



Parlamento de Navarra  
Nafarroako Parlamentua

Servicios Jurídicos  
Zerbitzu Juridikoak

Informe emitido a petición de la Comisión Permanente del Parlamento de Navarra con fecha 18 de julio de 2019, sobre la tramitación de las iniciativas parlamentarias a la vista de la existencia del proceso en curso de investidura del Presidente o Presidenta del Gobierno de Navarra y de la situación del Gobierno en funciones y de la no constitución de las Comisiones Parlamentarias.

---

*Pamplona, 28 de agosto de 2019*

Los Servicios Jurídicos de la Cámara, en cumplimiento del Acuerdo de la Comisión Permanente del Parlamento de Navarra de 18 de julio de 2019, tienen el honor de elevar el siguiente:

## INFORME

### **Sobre la tramitación de las iniciativas parlamentarias a la vista de la existencia del proceso en curso de investidura del Presidente o Presidenta del Gobierno de Navarra y de la situación del Gobierno en funciones y de la no constitución de las Comisiones Parlamentarias**

#### I ANTECEDENTES

**Primero.-** Con fecha 28 de junio de 2019, el Grupo Parlamentario de Navarra Suma presentó en el Registro General del Parlamento de Navarra una Proposición de Ley Foral sobre el uso del euskera en las Administraciones Públicas de Navarra, sus organismos públicos y entidades de derecho público dependientes y sobre criterios de aplicación de la oferta educativa del modelo D en la zona no vascofona (10-19/PRO-00009).

**Segundo.-** Asimismo, en esa misma fecha, el Ilmo. Sr. D. José Javier Esparza Abaurrea (G. P. Navarra Suma) registró una moción (10-19/MOC-00034) por la que se insta al Gobierno de Navarra a:

1.- Paralizar de forma inmediata la aprobación de los planes lingüísticos de los Departamentos del Gobierno de Navarra y de sus organismos públicos en aplicación del artículo 6 del Decreto Foral 103/2017, de 15 de noviembre, por el que se regula el uso de euskera en las Administraciones Públicas, sus organismos públicos y entidades de derecho público dependientes.

2.- Derogar de forma inmediata la Orden Foral 69/2019, de 23 de mayo, de la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, por la que se da publicidad al procedimiento a seguir en relación con las

personas empleadas que en cada caso se puedan ver afectadas por el cambio de perfil lingüístico de la plaza que vinieran ocupando, como consecuencia de la asignación de requisito de conocimiento preceptivo de euskera a la misma en virtud de lo previsto en el Decreto 103/2017, de 15 de noviembre, por el que se regula el uso de euskera en las Administraciones Públicas, sus organismos públicos y entidades de derecho público dependientes.

3.- Paralizar todas las modificaciones de plantilla orgánica que se puedan estar llevando a cabo en aplicación del artículo 25.3 del Decreto 103/2017, de 15 de noviembre, de la Orden Foral 69/2019, de 23 de mayo y de los planes lingüísticos de los Departamentos del Gobierno de Navarra y de sus organismos públicos.

**Tercero.-** Con fecha 1 de julio de 2019, se presentó por parte de 17 parlamentarios y parlamentarias forales del G.P. Navarra Suma una solicitud de celebración de una sesión extraordinaria del Pleno para la toma en consideración de la proposición de Ley Foral sobre el uso del euskera en las Administraciones Públicas de Navarra, sus organismos públicos y entidades de derecho público dependientes y sobre criterios de aplicación de la oferta educativa del modelo D en la zona no vascófona (10-19/PRO-00009) y para el debate y votación de la moción por la que se insta al Gobierno de Navarra a paralizar de forma inmediata la aprobación de los planes lingüísticos de los departamentos del Gobierno de Navarra y de sus organismos públicos; a que derogue de forma inmediata la Orden Foral 69/2019, de 23 de mayo; y a paralizar todas las modificaciones de plantilla orgánica que se puedan estar llevando a cabo en aplicación del artículo 25.3 del Decreto 103/2017, de 15 de noviembre, de la Orden Foral 69/2019, de 23 de mayo y de los planes lingüísticos de los Departamentos del Gobierno de Navarra y de sus organismos públicos (10-19/MOC-00034).

**Cuarto.-** A la vista de lo anterior, la Comisión Permanente mediante Acuerdo de 18 de julio de 2019, solicitó a los Servicios Jurídicos la redacción de un informe sobre la tramitación de las iniciativas parlamentarias a la vista de la existencia del proceso en curso de investidura del Presidente o Presidenta del Gobierno de Navarra y de la situación del Gobierno en funciones y de la no constitución de las Comisiones Parlamentarias.

## II

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**Primera.- Del Gobierno en funciones**

En primer lugar y antes de entrar en el fondo del asunto conviene recordar muy someramente el momento actual en el que nos encontramos toda vez que no es un tema baladí para resolver las cuestiones que en este informe se plantean.

El nuevo Parlamento de Navarra, elegido en las pasadas elecciones forales de 26 de mayo, se constituyó el 19 de junio en una sesión en la que se eligió tanto al Presidente del Parlamento, como a los demás miembros de la Mesa, dando así inicio a la décima Legislatura. A partir de este momento y habida cuenta lo dispuesto en el art. 28 de la LORAFNA, se produce el cese de la Diputación Foral, continuando no obstante, el Gobierno cesante en funciones hasta la toma de posesión de la nueva Diputación. En consecuencia, el lapso temporal del gobierno en funciones comienza con el cese y finaliza con la toma de posesión del nuevo ejecutivo.

En este lapso de tiempo y tal y como señala el art. 6 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente o Presidenta, el Gobierno cesante *facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo gobierno y el traspaso de poderes al mismo, limitándose su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos de su competencia, y sin que en ningún caso pueda ejercer la iniciativa legislativa, salvo supuesto de urgente necesidad o de interés general debidamente justificados, quedando asimismo en suspenso las delegaciones legislativas otorgadas por el Parlamento de Navarra, con excepción de las referentes a los Decretos Forales Legislativos de armonización tributaria.*

En este escenario, resulta interesante traer a colación lo sucedido en el Estado en 2016, cuando el Congreso de los Diputados planteó un conflicto constitucional referido al control del gobierno en funciones. Como es sabido, el esquema básico de los sistemas parlamentarios como el nuestro, consiste en un ejecutivo nacido de la confianza del legislativo y a cuyo control político se somete. Con la celebración de elecciones, como señalábamos anteriormente, cesa el Gobierno y se renueva la composición de la cámara legislativa. Pero... ¿puede el Parlamento controlar también a un ejecutivo cesante que no debe el ejercicio de sus funciones a haber

recibido la confianza del primero? La postura de nuestro Tribunal Constitucional es que sí.

**La STC 124/2018, de 14 de noviembre de 2018** no deja dudas al respecto al señalar que *“La función de control corresponde al Congreso de los Diputados y al Senado (...), aunque entre esta Cámara y el Gobierno no exista dicha relación de confianza”*. El Tribunal admitió que, ciertamente, el control al Gobierno se ejerce de ordinario en el marco de la relación de confianza entre legislativo y ejecutivo. Sin embargo, entiende que de ello no se sigue que en periodos excepcionales, como lo son en los que no hay tan relación, no pueda ejercitarse la mencionada tarea de control.

En síntesis, nuestro ordenamiento jurídico, con la figura del gobierno en funciones, desea evitar que se produzcan vacíos de poder y asegurar la continuidad de la actividad de la Administración. Sin embargo, lo hace añadiendo las cautelas que razonablemente deben imponerse a un ejecutivo cesante que no goza de la confianza de las Cámaras renovadas. En cualquier caso, lo deseable es que un sistema político parlamentario como el nuestro, sea capaz de otorgar su confianza a un gobierno con eficacia y celeridad.

En Navarra, a día de hoy nos encontramos dentro del período de tiempo de 3 meses a que se refiere el art. 29 de la LORAFNA, y por lo tanto es posible todavía alcanzar un acuerdo entre las fuerzas parlamentarias que culmine con la investidura de la Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra. Si trascurrido el plazo de tres meses desde la celebración de las elecciones al Parlamento de Navarra, no se presentara ningún candidato o ninguno de los presentados hubiera sido elegido, el Parlamento quedará disuelto, convocándose de inmediato nuevas elecciones.

### **Segunda.- De la celebración de un Pleno extraordinario.**

El artículo 72 del RPN recoge en su apartado primero que *“el Parlamento se reunirá anualmente en dos períodos de sesiones ordinarias: de septiembre a diciembre y el segundo de enero a junio”*.

No obstante, en sesión celebrada el 25 de junio de 2019, la Mesa del Parlamento de Navarra, acordó *“habilitar el mes de julio del presente año, salvo las fechas comprendidas entre el 6 y el 14 de julio, para la realización de las sesiones y actuaciones parlamentarias necesarias hasta culminar el proceso de investidura de la Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra”*.

Este Acuerdo de habilitación del mes de julio, no hace sino poner de manifiesto la prioridad que en estos momentos tiene la Cámara del legislativo foral, que no es otra que establecer una relación de confianza entre el Parlamento y el Gobierno, a través de la investidura de su Presidente o Presidenta.

Por su parte, el apartado segundo del artículo 72 del RPN dispone que el Parlamento *“también podrá reunirse en sesiones extraordinarias que habrán de ser convocadas por su Presidente, con especificación en todo caso del orden del día, a petición de la Comisión Permanente, de una quinta parte de los Parlamentarios, de dos Grupos Parlamentarios, así como a solicitud de la Diputación Foral”*.

En el presente caso, la petición formulada por parte de Parlamentarios y Parlamentarias forales del G.P. Navarra Suma para la celebración de una sesión extraordinaria del Pleno para la toma en consideración de la proposición de Ley Foral antes citada y para el debate y votación de la moción anteriormente expuesta, cumple con lo dispuesto en el art. 72. 2 del RPN, toda vez que aquella viene firmada por más de la quinta parte de los Parlamentarios, concretamente por 17 Parlamentarios y Parlamentarias forales, del G.P Navarra Suma.

Así las cosas, cumplido dicho requisito y también el de la especificación del orden del día a tratar en el pleno extraordinario, para que éste pudiera celebrarse, es necesario que las iniciativas legislativas planteadas estén en condiciones de poderse debatir, cumpliendo los requisitos que a continuación pasamos a analizar.

### **Tercera.- De la tramitación de una proposición de ley foral.**

Respecto a la proposición de ley foral, los arts. 147 y 148 del RPN, disponen que aquélla se habrá de presentar por uno o varios Parlamentarios, o uno o varios Grupos Parlamentarios, con la sola firma de su portavoz, acompañada de una exposición de motivos y de los antecedentes que el proponente estime necesarios. Posteriormente, y una vez admitida a trámite por la Comisión Permanente, se ordenará su publicación y su remisión a la Diputación Foral para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración en el plazo de quince días, desde su publicación en el BOPN.

Es en este último punto donde surge la primera cuestión: ¿cabe que un Gobierno en funciones pueda manifestar su criterio respecto a la toma en consideración de una proposición de Ley Foral? Pues bien, a pesar de que recientemente no existen precedentes de emisión de informes por parte del ejecutivo en funciones a proposiciones de ley foral, si efectivamente llega a celebrarse la sesión plenaria extraordinaria, la lógica nos dice que no resultaría conforme a derecho privarle al ejecutivo de una función que tiene reconocida. **Por lo tanto y a pesar de estar en funciones, a juicio de los Servicios Jurídicos de esta Cámara, el ejecutivo foral estaría facultado para manifestar su criterio respecto a la toma en consideración de la Proposición de Ley presentada, aun estando en funciones.**

Así las cosas, y teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 148.5, si finalmente la Proposición de Ley Foral fuera tomada en consideración, **su posterior tramitación quedará condicionada a la constitución de las Comisiones**, que como es bien sabido requiere la constitución del Gobierno habida cuenta que tal y como señala el art. 58 del RPN aquéllas se corresponderán con los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para ser un fiel reflejo de la realidad del Gobierno.

Es por ello que aunque fuera tomada en consideración la Proposición de Ley Foral presentada por el G.P Navarra Suma, la continuación de la tramitación ordinaria quedaría paralizada o pendiente de la constitución del Gobierno, toda vez que aquélla requeriría su envío a la Comisión competente, y ésta no existe hasta que el Gobierno se constituya. Por consiguiente, sería necesario una reformulación de la iniciativa por el procedimiento de lectura única (art. 158 RPN) para que la misma pudiera tramitarse antes de la constitución de las Comisiones.

#### **Cuarta.- De la tramitación de una moción.**

Respecto a la moción presentada por el Ilmo. Sr. D. José Javier Esparza Abaurrea (G. P. Navarra Suma), cabe decir que cumple los requisitos formales previstos en los art. 196 y 197 del RPN y por lo tanto la cuestión que respecto a ella se plantea es si en el momento actual, el Parlamento de Navarra, puede instar al Gobierno a que actúe de una manera determinada a sabiendas de que se encuentra en funciones.

En opinión de la que suscribe, todo dependerá del contenido de la aquélla. Y en este caso, parece deducirse que el objeto por el que se insta al Gobierno de Navarra a paralizar de forma inmediata la aprobación de los planes lingüísticos de los Departamentos del Gobierno de Navarra y de sus organismos públicos; a derogar de forma inmediata la Orden Foral 69/2019, de 23 de mayo (modificada recientemente mediante Orden Foral 87/2019, de 2 de julio) y a paralizar todas las modificaciones de plantilla orgánica que se puedan estar llevando a cabo, se ciñe a una actividad concreta que el Gobierno está realizando y por lo tanto **en la medida en que el Gobierno está actuando de esa manera, los Grupos Parlamentarios tienen potestad para presentar la citada moción y a que la misma sea admitida y debatida, a pesar de que el ejecutivo esté en funciones, siempre y cuando no se desvirtúe la función principal de este momento que es la culminación del proceso de investidura.**

Y es que resulta plenamente aplicable al caso que nos ocupa la Sentencia anteriormente citada del TC cuando señala que el hecho de que un Gobierno esté en funciones no impide la función de control de las Cámaras, ya que en la medida en que el Gobierno siga desarrollando actividad, ésta no puede quedar exenta de control de las Cortes Generales, sin perjuicio de que la función de control y análogamente la de dirección política, habrán de adecuarse a la propia situación del Gobierno en funciones.

**Dicho en otros términos, y para finalizar con esta segunda consideración jurídica cabe concluir que no se puede negar la posibilidad de que el Parlamento de Navarra tramite iniciativas parlamentarias pero siempre y cuando no se desvirtúe la función principal de este momento que es la culminación del proceso de investidura.**

### III

#### CONCLUSIONES

1ª.- Habida cuenta lo expuesto hasta ahora, podemos concluir que efectivamente, el ejercicio por parte del Parlamento de la función legislativa, la de control y la de dirección política tendrá lugar en el marco de la relación de confianza que ha de existir entre el Gobierno y el Parlamento; sin embargo y haciendo nuestras las palabras del TC, ello no significa que en

situaciones excepcionales, -como lo es la situación actual en la que no hay la mencionada relación de confianza, pues el ejecutivo foral se encuentra en funciones-, no puedan tramitarse iniciativas legislativas.

No obstante lo anterior, y a pesar de que como apuntábamos, el Parlamento de Navarra se encuentra en plenitud de funciones, es cierto que su ejercicio se encuentra matizado por la situación actual, pues nos encontramos inmersos en un proceso de investidura que en cualquier caso es prioritario en la Cámara Legislativa para poder lograr el equilibrio necesario entre ambos poderes.

2º.- En segundo lugar y para el caso de que la Proposición de Ley Foral fuera tomada en consideración, su posterior tramitación quedaría condicionada a la constitución de las Comisiones, que como es bien sabido requiere la constitución del Gobierno habida cuenta que tal y como señala el art. 58 del RPN aquéllas se corresponderán con los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para ser un fiel reflejo de la realidad del Gobierno.

Es por ello que aunque fuera tomada en consideración la Proposición de Ley Foral presentada por el G.P Navarra Suma, la continuación de la tramitación ordinaria quedaría paralizada o pendiente de la constitución del Gobierno, toda vez que aquélla requeriría su envío a la Comisión competente, y ésta no existe hasta que el Gobierno se constituya. Por consiguiente, sería necesario una reformulación de la iniciativa por el procedimiento de lectura única (art. 158 RPN) para que la misma pudiera tramitarse antes de la constitución de las Comisiones.

3ª.- En tercer lugar, podemos concluir que la moción presentada por la que se insta al ejecutivo a actuar de una manera determinada se ciñe a una actividad concreta que el Gobierno está realizando y por lo tanto en la medida en que el Gobierno está actuando de esa manera, los Grupos Parlamentarios tienen potestad para presentar la citada moción y a que la misma sea admitida y debatida, a pesar de que el ejecutivo esté en funciones, si bien la misma habrá de adecuarse a la propia situación del Gobierno en funciones.

En definitiva, podemos concluir que no se puede negar la posibilidad de que el Parlamento de Navarra tramite iniciativas parlamentarias pero

siempre y cuando no se desvirtúe la función principal de este momento que es la culminación del proceso de investidura. Y en cualquier caso, se trata de una cuestión de oportunidad política, no correspondiendo a los Servicios Jurídicos sino a la Comisión Permanente, determinar si las iniciativas presentadas requieren de la urgencia necesaria para ser tramitadas en una sesión extraordinaria sin esperar a que el Gobierno foral quede plenamente constituido.

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

Pamplona a 28 de agosto de 2019.

EL LETRADO MAYOR,



Manuel Pulido Quecedo.