



DIARIO DE SESIONES
DEL
PARLAMENTO DE NAVARRA

XI Legislatura

Pamplona, 6 de septiembre de 2024

NÚM. 4

**PONENCIA DE ESTUDIO PARA LA ACTUALIZACIÓN DE LA
LORAFNA**

PRESIDENCIA DEL ILMO. SR. D. UNAI HUALDE IGLESIAS

SESIÓN CELEBRADA EL DÍA 6 DE SEPTIEMBRE DE 2024

ORDEN DEL DÍA

— 11-23/PON-00003. Comparecencia de D. Iñigo Urrutia Libarona.

(Comienza la sesión a las 9 horas y 33 minutos).

11-23/PON-00003. Comparecencia de D. Iñigo Urrutia Libarona.

SR. PRESIDENTE (Sr. Hualde Iglesias): Buenos días, señorías. Se abre la sesión de la ponencia para el estudio de la actualización de la Lorafna. El punto del orden del día de hoy es la comparecencia de don Iñigo Urrutia Libarona, doctor en Derecho y profesor de la Universidad del País Vasco. Como saben, el objeto de la ponencia es la adecuación de la Lorafna a la realidad social y sentir de la ciudadanía navarra del siglo XXI. Para tal fin se acordó recabar el conocimiento de especialistas en la materia. Damos la bienvenida a don Iñigo Urrutia, nuestro ponente de esta mañana, y agradecemos también, como siempre, su participación.

Como saben los miembros de la ponencia, reanudamos la sesión de las comparecencias iniciadas en los últimos meses, en el periodo de sesiones anterior. Tras celebrar la sesión pública, la comparecencia, según lo acordado en las normas de funcionamiento, si les parece, celebraremos a puerta cerrada una breve reunión para hablar del calendario inmediato de las próximas ponencias y de varias peticiones que ha habido a lo largo del verano de los Grupos Parlamentarios Euskal Herria Bildu y Unión del Pueblo Navarro.

Sin más preámbulos, y conforme a las normas de funcionamiento interno aprobadas, le informo al compareciente, señor Urrutia, de que dispone de un tiempo máximo de treinta minutos para su exposición y para realizar las aportaciones que estime oportunas. Cuando quiera, tiene la palabra.

SR. URRUTIA LIBARONA: Egun on guztioi. Buenos días, señor Presidente, Parlamentarios Forales. Antes de nada, quisiera agradecer la invitación de comparecer en esta ponencia de estudio para la actualización de la Lorafna. Creo siempre interesante la relación entre el Parlamento y la Universidad. Creo que desde la Universidad se pueden aportar algunos puntos de vista que después, si acaso, pueden ser quizás tomados en consideración en una cuestión tan importante como es la reforma del instrumento básico en el que se recogen los perfiles del autogobierno de Navarra. Sin más preámbulo, comienzo explicándoles el objetivo de mi comparecencia aquí.

El objetivo que me planteo es compartir algunas reflexiones sobre el sistema de reparto competencial entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, centrándome en su funcionalidad y en su desarrollo. Posteriormente, quisiera también compartir algunas ideas en clave de propuestas de futuro. En concreto, formularé algunas consideraciones en torno a lo que ha venido denominándose en el ámbito político como el blindaje de las competencias. No sé si esta idea política es totalmente trasladable a términos jurídicos, ya que tengo dudas sobre si ello es técnicamente posible en su sentido más duro. Incluso en los Estados federales existen mecanismos de intervención extraordinaria. En todo caso, trataré de analizar las formas de garantizar la integridad de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra, analizando la posibilidad de trasladar a las políticas de gasto los principios y la metodología que son utilizadas en la actualidad para gestionar las políticas de ingreso y las finanzas de Navarra a través del Convenio Económico. Es decir, trataré sobre la viabilidad y los elementos que podrían considerarse para configurar un convenio político para la mejor gestión de las competencias y poderes de Navarra. Dicho de otra forma, me referiré a las posibilidades de transitar hacia un modelo que suponga mejoras en la calidad del autogobierno y en la gestión y ejercicio de las

facultades y competencias de Navarra. Un nuevo sistema de relación con el Estado que cabría desarrollar sobre la base del principio dispositivo y de la naturaleza de la Lorafna como norma que forma parte del bloque de constitucionalidad con su consiguiente función delimitadora competencial. Un sistema fundamentado en la naturaleza singular reconocida por la disposición adicional primera de la Constitución a los territorios forales. La idea que trataré de desarrollar es si existe margen para diseñar un tratamiento distinto para la delimitación y gestión del ámbito competencial propio, incluyendo un sistema de garantías más vigoroso que el actual.

Las facultades y competencias de Navarra se regulan actualmente en el título segundo de la Lorafna. Este título presenta algunas singularidades que interesa destacar a los efectos propuestos. En primer lugar, el artículo 39 remite al artículo 2 a los efectos de fijar la delimitación competencial, artículo este referido a los derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral de Navarra, que serán respetados —dice el artículo— y amparados por los poderes públicos con arreglo a la Ley de 25 de octubre de 1839, a la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias.

En segundo lugar, el capítulo 1 del título II de la Lorafna reproduce el esquema clásico del reparto competencial con competencias exclusivas, con carácter más o menos matizado; con competencias compartidas de desarrollo legislativo y ejecución y con competencias de mera ejecución de la legislación del Estado. En todo caso, interesa destacar la utilización de diferente terminología al referir las competencias exclusivas. Así, mientras que el artículo 44 de la Lorafna dice que Navarra tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias, y luego hay un listado, el artículo 45, sobre el Convenio Económico, y los artículos 49 y 50 disponen que «en virtud del régimen foral, corresponde a Navarra la competencia exclusiva sobre las siguientes materias» o «Navarra, en virtud de su régimen foral, tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias». Otros artículos, como el 46, dedicado a la Administración Local, se refieren directamente a la legislación histórica. En consecuencia, la Lorafna reconoce actualmente la naturaleza foral de ciertas competencias exclusivas. Y, en tercer lugar, la Lorafna no ha previsto un sistema de garantía de gestión de las competencias distinta para el caso de las llamadas competencias de base foral.

El régimen de conflictos y recursos se regula en el capítulo VI del título I. Y, por otra parte, el artículo 69, en la redacción dada en la reforma de 2010 de la Lorafna, prevé la creación de la Junta de Cooperación como órgano paritario intergubernamental formado por representantes de la Diputación navarra y del Gobierno del Estado. La Junta de Cooperación se configura como instrumento ordinario y principal de relación entre la Comunidad Foral de Navarra y el Estado, siendo el foro donde han de plantearse y, en su caso, resolverse las discrepancias respecto de la aplicación e interpretación de la Lorafna y todas las discrepancias que se susciten entre la Administración del Estado y la Comunidad de Navarra.

En cuarto lugar, la normativa estatal reconoce la especificidad en diversas leyes como la LOFCA, la normativa básica de régimen local, el derecho civil, la normativa básica sobre el empleo público, etcétera. Ello supone el reconocimiento de una capacidad normativa singular para la Comunidad Foral de Navarra.

Paso a la jurisprudencia constitucional. He revisado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa a la Comunidad Foral de Navarra y lo primero que procede destacar es que la

jurisprudencia constitucional ha reconocido y ratificado, como no podía ser de otra forma, la singularidad foral en ámbitos competenciales exclusivos de la Comunidad Foral de Navarra, como el régimen económico y financiero. El Tribunal Constitucional ha admitido que Navarra goza de un régimen económico y financiero especial que le permite desarrollar políticas fiscales y de gasto diferenciadas. En materia de derecho civil, Navarra conserva un derecho propio, con peculiaridades, que lo distingue del derecho civil común. En materia de función pública, Navarra cuenta con competencias especiales, específicamente en materia de función pública. En materia de organización territorial, la organización territorial de Navarra presenta características singulares reconocidas por la jurisprudencia.

En la jurisprudencia de la última década, uno de los exponentes de esta singularidad basada en la condición foral o en los derechos históricos de Navarra se encuentra en la sentencia 180/2016, de 20 de octubre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Navarra en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, que es la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. El Tribunal Constitucional diría lo siguiente: «El marco competencial en materia de régimen local difiere de un modo esencial en el caso de Navarra, pues las previsiones de la Lorafna, en la parte que reflejan derechos históricos, enraízan en la disposición adicional primera de la Constitución, que por lo que aquí interesa, y esto es lo importante, desplaza respecto a esta entidad foral la competencia estatal de dictar la legislación básica ex artículo 149.1.18». El Tribunal Constitucional admite el desplazamiento de la normativa básica estatal porque se trata de una competencia singular.

También cabría citar la sentencia 40/2018, de 26 de abril, que declara la constitucionalidad de los preceptos legales forales que regulan el destino de los bienes mostrencos. Sin embargo, considero que en muchas otras sentencias del Tribunal Constitucional la singularidad de las competencias de base foral no ha sido considerada con la suficiente intensidad. Así lo evidencia, por ejemplo, la reciente sentencia 66/2024, de 11 de abril, que declara inconstitucional y nulo el artículo 7.1. l) de la Ley Foral de Contratos Públicos, que excluye del ámbito de aplicación ciertos servicios jurídicos no excluidos de la Ley de Contratos del Sector Público, pese a tratarse de una competencia caracterizada como foral en el artículo 49.1.d) de la Lorafna.

Cabría citar otras muchas sentencias, como la 157/2021, que estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad en relación con el artículo 2 de la Ley Foral de Modificación y Actualización de la Compilación del Derecho Civil o Fuero Nuevo, o la sentencia 173/2014, de 23 de abril, que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de varios preceptos de la Ley Foral 7/2011, por la que se modifica el Texto Refundido del Estatuto del Personal al Servicio de Administraciones Públicas de Navarra en atención a que no se aceptó la pretensión de incardinar la competencia sobre funcionarios al servicio de la Administración de Justicia dentro de la foralidad histórica, pues las instituciones judiciales navarras, el Consejo Real y la Corte Mayor, desaparecieron antes del nacimiento del régimen foral. Esto es la interpretación del Tribunal Constitucional.

Tercer punto, erosión competencial. La realidad actual de la evolución del sistema constitucional de reparto competencial muestra una acusada erosión del alcance de las competencias autonómicas. La doctrina administrativista es prácticamente unánime constatándolo. No se trata tanto de un problema de cantidad de competencias reconocidas como sobre todo de la calidad de la autonomía para poder ejercerlas. El Estado central ha ido invadiendo ámbitos

competenciales reservados a las comunidades autónomas. Es como si las competencias estatutarias únicamente vincularan a los poderes públicos autonómicos, pero no al Estado central, que puede actuar extendiendo sus títulos competenciales o a través de títulos transversales hasta tanto lo exija la política que trata de normativizar. Ello se plantea en materia de vivienda, urbanismo, asistencia social, comercio, agricultura, ganadería —recuerden el caso de la cuota láctea—, pese a que la Lorafna las reserva a la Comunidad Foral de Navarra. Posteriormente haré referencia a algún caso singular, pero baste decir ahora que se ha dificultado gravemente el pleno ejercicio de los poderes forales que se suponía que estaban atribuidos a la esfera de la responsabilidad de las instituciones navarras y al resto de autonomías, que han visto seriamente comprometida su capacidad de decisión. Pese a existir competencia exclusiva autonómica en una determinada materia, el Estado, en el sistema actual, prácticamente no tiene límites para intervenir en virtud de títulos transversales. Uno de estos títulos transversales es el contemplado en el artículo 149.1.13, relativo a la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Sobre la base de este precepto, las facultades de intervención económica del Estado se proyectan prácticamente sin límite sobre todas las materias económicas, con un mínimo de trascendencia, cruzando todos los sectores, incluidos aquellos que están nominalmente atribuidos a la exclusiva competencia de las comunidades autónomas, como por ejemplo sería el caso de la agricultura o del turismo.

Que el Estado central tenga la competencia de planificación general económica, fuertemente condicionada por la Unión Europea, no debería suponer que la fuerza expansiva de este título acabe impidiendo o limitando gravemente el ejercicio de competencias que en materia económica disponen los poderes territoriales. El recurso al título transversal del artículo 149.1.1, relativo a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, también es profusamente utilizado para mediatizar los poderes forales. A este respecto, solo les quiero recordar que el Tribunal Constitucional ya afirmó tempranamente que el principio de igualdad no puede entenderse en ningún caso en un sentido de que garantice una completa uniformidad en la regulación de los derechos y deberes constitucionales, puesto que disminuiría la autonomía política de las comunidades autónomas hasta un nivel inaceptable, dada la estrecha vinculación entre los derechos y deberes constitucionales y muchas materias que corresponden a la competencia autonómica. Sin embargo, la interpretación de la competencia estatal del artículo 149.1.1 ha sido muy expansiva por parte del legislador estatal. La apelación al principio de igualdad se convierte muchas veces en un intento de justificar injerencias en las competencias propias de las comunidades autónomas.

Al margen de los títulos transversales, también es destacable la extensión desmesurada de la legislación básica. Las bases no han sido solo lo que en los inicios del Estado autonómico la doctrina administrativista entendía que debían ser, es decir, los principios y criterios generales mínimos de ordenación de la correspondiente materia establecidos a través de una ley. El grado de detalle de las bases es tal, que vacía por completo o degrada el alcance de las competencias autonómicas hasta dejarla reducidas a la simple ejecución de políticas estatales. Es el caso, entre otros, de la educación no universitaria, en la que lo básico se extiende a normas reglamentarias de menor rango. Y también es el caso de medio ambiente y de la energía, en el que a Navarra se le ha impedido establecer una política propia para la prohibición del *fracking*, por ejemplo, llegando el Tribunal Constitucional a anular la Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre.

La normativa estatal de carácter básico no se limita a lo verdaderamente fundamental o a lo nuclear de una materia, llegando a alcanzar en muchos casos aspectos puramente procedimentales, como por ejemplo la forma de hacer la publicidad mediante la base nacional de subvenciones, formatos de documentos, el régimen de los convenios en la Ley 39/2015, la obligación de utilizar el Boletín Oficial del Estado como tablón edictal, etcétera.

La Administración electrónica y su desarrollo e implementación también se inserta dentro de este carácter básico, de esta competencia básica estatal, en concreto la del 149.1.18. Las bases se han convertido en una habilitación al Estado para tomar las decisiones que crea convenientes en los aspectos que considere básicos de la materia en cuestión, con independencia de que esas decisiones tengan carácter normativo o ejecutivo. Los límites que ha señalado el Tribunal Constitucional relativos al no vaciado de las competencias autonómicas, la determinación expresa del carácter básico y la preferencia de que se contengan en normas legales no han resultado, a mi juicio, operativas. El alcance extensivo de la legislación orgánica también resulta destacable, impidiendo al legislador foral y al autonómico desarrollar sus propios modelos organizativos que afecten al ejercicio de los derechos fundamentales.

Los títulos competenciales estatales han venido extendiéndose de una forma, a mi juicio, desmesurada. Así ocurre, por ejemplo, con la sentencia del Tribunal Constitucional 130/2013, relativa a la Ley General de Subvenciones. Antes de esta sentencia, a las comunidades autónomas se les reconocían competencias para regular aquellos procedimientos subvencionales relativos a sus ámbitos competenciales materiales, debiendo respetar únicamente las bases de la entonces vigente Ley 30/92. Téngase en cuenta que la actividad de fomento, las subvenciones, no son un ámbito material, sino una forma de actividad administrativa. Pues bien, en dicha sentencia el Tribunal Constitucional entendió que el Estado pueda regular con base en el 149.1.18 el procedimiento subvencional común pese a aplicarse sobre materias de competencia exclusiva de las comunidades autónomas, y pese a que las subvenciones no constituyen título competencial alguno.

También cabe destacar la flexibilidad del Tribunal Constitucional a la hora de reconocer la capacidad de acción del Estado en materias en las que el Estado carece de atribución competencial expresa, como por ejemplo en materia de asistencia social o de comercio. A este último respecto recuérdese la sentencia del Tribunal Constitucional 59/2016, de 17 de marzo, que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la regulación de la venta de rebajas contenida en la Ley Foral 15/2013, de reforma de la Ley Foral Reguladora del Comercio en Navarra.

La capacidad de intervención del Estado central también se ha visto ampliada sobre la base del poder de gasto del Estado, que le ha permitido ejercer una competencia de fomento en ámbitos en los que carece de competencia material, condicionando con ello las políticas de fomento propias de las comunidades autónomas competentes. Los conceptos interés general, interés supraautonómico o alcance supraterritorial han servido también para habilitar actuaciones estatales en ámbitos y materias en las que el Estado no dispone de competencias o, en todo caso, más allá de las competencias de que dispone. Y ello ha sido así pese a una reiterada doctrina del Tribunal Constitucional por la que el interés general no es un concepto que pueda dar lugar a una reformulación de reparto de competencias.

La filosofía subyacente en la base de esta forma de actuar es la desconfianza. Se desechan los mecanismos de cooperación horizontal entre las propias entidades territoriales de gobierno, que son habitualmente utilizados en los sistemas comparados para poder hacer frente a los problemas que exceden de sus correspondientes ámbitos territoriales o de su capacidad de actuación, sin que ello suponga necesariamente una centralización automática.

En otro orden de cosas, resulta sorprendente la utilización con alcance competencial de preceptos constitucionales ubicados fuera del título octavo de la Constitución, relativo al reparto competencial. Cabe citar, entre otros, las apelaciones al artículo 41 y al 50 para fundamentar competencias en materias de asistencia social, el recurso al artículo 135 sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad en régimen local, pese a existir cláusulas forales particulares en las normas correspondientes, o el recurso a la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales, reguladas en los artículos 93 y siguientes de la Constitución, para limitar el alcance de las competencias autonómicas y forales en materia de deporte.

Me llevaría más tiempo del que dispongo realizar un análisis sectorial para observar la erosión de las competencias en ámbitos concretos. Únicamente me fijaré en algún ejemplo paradigmático.

En el caso de la agricultura, por ejemplo, la Constitución no otorga al Estado título específico alguno en esta materia, pero, sin embargo, utiliza el título horizontal y el 149.1.13 para intervenir en esta materia. El Tribunal Constitucional ha avalado la intervención del Estado en las siguientes submaterias. Sanidad vegetal. Capacidad agraria y formación continua de los agricultores. Mejora y ordenación de las explotaciones agrarias, sentencia 95/86. Organización de la producción y de los mercados agrarios: sentencia 186/88, sobre autorizaciones para la plantación de viñedos. Sentencia 201/88, sobre ayudas destinadas a la reestructuración de determinados sectores agrarios. Sentencias 70/97 y 95/2001, para el fomento de la retirada de tierras o el abandono de producción. Estructuras agrarias, sentencia 213/1994. Semillas y plantas de vivero: sustancias y productos que intervienen en la alimentación de los animales sin incidencia en la salud humana, sentencia 67/96. Cuota láctea, de la que antes he hablado, sentencia 45/2001.

En el caso del comercio interior, esta materia se contempla en el artículo 56.1 de la Lorafna como competencia exclusiva, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general. La Constitución no reconoce al Estado título competencial en materia de comercio, pero interviene en esta materia con base en el artículo 149.1.13. El Tribunal Constitucional ha avalado una intervención extensiva por parte del Estado. En la sentencia 225/93, sobre fijación del principio de libertad horaria y de apertura de establecimientos comerciales, el Tribunal Constitucional reconoció el carácter básico de esta regulación con base en el artículo 149.1.13. La posterior sentencia 77/2004 afirma que el Estado puede aprobar normas que fijen las directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto, como también las previsiones de acciones y medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector.

La posterior sentencia 88/2010 da un paso más en este vaciamiento de la competencia exclusiva en materia de comercio interior. En este caso, el asunto son los horarios comerciales en zonas de gran afluencia turística, que pueden ser regulados por el Estado. Eso sí, el Tribunal

Constitucional señala que las comunidades autónomas pueden optar por grados superiores de liberalización, es decir, las bases estatales condicionan el modelo económico de tal modo que la única alternativa que les queda a las comunidades autónomas es proceder al desarrollo legislativo de esas bases para liberalizar y desregular aún más los horarios comerciales en las zonas de gran afluencia turística, sin que se les permita optar por un modelo distinto. La posterior sentencia 140/2011 avanza aún más en esa erosión competencial, reconociendo que el principio de libertad de apertura —días y horarios— de los establecimientos comerciales excluye la intervención normativa autonómica. Y, finalmente, la sentencia 59/2016 declara la inconstitucionalidad y nulidad de la regulación de venta en rebajas contenida en la Ley Foral 15/2013, de reforma de la Ley Foral Reguladora del Comercio en Navarra. Se entendió que la norma navarra contravenía la libertad de decisión empresarial sobre los periodos de rebajas reconocida en la normativa básica estatal.

¿Cuál sería el balance de esta situación? A mi juicio, se está haciendo desaparecer prácticamente las competencias exclusivas, se impide que los poderes territoriales puedan establecer políticas propias en ámbitos materiales coherentes y completos. Queda afectado así el núcleo esencial de la autonomía política, que consiste precisamente en esa capacidad para formular políticas propias, tal y como ha reconocido el propio Tribunal Constitucional.

El balance de la situación no resulta positivo desde la perspectiva del autogobierno, ni desde la base de la configuración constitucional de la autonomía política. La autonomía no tiene naturaleza únicamente administrativa, sino también política. Las realidades forales están quedando diluidas. El poder político de los poderes públicos de base foral no deriva exclusivamente del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones reconocido en el artículo 2, sino también del amparo y respeto de los derechos históricos de los territorios forales que reconoce y garantiza la disposición adicional primera de la Constitución. No obstante, se aprecia una armonización prácticamente total de los ámbitos competenciales, al margen de la capacidad financiera y tributaria.

El autogobierno no ha de concebirse, a mi juicio, como un fin en sí mismo, sino como un instrumento que ha de estar al servicio de la ciudadanía. El autogobierno debe posibilitar que las instituciones puedan adecuar, actualizar y ampliar sus políticas y actuaciones para dar respuesta a las personas y a los retos de cada tiempo. Se ha de mejorar la calidad del autogobierno y se ha de ser consciente de que el terreno perdido ha sido notable. El objetivo podría ser establecer un ámbito perfectamente delimitado de responsabilidad y, en segundo lugar, establecer mecanismos para evitar que la autonomía política se degrade aún más. Se ha de tratar de subsanar los problemas que presenta el sistema y ofrecer garantías a la autonomía política, lo que puede hacerse compatible con ciertos mecanismos de intervención del Estado cuando esta intervención esté justificada, sujetándose, eso sí, a garantías.

El correcto encaje de las realidades de base foral en el marco constitucional español pasa, a mi juicio, y entre otras cuestiones, por redefinir el actual sistema competencial mediante un sistema de garantías y de salvaguarda de las competencias propias en una relación bilateral de base foral, entendida como la capacidad de negociación *inter pares* mediante un nuevo marco jurídico de relación que lo atienda correctamente. En esta línea, cabría proponer un cambio cualitativo en el modelo de relaciones entre la Comunidad Foral de Navarra y el Estado.

Una propuesta de futuro. Seguidamente, procedo ya, para finalizar, a exponer algunos elementos que, a mi juicio, podrían ser considerados a la hora de articular una nueva forma de relación política y singular bilateral entre la Comunidad Foral de Navarra y el Estado, basada en la actualización del régimen foral, que garantizaría a los territorios de base foral la plena disposición en ciertas materias competenciales, que denominaríamos materias concertadas o propias forales, junto con un sistema de garantías de carácter bilateral del haber competencial y con un sistema especial de resolución de conflictos.

La idea del concierto o del convenio político surge en el ámbito del discurso político en la Comunidad Autónoma del País Vasco, contando con un cierto desarrollo en el documento titulado *Bases consensuadas y votos particulares presentados. Informe de la ponencia para la actualización del autogobierno de Euskadi*, publicado en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco número 94, de 21 de septiembre de 2018, y especialmente en las distintas propuestas técnicas presentadas por el grupo de trabajo creado al efecto y presentadas al Parlamento Vasco.

Las reflexiones que procedo exponer son exclusivamente mis propias reflexiones. Los elementos que el nuevo modelo de relación entre la Comunidad Foral de Navarra y el Estado podría articular, a mi juicio, deberían ser tres: en primer lugar, los principios de relación; en segundo lugar, una tipología singular de competencias, y, en tercer lugar, un sistema de garantías especial y reforzado. Seguidamente procedo a desarrollarlos brevemente de forma separada.

Uno. Los principios de relación deberían reflejar una nueva cultura del autogobierno basada en el reconocimiento de la singularidad foral, en clave asimétrica, y un nuevo sistema de gestión del reparto competencial en clave de cooperación. No se trata únicamente de la configuración singular de ciertas materias competenciales, sino principalmente de posibilitar la participación en clave de cooperación en los procesos normativos del Estado y de la Comunidad Foral de Navarra de forma recíproca, articulándose los mecanismos necesarios. La gestión del conflicto competencial también requerirá su articulación a través de nuevos mecanismos presididos por los siguientes principios.

Principio de reconocimiento mutuo, lealtad y respeto institucional. Este principio abarcaría, por un lado, el reconocimiento mutuo como sujetos que se relacionan en el mismo nivel en la gestión de los ámbitos competenciales reservados a cada uno; y, por otro lado, el reconocimiento y ejecución de las decisiones del otro sujeto de forma recíproca, sin injerencias...

SR. PRESIDENTE (Sr. Hualde Iglesias): Señor Urrutia, vaya concluyendo.

SR. URRUTIA LIBARONA: Sin injerencias unilaterales respecto de los ámbitos competenciales respectivos.

Segundo principio, bilateralidad. El modelo de relación basado en el sistema de convenio político sería singular, fundamentado en la actualización de los derechos históricos, y de carácter bilateral. Sobre su base foral las relaciones para la gestión del sistema de reparto competencial deberían articularse de forma bilateral y también los sistemas de resolución de conflictos.

Tercer principio, principio de competencia, de acuerdo con la atribución establecida en la Lorafna.

Cuarto principio, el de subsidiariedad, impulsando la actuación de la institución que, garantizando la eficacia de las medidas que haya que adoptar, sea la más cercana a la ciudadanía.

Quinto principio, cooperación y colaboración, lo que debía trasladarse al deber de prestar ayuda mutua y colaborar cuando sea necesario para el ejercicio eficaz de las competencias y para la defensa de los intereses respectivos.

Y sexto principio, participación en los procesos normativos para salvaguardar las competencias de base foral.

El segundo elemento del nuevo sistema de relación podría ser la definición de una tipología singular de ámbitos competenciales. La Lorafna, como se ha adelantado, contiene en la actualidad ese listado en sus artículos 45, 46, 48 y específicamente en los artículos 49 y 50, y también en el 53.1. Se trata de las competencias forales o competencias —dice la Lorafna— en virtud del régimen foral. Con relación a este elemento, las cuestiones sobre las que cabría reflexionar son dos: por un lado, la eventual actualización de ese listado y, por otro, la redefinición de los poderes inherentes a los tipos de competencias. Con relación a lo primero, a mi juicio no debería haber problema para extender ese listado, entendiendo que las competencias que se precisan en el mismo son manifestación de la conservación y actualización de los derechos históricos. Cabrían dos técnicas para determinar las materias forales: una primera sería realizar esta labor de forma más o menos genérica, dando así un mayor paso a las técnicas de colaboración que ahora le explicaré; la segunda técnica sería optar por concretar al máximo la definición de las materias, submaterias y subsectores forales en los que existe mayor riesgo de interferencia del Estado.

Con relación al segundo aspecto, propondría la actualización del artículo 40 de la Lorafna para determinar las potestades que corresponden a la Comunidad Foral de Navarra en cada tipo de competencia, sean competencias forales, sean competencias comunes, que podrían ser las siguientes. En primer lugar, estarían las competencias forales en régimen de exclusividad, en las que todas las potestades corresponderían a la Comunidad Foral de Navarra y respecto de las cuales el derecho emanado de las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra sería el único aplicable en esta o, siguiendo la redacción del actual artículo 43 de la Lorafna, sería aplicable el derecho navarro con preferencia a cualquier otro. En segundo lugar, estarían las competencias forales en régimen de normativa acordada. Serían aquellas en las que corresponde a la Comunidad Foral de Navarra la potestad legislativa, la potestad reglamentaria o la función ejecutiva en el marco de los principios o mínimo común normativo acordado con el Estado. El alcance de la legislación básica se debería acordar —luego se expondrá una propuesta para hacerlo— y concretar a través de las correspondientes cláusulas forales de concertación que debería incluir la normativa básica del Estado. Las cláusulas de concertación se incluirían como disposición adicional en la normativa básica estatal y determinarían qué se considera básico en el sistema de concierto y con qué singularidades se aplicará la normativa del Estado. Luego estarían las competencias de régimen común, que no presentarían singularidades respecto del actual sistema de reparto competencial pero cuya ejecución debería corresponder o podría corresponder en exclusiva a la Comunidad Foral de Navarra. Estarían después las competencias asumidas mediante la cláusula residual, competencias que la Constitución no reserva al Estado.

Finalmente, estarían las competencias y potestades que la legislación del Estado atribuya, transfiera o delegue a la Comunidad Foral de Navarra.

El tercer elemento, y con esto finalizo, sería el diseño del nuevo sistema de garantías, un nuevo sistema de garantías reforzado de carácter bilateral. Cabría proponer que el sistema de garantía de las especialidades de régimen concertado se aplique en dos fases distintas: en la fase prelegislativa, fase previa a la tramitación de las normas que afectan a materias forales, y en la fase posnormativa en caso de conflicto. En la fase prelegislativa, la idea básica sería que si durante el proceso de aprobación de un proyecto de ley del Estado se apreciara que este proyecto puede afectar a alguna competencia foral se articule el sistema de alerta temprana o alerta foral para determinar su compatibilidad con el sistema de convenio político y consiguiente forma y alcance de la aplicación de dicha norma a través de la inclusión en el proyecto de ley de la correspondiente cláusula foral. Ello exigiría, a mi juicio, uno, que el órgano competente de la Comunidad Foral de Navarra informe sobre la compatibilidad del anteproyecto con las competencias forales; dos, la articulación de sistemas de cooperación mediante cartas de cooperación; y, en su caso, tres, la convocatoria de la Junta de Cooperación a los efectos de determinar concertadamente el contenido de la cláusula foral a incluir en el anteproyecto de ley. En caso de no producirse acuerdo y el proyecto de ley del Estado fuera aprobado sin acuerdo sobre el contenido de la cláusula foral, su eventual inclusión en la fase de tramitación legislativa solamente puede quedar en manos de los grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados. Y lo mismo ocurriría en el caso de que la iniciativa del procedimiento legislativo se realizara mediante una proposición de ley o alguna forma diferente a lo que sería el proyecto de ley.

Termino con la fase posnormativa. La hipótesis sería que no hay acuerdo en la fase legislativa para la inclusión en el anteproyecto de ley de la correspondiente cláusula foral a través de las consultas previas, de las cartas de cooperación o del trabajo de la Junta de Cooperación. Y asimismo, si durante la posterior tramitación parlamentaria en Cortes Generales no se hubiera incluido cláusula foral a instancias de los grupos parlamentarios, las posibilidades que cabría explorar serían las siguientes. Uno, cabría plantea recurrir a la Junta de Cooperación a los efectos de determinar mediante acuerdo la aplicación de la ley básica en territorio foral, debiendo especificarse que tal acuerdo tendrá el valor jurídico de cláusula foral con el compromiso de su incorporación en la normativa correspondiente a efectos de publicidad y seguridad jurídica. Cabría plantear, en caso de desacuerdo en la Junta de Cooperación, acudir a una segunda instancia, a un órgano *ad hoc* similar a la actual Junta Arbitral del Convenio Económico, regulada en el artículo 51 del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. La Junta Arbitral debería organizarse de manera, a mi juicio, paritaria y bilateral, conformándose por miembros designados por la Comunidad Foral de Navarra y por el Estado central, y resolver conforme a derecho, teniendo sus acuerdos carácter ejecutivo.

Cabría también plantear la detracción de la competencia del Tribunal Constitucional para el enjuiciamiento de los conflictos competenciales de base foral y de los recursos contra las normas de rango de ley contrarias al convenio político para situarlo en una en una institución *ad hoc* de nueva creación. Esto exigiría la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y la aprobación de una norma de creación y regulación de la nueva institución, que podría ser un tribunal de asuntos forales de composición bilateral y paritario, incluso cabría plantear en el

plano procedimental la eventual suspensión de la aplicación de la norma impugnada o del artículo impugnado en tanto se resuelve el recurso ante el tribunal, en lo que supondría una actualización del clásico pase foral y una garantía del reconocimiento de la bilateralidad efectiva entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra en materias forales. A tal efecto, se debería proceder al desarrollo normativo del artículo 161.2 de la Constitución, de acuerdo con la disposición adicional primera de la misma. Muchas gracias, eskerrik asko.

SR. PRESIDENTE (Sr. Hualde Iglesias): Gracias, señor Urrutia. Se ha pasado ampliamente el tiempo, pero, bueno, había que desarrollar la propuesta final y ha sido así. Después habrá también tiempo para responder a los grupos parlamentarios, que comienzan ahora con su turno, empezando por el grupo parlamentario de mayor número, Unión del Pueblo Navarro. Señora Álvarez Alonso, tiene diez minutos.

SRA. ÁLVAREZ ALONSO: Muchas gracias, Presidente. Bienvenido, señor Urrutia, y muchas gracias por la explicación, que ha sido muy interesante. A mí personalmente es un tema que me preocupa bastante y del que hemos hablado en varias ocasiones. Yo estoy en gran parte de acuerdo con el diagnóstico que ha hecho, no tanto con las propuestas, y ahora me explicaré.

Desde luego, yo defiendo que defender, valga la redundancia, las competencias que ejercemos es incluso más importante que hablar de nuevas competencias, y estoy completamente de acuerdo en que desde que se aprobó la Constitución, desde que se aprobaron los diferentes estatutos y, desde luego, desde que se aprobó la Lorafna, poco a poco ha ido habiendo una erosión competencial con respecto a las competencias que nosotros tenemos reconocidas en la Lorafna. Ha puesto usted varios ejemplos que me parecen muy bien traídos. El artículo 149.1 ha sido la excusa para ir introduciendo limitaciones en las competencias exclusivas en materia de asistencia social, en materia de vivienda. Y yo también quiero poner encima de la mesa que cualquiera que haya hecho un análisis habrá visto que son normalmente los gobiernos de izquierdas los que, curiosamente, más han erosionado las competencias autonómicas con la excusa de buscar la igualdad de todos los españoles en lo social, etcétera. Esta es una realidad que hemos ido viendo y yo creo que no se puede negar.

Nosotros en esa parte del diagnóstico sí que hay una parte... Bueno, usted ha hecho muchas referencias a sentencias del Constitucional, y es verdad que ha habido sentencias del Constitucional que han avalado esas políticas del Estado, pero bueno, nosotros, como partido político, como formación política, nunca nunca vamos a discutir ninguna resolución judicial, ninguna resolución del Tribunal Constitucional, ni cuando nos gusten ni cuando no nos gusten. Entendemos que para que un Estado de derecho funcione tiene que partir del escrupuloso respeto a las resoluciones tanto judiciales como del Constitucional, y por eso ahí nosotros no vamos a estar.

Bueno, y con estas premisas, que son así, a nosotros sí que nos preocupa cómo podemos mejorar la posibilidad de defender esas competencias que ya tenemos y que es verdad que, bueno, en nuestra opinión, se han ido erosionando, pero no tanto por las sentencias del Constitucional, porque nosotros creemos que muchas veces también ha sido por decisiones políticas que no tienen que ver con la defensa de las competencias, sino que tienen que ver con otra cuestión, que es alcanzar o mantenerse en el poder. Esa es una cuestión que usted no ha analizado y me gustaría, si puede ser, que en su segunda intervención nos diera su opinión.

Y ya voy a la parte de las propuestas. No parece fácil, en mi humilde opinión, encajar en el marco constitucional parte de las cuestiones que ha dicho y tampoco, desde luego, dentro del margen que tenemos de modificación de la Lorafna, porque parte de las cuestiones que usted ha dicho afectan a la normativa estatal y no tienen nada que ver con la función que tenemos aquí. Nosotros creemos que cuestiones como los principios de relación, de los que usted ha hablado, las competencias singulares de Navarra, etcétera, ya están recogidas; incluso los sistemas de garantías también están recogidos. Para mí, personalmente, el problema muchas veces surge en la ejecución. Es decir, la Junta de Cooperación. La Junta de Cooperación... Claro, precisamente ese carácter bilateral... Y hay una cuestión a la que usted no ha hecho referencia y que para mí es muy importante, que es la poca transparencia de las negociaciones, la nula transparencia de las negociaciones precisamente porque se encuadran dentro del margen del ámbito político y no del administrativo, que es lo que hace, yo creo, que en ocasiones no se defiende el régimen foral como se tiene que defender, porque se hacen cesiones de otro tipo. Y lo mismo ocurre cuando hay una ley estatal y el sistema de legitimación activa que tenemos ahora para recurrir al Constitucional también depende de mayorías políticas, tanto en el Parlamento como dependiendo de quién está en el Gobierno, de quien está gobernando en Madrid. Que se encuadre todo esto dentro del ámbito político creo que es una de las cuestiones, de hecho, o es uno de los temas que yo creo que se van a analizar en el informe jurídico que hemos pedido, si lo aprobamos. Es decir, cómo afectan las mayorías políticas a la defensa de las competencias. Y yo la verdad es que no tengo respuesta. Tampoco me ha parecido verla en sus propuestas, así se lo digo, porque al final tampoco acabamos de salir o tampoco podemos salir, o yo no veo cómo, de esas mayorías políticas que legítimamente deciden en un momento dado, por otras cuestiones, no defender el régimen foral.

La verdad es que yo con esas dudas me quedo. Y nada más. De verdad que me ha parecido muy interesante, lo leeré más despacio porque lo cierto es que, además, al final, como ha tenido que acelerar por el tiempo, había cosas que no se me quedaban. Nada más, muchas gracias.

SR. PRESIDENTE (Sr. Hualde Iglesias): Muchas gracias, señora Álvarez Alonso. Vamos ahora con el turno del Grupo Parlamentario Partido Socialista de Navarra. Diez minutos también, señora Jurío Macaya, cuando quiera.

SRA. JURÍO MACAYA: Gracias, señor Presidente. Bienvenido, señor Urrutia. Creo que ha habido alguna otra ocasión en que hemos coincidido en este Parlamento. Creo que su intervención ha sido interesante y densa, muy densa, sobre todo jurídicamente, con una vertiente política que igual se pone en evidencia por los grupos, como se ha podido poner ahora mismo en evidencia por la representante de UPN. Creo que es ambiciosa, no voy a decir que la pueda compartir en su totalidad, pero puede ser ambiciosa. Creo que es una propuesta interesante, pero también creo que es una propuesta que dibuja un modelo o un esquema que excede a nuestras competencias, porque muchas veces supone la modificación de competencia estatal en el diseño tanto de la planta como de las competencias, de las legitimaciones que caben para diseñar ese escenario de relaciones bilaterales e incluso un marco jurídico que usted ha venido a proponer aquí. Entonces, creo que nos debemos centrar en la realidad de que sí se han ido limitando con base en competencias o a una legislación básica estatal que se invoca por el Estado, pero que muchas veces viene marcada por un diseño, por unos criterios que vienen de Europa. Entonces, cuando se plantea, por ejemplo, por un partido como UPN, que se manifiesta

aquí como defensor del autogobierno, de las competencias forales, cuando hay partidos minoritarios en ese ámbito estatal que igual carecen de las competencias necesarias para poder ejercer recursos y se pone de manifiesto cómo se articulan esas minorías políticas en la defensa de las competencias, pues bueno, pero tampoco podemos mermar la capacidad de partidos mayoritarios para considerar que hay una invasión de competencias o para establecer recursos. Porque al final, miren, las leyes tienen carácter político, efectivamente, y eso es legítimo, además, porque las deciden quienes articulan unas mayorías que han sido elegidas por la población en unas elecciones democráticas, pero luego también existen partidos en la oposición que también tienen capacidad para, con criterios políticos, recurrir. Y ahí nos enfrentamos a si acatamos o no las decisiones de los tribunales. Podemos no compartirlas, pero sí que creo que debemos acatarlas, y en eso coincidimos la base mayoritaria que aquí está representada con base en la legitimación que tenemos. Entonces, sí que tenemos que dar la vuelta a cómo articulamos esas relaciones, a cómo determinamos las competencias, pero creo que los mecanismos que hoy tenemos establecidos, aunque pueden no gustar a algunos, sí que fijan las relaciones que se pueden establecer para dirimir los conflictos. Existen las juntas de cooperación, existe la posibilidad, que usted ya ha esbozado, de que se llegue a acuerdos que tengan reflejo luego lo que han establecido las juntas arbitrales, la eficacia que pueden tener esos acuerdos a los que se llega, bueno, pues no sé si merman en un determinado momento la capacidad de legitimación que hoy se atribuye a determinadas mayorías o a determinados grupos para poder recurrir ante el Tribunal Constitucional. No sé de qué manera se puede limitar.

Bueno, entonces yo sí que creo que, de alguna manera, debemos reforzar las competencias que ya tenemos, y es importante cómo se distribuyen esas relaciones o de qué manera influye lo que se determina que se debe considerar como legislación básica para que no invada competencias. ¿Cómo se puede hacer eso? Bueno, pues creo que es una tarea que tenemos que articular. Considero que es difícil, pero considero que tenemos que explorar la vía de que nuestro autogobierno mejore la capacidad de las personas, y, bueno, no crear un conflicto de lealtades con el Estado con ese blindaje de competencias. Tenemos que saber que formamos parte, para el Partido Socialista, de una arquitectura estatal según la cual la base de la Lorafna o de nuestros derechos históricos se basa en el acuerdo. Y creemos que debemos respetar el marco constitucional que hoy tenemos establecido, pero sin que esto suponga nunca la merma de nuestras competencias, ni de nuestro autogobierno.

Articular eso es difícil. Creo que usted ha planteado un sistema que en muchos aspectos lo veo como una quimera por toda la maquinaria que hay que mover, que no solo es la de aquí, la nuestra, la de Navarra, dentro de nuestras competencias, sino que también es mucha normativa estatal. Lo veo complicado. Habrá que hacer trabajo de pedagogía.

Y bueno, siendo interesante, también nos gustaría, si pudiera ser, que nos trasladara, porque ha sido muy densa, la explicación que usted nos ha dado, es decir, si nos podría dar traslado por escrito o de alguna manera con un resumen de lo que usted ha planteado porque creo que hay muchas cosas que nosotros compartimos y que se podrían extractar a la hora de proponer conclusiones o llegar a acuerdos en esta ponencia. Gracias.

SR. PRESIDENTE (Sr. Hualde Iglesias): Gracias, señora Jurío Macaya. Euskal Herria Bildu Nafarroaren txanda da orain. Araiz Flamarique jauna, hamar minutu dituzu.

SR. ARAIZ FLAMARIQUE: Eskerrik asko, lehendakari jauna, eta ongi etorri Urrutia jauna. Eskerrik asko ere emandako azalpen, hausnarketa eta proposamen guztiengatik, eta batez ere bukaeran egin dituzun proposamen berritzaile horiengatik. Nolabait denok jarri diegu arreta pixka bat gehiago. Efectivamente, yo creo que la parte final de su intervención es la más novedosa respecto de lo que históricamente en este Parlamento hemos venido debatiendo, hemos venido analizando, hemos venido, en algunos casos, criticando sobre lo que no solo usted, sino, como bien ha dicho, la propia doctrina constitucionalista y administrativista viene denominando como erosión competencial, que se ha citado aquí y que creo que afecta a los territorios forales y afecta a otras comunidades autónomas. Ha habido una invasión, por así decirlo, de ámbitos reservados a las comunidades autónomas, como usted identificaba, y ha identificado unos aspectos cuyo diagnóstico también es compartido por nuestro grupo parlamentario teniendo en cuenta que usted ha lanzado una idea, una especie de titular, de eslogan, diría yo: el Estado prácticamente no tiene límites, ha dicho. Y efectivamente, si vamos analizando, y usted lo ha hecho adecuadamente, la utilización de los dos títulos competenciales del artículo 149, el 1.13 y el 1.1, uno relacionado con las bases de la planificación general de la actividad económica y el otro con las condiciones básicas de igualdad, vemos que la combinación de estos dos títulos competenciales ha permitido al Estado, y no solo al Estado —con lo del Estado me refiero a los poderes legislativos del Estado—, porque la convalidación de esas actuaciones que ha venido desarrollando el Tribunal Constitucional es lo que también ha permitido, digamos, hacer prácticamente tabla rasa. No existen ya competencias exclusivas. Lo hemos visto en materias que en Navarra nos afectan muy directamente. Usted ha citado algunas, ha citado la función pública, ha citado la agricultura con especial dedicación, y, desde luego, esa invasión no solo se produce por esta utilización de estos títulos competenciales, sino también, como ha dicho adecuadamente, por esa extensión desmesurada de la legislación básica. La doctrina inicial del Constitucional fue ir tratando de limitar la legislación básica, hasta dónde llegaba esa legislación básica, y, a partir de ahí, qué podían hacer los poderes legislativos territoriales, en este caso el Parlamento de Navarra, pero hemos visto que esa legislación básica ha ido expandiéndose hasta los elementos, que usted ha citado, un tanto ridículos. También el alcance extensivo de la legislación orgánica, como he dicho, siendo esto compensado o compartido por esa flexibilidad que usted decía del Tribunal Constitucional a la hora de reconocer la capacidad de la acción del Estado en aquellos asuntos en los que carece incluso de competencias, porque ni la propia Constitución se las reconoce en los títulos correspondientes.

Yo creo que este diagnóstico es bastante interesante. De hecho, como ya se ha dicho aquí, luego vamos a tratar de dar el visto bueno a dos propuestas que van en esa dirección de conocer realmente hasta qué punto se han ido produciendo esas erosiones a lo largo de todos estos años de jurisprudencia constitucional. Bueno, las tendremos que analizar. Lo que se plantea es tener un conocimiento concreto de las leyes forales que han sido impugnadas, de los artículos que han sido invalidados y también de aquellos aspectos de la legislación que han sido impugnados por otros poderes con, bueno, el complemento que se ha hecho por parte de Unión del Pueblo Navarro sobre ese planteamiento que yo creo que va a dar una visión global en ese sentido. Y luego, respecto de las propuestas, por lo que le he entendido, creo que usted ha planteado dos cuestiones. En primer lugar, un reconocimiento, digamos, de la gestión del conflicto, unos

principios que creo que son interesantes y que con la lectura de su intervención iremos analizando y desgranando en su totalidad, pero, desde luego, a mí me han llamado la atención dos cuestiones. Una es la definición de la tipología de los ámbitos competenciales, es decir, que quede claro que, si Navarra tiene competencia exclusiva en algo, tiene competencia exclusiva, y eso hay que determinarlo. Usted ha hablado de una determinación de competencias forales en exclusividad, en la que Navarra tuviera competencias en todos sus aspectos, y la tipología que usted plantea y cómo se podría también —ha dicho— actualizar el artículo 40 de la Lorafna. Yo creo que es una propuesta interesante. Habrá que ver qué materialización puede tener y qué consecuencias políticas puede tener todo eso.

Y luego, lo que entiendo que es la mayor novedad de su intervención es ese nuevo sistema de garantías. Yo creo que habrá que leerlo con detenimiento porque ha hablado de la fase prelegislativa, en la que, a veces, esa alerta temprana se produce cuando llega un proyecto de ley al Congreso de los Diputados y algún grupo parlamentario se da cuenta de que, en ese proyecto de ley, al Gobierno se le ha olvidado incluir, o decir, que Navarra tiene competencia en materia fiscal, por ejemplo, y hay que añadir coletillas como «sin perjuicio de lo dispuesto», etcétera. Yo creo que todas esas alertas previas usted las ha estructurado de una manera digamos más formal, más diciendo: esto hay que hacerlo, los poderes de Navarra tendrían que hacer un análisis previo para estar en esa fase prelegislativa. En la posnormativa, pues también, evidentemente. En cuanto a esa propuesta de que se cree una especie de junta arbitral similar a la que existe derivada del Convenio Económico, pues habrá que ver, porque, efectivamente, aquí la portavoz del Partido Socialista las ha calificado de quimeras por la maquinaria que hay que mover.

En estos momentos nosotros estamos hablando de que hay una ventana de oportunidad en el Estado, de que, efectivamente, se está hablando de plurinacionalidad, se está hablando —con todas las críticas y todos los debates que hay— del modelo de financiación singular de Cataluña, y, evidentemente, se pueden alcanzar acuerdos políticos, como decía la portavoz de Unión del Pueblo Navarro, para ver si todo esto que, en definitiva, entendemos que es reforzar, defender, ampliar y, en alguna medida, potenciar el autogobierno de Navarra se puede plantear. Yo creo que hay que estudiarlo con detenimiento. Creo que estas dos fases son interesantes, la idea de la alerta temprana, la idea de establecer una junta arbitral previa incluso... Estamos hablando siempre de competencias exclusivas de Navarra, no estamos hablando de otras competencias, de las competencias forales en exclusividad. Y, bueno, pues ya le digo, yo le agradezco este planteamiento, que creo que más allá de una quimera, pues puede tener una materialización política. No olvidemos también que la Comunidad Autónoma del País Vasco viene trabajando en esta idea de defender y de blindar, en alguna medida, el autogobierno, y solo faltaría que la Comunidad Autónoma del País Vasco tenga blindado su autogobierno y en Navarra nos quedemos a ver qué pasa por ahí o cómo se articula una defensa para evitar todo esto que usted, en ese diagnóstico, nos ha realizado. Nada más, berriri eskerrik asko, eta aztertuko dugu sakontasunez.

SR. PRESIDENTE (Sr. Hualde Iglesias): Eskerrik asko, Araiz Flamarique jauna. Geroa Bai talde parlamentariaren txanda da orain. Azcona Molinet jauna, hamar minutu dituzu.

SR. AZCONA MOLINET: Pues muchas gracias. Yo también quiero agradecer no solo la información, sino las propuestas, que yo diría que son casi las más concretas que hemos recibido en esta ponencia, al menos eso es lo que nos ha parecido a nosotros.

Desde luego, compartimos la reflexión general, nos parece interesante, la advertimos al inicio de la constitución de esta ponencia y, además, nos la marcábamos como objetivo en Geroa Bai. Por decirlo de alguna forma, esta propuesta de ponencia para la reforma de la Lorafna no solo es para conseguir aumentar nuestro autogobierno, el desarrollo de las competencias pendientes o el aumento de las competencias que podrían ser asumidas por Navarra, sino que hay un importante trabajo en ese blindaje y en ese conseguir esas garantías para desarrollar lo que ya tenemos acordado desde hace más de cuarenta años y que, evidentemente, no ha conseguido tener el desarrollo esperado o, por lo menos, el que debería haber sido después de cuatro décadas.

Evidentemente, también, en esa garantía de cumplimiento, creemos en Geroa Bai que uno de los objetivos fundamentales que deberíamos tener a la hora de la reforma de la Lorafna es garantizar esos derechos que tenemos ya adquiridos y, desde luego, también conseguir que para ello una de las grandes garantías sea que la bilateralidad con el Estado sea efectiva y de verdad, que haya una bilateralidad cierta en ese sentido. Desde luego, compartimos absolutamente, y los últimos tiempos cada vez nos ponen más ejemplos, estaremos de acuerdo, aunque lo debatiremos luego, en ese informe que se ha solicitado para analizar la jurisprudencia, en que esa erosión competencial es clara con Navarra, la tenemos que estar resolviendo en estos momentos con una cuestión que creíamos superada desde el ámbito de competencia exclusiva, como es la de tráfico, por ejemplo, esa erosión competencial. Y, desde luego, no es menor poner el foco en el beneplácito o en la ayuda que la jurisprudencia en el conjunto del Estado está dando a esa erosión competencial. Creemos también que el Estado está *de facto* desde hace años, desde hace décadas, vaciando, erosionando algunas de nuestras competencias y que la jurisprudencia está ayudando en ese camino. Desde luego, respecto a eso también tendremos que reaccionar y tendremos que poner, vamos a decir, blindaje en ese sentido.

Voy a insistir en el agradecimiento. Decíamos desde Geroa Bai que creábamos la ponencia para hablar sin ningún tipo de límites de las propuestas, de los debates, de las posibles soluciones, y desde luego hacerlo sin limitaciones, de forma tranquila y, en este sentido, quiero repetir el agradecimiento por la concreción con la que usted ha planteado al final algunas posibles soluciones o propuestas que, evidentemente, trascienden de la norma legislativa de aquí porque afectan al conjunto del Estado, pero que también vemos como una oportunidad política de negociación para avanzar en el autogobierno de Navarra. Agradecemos la concreción sobre cómo se pueden conseguir ciertos avances y ese blindaje, y también esas garantías de cumplimiento. Y sí que es verdad que, en el caso de algunos partidos más de ámbito estatal, cuando se abren ese tipo de debates, oímos hablar —también se oía el otro día, en el debate que hubo en el Senado referido a la financiación, en este caso de Cataluña— de la necesidad de lealtad para con el Estado. Nosotros lo que reclamamos al Estado es lealtad para Navarra y lealtad para la Lorafna, que es la norma que nos dimos hace cuarenta años y que se está incumpliendo.

SR. PRESIDENTE (Sr. Hualde Iglesias): Eskerrik asko, Azcona Molinet jauna. Turno del Grupo Parlamentario Partido Popular. Señora Royo, tiene diez minutos.

SRA. ROYO ORTÍN: Muchísimas gracias, Presidente. Muy buenos días. Bueno, en primer lugar, quiero agradecer al señor Urrutia su intervención, que cuando menos nos ha parecido muy interesante y muy rica técnica y jurídicamente. Ha aportado luz sobre muchas de las materias y muchas de las cuestiones. Pero también nos parece que nos da una visión casi platónica de cómo desarrollar o cómo podemos implementar las competencias del autogobierno aquí, en Navarra. En el Partido Popular somos claramente defensores del autogobierno. Queremos que se siga trabajando en ello, pero siempre en equilibrio con el marco constitucional y el marco europeo, también porque no podemos olvidar que en un mundo cada vez más globalizado y con muchas incertidumbres es importante, cuando menos, que las decisiones que se tomen vayan siempre en consonancia y teniendo en cuenta que en España y en Europa o nos salvamos todos o no nos salvamos. Así que muchísimas gracias por sus aportaciones.

SR. PRESIDENTE: Gracias, señora Royo. Turno del Grupo Parlamentario Contigo-Zurekin. Señor Guzmán Pérez, tiene diez minutos.

SR. GUZMÁN PÉREZ: Egun on, buenos días. Bienvenido, señor Urrutia. He de decirle que yo no soy el portavoz de mi grupo en esta ponencia, es mi compañero, el señor Garrido, pero le coinciden dos comisiones y me ha tocado a mí venir a esta ponencia. Es la primera sesión en la que acudo yo personalmente, aunque sí que he seguido un poco el transcurso de las sesiones anteriores, y francamente he de decirle que su intervención me ha resultado muy interesante. Eso sí, un poquito densa, quizás para los que no estábamos habituados a participar en esta ponencia, por lo que sí que le pediría que, si es posible, nos haga llegar de alguna manera algún resumen o su propia intervención por escrito para que se la traslade a mi compañero el titular de esta ponencia.

Ha señalado usted el alcance expansivo de la legislación orgánica, quizás como una posible o como una amenaza real para la defensa de nuestras competencias exclusivas, e incluso ha llegado a señalar que se está haciendo desaparecer las competencias propias de nuestra Comunidad. Mi coalición está formada por organizaciones políticas que defendemos la superación de la arquitectura constitucional actual en un Estado federal y republicano y que, por supuesto, entre los cimientos que den acomodo, que constituyan o construyan ese Estado federal esté el régimen o el autogobierno de nuestra Comunidad.

Ha señalado usted o ha hecho una propuesta que me ha resultado novedosa, por lo menos para las personas que procedemos de mi tradición política. Habla de ese nuevo concierto, de ese nuevo convenio político sustentado en tres elementos: el principio de relación, la definición de esa tipología singular de ámbitos competenciales —señalaba la necesidad de reformular el artículo 40 de la Lorafna actúa— y también de ese tercer elemento de ese diseño del nuevo sistema de garantía bilateral. Incluso ha llegado a sugerir o a proponer la creación de un tribunal de asuntos forales para dirimir esos enfrentamientos o esos posibles casos o momentos de distorsión entre la aspiración de la Comunidad Foral y el Estado. Francamente, me resulta una propuesta atrevida, ambiciosa y que, obviamente, dibuja un nuevo modelo, un nuevo marco jurídico y de relaciones entre Navarra y el Estado. Quizás más bien creo que se asemeja a una suerte de aspiración confederal, toda una suerte de propuesta federal como la que defendemos

nosotros y nosotras. No obstante, insisto en que ha sido una intervención muy interesante la que usted ha realizado.

Durante los próximos meses vamos a seguir escuchando y asistiendo a comparecencias como la suya, en la cual distintos expertos nos van a hacer distintas propuestas. Y, llegado ese momento final, en mi coalición, como no puede ser de otra manera, estudiaremos las distintas propuestas, analizaremos cuáles encajan con las propuestas que tenemos nosotros y nosotras y haremos nuestra propia aportación a esta ponencia. Por ahora, más allá de agradecerle la asistencia y el traslado de las propuestas que ha hecho, no puedo hacer nada más en esta ponencia. Muchas gracias, mila esker.

SR. PRESIDENTE (Sr. Hualde Iglesias): Gracias, señor Guzmán Pérez. No hay más intervenciones. No está el representante de la Agrupación Parlamentaria foral Vox Navarra. Por lo tanto, vamos ya al turno de respuesta, de diez minutos, del ponente. Señor Urrutia, tiene usted diez minutos. También, antes de iniciar, quiero recordar a los miembros que se pasará la intervención transcrita, como es habitual en las comparecencias. Señor Urrutia, tiene la palabra.

SR. URRUTIA LIBARONA: Muchas gracias, señor Presidente. En primer lugar, quiero pedirles perdón por el exceso de densidad. La verdad es que me puse a tomar notas y, bueno, al final me salieron casi veinte folios. Hay algunas partes que omitido, entonces, si les parece, al margen de la grabación, les puedo facilitar las referencias más concretas de las sentencias y demás. He estado mirando las memorias del Tribunal Constitucional para encontrar todo lo que hay sobre Navarra y quizás les pueda servir de ayuda el trabajo realizado.

En segundo lugar, en relación con la erosión, comparto las opiniones y las observaciones que han hecho todos ustedes. En esta cuestión de la erosión, yo, no sé, lo que percibo de las sentencias del Tribunal Constitucional es que, de alguna forma, el tratamiento respecto de Navarra ha cambiado. Había una primera fase en la que las competencias de Navarra se respetaban, digamos, con mucha mayor intensidad. Yo creo que nadie pensaba en Navarra que todo lo que el Tribunal Constitucional dijo que era básico con relación a la función pública, acceso, promoción y tal... Eso era básico en Navarra. Y yo creo que eso..., que la normativa en Navarra lo estaba desplazando, pero sin embargo, después, las sentencias lo han ido limitando cada vez más. Creo que ha habido una mutación en la forma de interpretar el régimen foral. Entonces, partiendo de esa perspectiva, pienso que la siguiente pregunta es clara: ¿y entonces qué hacemos?

También se ha hecho referencia un poco a la coyuntura política, pero yo sobre cosas que no sé casi prefiero no decir nada, para no meter la pata, lo que sí veo es que ahí puede haber una coyuntura quizás interesante. Una coyuntura interesante en la que, por un lado, hay planteamientos... El otro día, viendo la televisión, vi a algún grupo parlamentario que hablaba de propuestas más avanzadas de corte federal o confederal, de explorar la Constitución en un sentido federal o confederal y demás. También veo, dentro de esta coyuntura, que la Comunidad Autónoma del País Vasco está en el mismo proceso que en el que están ustedes. Se está trabajando en esta cuestión y, bueno, no sé cómo seguirá el proceso digamos vasco sobre el Estatuto, pero sí me consta que las cuestiones que tienen que ver no con el convenio político, sino con el concierto político están sobre la mesa. Entonces, yo creo que puede ser una referencia interesante, un poco aprovechando esta coyuntura.

Observando y leyendo con detenimiento la Lorafna, yo creo que competencias forales tenemos. La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene muchas menos referencias forales, las competencias son mínimas. Sin embargo, aquí tenemos, y yo creo que quizás incluso se podrían ampliar. Tenemos competencias forales, pero ¿cómo las defendemos? Esa es la cuestión. Entonces, la propuesta que les he traído lo que hace, de alguna forma, es: cómo se defiende nuestro Convenio Económico, qué principios se aplican, cuáles son los mecanismos. ¿Habría posibilidad de aplicar los mecanismos del Concierto? Quiero decir, la forma de garantizar las políticas de ingreso y las financieras, esos principios y esas formas de relación ¿las podríamos trasladar al plano político, al plano de gasto? No es ingreso, es gasto, son políticas. ¿No podríamos trasladar el Convenio Económico a un convenio, digamos, político?

Y respecto a la propuesta que se trae, efectivamente, la implementación de esta propuesta, además de modificar la Lorafna, posiblemente exija modificar no la Constitución, yo creo que la Constitución no habría que modificarla, creo que no, pero sí quizás algunas leyes del Estado, por ejemplo, la Ley de Gobierno, del Estado. El anteproyecto tiene que venir a un órgano, un órgano digamos técnico, deliberativo, en Navarra. En Cataluña, por ejemplo, han creado el Consejo de Garantías Estatutarias, que es el que informa. Cada grupo parlamentario, de alguna forma, propone una persona para ese grupo técnico, que son las que van a analizar la foralidad, si ese anteproyecto de ley del Estado es compatible con el régimen foral. Ese es el sistema catalán, ¿eh?, en el que los grupos parlamentarios, de alguna forma, proponen para que ese grupo técnico, digamos, de garantía de lo foral, de garantía técnica de lo foral, lo haga. En todo caso, podría ser el Consejo de Navarra o cualquier institución que existe aquí. Sería un timbre de alarma, un timbre de alarma foral esa primera fase. La alternativa de no hacerlo así es que sean los grupos parlamentarios, o la sensibilidad navarra que pueda haber en el Congreso de los Diputados, quienes detecten. Esa es una forma de gestionar esta cuestión, pero yo personalmente creo que no es la forma óptima de hacerlo. Yo creo que esto se podría hacer de forma institucionalizada, pero quedando reflejado en la reforma de la Lorafna, para garantizar, digamos, las competencias.

Y luego la cuestión es que tenemos que definir cuáles son las competencias digamos forales o basadas en la foralidad. Una vez que tengamos eso claro, la Lorafna tendría también que contemplar que tenemos que cambiar de chip, que tenemos que cambiar de paradigma. Son otros principios los principios que tienen que regular la relación con el Estado cuando se habla de una entidad foral. No es lo mismo. La legitimidad que tiene el sujeto navarro no es solamente el artículo 2 de la Constitución, del Derecho a la autonomía, ejercer ese derecho a la autonomía, sino la disposición adicional primera, en la que la legitimación diferente. Por tanto, yo creo que esa relación bilateral de base foral se tiene que articular y tiene que quedar bien plasmada a través de a través de un sistema, digamos...

Y luego, en cuanto a las formas de articularlo, serían en principio una primera fase digamos de análisis. En el caso de que no se consiga un acuerdo, ¿cómo arreglamos el conflicto? El Convenio Económico tiene un sistema, tiene la Junta Arbitral. Entonces, es un grupo técnico-político, de composición paritaria, bueno, en este caso creo que son tres personas las que lo componen, pero yo creo que eso habría que reformarlo. Habría que hacer un consejo con representantes del Estado para dirimir los conflictos cuando la Junta de Cooperación no ha llegado a un acuerdo. Habría que dirimir los conflictos, porque, si no, estamos prácticamente en las mismas. Y la

propuesta también llega, digamos, a una cuestión mayor. Si estamos hablando de foralidad, en una relación bilateral con el Estado, no tiene sentido detraer competencia al Tribunal Constitucional y crear, digamos, un tribunal *ad hoc*, de una naturaleza similar para asuntos forales. Es una propuesta que a mí no me parece descabellada, pero, efectivamente, sí que exigiría la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, pero no me parece descabellada. Incluso revivir el pase foral también podría ser una alternativa, digamos, para equilibrar el poder que tiene el Gobierno del Estado de suspender la ejecución de las leyes forales cuando se recurren.

Bueno, son cuestiones que quedan un poco en el aire, son temas que, bueno, en una relación bilateral, digamos, con una clave nueva, una forma de pensar diferente, es decir, no la clásica, la homogénea de comunidades autónomas, sino en clave más foral, pues yo creo que se le podría dar una vuelta. Y, bueno, esa es mi aportación.

Como les he dicho, les facilitaré a través de la secretaría unas notas, que, bueno, son muy pedrestes. Hay mucha información, pero no tiene citas ni nada. Se las facilitaré. Y, bueno, soy una persona muy accesible, entonces, si me quieren escribir o lo que sea, pues me escriben y les responderé con mucho gusto. Muchas gracias y muy amables.

SR. PRESIDENTE (Sr. Hualde Iglesias): Muchas gracias a usted por las propuestas, que yo creo que son muy interesantes, muy variadas, para la fase de estudio posterior de esta ponencia, también por la disposición a solventar dudas y también por la aportación, que contribuirá también a aclarar o a complementar esa transcripción de la comparecencia que se remitirá a todos los miembros de la ponencia.

Concluida la comparecencia, damos las gracias al señor Urrutia su por su comparecencia de hoy y por resolver las dudas o las cuestiones planteadas. Vamos a suspender, para despedirle, dos minutos la sesión y después haremos a puerta cerrada una pequeña reunión. Se levanta la sesión.

(Se levanta la sesión a las 10 horas y 54 minutos).