

UN PROBLEMA PENDIENTE.
LA MODIFICACION DEL SISTEMA DE ELECCION DEL
PRESIDENTE DE LA DIPUTACION EN EL AMEJORAMIENTO
DEL FUERO DE NAVARRA

CARLOS VIDAL PRADO (*)

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.-1. EL PROYECTO DE BASES SOBRE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES, COMPOSICIÓN Y FORMA DE ELECCIÓN DE LOS ÓRGANOS DE LAS INSTITUCIONES FORALES.-a) *Texto inicial*.-b) *Enmiendas*.-c) *Debate*.-d) *Texto definitivo*.-2. LA NEGOCIACIÓN ENTRE LA DIPUTACIÓN FORAL Y EL GOBIERNO CENTRAL SOBRE LAS BASES DE REINTEGRACIÓN FORAL Y AMEJORAMIENTO DEL RÉGIMEN FORAL.-a) *Texto inicial acordado por la Comisión negociadora*.-b) *Texto finalmente aprobado*.-3. PROBLEMÁTICA SUSCITADA POR LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 29 DEL AMEJORAMIENTO DEL FUERO.-a) *Problemas terminológicos*.-b) *Problemas derivados del sistema de elección*.-4. SISTEMAS DE ELECCIÓN DEL PRESIDENTE EN OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.-a) *Mecanismo de elección*.-b) *Duración del mandato de las Asambleas Legislativas Autonómicas*.-5. LA PROPUESTA DE REFORMA DEL AMEJORAMIENTO DEL FUERO.-a) *El proceso negociador*.-b) *El requisito de formar parte del Parlamento Foral*.-c) *La mayoría requerida para la investidura*.-d) *La disolución automática del Parlamento*.-e) *La facultad de disolución del presidente*.-f) *La duración del nuevo mandato parlamentario en caso de disolución*.-g) *Reforma de la Ley Foral o reforma del Amejoramiento*.-6. CONCLUSIONES.

(*) Profesor Adjunto de Derecho Constitucional. Universidad de Navarra.

INTRODUCCIÓN

El sistema automático de designación de presidente que se prevé en el Amejoramiento del fuero navarro, en el caso de que el Parlamento Foral no otorgue su confianza a ninguno de los candidatos que se someten a votación, ha dado lugar a múltiples polémicas. Sin duda, la fragmentación política que se da en Navarra hace de esta Comunidad uno de los lugares en donde resulta más complejo formar gobierno y llegar a acuerdos estables en el Parlamento.

Los partidos políticos navarros han intentado en diversas ocasiones modificar el actual sistema. Desde finales de 1994 parece que esta tarea se ha emprendido con el interés de dejar definitivamente resuelto el problema. A lo largo de las próximas páginas analizaremos, primero, la génesis del artículo 29 del Amejoramiento, en el que se regula la forma de elección del presidente, y formularemos una primera crítica al mismo. A continuación, daremos un breve repaso a los diferentes sistemas previos en los Estatutos de Autonomía de otras comunidades. Y, finalmente, estudiaremos los diversos aspectos que pueden ser objeto de reforma.

1. EL PROYECTO DE BASES SOBRE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES, COMPOSICIÓN Y FORMA DE ELECCIÓN DE LOS ÓRGANOS DE LAS INSTITUCIONES FORALES

a) *Texto inicial*

El primer lugar en el que encontramos alguna referencia a la cuestión que nos ocupa es el «Proyecto de bases sobre distribución

de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las instituciones forales» (1), y, en concreto, su Título III. Esas fueron las «bases» que remitió la Diputación Foral al Parlamento de Navarra. Las enmiendas al proyecto se presentaron en abril de 1980, y se debatieron a partir de septiembre de ese mismo año en el Parlamento Foral.

El texto del Título III decía así:

«1. El presidente de la Diputación Provincial será designado de entre sus miembros por el Parlamento Foral, y nombrado por el Rey. (...).

4. La designación por el Parlamento Foral del presidente de la Diputación se realizará en plazo de sesenta días a partir de la constitución, y requerirá mayoría absoluta. Si ningún candidato obtuviese dicha mayoría en el plazo señalado anteriormente, se procederá a la disolución del Parlamento Foral y a la convocatoria de nuevas elecciones, que deberán celebrarse en el plazo de dos meses, de acuerdo con lo que establezca una ley foral.»

b) *Enmiendas*

Se presentaron varias enmiendas (2) que afectaban al apartado 4 del Título III. La número 141, del diputado Mikel Soraurén (Grupo Mixto), defendía la elección de la Diputación por parte del Parlamento, y que los miembros de la Diputación, por cooptación, designasen un presidente y un vicepresidente, por mayoría absoluta en primera votación o simple en la segunda.

Herri Batasuna presentó otra enmienda (la núm. 142), que disponía un sistema de elección de la Diputación Foral por parte del Parlamento, en listas bloqueadas y cerradas donde constasen los nombres de once parlamentarios electos que aspirasen al puesto de diputados. El presidente sería el que figurara en primer lugar, y sería necesaria la mayoría absoluta en primera votación o la simple en segunda o siguientes.

Por su parte, los socialistas proponían, en la enmienda número 155, la reducción del plazo (a 30 días), y añadían la posibilidad, con respecto a lo previsto en el proyecto, de que el presidente se pudiera elegir por mayoría simple a partir de la segunda votación.

(1) *Boletín Oficial del Parlamento Foral de Navarra*, 18 de marzo de 1980, núm. 3.

(2) *Boletín Oficial del Parlamento Foral de Navarra*, 10 de abril de 1980, núm. 10.

c) *Debate*

Las enmiendas número 141 y 142, de Sorauren y de HB, no se debatieron, debido a la inasistencia de los enmendantes a las reuniones: la detención por aquellas fechas del parlamentario de HB Urbiola, vicepresidente del Parlamento, provocó este gesto de protesta en algunos grupos parlamentarios.

Las restantes enmiendas que afectaban a la elección del presidente fueron retiradas, al incluir una enmienda «in voce», que remitía la regulación del sistema de elección a una ley: «la elección se realizará en la forma que determine una ley foral» (3). Esta modificación fue aprobada sin problemas. Lo único que se mantuvo, en la Base decimosexta, era que el presidente debería elegirse por el Parlamento, de entre sus miembros. La remisión o no a una Ley Foral, como podremos comprobar a lo largo de estas páginas, es una cuestión clave desde el punto de vista jurídico, y, sin embargo, no se debatió suficientemente en el Parlamento.

No obstante lo anterior, sí se fijó un sistema de elección, al menos provisional, en la Base Transitoria Segunda del Proyecto. El apartado 6 de esta Base dispone que resultará elegido presidente el que obtenga el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento Foral, de entre los candidatos propuestos por, al menos, quince parlamentarios (4). Si no se obtiene ese respaldo, a continuación se abre nuevo plazo de presentación de candidaturas y de nuevo se exige mayoría absoluta. De no lograrse, se pasa a una tercera votación, en la que sólo pueden ser candidatos los dos más votados en la segunda. En esta tercera votación, resultará elegido el que más votos haya obtenido. Por tanto, se modificaba el planteamiento inicial de la Diputación, que preveía convocatoria de nuevas elecciones, y se optaba por un sistema parecido al que luego se iba a establecer en la Ley del Gobierno del País Vasco (5).

(3) *Diario de Sesiones del Parlamento Foral*, 6 de octubre de 1980, núm. 28.

(4) La iniciativa de la presentación del candidato a presidente por parte de los Grupos Parlamentarios se contempla también en los Estatutos de Autonomía de otras Comunidades: País Vasco, Asturias, Extremadura, Valencia y Murcia. Sobre esta posibilidad, cfr. REVENGA SÁNCHEZ, M.: «Notas sobre el procedimiento de designación del presidente del Órgano colegiado ejecutivo en las Comunidades Autónomas», *Revista Vasca de Administración Pública*, 14, enero-abril 1986, pág. 98.

(5) Ley 7/81, de 30 de junio, del Gobierno del País Vasco.

En los debates sobre la redacción de esta Base Transitoria Segunda se planteó, como problema de fondo, la conveniencia o no de disolver la Cámara: en el Proyecto estaba prevista, pero se rechazó. El procedimiento finalmente dispuesto evitaba tener que recurrir a ese instrumento, pues siempre habría un candidato con más votos que los demás. En el debate en la Comisión de Régimen Foral todos huían de la posibilidad de una disolución del Parlamento que precediese a una convocatoria de nuevas elecciones, primando la necesidad de un gobierno inmediato sobre la incertidumbre de una nueva consulta. La disolución aportaría inestabilidad, y sería una solución mala y onerosa. Además, resultaba muy poco probable un cambio sustancial en el sentido del voto (6). Estos argumentos se reiteraron durante el debate en Pleno. Unas elecciones «nada resolverían» y supondrían un «trastorno a la población» (7).

Alguna intervención se refirió también a otros aspectos relacionados con nuestro estudio. Así, el representante socialista defendía la exigencia de que el candidato fuese miembro del Parlamento. Y el portavoz de la UCD hacía hincapié en la necesidad de requerir mayoría absoluta. Por último, el representante de la agrupación abertzale «Amaiur», en una intervención muy conflictiva, por una alusión a la lucha terrorista, criticó la necesidad de que fuesen 15 los parlamenta-

(6) Astráin, de la UCD, fundamentaba su apoyo en la necesidad de «un mecanismo que permita, con las garantías suficientes, un gobierno inmediato, sin necesidad de llegar a nuevas elecciones». Lora, del Grupo socialista, argumentaba, en contra de la posibilidad de disolución automática a los dos meses, que el hecho de que «a los dos meses pudiera haber otras elecciones nos parecía que no podía aportar un cambio sustancial en el sentido de voto», y afirmaba que «presuponía una inestabilidad muy poco deseable». Sobre la posibilidad de nuevas elecciones a los sesenta días, también Gómara (UPN) decía que le parecía una «solución mala y excesivamente onerosa». Cfr. *Diario de Sesiones del Parlamento Foral*, 6 de octubre de 1980, núm. 28.

(7) Astráin, por la UCD, hacía hincapié en la necesidad de requerir mayoría absoluta, para que el presidente tenga su apoyo sólido en la Cámara, y, en caso de no obtenerla, «se abre un período para potenciar acuerdos parlamentarios que den la mayoría a una de las personas o de los candidatos que se presenten». Gómara (UPN) insistía en la poca oportunidad de una nueva convocatoria de elecciones, que «produciría un trastorno a la población». Dijo también que «aunque un presidente salga con una mayoría relativa —en referencia a la tercera votación posible—, esto no quiere decir que los demás grupos se oponen a que sea presidente de la Diputación. Podrán no apoyarle, (...) pero tampoco lo rechazan». Zufía opinaba también que unas nuevas elecciones «nada resolverían». Cfr. *Diario de Sesiones del Parlamento Foral*, 1 de octubre de 1981, núm. 12, que recoge la Sesión plenaria, núm. 19, celebrada el 13 de noviembre de 1980.

rios necesarios para proponer un candidato, y propuso que se exigiesen los mismos parlamentarios que para formar Grupo (8).

En general, los argumentos que se ofrecieron en el debate no son jurídicamente relevantes, puesto que, además, todos los intervinientes dejaban claro que se trataba de una solución transitoria. Sus discursos venían dictados por intereses políticos, aunque nos servirán más adelante para comentar y analizar la redacción definitiva del artículo 29 del Amejoramiento.

d) *Texto definitivo* (9)

Dentro del Dictamen aprobado por la Comisión de Régimen Foral en relación con el «Proyecto de Bases sobre distribución de funciones, composición y forma de elección de los Organos de las Instituciones Forales», la Base Decimosexta y la Transitoria Segunda quedaron así redactadas:

«Base Decimosexta. El presidente de la Diputación Foral será elegido por el Parlamento Foral de entre sus miembros y nombrado por el Rey. La elección se realizará en la forma que determine una ley foral.»

«Base Transitoria Segunda. En tanto no entre en vigor la ley foral institucional a la que se refiere la base Decimosexta, la elección de presidente de la Diputación Foral se realizará conforme a las siguientes normas:

1. Dentro de los ocho días siguientes a la proclamación de los resultados de las elecciones al Parlamento Foral, se celebrará, conforme a las normas establecidas al efecto, la sesión constitutiva del mismo.

2. Dentro de los cinco días siguientes a la constitución del Parlamento Foral, los parlamentarios electos podrán presentar candidatu-

(8) Lora, del Grupo socialista, aludía a la necesidad de que el candidato fuese necesariamente parlamentario: «difícilmente una persona ajena al Parlamento puede tener ese rodaje, y esa figura política que pueda suscitar adhesiones». La intervención de «Amaiur» corrió a cargo del parlamentario señor Antoñana. Cfr. *Diario de Sesiones del Parlamento Foral*, 6 de octubre de 1980, núm. 28.

(9) *Boletín Oficial del Parlamento Foral de Navarra*, 30 de octubre de 1980, núm. 31; y 27 de noviembre de 1980, núm. 35.

ras a la Presidencia de la Diputación Foral. Las candidaturas deberán ser presentadas, como mínimo, por quince parlamentarios, mediante escrito dirigido a la Mesa del Parlamento Foral.

3. Concluido el plazo señalado en el apartado anterior, la Mesa del Parlamento Foral efectuará inmediatamente la proclamación de candidatos y convocará, con tres días de antelación, al Pleno de la Cámara para la elección del Presidente de la Diputación Foral.

4. La elección se iniciará con la lectura de los candidatos proclamados. Seguidamente, se procederá a la votación nominal y secreta, mediante papeletas en las que sólo podrá escribirse el nombre de uno de los candidatos proclamados. Será igualmente válido el voto en blanco. Los restantes votos serán nulos.

5. Concluida la votación, se efectuará el escrutinio y el presidente dará cuenta a la Cámara del resultado.

6. Resultará elegido presidente de la Diputación Foral el candidato que obtenga el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento Foral.

7. De no obtenerse la mayoría absoluta, se abrirá un plazo de dos días para la presentación de candidaturas a la Presidencia de la Diputación Foral. Concluido el plazo de presentación de candidaturas, se estará a lo dispuesto en los apartados 3, 4, 5 y 6.

8. De no obtenerse tampoco la mayoría absoluta, se celebrará una nueva sesión, que se iniciará setenta y dos horas después de la anterior, al objeto de proceder a una tercera votación. En esta tercera votación sólo podrán ser candidatos, como máximo, los dos parlamentarios que en la segunda votación hubiesen obtenido los dos mayores números de votos. A estos efectos, los empates se dirimirán en favor de los candidatos cuyas respectivas listas hubiesen obtenido un mayor número de votos en las elecciones al Parlamento Foral.

9. En la tercera votación, que se realizará conforme a lo establecido en los apartados 4 y 5, resultará elegido presidente de la Diputación Foral el candidato que obtenga el mayor número de votos. En caso de empate, se estará a lo dispuesto en el apartado anterior (...).»

Las notas características fundamentales de esta disposición son, en consecuencia, las siguientes:

a) La candidatura a la presidencia puede ser múltiple. Se exige, en un primer procedimiento, mayoría absoluta; si no se logra, se inicia

un nuevo procedimiento, en el que se vuelve a exigir mayoría absoluta en primera votación, y se entiende suficiente la simple en la segunda, ya que sólo llegarán a esta votación los dos candidatos más votados, y es bastante con que uno consiga más votos que el otro. Con estos elementos, se pretende asegurar la elección de un candidato entre varios alternativos, evitando el rechazo directo de ninguno de ellos. De esta manera, no haría falta el recurso a la disolución automática.

b) Los legitimados para presentar candidatos son los propios parlamentarios, en número mínimo de quince. Hemos de llamar la atención sobre esta cuestión, puesto que el papel del presidente del Parlamento no sería relevante: su función es la de mero transmisor de una propuesta, pero no puede, como en la actualidad, disponer qué candidato presenta o no ante el Parlamento para someterse a su confianza (10).

c) No parece previsto ningún tipo de exposición de programa de gobierno ni debate sobre el mismo: se dispone directamente el paso a votación tras la proclamación de los candidatos. Nos parece un error, puesto que mal pueden los parlamentarios otorgar su confianza a un candidato si no conocen cuáles son sus propuestas: en todo caso, le apoyarían sus propios compañeros de Grupo parlamentario. Pero se debería intentar y facilitar un acuerdo más amplio. Una decisión responsable tendrá que llegar tras la exposición de un programa y el correspondiente debate sobre los elementos que lo configuran.

Este sistema no garantiza la formación de gobiernos estables, puesto que los efectos concretos serán muy similares al nombramiento como presidente del que propongan la lista más votada. De hecho, se nombra al más votado entre los dos candidatos que lleguen a la tercera votación. Esto significa que podrían salir elegidos solamente

(10) En el caso de la Ley de Gobierno del País Vasco, que como hemos dicho, prevé un sistema de elección parecido, se rechazó la posibilidad de que fuese el presidente del Parlamento quien propusiera el candidato, después de una ronda de consultas. El motivo fue el convencimiento de que «el presidente del Parlamento debe ser ajeno al proceso de designación por estar vinculado disciplinariamente a un grupo político en cuyas listas ha sido elegido. (...) La razón de desestimar la intervención privilegiada del presidente del Parlamento fue fundamentalmente la de atribuir todo el protagonismo institucional del proceso al Parlamento en cuanto tal». Cfr. PORRES AZKONA, J.: «La posición institucional del Lehendakari», en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*. IVAP, Oñati, 1983, tomo II, pág. 945.

con los votos de su Grupo parlamentario, aunque pueda ser posible que alguno de los otros Grupos le apoye, si no han conseguido el respaldo suficiente para su candidato particular. Salvo este último supuesto, que no es muy probable, puede ocurrir que el Gobierno tenga un respaldo mínimo en la Cámara, y que se encuentre con votaciones concretas en las que toda la oposición vote en contra. Podría llegarse a una situación de bloqueo e inestabilidad, en la cual un Gobierno que no puede aprobar sus leyes se ve obligado a gestionar las leyes que le aprueba la oposición (11).

2. LA NEGOCIACIÓN ENTRE LA DIPUTACIÓN FORAL Y EL GOBIERNO CENTRAL SOBRE LAS BASES DE REINTEGRACIÓN FORAL Y AMEJORAMIENTO DEL RÉGIMEN FORAL

a) *Texto inicial acordado por la Comisión negociadora*

Una vez elaboradas las Bases por el Parlamento Foral, se constituyó la Comisión negociadora entre el Gobierno Central y la Diputación Foral de Navarra (12). A partir del texto aprobado por el Parlamento Foral, en la Comisión se hicieron algunas modificaciones. Así, en un primer texto, lo único que se regulaba sobre la elección del presidente, dentro del Título I –sobre Instituciones Forales de Navarra–, en su Capítulo III, artículo 16.1, era lo siguiente: «El Presidente de la Diputación Foral será elegido por el Parlamento Foral y nombrado por el Rey. La elección se regulará por una Ley Foral».

(11) PORRES AZKONA, J.: «La posición institucional del Lehendakari», en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, op. cit., pág. 960.

(12) La Disposición Adicional Primera de nuestra Norma Suprema dice que «La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales». Ante la necesidad de actualizar el Fuero de Navarra, se abre el proceso con el Real Decreto Paccionado de 26 de enero de 1979, en cuyo artículo 5 se disponía que «La Diputación Foral deberá someter a la aprobación del Parlamento Foral una propuesta de distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las instituciones forales. El texto que sobre la citada propuesta resulte definitivamente aprobado por el Parlamento Foral, será negociado, en su caso, con el Gobierno por la Diputación Foral para pactar el correspondiente acuerdo». Una vez que el Parlamento Foral aprobó las «Bases para la Reintegración Foral y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra» y las «Bases sobre distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las instituciones forales», procedía comenzar las conversaciones con el Gobierno central, en el marco de la Comisión negociadora constituida a tal efecto. Estas conversaciones se iniciaron el 19 de diciembre de 1980 y terminaron el 8 de marzo de 1982.

Es decir, que se mantenía la remisión a una Ley Foral, pero no se decía nada sobre si el candidato debía ser o no parlamentario. Urralburu (PSOE), miembro de la Comisión de Navarra en la negociación, aclaró en una sesión informativa a la Comisión del Régimen Foral del Parlamento por qué se hizo esta modificación. Según este parlamentario, con el nuevo texto se conseguía una mayor libertad del Parlamento Foral a la hora de establecer o no requisitos exigibles para ser presidente, que podrían ser regulados por Ley Foral, sin necesidad de negociarlos con el Gobierno central (13).

Jurídicamente, esta argumentación no era muy sólida, y de hecho fue criticada. Se trata de un posible conflicto entre una ley ordinaria de una Comunidad Foral y una ley orgánica, que, además, en este supuesto, es similar a las de aprobación de los Estatutos de Autonomía. Está claro que la Ley Foral no puede contener disposiciones contradictorias con el Amejoramiento, jerárquicamente superior. Pues bien, la apreciación de Urralburu es, cuando menos, «inexacta, por cuanto a la Ley foral –tal como previene el artículo 30– se reservaba la regulación de las funciones del presidente, pero no de sus condiciones personales». Por tanto, no existiría la posibilidad de exigir requisitos en la Ley no previstos en el Amejoramiento, como puede ser el de la condición de miembro del Parlamento. Esto es así por aplicación no sólo del principio de jerarquía normativa, sino también por el de competencia (14).

El de jerarquía normativa, porque las leyes de una Comunidad autónoma están subordinadas al respectivo Estatuto de Autonomía y

(13) «Hemos entendido –decía Urralburu– que las condiciones que deba tener el presidente de la Diputación Foral no son imprescindibles de pactar con el Estado, en el supuesto, además, de que se prevé que va a haber una Ley Foral; y que, en este sentido, nos parecía que era atarse demasiado a una negociación con el Estado en una materia que podía ser reservada a una decisión del propio parlamento Foral, que en su Ley pondrá o no la condición de ser parlamentario para ser elegido presidente de la Diputación. (...) Lo que se ha hecho es avanzar en el sentido de recuperar un principio para la regulación exclusiva de Navarra». Cfr. *Diario de Sesiones del Parlamento Foral*, año II, núm. 35, Sesión de Comisión de Régimen Foral del 4 de mayo de 1981.

(14) DEL BURGO TAJADURA, J. I.: «Las instituciones forales de Navarra (Comentario a los artículos 10 al 38 del Amejoramiento del fuero)», en *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*. Dirigido por SEBASTIÁN MARTÍN RETORTILLO, Civitas, Madrid, 1992, pág. 382. Recientemente –cuando estaba en prensa este artículo–, el mismo autor ha publicado un nuevo libro (DEL BURGO, J. J.: *Curso de Derecho Foral Público de Navarra*, Aranzadi, Pamplona, 1996, vid. en concreto las págs. 397-419), en el que se recogen las principales ideas de su trabajo anterior, que es el que citamos en nuestro artículo.

a la Constitución. El Amejoramiento, en cuanto norma de cabecera común del ordenamiento foral, es jerárquicamente superior a las leyes forales. Sólo desde este punto de vista se aplicaría tal principio. En cuanto que ley orgánica, no puede aplicarse, puesto que este tipo de leyes no guardan relación de jerarquía con las leyes ordinarias, ya sean centrales o autonómicas (15).

El principio de competencia puede aplicarse en el sentido de que el Amejoramiento, en cuanto ley cuya aprobación está reservada al Congreso de los Diputados, no puede interferirse con una norma aprobada por un órgano diferente, como es el Parlamento Foral. El principio de competencia «determina la creación de un ámbito competencial inmune cuya vulneración por la norma de otro subsistema o por un ente u órgano distinto al específicamente competente, determina la nulidad de ésta precisamente por falta de competencias para ello» (16).

Por último, en cuanto ley orgánica, el Amejoramiento no puede ser modificado por ninguna ley ordinaria, pero no por aplicación del principio de jerarquía o de competencia, sino por el de procedimiento (17): para aprobar una ley orgánica se requiere un procedimiento especial, diferente al de las leyes ordinarias (18). Pero puede ser el mismo órgano quien aprueba unas y otras (Congreso de los Diputados), y por tanto no puede aplicarse en este sentido el principio de

(15) Balaguer afirma que «el principio de jerarquía no es aplicable en ningún supuesto a las relaciones entre ley orgánica y ley ordinaria». Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F.: *Las fuentes del Derecho*, tomo I, Tecnos, Madrid, 1991, pág. 151, nota 31. Cfr. también SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Principios de Derecho Administrativo*, Ceura, Madrid, 1992, pág. 217.

(16) SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Ceura, Madrid, 1988, págs. 319 y 320.

(17) Torres del Moral utilizó inicialmente el término «principio de disjunción», pero luego, adopta la terminología de Santamaría, aunque con alguna matización que nos parece que aclara el sentido de la expresión, puesto que se refiere a este principio como el de «especialidad de procedimiento». Cfr. TORRES DEL MORAL, A.: *Principios de Derecho Constitucional Español*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1992, tomo I, pág. 174.

(18) Así puede deducirse, en parte, de lo manifestado por el Tribunal Constitucional: «las leyes orgánicas y ordinarias no se sitúan, propiamente, en distintos planos jerárquicos (...), las primeras quedan constitucionalmente informadas por un principio de especialidad, de tal modo que no podrán extender su normación más allá del ámbito que en cada caso le haya sido reservado». Cfr. STC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 3.

competencia (19), que se basa en la técnica subjetiva de diversificación de las normas (20).

En definitiva, si en el texto de Amejoramiento no se incluía el requisito de que el candidato a presidente fuese miembro del Parlamento, no podía tampoco exigirse en la Ley Foral, y la supuesta libertad de decisión de la Comunidad Foral de Navarra no existiría, puesto que no habría posibilidad de elegir.

b) *Texto finalmente aprobado*

En lo que se refiere a lo expuesto en el apartado anterior, no se produjo ninguna modificación en el curso de las negociaciones. Pero

(19) «No cabría hablar de competencia cuando la pluralidad de fuentes se debe a simples especialidades procedimentales dentro de un mismo órgano» (Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F.: *Las fuentes del Derecho*, tomo I, Tecnos, Madrid, 1991, pág. 149).

(20) Larumbe y Del Burgo le respalda en este punto— se basa en el principio de competencia para explicar que una ley ordinaria, tanto si es estatal como de una Comunidad Autónoma, no puede derogar ni modificar lo dispuesto por una Ley orgánica (Cfr. LARUMBE BIURRUN, P.: «Problemas interpretativos sobre la regulación del candidato a presidente de la Diputación Foral de Navarra», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. II, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Secretaría General, Madrid, 1985, págs. 916-918). Nos parece inadecuada esta argumentación. El principio que fundamenta las relaciones especiales entre leyes ordinarias y leyes orgánicas no es el de competencia, porque éste se basa en el «distinto origen subjetivo de las normas en los diferentes entes públicos y órganos que integran el Estado global». Es evidente que las leyes ordinarias y las orgánicas pueden surgir de un mismo órgano, como son las Cortes Generales. Lo que las distingue es el procedimiento de elaboración y aprobación, que da lugar a la formulación del «principio de procedimiento», como sostiene Santamaría Pastor (Cfr. SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Ceura, Madrid, 1988, págs. 318-323; *Principios de Derecho Administrativo*, op. cit., págs. 122-127). Sólo cabría aplicar el principio de competencia en el sentido en que lo hacemos en el texto, es decir, teniendo en cuenta los órganos de los que emanan los dos normas en conflicto. Como en este caso, son órganos diferentes, con competencias diferentes, podríamos aludir a este principio. Balaguer sigue parcialmente las tesis de Santamaría, aunque distingue dos conceptos de principio de competencia: uno en sentido estricto y otro en sentido amplio. Las diferenciaciones procedimentales dentro del mismo órgano se encuadrarían dentro del sentido amplio del principio de competencia, pero Santamaría es partidario de la singularidad de este principio. Balaguer, al menos, lo separa del principio de competencia en sentido estricto. Lo demás es un problema terminológico: hay que ponerse de acuerdo en el nombre que se le da, y ya hemos comentado que quizá el más claro es el de especialidad de procedimiento que utiliza Torres del Moral. Cfr. TORRES DEL MORAL, A.: *Principios de Derecho Constitucional Español*, op. cit., pág. 174; BALAGUER CALLEJÓN, F.: *Las fuentes del Derecho*, tomo I, op. cit., pág. 149 y sigs.

sí hubo cambios en el modo de elección: se suprimió la remisión a Ley Foral, y se reguló, en el propio texto que iba a figurar en el Amejoramiento aprobado, el método de elección del presidente.

Este texto fue presentado a la Comisión de Régimen Foral en su reunión de 8 de febrero de 1982, pero nadie justificó la modificación introducida, ni –sorprendentemente– tampoco se solicitó por parte de los miembros de la Comisión ningún tipo de explicaciones. Por tanto, no tenemos ninguna constancia escrita del porqué de esta importante novedad que terminó figurando en el texto definitivo del Amejoramiento.

Quizá fuera la influencia de otros Estatutos de Autonomía, quizá el peso de los acuerdos autonómicos entre el Gobierno de la UCD y el PSOE, que cristalizaron posteriormente en la célebre y polémica LOAPA (21), pero lo cierto es que todo lo que podemos hacer son simples cábalas. En cualquier caso, llama la atención el cambio, puesto que, al parecer, los negociadores por parte del Gobierno central no plantearon dificultades (22), y, en consecuencia, la modificación se planteó por parte de los navarros. Si ya se había dispuesto un sistema, aunque fuese provisional, y se partía de la ya comentada idea que uno de los negociadores (Urralburu) había expuesto –que

(21) DEL BURGO, J. I.: «Las instituciones forales de Navarra (Comentario a los artículos 10 al 38 del Amejoramiento del fuero)», en *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, op. cit., pág. 394. También hizo alusión a esta influencia el parlamentario señor Bandrés (Euskadiko Ezquerria), en el debate de aprobación de la Ley Orgánica del Amejoramiento. Cfr. *Diario del Congreso de los Diputados*, año 1982, núm. 255, pág. 14859.

(22) Uno de los negociadores por parte del Gobierno central, José Luis Gómez-Dégano, afirmaba, en un coloquio con motivo de los diez años del Amejoramiento, que el problema de la designación del presidente del Gobierno se discutió ampliamente. «Le dimos varias vueltas; hubo varias fórmulas. Me acuerdo de que uno de los textos que barajamos fue que, en caso de empate y tras sucesivas e infructuosas votaciones, se decidiera por el miembro de mayor edad, por ejemplo, y, al final un tema respecto al cual los negociadores del Estado éramos bastante neutrales, porque pensábamos que incidía en la ordenación interna específica y propia de Navarra, y después de darle muchas vueltas, recogimos lo que allí llamamos en términos coloquiales la «fórmula andaluza», o sea, copiamos la fórmula que está regulada en el Estatuto de Autonomía de Andalucía. Llevó tiempo, como digo; fue una de las cosas que demoró la discusión, pero finalmente se aceptó la que mantenía la tesis sostenida por los negociadores navarros» (Cfr. «El Amejoramiento visto por sus negociadores», Mesa Redonda, en AA.VV., *Diez años del Amejoramiento del Fuero (1982-1992). El Estado de las Autonomías y Navarra*, Parlamento de Navarra, Pamplona, 1994, pág. 52).

Navarra tuviera libertad para regular esta cuestión-, no se entiende el cambio de criterio.

El texto definitivo fue aprobado por el Parlamento Foral en sesión plenaria, el 15 de marzo de 1982, sin que tampoco se hiciera ninguna referencia en el debate del artículo 29 actual (23). Posteriormente se aprobó, según el procedimiento de lectura única, en el Congreso de los Diputados (sesión plenaria del 30 de junio de 1982) (24) y en el Senado (sesión plenaria del 26 de julio de 1982) (25).

El artículo 29 quedó finalmente redactado así:

«1. El presidente de la Diputación Foral será elegido por el Parlamento y nombrado por el Rey.

2. El presidente del Parlamento, previa consulta con los portavoces designados por los Partidos o Grupos políticos con representación parlamentaria, propondrá un candidato a presidente de la Diputación Foral.

3. El candidato presentará su programa al Parlamento. Para ser elegido, el candidato deberá, en primera votación, obtener mayoría absoluta. De no obtenerla, se procederá a una nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviera mayoría absoluta o simple en las sucesivas votaciones. Caso de no conseguirse tales mayorías, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista anteriormente. Si, transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación, ningún candidato hubiera obtenido la mayoría simple, será designado presidente de la Diputación Foral el candidato del Partido que tenga mayor número de escaños.»

Cómo se llegó a concretar esta redacción es algo que no sabemos. La forma como se llevaron a cabo las negociaciones fue calificada de secreta en los debates parlamentarios (26), y, desde luego, en algunos

(23) *Diario de Sesiones del Parlamento Foral*, año III, núm. 28, 1 de abril de 1982.

(24) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, año 1982, núm. 255, págs. 14850-14870.

(25) *Diario de Sesiones del Senado*, año 1982, núm. 168.

(26) Intervención del diputado Marcos Vizcaya (PNV): «Para nosotros, el Fuero no es una negociación secreta como ha sido ésta contraviniendo el mandato del Parlamento Foral». Cfr. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, año 1982, núm. 225, pág. 14855.

puntos, cerca estuvo de ser calificada así. El profesor Solé Tura, diputado del Grupo Comunista entonces, fue el único que anunció los riesgos que se corrían aprobando el artículo 29 tal como se presentaba a la Cámara. Mostró su disconformidad, pero como el procedimiento de aprobación era de lectura única, su Grupo prefirió respaldar la aprobación de la Ley (27).

Los hechos posteriores han confirmado lo anunciado en el debate. El sistema plasmado en el texto definitivo se ha revelado como ineficaz, o, al menos, no como el mejor de los posibles, y por este motivo se ha venido planteando la reforma que ahora, al parecer, tenemos en puertas.

3. PROBLEMÁTICA SUSCITADA POR LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 29 DEL AMEJORAMIENTO DEL FUERO

a) *Problemas terminológicos*

La redacción del artículo 29 provocó diversos problemas a la hora de su aplicación. Nos interesan, fundamentalmente, dos de ellos: la utilización del término «partido», para la designación automática de presidente; y el significado del término «candidato».

En cuanto al primero de los problemas, se dice en el artículo 29 que «será designado presidente de la Diputación Foral el candidato del Partido que tenga mayor número de escaños». El hecho de que se limite a los partidos —excluyendo fórmulas como las coaliciones, agru-

(27) «En el proyecto que se somete a discusión ahora hay cosas que no nos gustan (...). Por ejemplo, en el artículo 29 se introduce el mecanismo —que también se ha introducido ya en algún Estatuto de Autonomía, como en el caso del de Andalucía, pero que es enormemente discutible— de que pueda existir un presidente minoritario del Parlamento foral. Es decir, no existe el mecanismo de que si transcurridos los dos meses no se alcanza la mayoría necesaria para designar al presidente se disuelven las Cortes, sino que es nombrado presidente el primero de la lista más votada, con lo cual abrimos la vía a un presidente minoritario, presidente minoritario que queda fuertemente protegido luego por la moción de censura constructiva, con lo cual nos encontramos ante un sistema en virtud del cual puede existir, efectivamente, un presidente minoritario que, al mismo tiempo, queda artificialmente protegido contra posibles mayorías alternativas». Cfr. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, año 1982, núm. 255, pág. 14868. Todos los problemas que han venido después estaban anticipados en esta intervención. Sin embargo, nadie quiso verlo entonces.

paciones de electos, etc.— la posibilidad de que un candidato acceda a la presidencia resulta, cuando menos, sorprendente, y antidemocrática. Como bien dice DEL BURGO, y en parte también GARCÍA DE ENTERRÍA (28), si atendemos a las demás normas electorales aplicables, no tiene sentido esa restricción, puesto que no la encontramos en ninguna otra norma. Por un lado, en el artículo 44 de la LOREG se habla de partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores. Esas mismas posibilidades se recogen en la Ley Foral 16/86, de 17 de noviembre, reguladora de las elecciones al Parlamento de Navarra, en su artículo 15.1. El propio Amejoramiento, en el artículo 29, cuando habla de las consultas previas a la propuesta de candidato no dice sólo Partidos, sino también Grupos políticos. En consecuencia, lo que se dispone con respecto a la designación automática no tiene relación lógica con otras disposiciones similares.

El problema está ya planteado ante el Tribunal Constitucional, pero todavía no ha sido resuelto. Se planteó ante el Alto Tribunal con motivo de la aprobación por el Parlamento de Navarra de la Ley Foral 9/91, de 16 de marzo (29). Esa ley modificaba el artículo 20.8 de la Ley Foral 23/83, de 11 de abril, ampliando las posibilidades de procedencia de los candidatos no sólo a los partidos, sino a las federaciones de partidos y agrupaciones o coaliciones electorales. El presidente del Gobierno de la nación interpuso recurso de inconstitucionalidad, pero el Tribunal Constitucional todavía no se ha pronunciado, aunque sí suspendió la vigencia de la Ley Foral mediante providencia de 27 de abril de 1991. Esta suspensión ha sido levantada por el Auto del Tribunal Constitucional 266/91, de 17 de septiembre (30).

(28) Dictamen de García de Enterría citado por DEL BURGO, en «Las instituciones forales de Navarra (Comentario a los artículos 10 al 38 del Amejoramiento del Fuero)», en *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, op. cit., pág. 384. Según se cita en dicha obra, García de Enterría entiende que debería aceptarse que se presenten unidos en federación o coalición los partidos antes de las elecciones, pero no después, al aludir a la referencia que el artículo 20.8 de la Ley de Gobierno hace a la «lista» más votada (cfr. *Ibid.*, pág. 391-392).

(29) *Boletín Oficial de Navarra*, núm. 37, de 25 de marzo de 1991. La proposición de ley salió de las filas del Grupo Popular en el Parlamento de Navarra.

(30) «Tiene por tanto razón el representante del Parlamento de Navarra cuando señala la inexistencia de perjuicio alguno que pudiera fundar el mantenimiento de la suspensión, en contra del principio de presunción de constitucionalidad de las normas, teniendo en cuenta además que en la LORAFNA no se prevé la posibilidad de disolución anticipada de la Asamblea legislativa, por lo que, salvo que se produzcan modificaciones normativas de rango suficiente en ese sentido, la alegada diferencia

En espera de lo que resuelva el Alto Tribunal, pensamos que no tiene sentido esa restricción a los partidos que se incluye en el artículo 29. Pero, por otro lado, ya hemos señalado que una Ley Foral ordinaria no puede modificar lo dispuesto en el Amejoramiento, norma cabecera común del ordenamiento foral. Interpretar extensivamente el término «partidos», aunque se ajuste a las reglas democráticas, no respeta ni el principio de jerarquía normativa ni el de competencia, porque lo que no dice el Amejoramiento no puede decirlo tampoco ninguna ley ordinaria (31). La solución jurídica correcta, en nuestra opinión, es modificar el propio Amejoramiento en este punto.

Por lo que se refiere al término candidato, suscitó muchos problemas en la primera elección, en 1983, puesto que estaba en duda si necesitaba haber sido votado o no por la Cámara para aplicarse el procedimiento automático. El presidente del Parlamento entendió que, al no haber recibido la propuesta más que de un candidato, el único que se sometió posteriormente al voto de la Cámara, sólo a él podía designarle como candidato del partido más votado. Los demás, al no haberse ni siquiera presentado ante el presidente de la Cámara, ya no podían adquirir posteriormente la condición de candidato. Por el peculiar sistema de elección, podría ocurrir, entonces, que un candidato rechazado fuese nombrado presidente del Gobierno, por ser el candidato del Partido más votado, siempre que no hubiese otro candidato que obtuviera la mayoría absoluta o simple en alguna de las votaciones.

El Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre este asunto, en la Sentencia 16/84, de 6 de febrero. Por un lado, el Tribunal considera que «aceptar que la propuesta del presidente del Parlamento pueda realizarse en favor de un candidato que no haya dado oportunidad alguna a la Asamblea de pronunciarse sobre un

de criterios entre la LORAFNA y la Ley 9/91 no provocaría efecto práctico alguno hasta, eventualmente, la celebración de las próximas elecciones autonómicas, en mayo de 1995». Cfr. ATC 266/91, de 17 de septiembre. De lo expuesto se deduce que, en las elecciones de mayo de 1995, momento en el cual el Tribunal Constitucional todavía no se había pronunciado sobre el fondo de la cuestión, hubiera sido posible que una coalición de partidos respaldase a alguno de los candidatos, en igualdad de condiciones con un partido político.

(31) En el debate sobre la Ley Foral 9/91, el Grupo socialista se opuso a la aprobación de esta ley, con argumentos, entre otros, parecidos a los que aquí exponemos. Cfr. Intervención del señor Asiain Ayala. *Diario de Sesiones del Parlamento Foral*, II Legislatura, 14 de marzo de 1991, núm. 75, pág. 14.

programa resultaría así un fraude a la voluntad de la ley» (32). Más adelante señala que «la propuesta del presidente del Parlamento ha de versar sobre un candidato que haya sido presentado formalmente al presidente del Parlamento por un grupo político representado en la Asamblea, para ser propuesto como candidato a la elección por ésta, y ello independientemente de que el presidente haya decidido o no llevar a cabo tal propuesta a la Cámara, al no concederse, como dijimos, a su intervención, un papel determinante, sino meramente instrumental» (33).

Existen algunas discrepancias a la hora de interpretar la doctrina de nuestro Alto Tribunal. Algunos autores, basándose en la primera cita reseñada, creen que el candidato debe exponer su programa ante el Parlamento (34). Consideran que la Sentencia trata de evitar que se designe automáticamente a alguien sin haber expuesto su programa, solicitado la confianza y sometido al voto de la Cámara (35).

Sin embargo, otro sector doctrinal encuentra una interpretación diferente a la Sentencia del Tribunal Constitucional, y opinan que, para ser considerado candidato, no es necesario que la persona propuesta llegue a exponer su programa, sometiéndose posteriormente a la votación, sino que basta su ofrecimiento al presidente del Parlamento. Mientras éste plantee sucesivas propuestas de candidatos, no tiene por qué presentar el planteado por el partido más votado (36).

En nuestra opinión, nos parece más ajustada al texto de la Sentencia la segunda postura, puesto que el Tribunal Constitucional dice, textualmente, que «la propuesta ha de versar sobre un candidato que

(32) STC 16/84, de 6 de febrero, FJ 8.

(33) STC 16/84, de 6 de febrero, FJ 9.

(34) LARUMBE BIURRUN, P.: «Problemas interpretativos sobre la regulación del candidato a presidente de la Diputación Foral de Navarra», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. II, *op. cit.*, pág. 937.

(35) REVENGA SÁNCHEZ, M.: «Notas sobre el procedimiento de designación del presidente del Órgano colegiado ejecutivo en las Comunidades Autónomas», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 14, enero-abril 1986, pág. 97.

(36) DEL BURGO J. I.: «Las instituciones forales de Navarra (Comentario a los artículos 10 al 38 del Amejoramiento del Fuero)», en *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, *op. cit.*, pág. 388. PULIDO QUECEDO, M.: «Comentario al artículo 29», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra* (COORD. SANTAMARÍA PASTOR), Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, págs. 288-289.

haya sido presentado formalmente al presidente del Parlamento por un grupo político representado en la Asamblea, para ser propuesto como candidato a la elección por ésta, *y ello independientemente de que el presidente haya decidido o no llevar a cabo tal propuesta a la Cámara, al no concederse a su intervención un papel determinante, sino meramente instrumental*» (37). En consecuencia, parece que no es necesario que, efectivamente, se haya producido en el Parlamento el debate de investidura, siempre que el presidente haya ido proponiendo, libremente, candidatos, hasta agotar los plazos (38).

Lo lógico, no obstante, es proponer candidatos con posibilidades, y, en ese sentido, lo más probable es que entre ellos figure el candidato del partido con más escaños. El presidente de la Cámara debe proponerlo, aunque pueda no hacerlo si hay otros posibles. Lo contrario, aunque factible, sería un intento de fraude al espíritu democrático que debe presidir el proceso de investidura (39).

b) *Problemas derivados del sistema de elección*

Por la fragmentación política que se ha venido dando en el Parlamento de Navarra, desde que se aprobó el Amejoramiento, sólo en el inicio de esta última legislatura se ha elegido al presidente directamente por el Parlamento, puesto que consiguió la mayoría simple de los votos. Hasta ese momento, los presidentes siempre habían sido designados por el procedimiento automático, pues ningún candidato había logrado nunca la mayoría necesaria de los votos en su apoyo. Lo mismo ha vuelto a suceder en septiembre de 1996. La experiencia ha revelado también que existe el riesgo de que los gobiernos formados por esos presidentes resulten débiles, ante la ausencia más o menos habitual de apoyo por parte de otros partidos.

Todo ello ha ido contribuyendo a realzar las voces críticas con el sistema diseñado en el Amejoramiento. Como se recoge también en

(37) STC 16/84, de 6 de febrero, FJ 9 (la cursiva es nuestra).

(38) «La exigencia de que se tramiten varias propuestas adquiere valor esencial», afirma el Consejo de Estado en su informe de 10 de noviembre de 1983 (número 57), sobre la impugnación del acuerdo del presidente del Parlamento proponiendo un candidato al Rey (Cfr. *Recopilación de la Doctrina Legal, Consejo de Estado*, 1983, pág. 149).

(39) PORTERO MOLINA, J. A.: «Comentario al artículo 15», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia* (dir. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L.), Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pág. 189.

la Sentencia del Tribunal Constitucional antes citada (40), la redacción del artículo 29 respondería inicialmente a un principio de racionalización que tendría como último objetivo evitar la inestabilidad en el Gobierno, y las crisis gubernamentales prolongadas. «Se parte de la idea de que la repetición de las elecciones al poco tiempo de celebrar se las anteriores o la posibilidad de hacer caer al Gobierno mediante la moción de censura son situaciones traumáticas para la vida política democrática, que conviene evitar» (41). Recordemos, a este respecto, las citas del debate en el Parlamento Foral más arriba reseñadas.

Muchos vaticinaban para este sistema un supuesto que luego se ha visto confirmado en la práctica: la inestabilidad de un Gobierno que, en muchas ocasiones goza de un apoyo precario, y a cuyo frente se sitúa un candidato que ha sido rechazado por la Cámara en el proceso ordinario de designación de presidente (42). En esta línea, se alerta también sobre los peligros de esta fórmula: «El Amejoramiento de Fuero condena a la mayoría a ser gobernada por la minoría. Se dirá que ello garantiza la estabilidad. Mas en aras de este valor, sin duda deseable, se quebranta la esencia misma del sistema» (43). In-

(40) STC 16/84, de 6 de febrero, FJ 6. Esta Sentencia sería aplicable a los sistemas parlamentarios de las otras dos Comunidades Autónomas que prevén el mismo mecanismo de designación de presidente: Andalucía y Castilla-La Mancha. Cfr. MORALES, J. M. y REVENGA SÁNCHEZ, M.: «Las fuentes del Derecho Parlamentario: la jurisprudencia constitucional», en *Las Cortes Generales*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, págs. 2043-2045.

(41) DEL BURGO, J. I.: «Las instituciones forales de Navarra (Comentario a los artículos 10 al 38 del Amejoramiento del Fuero)», en *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, *op. cit.*, pág. 396.

(42) REVENGA SÁNCHEZ, M.: «Notas sobre el procedimiento de designación del presidente del Órgano colegiado ejecutivo de las Comunidades Autónomas», *op. cit.*, pág. 107. En el mismo sentido, Loperena sostiene que este procedimiento convierte el régimen en «gravemente inestable» (cfr. LOPERENA ROTA, D.: *Aproximación al régimen foral de Navarra*, IVAP, Oñati, 1984, pág. 161), que puede «abocar a desequilibrios permanentes, e incluso a una paralización administrativa y política de la Comunidad Foral, ya que situaría al Gobierno en la tesitura de que no le sea aprobado ninguno de los proyectos de Ley que presente» (cfr. *Ibid.*, pág. 285). También Razquin abunda en esta argumentación, al afirmar que si el presidente no ha obtenido la confianza de la Cámara, «mal puede responder políticamente ante la misma» (cfr. RAZQUIN LIZARRAGA, J. A.: «Organización y competencias de la Comunidad Foral de Navarra en el Amejoramiento del Fuero», en *Revista Jurídica de Navarra*, 7, pág. 75). No obstante, pensamos que el presidente sí puede responder políticamente, aunque sea de modo parcial y condicionado, ante el Parlamento, puesto que hay diversos mecanismos de control que pueden funcionar, con independencia de la forma como se ha realizado la investidura.

(43) DEL BURGO, J. I.: «Las instituciones forales de Navarra (Comentario a los ar-

cluso se ha llegado a sostener que, «si se quiere prohibir la disolución automática del Parlamento, se nos presenta menos violento, incluso, que el sistema propuesto, el Gobierno de concentración imperativo, más acorde con las administraciones locales, y más pragmático» (44).

En alguna ocasión se han escuchado opiniones más favorables, en contra de la idea de que este sistema provocase gobiernos inestables: «la imposibilidad de obtener una mayoría siquiera simple es el mejor indicio de la también imposibilidad de hacer triunfar en breve plazo una moción de censura (que, además es de carácter constructivo), así como de la escasa probabilidad de que se produzcan sistemáticamente mayorías negativas contra el Gobierno minoritario que impidieran la labor del Gobierno» (45). Así como estamos de acuerdo en la primera parte de esta argumentación (la inviabilidad de la moción de censura, puesto que debe existir acuerdo no sólo en el rechazo, sino en el apoyo a un nuevo candidato), no nos parece tan clara la segunda parte, puesto que sí que resulta fácil el acuerdo para rechazar las leyes que el Gobierno proponga al Parlamento, e incluso aprobar leyes en contra de la voluntad del Gobierno, obligándole a gestionar asuntos ajenos a su programa, por ejemplo. Los propios hechos han corroborado lo que estamos diciendo, y en alguna ocasión han puesto de manifiesto esa inestabilidad, e incluso, un cierto clima de tensión política.

La fórmula de designación automática ha puesto de relieve, en la práctica, que la eficacia del sistema está a merced de la generosidad y responsabilidad de los partidos políticos, elementos que no siempre hay que dar por supuestos, y cuya ausencia debe prever la normativa que regula estos supuestos, si no se quiere institucionalizar la crisis (46).

titulos 10 al 38 del Amejoramiento del Fuero)», en *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, op. cit., pág. 396.

(44) LOPERENA ROTA, D.: *Aproximación al régimen foral de Navarra*, op. cit., pág. 285. Loperena se refiere a la administración local, al entender que es la lógica de las corporaciones locales la que ha inspirado el procedimiento de designación automática del candidato más votado, que, como es conocido, es el sistema utilizado en los Ayuntamientos.

(45) PULIDO QUECEDO, M.: «Comentario al artículo 29», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra* (coord. SANTAMARÍA PASTOR), op. cit., pág. 291.

(46) MONTERO, J. R. y MORALES, J. M.: «Sistema parlamentario y crisis del gobierno en las Comunidades Autónomas», en *Las Cortes Generales*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, pág. 1799 y sigs.

En coherencia con estos planteamientos, muchos de los críticos con este sistema rompen una lanza en favor de la fórmula que prevé la disolución en caso de no alcanzar el respaldo parlamentario necesario: «la amenaza de disolución obligaría al pacto de gobierno o legislatura. (...) Si por la incapacidad de formar una mayoría parlamentaria ha de disolverse el Parlamento, sería el pueblo quien, en último extremo, juzgue a los responsables de la falta de entendimiento» (47). Pensamos que, aunque esta última no sea una solución intachable —por su elevado coste político (48)—, lo claro es que, ante la incapacidad de acuerdo en el Parlamento, algún mecanismo se ha de prever, y parece más adecuada la disolución que la designación automática.

La mejor opción, y la democráticamente deseable, siempre sería no tener que utilizar un recurso extraordinario como éste. En otras palabras, el ideal que debe perseguirse es el de la elección del presidente por el Parlamento, como fruto de una negociación política cuyos logros dependen de la generosidad de los grupos parlamentarios. Pero si el Parlamento no consigue este objetivo, entre los posibles procedimientos extraordinarios, es mejor el de la disolución que el de la designación automática, al menos desde el punto de vista de la futura estabilidad del Gobierno.

4. SISTEMAS DE ELECCIÓN DEL PRESIDENTE EN OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

a) *Mecanismos de elección*

Los acuerdos autonómicos de 1981, firmados por el Gobierno de la nación y el PSOE, establecían que en la regulación de la investidura se debía prever «una fórmula común para el voto de investidura del presidente» (49). En el marco de los «Acuerdos político-

(47) DEL BURGO, J. I.: «Las instituciones forales de Navarra (Comentario a los artículos 10 a 38 del Amejoramiento del Fuero)», en *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, op. cit. pág. 397.

(48) REVENGA SÁNCHEZ, M.: «Notas sobre el procedimiento de designación del presidente del Órgano colegiado ejecutivo en las Comunidades Autónomas», op. cit., pág. 107.

(49) BASSOLS COMA, M.: «Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas, Prsidencia y Consejo de Gobierno», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 40-41, 1984, pág. 104.

administrativos», en el apartado 4.2, sobre «Organos de gobierno», se establece:

«(...) 2.º El presidente de las Comunidades Autónomas deberá ser designado por la Asamblea, por mayoría absoluta de sus miembros, o en su defecto, en el plazo máximo de dos meses, por mayoría simple.

3.º Ello no obstante, en los futuros Estatutos debe dejarse abierta la posible disolución de las Asambleas Legislativas sólo en el caso de que, por mayoría absoluta, o en su defecto, por mayoría simple, la Asamblea electa no pueda, en el plazo de dos meses, nombrar al presidente de la Comunidad Autónoma.»

La mayoría de las Comunidades se inclinan por este sistema, y por la disolución de la Cámara, en caso de que nadie logre el apoyo necesario: así, Cataluña, Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Rioja, Murcia, Canarias, Extremadura, Castilla-León, Madrid y Galicia (50).

Cuatro Comunidades practican un sistema de candidatura múltiple: presentación de todos los candidatos a la vez, y el que más votos obtenga será elegido. De esta manera se evitan los votos en contra. Se trata del País Vasco (51), Valencia, Asturias, Extremadura (52).

En dos de los casos se prevé el *ballotage* para la segunda votación: Valencia y Asturias (53). En los demás, pasan a la segunda votación todos los candidatos.

(50) En el caso de Galicia, el mecanismo de disolución automática no se incluye en el Estatuto, sino en la Ley 1/83, de 22 de febrero, reguladora de la Xunta y su presidente, en su artículo 17. No haría falta, por tanto, recurrir a la legislación central de modo supletorio, ante el silencio del Estatuto, como se ha hecho por algún autor (cfr. DEL BURGO, J. I., «Las instituciones forales de Navarra (Comentario a los artículos 10 a 38 del Amejoramiento del Fuero)», en *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, op. cit., pág. 394), aunque esa interpretación es coherente con lo que la Ley gallega dispone.

(51) No en el Estatuto, sino en la Ley de Gobierno.

(52) Aunque hay autores que hablan de cinco Comunidades, quizá refiriéndose a Murcia, en el caso de esta última, a pesar de que su Estatuto tiene una redacción similar a la del Estatuto asturiano, el artículo 119 del Reglamento parlamentario habla de «un candidato». En consecuencia, no se trata de una elección múltiple.

(53) Artículo 15.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, artículo 129.4 del Reglamento de las Cortes valencianas, y artículo 3.1.5 de la Ley de Gobierno del Principado de Asturias y 178.3 de su Reglamento parlamentario.

Finalmente, los Estatutos de Castilla-La Mancha y Andalucía establecen un sistema similar al de Navarra: en caso de no lograrse la elección en el plazo de dos meses, se nombrará presidente al candidato del partido con mayor número de escaños.

Los problemas que ha planteado el procedimiento automático de designación del presidente no son de legitimidad democrática —al menos desde el punto de vista de los resultados obtenidos en las urnas—, sino más bien de funcionamiento práctico. En cuanto a la legitimación del presidente elegido a través de ese mecanismo, es un tipo más de legitimación parlamentaria, vinculada directamente a la que procede de las urnas. Es tan correcto este planteamiento como el de exigir mayoría simple, porque el hecho de aceptar este tipo de mayoría revela —como afirma LÓPEZ GUERRA— que no se busca, mediante la investidura, la expresión de una confianza del Parlamento en el presidente del Gobierno, «base de una legitimación parlamentaria de este último, sino, simplemente, un objetivo instrumental, la constatación de que no existe una mayoría contraria al candidato de un partido propuesto por el presidente» (54).

En este sentido, la decisión parlamentaria ya no es la raíz de la legitimación del Gobierno, y por eso se acude, en algunos Estatutos de Autonomía, a la proclamación como presidente del candidato del partido que más escaños haya obtenido. En este caso, se mantiene un núcleo irreductible del régimen parlamentario: la posibilidad de exigir responsabilidades políticas al Gobierno, fundamentalmente a través de la moción de censura y la cuestión de confianza, que tendrían lugar cuando existe una mayoría contraria al candidato (55). Desembocaríamos así en la misma situación buscada cuando se permite la investidura sólo con mayoría simple.

Sin embargo, la diferencia sustancial entre la exigencia de la mayoría simple y la designación automática está en que ésta puede producirse después de que el candidato haya recibido una votación

(54) LÓPEZ GUERRA, L.: «Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del Gobierno: su aplicación a la Constitución española», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 23, 1988, págs. 94 y 95. «La inexistencia de investidura formal no excluye la relación de confianza» (Cfr. *Recopilación de la Doctrina Legal, Consejo de Estado*, 1983, Informe 10.XI.83, núm. 57, pág. 150).

(55) LÓPEZ GUERRA, L.: «Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del Gobierno: su aplicación a la Constitución española», *op. cit.*, pág. 95.

adversa en el Parlamento, supuesto en el cual, claramente, se nombra a un presidente que cuenta con una mayoría contraria a su elección. Aun aceptando que el pronunciamiento parlamentario no sea la raíz de la legitimación del Gobierno, no resulta tan fácilmente admisible que, a pesar de la existencia de un pronunciamiento expresamente negativo, se nombre al candidato rechazado.

En el caso de Navarra, algún autor ha caracterizado este modelo como «mixto parlamentario-semipresidencialista, en el que la inexistencia de disolución se ve compensada por el diseño constructivo de la moción de censura y una particular forma de investidura del presidente mediante la cual, en última instancia, se apela directamente a la legitimidad de las urnas» (56). Otros han insistido en el papel del presidente, en contraste con la tradición histórica foral: «la implantación de este sistema (...) entraña, en términos históricos, un vuelco trascendental en la configuración del sistema foral de gobierno: su órgano ejecutivo, tradicionalmente estructurado de modo directatorial o de paridad de sus miembros, pasa a adquirir fuertes tintes presidencialistas, rindiendo tributo a las tendencias contemporáneas de una creciente personalización del poder» (57).

Valoraciones aparte, lo cierto es que la inclusión del mecanismo automático de designación del presidente supone añadir un elemento distorsionador a lo que, en principio, debería configurarse como un sistema parlamentario de gobierno, tal como se perfila en el diseño global de la organización autonómica (58).

Ya hemos anticipado que la doctrina puso en duda la eficacia práctica del procedimiento automático, pero en general suspendió el juicio hasta constatar las posibles dificultades en su aplicación práctica (59). Estas sólo se han producido en Navarra, pero algunos no las

(56) ALVAREZ TOLCHEFF, E.: «Comentario al artículo 35», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra* (coord. SANTAMARÍA PASTOR), Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, pág. 324.

(57) PULIDO QUECEDO, M.: «Comentario al artículo 29», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra* (coord. SANTAMARÍA PASTOR), Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, pág. 286.

(58) MONTERO, J. R. y MORALES J. M.: «Sistema parlamentario y crisis de gobierno en las Comunidades Autónomas», en *Las Cortes Generales*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, págs. 1790 y 1791.

(59) Esta solución «evidenciará la debilidad de ese Gobierno, que exigirá solución que sólo la práctica para cada caso concreto y la prudencia de los representantes

han considerado, «dada la escasa representatividad de la situación navarra». Suponemos que se refiere a la excesiva fragmentación que existe en esa Comunidad, con relación, sobre todo, a Andalucía, lugar desde donde se formula esa afirmación. No obstante, sí que se pone de relieve cómo en las Comunidades que prevén otros sistemas nunca ha habido problemas, y sí los ha habido en dos de las tres en que se prevé la designación automática (60): Navarra y, recientemente, Andalucía.

En ninguna otra Comunidad Autónoma se han planteado hasta ahora problemas con el sistema de elección del presidente, pues siempre se ha conseguido la elección siguiendo los mecanismos ordinarios, sin necesidad de disolver las Cámaras ni, en el caso de Castilla-La Mancha, recurrir a la designación automática. Todo lo contrario, por tanto, de lo ocurrido en nuestra Constitución Foral principalmente y en Andalucía en fechas más recientes (61). El mapa político navarro es bastante peculiar, y de ahí todas las dificultades que se han venido produciendo.

b) *Duración del mandato de las Asambleas Legislativas Autonómicas*

Un problema derivado de los mecanismos de elección anteriormente descritos es el de la duración del mandato de los diputados autonómicos, en el caso de las 13 Comunidades que celebran las elecciones simultáneamente. Si se recurre a la disolución de la Cámara,

políticos podrán proponer», Cfr. MESTRE DELGADO, J. F.: «Comentario al artículo 37», en *Comentarios al Estatuto de la Comunidad Autónoma de Andalucía* (Coord. Muñoz Machado, Santiago); Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, pág. 623. Otros autores han vinculado la eficacia de la este procedimiento a que se prevea en una Cámara poco fraccionada y en la que los grandes partidos se caractericen por su capacidad de coalición (cfr. MONTERO, J. R. y MORALES, J. M.: «Sistema parlamentario y crisis de gobierno en las Comunidades Autónomas» en *Las Cortes Generales, op. cit.*, pág. 1799).

(60) MONTERO, J. R. y MORALES, J. M.: «Sistema parlamentario y crisis de gobierno en las Comunidades Autónomas» en *Las Cortes Generales, op. cit.*, pág. 1799.

(61) El actual presidente de la Comunidad andaluza, Manuel Chaves, fue elegido por aplicación del mecanismo de designación automática, como candidato de la lista del partido más votado. Es la primera vez que hay que recurrir a este instrumento en aquella Comunidad, pues hasta ahora siempre se había logrado una mayoría suficiente para ser nombrado por el Parlamento. La debilidad manifiesta del Gobierno ha obligado al presidente, tras el rechazo por segunda vez de sus Presupuestos, a anunciar la disolución de la Cámara y convocar nuevas elecciones.

como está previsto en muchos Estatutos, y a la vez tenemos en cuenta que la duración del mandato, según esas mismas normas, es de cuatro años, nos encontramos con la posibilidad teórica de que algunas Comunidades Autónomas –aquellas donde hayan sido necesarias nuevas elecciones– celebren las sucesivas consultas electorales en día diferente de las demás.

Caben dos soluciones a este problema: posibilitar al presidente autonómico la disolución anticipada de las Cámaras, iniciando un nuevo mandato parlamentario de cuatro años, o establecer expresamente que, aunque se celebren unas segundas elecciones, los cuatro años de mandato se contarán a partir de la toma de posesión del Parlamento resultante de las primeras elecciones. Esta última es la solución que se postula en los Acuerdos Autonómicos de 1981, donde se afirma que, en caso de que se produzca la disolución por transcurrir el plazo de dos meses sin conseguir elegir a un presidente, y se convoquen «elecciones inmediatas, las siguientes elecciones deberán celebrarse el mismo día que todas las demás restantes Comunidades Autónomas».

En otro apartado de los Acuerdos se especifica que «ha de estudiarse una solución constitucional que posibilite que las elecciones para las Asambleas de todas las Comunidades Autónomas se celebren el mismo día (...). En los Estatutos se establecerán los mecanismos que posibiliten la celebración de sus elecciones en una misma fecha» (62). Incluso, para el caso de los Estatutos ya en vigor, como eran los de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía, se decía que «se procurará acordar con los órganos competentes de tales Comunidades la celebración en el futuro de sus elecciones en una fecha común para toda España» (63).

En la actualidad, esta solución es la única posible en casi todas las Comunidades, teniendo en cuenta las reformas «en cascada» realizadas como consecuencia de la modificación de la Ley Electoral

(62) Acuerdos Autonómicos firmados por el Gobierno de la nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981. II. Acuerdos político-administrativos. 4.1. Asambleas de las Comunidades Autónomas. Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981, págs. 21 y 22.

(63) Acuerdos Autonómicos firmados por el Gobierno de la nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981. II. Acuerdos político-administrativos. 8. Respeto a los Estatutos de Autonomía en vigor, *op. cit.*, pág. 34.

General en el año 1991 (64), para unificar las elecciones autonómicas de las Comunidades citadas el cuarto domingo de mayo cada cuatro años (65).

No vamos a entrar ahora en la discusión sobre la oportunidad e incluso la constitucionalidad o no de esta reforma, que supuso un recorte temporal en el mandato de los diputados autonómicos; pero fue muy polémica. La mejor muestra de ello es el texto del Decreto de la Presidencia de la Diputación General de Aragón por el que se convocaron las elecciones a Cortes de la Comunidad Autónoma, en el que se mantienen «dudas sobre la constitucionalidad de la reforma» (66).

De todas maneras, ya antes de esta reforma casi todos los Estatutos de las Comunidades Autónomas que cuentan con este sistema de elección del presidente –salvo la de Murcia (67)– establecían que, en caso de disolución automática por haber transcurrido el plazo de

(64) Ley Orgánica 8/91, de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. En concreto, la modificación del artículo 42, cuyo apartado 3 quedó así: «En los supuestos de elecciones locales o de elecciones a Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas cuyos presidentes de Consejo de Gobierno no tengan expresamente atribuida por el ordenamiento jurídico la posibilidad de disolución anticipada, los decretos de convocatoria se expiden entre el quincuagésimo cuarto y el sexagésimo día antes del cuarto domingo de mayo del año que corresponda, y se publican al día siguiente en el «Boletín Oficial del Estado» o, en su caso, en el «Boletín Oficial» de la Comunidad Autónoma correspondiente. Entran en vigor el mismo día de su publicación. Las elecciones se realizan el cuarto domingo de mayo del año que corresponda y los mandatos, de cuatro años, terminan en todo caso el día anterior al de la celebración de las siguientes elecciones».

(65) Esas reformas se llevaron a cabo por medio de las siguientes Leyes Orgánicas: 1/91, de 13 de marzo (Murcia); 2/91, de 13 de marzo (Madrid); 3/91, de 13 de marzo (Aurias); 4/91, de 13 de marzo (C. Valenciana); 5/91, de 13 de marzo (Extremadura); 6/91, de 13 de marzo (Castilla-La Mancha); 7/91, de 13 de marzo (Cantabria). Las demás Comunidades no necesitaron modificar el Estatuto para aplicar la modificación de la LOREG.

(66) «BOE», núm. 79, de 2 de abril de 1991, pág. 9881. La reforma de la Ley se llevó a cabo contra la opinión del presidente y de su partido, el PAR. El PP, que era entonces su aliado en el Gobierno autónomo, les abandonó en esa votación, para apoyar la modificación, suscrita también por el PSOE, IU y CDS.

(67) Aunque no dice nada sobre la duración del mandato en el caso de nuevas elecciones, al haberse reformado el artículo 24.3, en el sentido de establecer que las elecciones se han de desarrollar el cuarto domingo de mayo cada cuatro años, se entiende que el régimen es el mismo que en todas las demás Comunidades Autónomas que siguen esta práctica, y que el mandato de la segunda Asamblea elegida finaliza cuando hubiera correspondido a la primera.

elección de presidente, el nuevo Parlamento finalizaría su mandato en la fecha en que hubiera terminado el del Parlamento surgido de las primeras elecciones (68). No existía este precepto, ni existe, como es lógico, en las Comunidades en las que no hay disolución automática (Navarra, Andalucía, Castilla-La Mancha, Valencia) o cuyos Estatutos no se aprobaron por vía del artículo 143 de la Constitución (Galicia, Cataluña, País Vasco).

5. LA PROPUESTA DE REFORMA DEL AMEJORAMIENTO DEL FUERO

a) *El proceso negociador*

Como consecuencia de las dificultades de aplicación del actual artículo 29 del Amejoramiento, el Gobierno de Navarra, UPN y PSOE firmaron un pacto el 20 de diciembre de 1993, para iniciar un procedimiento de reforma de dicho artículo.

En dicho acuerdo se convino la siguiente nueva redacción del artículo 29:

«1. El presidente de la Diputación Foral será elegido por el Parlamento, de entre sus miembros y nombrado por el Rey.

2. El presidente del Parlamento, previa consulta con los portavoces o grupos políticos con representación parlamentaria, propondrá un candidato a presidente de la Diputación Foral.

3. El candidato presentará su programa al Parlamento. Para ser elegido, el candidato deberá, en primera votación, obtener mayoría absoluta. De no obtenerla, se procederá a una nueva votación veinticuatro horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviera mayoría absoluta. Caso de no conseguirse tal mayoría, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista anteriormente.

4. Si transcurrido el plazo de treinta días a partir de la primera votación ningún candidato hubiera sido elegido por mayoría absoluta, el Parlamento quedará disuelto, convocándose de inmediato nuevas elecciones.»

(68) Artículo 25 Estatuto de Asturias; artículo 22.3 del de Aragón; artículo 20.2 de Baleares; artículo 9.2 de Canarias; artículo 16.2 de Cantabria; artículo 15.2 de Castilla-León; artículo 34.5 de Extremadura; artículo 10 de Madrid; artículo 22.2 de La Rioja.

A continuación, los partidos firmantes y el Gobierno se comprometían a poner en marcha los mecanismos necesarios para llevar a cabo esta reforma. Efectivamente, este proceso se puso en marcha, y llegaron a celebrarse varias reuniones de la Comisión Negociadora entre el Gobierno de la nación y el Gobierno Foral, sin que se llegase a acuerdo final, fundamentalmente porque la delegación navarra exigía que si se producía la disolución del Parlamento por no conseguir la investidura de ningún candidato, la nueva legislación debería durar cuatro años, y no el tiempo que restase del mandato correspondiente al Parlamento disuelto. El Gobierno central no aceptó esta cuestión, porque la medida sería contraria al criterio de concentración de elecciones autonómicas que, años atrás, se había decidido.

Además, el Gobierno central tampoco veía con buenos ojos la posibilidad de introducir en el ordenamiento jurídico foral la facultad del presidente del Gobierno de Navarra para disolver el Parlamento y convocar nuevas elecciones, cuestión que se recogía también en el texto del acuerdo, aunque, como veremos, no nos parece necesaria para conseguir la disolución automática del Parlamento.

Con la llegada de las elecciones de mayo de 1995, las negociaciones se aplazaron. Posteriormente, y tras el cambio de gobierno, se reanudaron los contactos entre los partidos navarros, pero esta vez el acuerdo inicial, a la vista de la reunión mantenida el 24 de octubre de 1995, ya no contemplaba únicamente la mayoría absoluta, sino que se basaba en el actual sistema, es decir, absoluta primero y simple en segunda votación. A partir de ahí, el cambio consistiría en que, en lugar de prever la designación automática, se buscaría la fórmula de la disolución. Además, se introduce un nuevo elemento diferenciador: la reforma se realizaría en la Ley Foral de Gobierno, y no en el Amejoramiento, para evitar así el procedimiento negociador con el Gobierno central, y las dificultades que éste añade a la reforma.

Si, efectivamente, se opta por la fórmula de reformar la Ley Foral, habría que introducir lógicamente un importante cambio en el Amejoramiento: sustituir el contenido actual del artículo 29 por una remisión a la Ley Foral. Si no se hace así, la Ley Foral no podría salirse del marco y los requisitos que actualmente se prevén en dicho artículo, pues no puede modificar ni derogar, según hemos comentado páginas atrás, lo dispuesto por el Amejoramiento.

Con independencia de esta última cuestión, sobre la que tendremos oportunidad de volver, vamos a estudiar las posibles alternativas que, en uno y otro proceso negociador, se han planteado.

b) *El requisito de formar parte del Parlamento Foral*

Tanto en el texto del primer acuerdo como en el del segundo se contiene una importante modificación, puesto que se añade a la redacción actual el requisito de que el presidente ha de ser miembro del Parlamento (69). Esta redacción es idéntica a la que se proponía en el «Proyecto de bases» inicial de la Diputación Foral, de 1980, citado al comienzo de este trabajo. La inclusión de este requisito es coherente con lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía de otras Comunidades, y con la exigencia constitucional del artículo 152.1. Esta disposición constitucional «tiende a reproducir las líneas maestras de la organización estatal» (70), introduciendo el matiz de que el presidente debe ser miembro de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma. Aun cuando se refiere a las Comunidades con Estatutos aprobados por la vía del artículo 151 de la Constitución, refleja una idea perfectamente trasladable a las demás Comunidades españolas (71).

(69) Razquin, basándose en criterios de «interpretación integrativa y sistemática de las normas, así como en el carácter vinculante y de aplicación directa de la propia Ley Fundamental», sostiene que, aunque no se exija el requisito expresamente, debe aplicarse (cfr. RAZQUIN LIZARRAGA, J. A.: «Organización y competencias de la Comunidad Foral de Navarra en el Amejoramiento del Fuero», *op. cit.*, pág. 75). Sin embargo, pensamos que no es tan clara esta aplicación, puesto que el artículo 152.1 de la Constitución se aplica a las Comunidades que han elaborado sus Estatutos por la vía del artículo 151, y Navarra no ha seguido ese camino. Y en cuanto a la interpretación de la norma, no tiene por qué ser uniformizadora, salvo que existan motivos políticos para hacerlo.

(70) AGUIAR DE LUQUE, L.: «Gobiernos y parlamentos autonómicos», *Revista de Estudios Sociales*, 23-24, 1980, pág. 85.

(71) No obstante, los autores foralistas defienden que, a pesar de que la Constitución contenga este precepto, y aunque fuese aplicable a otras Comunidades Autónomas, no lo sería en el caso de la Comunidad Foral de Navarra, puesto que el Amejoramiento no establece *ex novo* las instituciones navarras, sino que procede a la «ordenación democrática de las ya existentes, sin sujetarse por tanto a las previsiones del Título VIII (...) Navarra, en virtud de la disposición adicional, se limita a poner al día, de conformidad con una nueva interpretación del principio de unidad constitucional, sus derechos históricos concretados en un régimen foral que no nace de la Constitución aunque encuentra en ella el marco adecuado para el desenvolvimiento de aquél» [cfr. DEL BURGO, J. I.: «Las instituciones forales de Navarra (Comentario a los artículos 10 al 38 del Amejoramiento del Fuero)», en *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, *op. cit.*, pág. 382, nota 113].

En el Amejoramiento navarro, el requisito había desaparecido en el proceso negociador con el Estado, como se explicó más arriba, pero no se dieron razones convincentes para justificarlo, aunque tampoco se pidieron por parte de los parlamentarios navarros. Al cabo de trece años se está reconociendo, con esta propuesta, que fue un error eliminar este elemento del apartado primero del artículo 29. En la actualidad, Navarra es la única Comunidad en la que, al regularse el sistema de elección de su presidente, no se exige que éste pertenezca al Parlamento Foral. El Amejoramiento lo establece así. Sin embargo, todos los Estatutos de Autonomía de España (los de las 16 Comunidades Autónomas restantes) sí fijan el citado requisito en su articulado. Por tanto, parece lógico este cambio, que viene a resaltar la estrecha relación que se persigue entre el Parlamento y el Consejo de Gobierno (72).

No obstante, no todos los autores están de acuerdo con la fijación de este requisito. Ya en el debate constituyente, el senador Martín Retortillo defendió una enmienda para suprimirlo, por la «excesiva rigidez» que podía provocar (73). En el mismo sentido se ha manifestado ALVAREZ CONDE, puesto que entiende que el hecho de que tenga que ser miembro de la Asamblea Legislativa puede obstaculizar la elección como presidente de aquellas personas que por sus condiciones especiales pudieran tener la idoneidad para este puesto, y aporta un rasgo asambleario al sistema de gobierno autonómico (74).

c) *La mayoría requerida para la investidura*

El apartado 2 del artículo 29 no se modifica. Sin embargo, en el texto del primer acuerdo, el 3 sufre una importante reforma. Se exige mayoría absoluta, para ser elegido presidente, tanto en la primera

(72) Cfr., para el caso del Estatuto andaluz, MESTRE DELGADO, J. F.: «Comentario al artículo 37», en *Comentarios al Estatuto de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, op. cit., pág. 621.

(73) *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 54, 13.XI.78, págs. 2671-2672. Lorenzo Martín Retortillo pretendía, con esta enmienda, prever la posibilidad de que «en unas determinadas circunstancias sea conveniente nombrar como presidente a una persona que no haya sido elegida con anterioridad para formar parte de la Asamblea», y cita los precedentes del Estatuto catalán de 1932 y el vasco de 1936.

(74) ALVAREZ CONDE, E.: *Las Comunidades Autónomas*, Editora Nacional, Madrid, 1980, pág. 216.

como en la segunda votación, reduciendo el plazo entre una y otra a sólo 24 horas (75). En caso de que no se alcance esa mayoría se procede a la disolución del Parlamento. Con esta variación, se vuelve a establecer una disposición similar –aunque no idéntica– a la del «Proyecto de bases» de la Diputación Foral citado al inicio de estas líneas, de 1980.

En el texto del segundo acuerdo entre los partidos navarros se abandona esta tesis, y se mantiene la de mayoría absoluta inicialmente y simple después. En otras palabras, se dejan las cosas como están, aunque reduciendo los plazos. Tal como ha sostenido Revenga, «la exigencia de mayoría absoluta en primera votación es, en cualquier caso, un *desideratum* inicial carente de sancionabilidad alguna en el plano jurídico y cuya supresión en nada alteraría el resultado», es decir, que, en última instancia, siempre será suficiente con la mayoría simple, y, por tanto, a efectos prácticos, podría simplemente exigirse esta mayoría desde el principio. Todo ello, claro está, no impide que el Gobierno intente conseguir la absoluta, como un modo de asegurar un mayor respaldo parlamentario, pero no necesariamente como exigencia del mecanismo de investidura.

Aunque pueda discutirse la oportunidad política o no de que la primera votación sea de mayoría absoluta, hay un pequeño elemento que nos parece claro en la actual regulación, y que, desde luego, habría que reformar. No tiene ningún sentido exigir que las dos primeras votaciones sean de mayoría absoluta. Si ya es inútil exigirla en la primera, cuando se va a acabar aceptando la simple, es absurdo pedir también una mayoría absoluta en la segunda: sólo la Comunidad Foral lo establece así. Cualquiera que sea la fórmula que se escoja finalmente, sólo tendría sentido, en caso de mantener este requisito, exigir una mayoría reforzada en la primera votación.

(75) La reducción del plazo entre votaciones no es relevante de cara al resultado final, pues, como afirma Revenga, parece ingenuo pensar que, a esas alturas, puedan ponerse de acuerdo los diferentes grupos para apoyar al candidato, a pesar de que siempre caben compromisos de última hora (cfr. REVENGA SÁNCHEZ, M.: «Notas sobre el procedimiento de designación del presidente del Órgano colegiado ejecutivo en las Comunidades Autónomas», *op. cit.*, pág. 103). Pero, desde un punto de vista práctico y funcional, sí es buena la reducción de plazos, precisamente por su innecesariedad. Lo contrario «complica y extiende necesariamente el período de elección a ocho días, lo que es a todas luces exagerado» [cfr. PULIDO QUECEDO, M.: «Comentario al artículo 29», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra* (coord. SANTA-MARÍA PASTOR), *op. cit.*, pág. 290].

A este respecto, nos parece que, en las sucesivas propuestas de candidatos que puedan formularse ante el fracaso de votaciones anteriores, no convendría tampoco seguir exigiendo mayoría absoluta. En algunas Comunidades Autónomas se señala específicamente la suficiencia de la mayoría simple en las siguientes propuestas a la inicial: son los casos, por ejemplo, de Castilla-León, Murcia y Extremadura (76). Sin embargo, no ocurre lo mismo en Navarra y en otras Comunidades, en las que, al especificar sus Estatutos que «se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista anteriormente», remiten de nuevo a la mayoría absoluta inicial cada vez que se inicie una nueva propuesta.

Estamos de acuerdo en que es poco útil tal planteamiento, pero este hecho no justifica la afirmación formulada por algún autor, en el sentido de sostener que, en Navarra, en todas las votaciones sucesivas, es suficiente con la mayoría simple (77). Esto no es lo que dice el artículo 29 del Amejoramiento, ni tampoco los Estatutos de Autonomía de otras Comunidades: el procedimiento de elección ha de repetirse desde el principio. Ello no es óbice, sin embargo, para que estemos conformes con la idea de facilitar la investidura, reformando la norma que la dificulta, de manera que se incluya en ella el reconocimiento formal de que es bastante el respaldo de la mayoría simple de los parlamentarios para todas las sucesivas propuestas.

No podemos olvidar tampoco que hay autores que han criticado la suficiencia de la mayoría simple para lograr la investidura, puesto que, al combinarla con la exigencia de la mayoría absoluta en la

(76) Artículo 15.2 del Estatuto de autonomía de Castilla-León, artículo 31.1 del Estatuto de autonomía de Murcia, artículo 34.3 del Estatuto de autonomía de Extremadura.

(77) PULIDO QUECEDO, M.: «Comentario al artículo 29», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra* (COORD. SANTAMARÍA PASTOR), *op. cit.*, pág. 291. Además, el artículo 20.6, *in fine*, de la Ley Foral del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, 23/1983, de 11 de abril, dice también que «si en la cuarta votación el candidato no resultase investido, dentro de los cinco días naturales siguientes se propondrá al Parlamento un nuevo candidato, cuya investidura se ajustará a lo establecido en los apartados anteriores». Por tanto, debe volver a iniciarse el procedimiento. El sentido del artículo 29.3 del Amejoramiento, cuando dice que si «ningún candidato hubiera obtenido la mayoría simple» se procederá a la designación automática, se está refiriendo a que, por lo menos, se debe obtener esa mayoría, lo cual no quiere decir que no se siga exigiendo la absoluta en primera y segunda votación.

moción de censura, se entiende que puede «propiciar la formación de ejecutivos que, pese a no disponer de la mayoría parlamentaria, tengan asegurada una artificiosa estabilidad mediante el reforzamiento de la mayoría exigida para provocar su sustitución» (78). Sin pretender entrar a debatir esta opinión, puesto que excede las dimensiones de este trabajo, sí tenemos que decir que, en este supuesto, nos parece adecuada la fórmula prevista en el Amejoramiento, que, por otra parte, es similar a la de la Constitución.

Siguiendo el modelo constitucional, todos los Estatutos de Autonomía facilitan la constitución del Gobierno, estableciendo la posibilidad de elección por mayoría simple, al tiempo que —como ya se ha comentado— se dificulta la moción de censura, para la que siempre se exige mayoría absoluta, y se suaviza la cuestión de confianza, para la que resulta suficiente también la mayoría simple. Esta construcción normativa tiene lógica y es equilibrada. Además, es un sistema flexible, más que el alemán, que sirvió de modelo para elaborar nuestra Constitución, puesto que la Ley Fundamental de Bonn exige también mayoría absoluta en segunda votación (79).

Por eso nos parece inadecuado el cambio propuesto en el primer acuerdo entre partidos navarros, en el sentido de exigir en todo caso mayoría absoluta. Se puede decir que es excesivamente rígido, puesto que ningún Estatuto de Autonomía, ni la misma Constitución española, la exigen. Todos acaban aceptando, ya sea en segunda o en tercera votación, la mayoría simple, como, por otra parte, recomendaban los Acuerdos Autonómicos de 1981 (80). En todo caso, podremos comprobar también en las próximas líneas que, si se aceptase este planteamiento, se deberían modificar simultáneamente otros preceptos del Amejoramiento.

Apartándose del modelo utilizado en toda España, la modificación del Amejoramiento inicialmente propuesta dificulta la formación de

(78) REVENGA SÁNCHEZ, M.: «Notas sobre el procedimiento de designación del presidente del Organó colegiado ejecutivo en las Comunidades Autónomas», *op. cit.*, pág. 103.

(79) BAR CENDÓN, A.: *El presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*, Civitas, Madrid, 1983, pág. 159.

(80) Acuerdos Autonómicos firmados por el Gobierno de la nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981. II. Acuerdos político-administrativos. 4.2. Organos de gobierno, *op. cit.*, pág. 25.

Gobierno, lo cual puede acarrear graves consecuencias para la estabilidad política navarra. Se pretende que, bajo la amenaza de una disolución —que ya existe en casi todas las Comunidades—, se fuerce una mayoría absoluta, justamente en una de las Comunidades españolas donde más fragmentación política existe. Cuando menos, se ha de reconocer que resulta arriesgado.

Pero es que, además, si se quiere guardar cierta lógica con el resto de la norma foral, debería modificarse también la mayoría necesaria para superar la cuestión de confianza, cuestión respecto de la cual nada se dice en el texto del acuerdo. El artículo 34 del Amejoramiento establece la mayoría simple como suficiente para superar la cuestión de confianza. En coherencia con la modificación propuesta del artículo 29, debería reformarse también el 34. ¿O es que se exige la mayoría absoluta al principio, pero luego será suficiente con la simple? ¿Qué razones hay para exigir un apoyo absoluto al principio, y no exigirlo durante la legislatura? No parece correcto reformar el modelo parlamentario sólo de manera parcial.

En definitiva, pensamos que es razonable modificar la elección del presidente del Gobierno de Navarra. Pero, de igual manera, creemos que no se trata de pasar de un extremo al otro. Aunque el mapa político navarro sea tan peculiar, hay que pensar que la experiencia democrática de los países y comunidades de nuestro entorno no es despreciable, y que no podemos realizar continuos «ensayos» de nuevos sistemas hasta dar con el adecuado, en perjuicio de la estabilidad política y social de la Comunidad Foral de Navarra. Por todo ello, es necesario suavizar, en nuestra opinión, los términos de la primera propuesta de reforma.

d) *La disolución automática del Parlamento*

Una vez transcurrido el plazo que se fije en la norma respectiva —dos meses o sesenta días, en todos los Estatutos de autonomía—, sólo caben dos salidas: la disolución o la designación automáticas.

Líneas atrás hemos comentado ya los problemas que plantea el sistema navarro actual. La disolución no se contempla, puesto que los parlamentarios «están condenados a entenderse» para elegir un presidente, y, si son incapaces de hacerlo, «la sanción que se establece es

la designación como presidente del candidato del partido que tenga mayor número de escaños» (81).

Tanto en el texto propuesto en el primer acuerdo, como en el del segundo, se plantea reformar el apartado 4, en el sentido de disponer la disolución del Parlamento y la convocatoria de nuevas elecciones. Esta modificación estaría en línea también con el «Proyecto de bases» inicial, ya citado, y con lo que se establece —según hemos expuesto— en la mayoría de los Estatutos autonómicos. Es una medida que, en principio, parece acertada, puesto que «no sólo rompe una situación de interinidad, que podría alargarse indefinidamente», sino que supone acudir a «la decisión del pueblo, ante una situación de bloqueo institucional de difícil salida» (82), aparte de otros argumentos ya comentados anteriormente. De todas maneras, aquí también vuelve a distinguirse el texto propuesto de todos los demás Estatutos y de la propia Constitución: el plazo para elegir presidente es sólo de treinta días. En el resto de las Comunidades Autónomas el plazo es de sesenta días.

Sin duda, lo que lleva a los firmantes del acuerdo a proponer este cambio es la experiencia de unos procesos de elección en los que siempre se había agotado el plazo para elegir, de forma automática, al presidente navarro. Si se hubiera mantenido el mecanismo actual, el de designación automática, la reducción del plazo era razonable, para no prolongar innecesariamente el proceso. Sin embargo, tal como queda la nueva redacción, no nos parece necesario el acortamiento de los plazos, y, desde luego, si se opta por la exigencia de mayoría absoluta en todo caso, este cambio parece excesivo. El plazo de treinta días es demasiado pequeño, en nuestra opinión, para conseguir el respaldo de la mayoría absoluta del Parlamento, teniendo en cuenta, además, la tensión política que produciría la posibilidad de nuevas elecciones si no se logra la investidura. Se debería mantener el plazo de sesenta días, para posibilitar ese acuerdo que dé estabilidad a la investidura presidencial.

(81) ALVAREZ TOLCHEFF, E.: «Comentario al artículo 35», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra* (coord. SANTAMARÍA PASTOR), op. cit., pág. 323.

(82) BAR CENDÓN, A.: *El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*, op. cit., pág. 159.

El modelo propuesto, y, en concreto, el breve plazo previsto, dificultaría la formación del Gobierno. Y, ya que se modifica el Amejoramiento, debería hacerse en la dirección de facilitar la gobernabilidad y la elección del presidente.

No es bueno que el nuevo sistema contenga tantas dificultades, tantas «tachuelas» en el camino hacia la Presidencia. Nos tememos que la combinación de todos esos nuevos elementos puede llegar a provocar sucesivas convocatorias electorales que, a la larga, producirían mayor inestabilidad de la que se venía padeciendo hasta ahora, con el sistema actual.

e) *La facultad de disolución del presidente*

Se añade igualmente en el pacto un apartado que dice así: «Los firmantes se comprometen también a introducir en el ordenamiento jurídico correspondiente la facultad del presidente del Gobierno de Navarra para disolver el Parlamento y convocar nuevas elecciones». Este punto fue el que motivó el rechazo del Gobierno central en la negociación, al combinarlos con la prolongación de unos nuevos cuatro años de mandato parlamentario.

En principio, no es necesario introducir esta modificación en el propio Amejoramiento. Y no parece tampoco imprescindible ese cambio: al menos, muchas Comunidades Autónomas que siguen esta práctica no lo han previsto así. La disolución sería automática, y, como ya se ha puesto de relieve, se produce por ministerio de la ley, aunque en algunos casos se establece que deben decretarla al presidente de la Asamblea o su Diputación Permanente, lo que parece «adecuado al carácter de autodisolución automática de la Cámara, y preferible, en cualquier caso, a una intervención del presidente en funciones del Consejo de Gobierno» (83).

No es necesario, por tanto, atribuir la facultad de disolución al presidente —que además estaría en funciones, pues sería el del Gobierno anterior—; y la facultad de convocatoria de nuevas elecciones.

(83) REVENGA SÁNCHEZ, M.: «Notas sobre el procedimiento de designación del presidente del Órgano colegiado ejecutivo en las Comunidades Autónomas», *op. cit.*, pág. 106.

nes ya está prevista en el artículo 12.1 de la Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, reguladora de las elecciones al Parlamento de Navarra (84).

Otra cosa es que los partidos políticos navarros quieran aprovechar esta ocasión para equiparar las facultades del presidente de la Comunidad Foral a las de otras Comunidades «históricas». Políticamente, tendría más sentido esta reivindicación, por la tradición e historia de la Comunidad Foral, pero sin necesidad de vincularla a la modificación del sistema de elección del presidente.

A este respecto, conviene recordar que los ya citados Acuerdos autonómicos de 1981 establecían, por un lado, que «el Consejo de Gobierno u órgano ejecutivo no podrá disolver la Asamblea, estimándose que será beneficioso para el interés general hallar una fórmula que así lo establezca en las Comunidades Autónomas ya constituidas» (85), y, por otro, complementando la última parte de esta afirmación, más adelante se disponía que, aun respetando los Estatutos de Autonomía ya en vigor, «deberán establecerse contactos con los Consejos de Gobierno y las fuerzas políticas de Cataluña, País Vasco y Galicia con la finalidad de hallar una fórmula que impida al Consejo de Gobierno u Organismo Ejecutivo disolver al Parlamento o Asamblea» (86).

Como se sabe, estas últimas previsiones no llegaron a ponerse en práctica, y sólo se han aplicado a las Comunidades que todavía no habían aprobado sus Estatutos. También se ha interpretado por algún autor una prohibición de disolución por parte del presidente en el Estatuto andaluz (87), pero lo cierto es que guarda silencio sobre esta

(84) «Las elecciones serán convocadas por Decreto Foral del presidente del Gobierno de Navarra».

(85) Acuerdos Autonómicos firmados por el Gobierno de la nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981. II. Acuerdos político-administrativos. 4.2. Organos de gobierno, *op. cit.*, pág. 25.

(86) Acuerdos Autonómicos firmados por el Gobierno de la nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981. II. Acuerdos político-administrativos. 8. Respeto a los Estatutos de Autonomía en vigor, *op. cit.*, pág. 34.

(87) Montero y Morales sostienen esta tesis, y la relacionan con los efectos derivados de los Acuerdos Autonómicos de 1981, al poner en relación el artículo 26.2 (duración del mandato de cuatro años) con el 37.3, *in fine* (designación automática de presidente), del Estatuto andaluz. Cfr. MONTERO, J. R. y MORALES, J. M.: «Sistema parlamentario y crisis de gobierno en las Comunidades Autónomas», en *Las Cortes Generales*, *op. cit.*, pág. 1790.

cuestión. Prohibición explícita encontramos en Asturias (art. 25.1), Cantabria (art. 10.3), Rioja (art. 18.3), Castilla-La Mancha (art. 10.1), Extremadura (art. 20.2), Baleares (art. 19.2) y Murcia (art. 27.3). En los demás casos –salvo el País Vasco y, más recientemente, Castilla y León, que se remiten a una Ley en la que se autoriza al presidente a disolver– no se pronuncian, y el Estatuto recoge sólo la disolución normal por expiración del mandato, la sancionatoria (88) si no se logra nombrar presidente en el plazo de dos meses, y la motivada por la reforma del Estatuto (89).

Sin embargo, excluir la posibilidad de disolución de la Cámara por el presidente es una medida no muy acorde con el sistema parlamentario. «La doctrina constitucional –afirman MONTERO y GARCÍA MORILLO– ha establecido una unidad esencial entre la responsabilidad política y el régimen parlamentario, casi siempre acompañada por el derecho de la disolución de las Cámaras con el que pretende lograrse un relativo equilibrio en las relaciones interorgánicas entre legislativo y ejecutivo» (90).

La disolución siempre se ha entendido como un instrumento decisivo en manos del Gobierno con objeto de equilibrar su poder con el de la Asamblea, dando paso al electorado con el fin de que resuelva el conflicto (91). «El derecho de disolución –afirma DUGUIT– es la condición indispensable de todo régimen parlamentario, y la garantía más eficaz para todo el cuerpo electoral, para la soberanía nacional

(88) Este carácter sancionador es puesto también de relieve por Revenga: es la disolución técnica ante el fracaso de la elección de presidente, «frente a la impotencia de traducir ese impulso originario del cuerpo electoral en una fórmula positiva de mayoría». Cfr. REVENGA SÁNCHEZ, M.: «Notas sobre el procedimiento de designación del presidente del Órgano colegiado ejecutivo en las Comunidades Autónomas», *op. cit.*, pág. 89.

(89) PIQUERAS BAUTISTA, J. A.: «Disolución de las Cortes Generales y de los Parlamentos autonómicos», en *Las Cortes Generales*, *op. cit.*, págs. 1976-1988.

(90) MONTERO GIBERT, J. R. y GARCÍA MORILLO, J.: *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 132.

(91) El derecho de disolución del presidente del Gobierno sería, en parte, una aplicación de lo que Carl Schmitt llama «derecho ministerial de disolución» –ante un desacuerdo entre el Gobierno y el Parlamento «el pueblo decide en definitiva con las elecciones»– y en parte también correspondería al derecho de disolución del presidente como «un medio necesario y normal del equilibrio y de la apelación democrática al pueblo». No obstante, Schmitt se está refiriendo al presidente del Reich, situación completamente diferente a la del presidente del Gobierno, pero que en un sistema parlamentario puede asimilarse en algunos aspectos. Cfr. SCHMITT, C.: *Teoría de la Constitución* (trad. Francisco Ayala), Alianza Universidad, Madrid, 1992, pág. 337.

contra los excesos del poder» (92). A pesar de ello, actualmente hay sectores doctrinales defensores de la idea de la disolución como un instrumento en manos de la mayoría, y no como elemento de equilibrio en el sistema parlamentario (93). No obstante, la inexistencia del derecho de disolución permite a este sector calificar el modelo parlamentario autonómico como directorial, al asemejarse a un gobierno de asamblea.

La discusión sobre la naturaleza del sistema de gobierno regional es polémica en Italia, pero nos parece que en nuestro país se ha optado claramente por un modelo de relaciones orgánicas propia de un sistema parlamentario, reforzando sus elementos típicos, en contraste con lo que ocurre en Italia (94).

En nuestro caso, si no se prevé la posibilidad de disolución del Parlamento por parte del presidente de la Comunidad Foral, estaríamos ante un supuesto desequilibrio entre ambas instituciones, una quiebra en el modelo parlamentario (95), porque el Parlamento sí puede deponer al presidente a través de una moción de censura. La posición del presidente se basa en el mantenimiento de la confianza parlamentaria, pero la contrapartida a esta situación es la posibilidad de disolución que debe dejarse en manos del presidente. Así se establece en la Constitución para el caso del presidente del Gobierno de la nación, en el artículo 115. Esta facultad es el «mecanismo que completa las relaciones entre Parlamento y Gobierno, configurándola

(92) DUGUIT, L.: *Traité de Droit Constitutionnel*, París, 1928, 3.^a edición (Boccard), tomo II, pág. 811. Como el propio Duguit pone de manifiesto, este derecho de disolución del Parlamento por el Gobierno tiene una contrapartida: consiste en el control general y constante que el Parlamento tiene derecho a ejercer sobre los actos del gobierno y la responsabilidad solidaria y política de los ministros en el Parlamento (cfr. *Ibid.*, pág. 812).

(93) REVENGA SÁNCHEZ, M.: «Notas sobre el procedimiento de designación del presidente del Órgano colegiado ejecutivo en las Comunidades Autónomas», *op. cit.*, pág. 88. No cabe duda de que la práctica política ampara estas tesis, puesto que la realidad nos revela que, en la mayoría de las ocasiones, la disolución es un instrumento en manos del Gobierno para convocar elecciones cuando las condiciones le sean más favorables. Pero esto no quiere decir que la disolución no sea también un instrumento de equilibrio entre el legislativo y el ejecutivo, sentido en el cual lo estamos nosotros empleando.

(94) MONTERO, J. R. y MORALES, J. M.: «Sistema parlamentario y crisis de Gobierno en las Comunidades Autónomas», en *Las Cortes Generales*, *op. cit.*, págs. 1790 y 1791.

(95) RAZQUIN LIZARRAGA, J. A.: «Organización y competencias de la Comunidad Foral de Navarra en el Amejoramiento del Fuero», *op. cit.*, pág. 77.

como una relación bilateral de dependencia, basado en el principio de equilibrio institucional (expresado en el principio de «check and balances»), y no como una situación unilateral de dependencia» (96).

Incluso con el sistema de designación automática actual se ha defendido la posibilidad de disolución por parte del presidente. Ante el posible razonamiento que la niega, basándose en que, si no es necesario disolver cuando no hay mayoría simple, con menos motivo debería disolverse por criterios de oportunidad política; se ofrecen los siguientes argumentos (97):

1. Congruencia con el sistema parlamentario. Si no hay disolución, el ejecutivo se queda sin resortes frente al legislativo. Podría matizarse este primer argumento, puesto que el ejecutivo sí conserva algunos resortes (prórroga de los presupuestos, por ejemplo, como ha ocurrido recientemente en Andalucía), que le permitirían mantenerse provisionalmente en esta situación. Pero esta solución no aporta estabilidad, precisamente por su provisionalidad. A la larga lo único que se puede conseguir es retrasar la situación de bloqueo; por citar el mismo ejemplo, es lo que ha pasado en Andalucía. Finalmente, el presidente ha tenido que disolver la Cámara. Si no hubiese dispuesto de esta facultad, la situación habría acabado por hacerse insostenible.
2. No puede interpretarse una ley de forma que acarree alteraciones graves del sistema político que instituye. Quizá este segundo argumento resulte algo exagerado. Se deriva del primero, pero nos parece que una cosa son las dificultades para que un sistema político funcione, y otra que se produzcan alteraciones graves en dicho sistema.
3. Porque el Amejoramiento ha de ser interpretado de manera que esté garantizada su viabilidad. La no posibilidad de disolución podría llevar a una necesidad de reforma inmediata. La propia dinámica de los hechos ha matizado también este tercer argumento. La reforma se ha planteado, pero no como

(96) MESTRE DELGADO, J. F.: «Comentario al artículo 37», en *Comentarios al Estatuto de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, *op. cit.*, pág. 620.

(97) LOPERENA ROTA, D.: *Aproximación al régimen foral de Navarra*, *op. cit.*, pág. 162.

una necesidad inmediata. El Amejoramiento tiene ya trece años de vida, y es ahora cuando se ha planteado seriamente su reforma.

4. Porque en otras Comunidades Autónomas con apoyo legal análogo así se ha regulado. No es razón suficiente, pero sí complementaria de las demás, basada en el principio *ubi eadem ratio, ibi eadem ius*. Efectivamente, en Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía y Castilla y León se prevé esta posibilidad.

De todos estos argumentos, nos parece fundamental el primero, del que se derivan los otros tres. Una modificación que introdujese la posibilidad de disolución anticipada de la Cámara sería coherente y serviría para completar y desarrollar el esquema actual de modelo parlamentario (98). No tendría que contemplarse, necesariamente, en el Amejoramiento, sino en la Ley Foral de Gobierno y Administración: de modo similar se ha hecho ya en otras Comunidades Autónomas. Sin embargo, desde el punto de vista jurídico, nos parece conveniente introducirla en el Amejoramiento, para evitar que una cuestión tan fundamental como ésta pueda ser objeto de reformas continuas por la vía de ley foral ordinaria.

Sabemos que, desde el punto de vista político, en una hipotética negociación con el Gobierno central, éste sería un escollo difícil de superar, puesto que desde Madrid se vería con malos ojos la atribución de la facultad de disolución al presidente. Pero jurídicamente es lo correcto. De otra manera, el Gobierno de Madrid podría recurrir ante el Tribunal Constitucional la Ley Foral en la que se introdujese esta modificación, alegando que, frente al silencio del Amejoramiento en este punto, una disposición de la Ley Foral en este sentido podría ser nula, por suponer una modificación encubierta de la norma cabecera del ordenamiento foral.

f) *La duración del nuevo mandato parlamentario en caso de disolución*

El problema de la facultad de disolución por parte del presidente va íntimamente relacionado con el de la duración del mandato del

(98) RÁZQUIN LIZARRAGA, J. A.: «Organización y competencias de la Comunidad Foral de Navarra en el Amejoramiento del Fuero», *op. cit.*, pág. 77.

Parlamento autonómico en caso de que se haga uso de esa facultad antes de que hubieran transcurrido los cuatro años del mandato anterior. Como ya hemos comentado, casi todos los Estatutos de autonomía aprobados por la vía del artículo 143 de la Constitución impiden que la duración del mandato se prolongue más allá de los cuatro años previstos para la Cámara disuelta con anticipación.

Posteriormente, tras la comentada reforma de la LOREG en 1991 (99), y las sucesivas en diversos Estatutos y Leyes autonómicas, esta situación se ha concretado más; se han unificado las fechas de elecciones de 13 Comunidades Autónomas (100). Navarra está incluida entre ellas, de manera que, aunque se introdujese la posibilidad de disolución anticipada por el presidente, las elecciones seguirían desarrollándose el cuarto domingo de mayo, cada cuatro años. Así se dispone en el artículo 12.1 de la Ley Foral 16/86, de 17 de noviembre, reguladora de las elecciones al Parlamento de Navarra, modificada por la Ley 11/91, de 16 de marzo. Salvo que se modifique también esta Ley, no cambiaría la fecha de elecciones.

Recientemente se ha dado este supuesto en Aragón. La Ley 1/1995, de 16 de febrero, del presidente y del Gobierno de Aragón (101), introduce, en su artículo 11.1, la posibilidad de disolución anticipada por el presidente: «El presidente, previa deliberación de su Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá acordar la disolución de las Cortes de Aragón con anticipación al término natural de la legislatura». Pero en ese mismo artículo, en el apartado 4, establece que, «en todo caso, la nueva Cámara que resulta de la convocatoria electoral tendrá un mandato limitado por el término de la Legislatura originaria».

Recuérdese que el reformado artículo 42 de la LOREG se aplica sólo «en los supuestos de elecciones locales o de elecciones a Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas cuyos presidentes de Consejo de Gobierno no tengan expresamente atribuida por el ordenamiento jurídico la posibilidad de disolución anticipada». Por

(99) Ley Orgánica 8/91, de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. Vid. *supra*, nota 64.

(100) Vid. *supra*, nota 65.

(101) Sólo regula el ámbito de la dirección política e institucional; no la dirección de la Administración.

tanto, Aragón no tenía por qué haber introducido ese apartado 4. Sin duda, lo ha hecho para evitar conflictos con el Gobierno central, que probablemente habría recurrido esa Ley.

Prescisamente este punto fue el que motivó el desacuerdo en las reuniones de la Comisión negociadora entre el Gobierno central y el Gobierno de Navarra en la primera ronda de negociaciones. Los representantes navarros exigían que el nuevo mandato parlamentario durase cuatro años, a lo cual se negaban los representantes del Gobierno de la nación.

Pues bien, teniendo en cuenta la especial naturaleza del régimen foral, y del propio Amejoramiento del Fuero, nos parece que el mandato de un Parlamento Foral elegido como consecuencia de una disolución anticipada del anterior Parlamento no tiene por qué verse recortado. Desde el momento en que la facultad de disolución se atribuya expresamente al presidente, el artículo 42.3 de la LOREG no podría aplicarse, pues se refiere, como hemos visto, a las Comunidades Autónomas cuyos presidentes de Consejo de Gobierno no tengan expresamente atribuida por el ordenamiento jurídico la posibilidad de disolución anticipada.

Pensamos que se trata de un problema fundamentalmente político, aunque pueda tener repercusiones jurídicas. No obstante, es verdad que si la reforma de la LOREG se lleva a cabo en 1991, con una legislación autonómica determinada, podría criticarse que, posteriormente, para «salvar» ese artículo, las Comunidades Autónomas se dedicasen a modificar sus Leyes de Gobierno para atribuir esa facultad de disolución al presidente. El problema fundamental sería el de determinar si, desde el punto de vista jurídico, la facultad de disolución de la Cámara es una disposición cuya regulación está reservada al Estatuto de autonomía, o puede ser regulada por Ley autonómica. En nuestra opinión, mientras el Estatuto guarde silencio sobre la cuestión, la Ley autonómica podría incluir o no, a juicio de la Asamblea Legislativa de cada Comunidad, esta facultad. Pero nos parece más adecuado y garantizaría mejor la estabilidad que fuese el Estatuto el que recogiese esta disposición.

Desde el punto de vista político, lo que se ha persiguido con estas reformas es unificar las convocatorias electorales autonómicas. Particularmente no nos parece apropiada esa tendencia uniformizadora, porque no está claro que se consiga un ahorro en las campañas ni

una menor saturación electoral. Aunque haya Comunidades que celebren sus elecciones autonómicas en fechas diferentes, la repercusión de ese gasto y de esa convocatoria electoral se limita al ámbito territorial de la elección, y, por tanto, desde este punto de vista, daría igual que las elecciones se celebrasen en una fecha que en otra.

Si, en contra de la postura que defendemos, se quiere respetar esta uniformidad en las convocatorias electorales en Navarra, incluso en el supuesto de que no se introdujese la facultad de disolución por el presidente, la reforma que sí es necesaria es la del artículo 15.1 del Amejoramiento, que fija la duración del mandato del Parlamento en cuatro años. Habría que añadir a ese apartado del artículo la excepción que podría darse en caso de que se produjese la disolución automática prevista en la nueva redacción del artículo 29. O también, como se hace en casi todos los Estatutos que establecen este sistema, prever la excepción en el propio artículo 29, cuyo apartado 4 podría quedar redactado así: «Si transcurrido el plazo de *sesenta días* (102) a partir de la primera votación ningún candidato hubiera sido elegido por mayoría simple, el Parlamento quedará disuelto, convocándose de inmediato nuevas elecciones. *El mandato del nuevo Parlamento durará, en todo caso, hasta la fecha en que hubiere concluido el del primero.*»

g) *Reforma de la Ley Foral o reforma del Amejoramiento*

La posibilidad de limitar la reforma sólo a la Ley Foral del Gobierno no se había planteado hasta la ronda negociadora que comenzó tras las elecciones forales de 1995. Hasta entonces, estaba claro que la reforma del Amejoramiento llevaría consigo las correspondientes modificaciones en dicha Ley Foral, para adaptarla a las nuevas disposiciones introducidas en aquél. Ahora se trata de resolver si bastaría con la reforma en solitario de la Ley de Gobierno.

Para solucionar esta cuestión, haremos previamente varias aclaraciones. En primer lugar, hay que tener en cuenta la idea ya comentada de que «una ley ordinaria no puede alterar, modificar o derogar una ley orgánica, no tanto porque su rango o posición sea

(102) Nosotros propondríamos ampliar el plazo de 30 a 60 días, como hemos expuesto anteriormente.

inferior a esta última, sino porque la Constitución le prohíbe conocer las materias enunciadas en el artículo 81 del texto constitucional» (103). Como ya hemos comentado, en este sentido podría aplicarse el principio de procedimiento (104), pero más ajustada al caso que nos ocupa es al aplicación de los principios de jerarquía normativa y el de competencia.

El primero, porque el Amejoramiento, en cuanto norma de cabecera común del ordenamiento foral, es jerárquicamente superior a las leyes forales. El segundo, porque el órgano competente para aprobar el Amejoramiento es, junto al Parlamento Foral, el Congreso de los Diputados, mientras que la aprobación de la Ley Foral corresponde a otro órgano en exclusiva, que es el Parlamento Foral. Como hemos señalado páginas atrás, el principio de competencia se basa en el «distinto origen subjetivo de las normas en los diferentes entes públicos y órganos que integran el Estado global» (105). Como consecuencia de la aplicación de estos dos principios, una ley no puede entrar en conflicto con lo dispuesto en el Amejoramiento.

En el caso de los Estatutos de autonomía, en relación con las demás normas autonómicas, «cualquier vulneración de lo establecido en el Estatuto por una ley territorial determina su nulidad. Pero es preciso que exista contradicción entre los contenidos de ambas normas. No basta con que la ley territorial regule una cuestión atendida también por el estatuto». De manera que no hay una reserva constitucional absoluta y cerrada al Estatuto: las materias reguladas

(103) LARUMBE BIURRUN, P.: «Problemas interpretativos sobre la regulación del candidato a presidente de la Diputación Foral de Navarra», *op. cit.*, pág. 917. El posible conflicto entre ley ordinaria y ley orgánica se refiere sólo a aquellos contenidos «orgánicos» de la ley orgánica, es decir, aquellas materias reservadas a este tipo de ley. Así lo ha señalado en diversas ocasiones el Tribunal Constitucional: «la ley orgánica puede contener preceptos no orgánicos relativos a materias conexas. (...) el legislador debe precisar en la ley orgánica cuáles sean tales preceptos no orgánicos, sin perjuicio de la competencia de este Tribunal para concretarlos mediante sentencia, en caso de impugnación de la ley. Pero que una ley orgánica puede contener preceptos no orgánicos no significa que sea suficiente la existencia de algún precepto de contenido orgánico para que pueda atribuirse a toda la ley dicho carácter» (Cfr. STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 5).

(104) SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Ceura, Madrid, 1988, págs. 318-323; *Principios de Derecho Administrativo*, *op. cit.*, págs. 122-127.

(105) SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Ceura, Madrid, 1988, págs. 319 y 320.

por éste pueden ser desarrolladas en leyes territoriales de rango inferior (106).

Lo cual no quiere decir que todas las leyes autonómicas tengan como función «desarrollar» el Estatuto, sino que pueden referirse a todos los aspectos de políticas concretas que las autoridades autonómicas vean oportunos, siempre que el objeto de esa regulación se refiera a las materias propias de la competencia de la Comunidad. «El legislador autonómico ha de apoyarse siempre en un apoderamiento concreto de su Estatuto para regular un determinado sector o materia» (107). Por último, y consecuentemente con lo anterior, hemos de señalar que, además de la nulidad de la ley autonómica opuesta al Estatuto, existe obligación de hacer una interpretación conforme de la ley respecto de las exigencias del Estatuto (108).

El posible conflicto entre la Ley Foral y el Amejoramiento ya fue objeto de debates en el propio Parlamento Foral con motivo de la aprobación de la ya citada Ley Foral 9/91, de 16 de marzo, que modificaba el artículo 20.8 de la Ley Foral del Gobierno (109). El representante del Grupo socialista, para justificar su oposición a esta Ley, recurría, entre otros, al argumento de que, «bajo la apariencia formal de una modificación de la Ley reguladora del Gobierno, lo que la proposición y el dictamen encierran claramente es una modificación de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral», aludiendo posteriormente al principio de legalidad y al de jerarquía normativa para justificar su postura (110).

(106) TORRES DEL MORAL, A.: *Principios de Derecho Constitucional Español*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1992, tomo I, pág. 269. MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1982, tomo I, pág. 293. Sobre el conflicto entre leyes orgánicas y leyes territoriales, el Tribunal Constitucional ha sentado una doctrina que, por analogía, podría aplicarse a algunos supuestos como el que contemplamos. «No toda divergencia entre ley orgánica y territorial será causa de vicio de inconstitucionalidad en esta última y sí sólo su eventual apartamiento del contenido de aquellas «normas básicas» (se refiere a las normas básicas para el desarrollo constitucional), cuya identificación corresponde, en última instancia, a este Tribunal Constitucional» (STC 137/86, de 6 de noviembre, FJ 3).

(107) SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Principios de Derecho Administrativo*, op. cit., pág. 218.

(108) SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Principios de Derecho Administrativo*, op. cit., pág. 217.

(109) *Boletín Oficial de Navarra*, núm. 37, de 25 de marzo de 1991.

(110) Intervención del señor Asaín Ayala, *Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra*, II Legislatura, 14 de marzo de 1991, núm. 75, pág. 14.

De todo lo anterior se desprenden varias conclusiones. En primer lugar, que la Ley Foral puede desarrollar lo dispuesto en el Amejoramiento, pero no contradecirlo. En segundo lugar, que si se quiere regular por Ley Foral el nombramiento del presidente del Gobierno, habrá que modificar el Amejoramiento para incluir una remisión expresa que faculte al Parlamento para aprobar esta disposición. En tercer lugar, que podría ser discutible jurídicamente con independencia de los criterios de oportunidad política, si esta materia puede ser regulada por el Parlamento Foral, o entra dentro del ámbito reservado al Amejoramiento en cuanto norma cabecera del ordenamiento foral (111).

Una vez hechas estas aclaraciones, veamos qué ocurriría en el supuesto de que se optase por la regulación en la Ley Foral sin reformar el Amejoramiento: hasta dónde puede llegar la ley para no caer en ninguno de los vicios denunciados. Teniendo en cuenta la redacción del artículo 29 del Amejoramiento, la Ley Foral del Gobierno, sea cual sea la reforma, debe respetar los siguientes elementos:

- a) no puede exigir el requisito de que el presidente sea miembro del Parlamento, al no estar previsto en el artículo 29.1;
- b) debe respetar la exigencia de mayoría absoluta para las dos primeras votaciones, aunque puede determinar a cuántas votaciones más puede someterse el candidato –para las cuales bastaría con la mayoría simple–, puesto que el artículo 29.3 sólo dice «sucesivas» votaciones. Como se recordará, ahora se ha fijado el número en dos votaciones de mayoría simple;
- c) debe respetar los plazos de 48 horas entre las dos primeras votaciones;

(111) El artículo 147.2.c) de la Constitución establece que los Estatutos de autonomía deberán contener «la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias». El ya citado 152.1, que se refiere a los Estatutos aprobados por la vía del 151, establece que en dichos Estatutos debe preverse un presidente, «elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey». Podría, por tanto, sostenerse que la forma de elección del presidente, en cuanto que institución básica de la autonomía, debería regularse en el Estatuto. Sin embargo, pensamos que esta interpretación es forzada, y que es suficiente con que el Estatuto fije unos criterios mínimos, y se remita a una Ley que regule los detalles concretos de la elección. Lo que, evidentemente, no puede ocurrir, es que la Ley imponga condiciones o requisitos no exigidos por el Estatuto.

- d) debe exigir que el procedimiento, en caso de fracasar, se inicie de nuevo, y por tanto, se vuelva a exigir mayoría absoluta en las dos primeras votaciones. Así se desprende de lo dispuesto en el artículo 29.3: «se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista anteriormente»;
- e) y, por último, el límite fundamental, que imposibilita cualquier tipo de reforma sustancial en el sistema: debe mantener la exigencia de que, al cabo de dos meses, se designe al candidato del partido que tenga mayor número de escaños. El Amejoramiento prevé este sistema, y, por tanto, la Ley no puede modificarlo. Cualquier otra solución que pueda preverse en la Ley Foral, la convertirá en nula, por antiestatutaria (112), según lo que hemos expuesto anteriormente.

Por tanto, si se quiere introducir la posibilidad de disolución automática, necesariamente ha de hacerse a través de la reforma del Amejoramiento. Lo contrario sería una reforma encubierta del mismo, que sería nula, y a la cual cabría aplicar el mismo argumento parlamentario que utilizó el portavoz socialista en el debate recientemente citado.

Si se opta por una reforma previa del Amejoramiento que remita la regulación de esta cuestión a una Ley Foral, la situación cambiaría. Pero mucho nos tememos que el objeto de esta opción, que es el de evitar problemas en la negociación con el Estado, no se vería cumplido, porque el Gobierno central planteará, probablemente, esos mismos problemas, en esta segunda negociación. No hay que olvidar que supondría una cesión por parte del Gobierno de la nación –y en última instancia, del Congreso de los Diputados, que debería aprobar la reforma del Amejoramiento– en favor del Parlamento Foral.

6. CONCLUSIONES

En consecuencia con las tesis que venimos desarrollando en este trabajo, nos parece que sería conveniente reformar el sistema de

(112) MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, op. cit., tomo I, pág. 294.

elección del presidente de la Comunidad Foral de Navarra, siguiendo las pautas que enunciamos a continuación.

1. La reforma que incluya la nueva regulación del sistema de elección del presidente debe hacerse en el Amejoramiento, y no sólo en la Ley Foral del Gobierno.

2. Deberá introducir el requisito de que el candidato sea miembro del Parlamento Foral.

3. Deberá establecer como suficiente el respaldo de la mayoría simple en primera votación. En caso de que se opte por el *desideratum* de exigir la absoluta inicialmente, sólo debe hacerse en esa primera votación, y en ningún caso en la segunda.

4. Habrá de establecer la disolución automática del Parlamento si, en el plazo de dos meses, ningún candidato consigue su confianza.

5. En relación con el cambio de sistema de elección de presidente, no es necesario introducir también la facultad de disolución anticipada de la Cámara por parte del presidente. Pero a pesar de ello, y teniendo en cuenta que se ha planteado esta posibilidad, nos parece que se podría introducir esa facultad. Tanto en este caso, como en el de la disolución automática, podría respetarse el mandato del nuevo Parlamento en los cuatro años previstos. En caso de que se vea preferible recortar el mandato para hacer coincidir las elecciones —lo que no nos parece oportuno—, habría que añadir las oportunas modificaciones en el texto del Amejoramiento.