*.

En relación a la primera condición (**sea reproducción de una iniciativa legislativa popular**) debe analizarse si las proposiciones de ley foral 11-25/PRO-00005 y 11-25/PRO-00012 presentadas ante el PN por los mismos promotores son iguales o sustancialmente equivalentes. Examinados ambos textos procede señalar que **la única diferencia** entre ellos es que la proposición de ley foral 11-25/PRO-00012, presentada en abril, recoge la derogación expresa de la nueva Ley foral 3/2025, de 20 de marzo, de

modificación de la Ley Foral 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 (que es la que aprobó el Pleno del PN el 6 de marzo de 2025).

El resto del contenido de la iniciativa 11-25/PRO-00012 es una reproducción igual que la 11-25/PRO-00005. En el suplico del escrito se añade el dato o requisito de que D. Manuel Sierra Martín será “*el miembro de la comisión promotora que llevará a efecto su defensa ante el pleno del Parlamento de Navarra*” (página 7) y en la página 12 donde antes decía “*El edificio del Monumento a los Caídos*” ahora dice “*El edificio del Monumento*”, sin la referencia a “los Caídos”, pero el resto del escrito y, en especial, del texto articulado (a excepción de la derogación expresa antes señalada) es una reproducción igual de la anterior proposición de ley foral. De hecho, otro dato que demuestra esa reproducción es que en la página 8 de ambos escritos aparece la misma fecha de presentación de la iniciativa (el 18 de febrero de 2025).

Por lo que respecta a la segunda condición del artículo 5.2 de la Ley Foral LF 3/1985 el precepto establece claramente que *la proposición sea reproducción de una iniciativa legislativa popular, igual o sustancialmente equivalente, **presentada en la misma legislatura.***

El precepto exige que la proposición que es igual o sustancialmente equivalente haya sido presentada en la misma legislatura. En este caso, ambas iniciativas se han presentado en el año 2025 que está dentro de la XI legislatura (2023-2027).

A este respecto procede traer a colación la expresión latina *in claris non fit interpretatio* que es una máxima jurídica que significa “en las cosas claras no se hace interpretación” y que implica que cuando un texto legal es claro y no genera dudas, no es necesario interpretarlo, sino que debe aplicarse directamente.

En este caso la Ley Foral se refiere a que la iniciativa se haya **presentado** (no se refiere a que la otra iniciativa se haya tramitado, admitido o inadmitido etc., simplemente, basta con que se haya presentado). Como se ha expuesto en los antecedentes, la iniciativa 11-25/PRO-00012 se ha

presentado en la misma legislatura que la 11-25/PRO-00005 por lo que se cumple la segunda condición que establece el artículo 5.2 de la LF 3/1985.

En este informe se ha analizado el supuesto de inadmisión en el que podría encuadrarse la proposición de ley foral 11-25/PRO-00012. No obstante, compete a la Mesa de la Cámara valorar si la iniciativa legislativa popular presentada por los ciudadanos en el mismo periodo de sesiones es igual o sustancialmente equivalente a la proposición de ley foral 11-25/PRO-00005 en el sentido informado y, por tanto, procedería su inadmisión.

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, que la proposición sea reproducción de una iniciativa legislativa popular, igual o sustancialmente equivalente, presentada en la misma legislatura.

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 7 de abril de 2025 (11-25/PRO-00012), cumple los requisitos formales exigidos por la normativa y la materia objeto de la misma no está excluida de los supuestos contemplados en el ordenamiento jurídico.

SEGUNDA.- Sin embargo, por las razones expuestas a lo largo del informe, esta iniciativa podría ser una reproducción igual o sustancialmente equivalente de la proposición de ley foral 11-25/PRO-00005, que fue presentada en la misma legislatura (en concreto, ambas han sido presentadas en el primer semestre del año 2025).

TERCERA.- Este hecho provoca que podamos estar 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.

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

Pamplona, a 15 de mayo de 2025
Los Servicios Jurídicos de la Cámara