

## **STC 15/2000, de 20 de enero de 2000**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas y don Guillermo Jiménez Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

### **EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

### **S E N T E N C I A**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 815/91, promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley Foral de Navarra 9/1991, de 16 de marzo, por la que se modifica el art. 20.8 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno y el Parlamento de Navarra. Ha actuado como Ponente el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el día 17 de abril de 1991, el Abogado del Estado, en representación del Presidente de Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral de Navarra 9/1991, de 16 de marzo, por la que se modifica el art. 20.8 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral. En la demanda se hizo invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución, a los efectos de que se declarase la suspensión de la vigencia y aplicación de la disposición legal impugnada.

2. En el escrito de formalización del recurso se exponen las alegaciones que, en lo sustancial, a continuación se resumen:

a) El art. 29 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) regula el procedimiento

mediante el cual se efectúan las propuestas de candidatos a la Presidencia de la Diputación Foral y se procede a su votación por el Parlamento, cuyas previsiones han sido desarrolladas por el art. 20 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral. Una y otra disposición legal se inspiran en "el principio de racionalización, que trata de impedir crisis gubernamentales prolongadas" (SSTC 141/1990, FJ 4; 16/1984, FJ 6), con arreglo al cual se exige que el candidato propuesto por el Presidente de la Cámara obtenga, en primera votación, la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento y, en caso de no lograrse ésta, se impone una segunda votación en la que se exige idéntica mayoría. Si en esta segunda votación tampoco obtuviera el candidato propuesto la mayoría absoluta, se prevén una tercera y, en su caso, una cuarta votación, en las que se requiere para que el candidato sea investido el voto favorable de la mayoría simple de los miembros del Parlamento. En el supuesto de que tampoco se produjera la investidura en la cuarta votación, el art. 20.6 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, dispone que "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". Finalmente, si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación, ningún candidato hubiere obtenido la mayoría simple, el art. 29.3 LORAFNA establece en su último inciso que "será designado Presidente de la Diputación Foral el candidato del partido que tenga mayor número de escaños".

El Tribunal Constitucional en la STC 16/1984, de 16 de febrero, ha interpretado este último inciso del art. 29.3 LORAFNA en el sentido de que "si el candidato propuesto no obtuviera la investidura por mayoría absoluta o por la simple en la ... quinta votación, el Presidente del Parlamento Foral [ha de proponer] para el nombramiento como Presidente del Gobierno de Navarra al candidato del partido político que cuente con el mayor número de escaños y que hubiese sido propuesto como tal al Presidente del Parlamento por dicho partido con anterioridad a la celebración de la antedicha quinta votación". En el ATC 110/1984, de 16 de febrero, se aclaró la parte dispositiva de la mencionada Sentencia precisando que "la expresión 'el partido que cuente con el mayor número de escaños', que se encuentra en el punto 4º de nuestro fallo, se refiere al partido que hubiera obtenido en las elecciones el mayor número de escaños, independientemente de que, con ocasión de algún trámite o procedimiento parlamentario, las propuestas, iniciativas o candidatos de otros partidos hubieran obtenido un apoyo mayor o menor por parte de los miembros de la Cámara".

El art. 20.8 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, se limitó a reproducir el contenido antes transcrito del inciso final del art. 29.3 LORAFNA, añadiendo que "en caso de empate en

el número de escaños, el candidato será designado por el partido cuya lista hubiese obtenido mayor número de votos".

Pues bien, la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo, por la que se modifica el art. 20.8 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, pretende resolver, como se indica en su Exposición de Motivos, las "dudas acerca del alcance que ha de darse a la palabra 'partido'" incorporada a los arts. 29.3 LORAFNA y 20.8 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, asegurando "que la aplicación del precepto se acomode a los principios inspiradores del sistema democrático" Para ello, "parte de la consideración como sinónima de la palabra 'partido' de otras formas de concurrencia electoral permitidas por la Ley como son las federaciones de partidos, agrupaciones y las coaliciones electorales", entendiéndose que "cualquier otra interpretación conduciría a soluciones contrarias al principio de legitimidad democrática que debe presidir todo el proceso electoral".

b) El Abogado del Estado entiende que la Exposición de Motivos de la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo, no deja lugar a dudas sobre el designio de la norma, esto es, que con su aprobación lo que el Parlamento Foral pretende es resolver las "dudas acerca del alcance que ha de darse a la palabra 'partido'" del inciso final del art. 29.3 LORAFNA, ofreciéndose por parte del legislador foral la única interpretación de dicho término que, con exclusión de todas las demás, considera compatible con "el principio de legitimidad democrática que debe de presidir todo el proceso electoral", la cual "parte de la consideración como sinónima de la palabra 'partido' de otras formas de concurrencia electoral permitidas por la Ley como son las federaciones de partidos, agrupaciones y coaliciones electorales".

Por ello, estima necesario, con carácter previo, examinar la competencia del legislador navarro para dictar este tipo de normas que se limitan a precisar el alcance de las palabras o conceptos utilizados en la LORAFNA. Sabido es que el Tribunal Constitucional ha atribuido al Amejoramiento Foral la naturaleza de Estatuto de Autonomía (SSTC 16/1984, FJ 3; 28/1984, FJ 2; 94/1985, FJ 6; 86/1988, FJ 3; 187/1988, FJ 3; 141/1990, FJ 2), por lo que, a partir de esta configuración, la cuestión planteada consiste en dilucidar si la incompetencia del legislador ordinario para dictar "normas meramente interpretativas, cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución", que la STC 76/1983, de 5 de agosto, ha derivado de la necesidad de "custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos" (FJ 4), es asimismo aplicable a la relación entre el legislador estatuyente y el Parlamento Foral de Navarra como poder "estatuido".

No cuestiona que todo proceso de desarrollo normativo de un precepto estatutario implica siempre una interpretación del mismo realizada por quien dicta la norma de desarrollo, pero entiende, por una parte, que la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo, no es una Ley de desarrollo, puesto que es otra la finalidad a la que atiende, y, por otra parte, que no concurren en este caso ninguna de las condiciones previas que deben darse para proceder al desarrollo de una norma, a saber, la existencia de una laguna y la imposibilidad de colmarla de acuerdo con su teleología inmanente. La disposición legal impugnada sólo pretende interpretar, es decir, precisar el único sentido, excluyendo otros, que debe de atribuirse a la palabra "partido" del art. 29.3 LORAFNA, pero tal interpretación no incumbe al legislador navarro, pues la LORAFNA supone una doble voluntad (STC 56/1990, FJ 5) y cualquier norma de interpretación o aclaración sobre alguno de sus contenidos normativos sólo podría adoptarla el legislador estatuyente, sin perjuicio de las decisiones hermenéuticas que puedan emanar del Tribunal Constitucional. En definitiva, el legislador navarro ha sobrepasado los límites impuestos a su potestad legislativa, lo que demuestra la inconstitucionalidad de la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo, cualquiera que sea el juicio que merezca su contenido material.

c) Con carácter subsidiario a la tacha de inconstitucionalidad expuesta, el Abogado del Estado sostiene otra línea argumental que conduce a poner de manifiesto también la inconstitucionalidad de la disposición legal recurrida, consistente en que la nueva redacción que ésta da al art. 20.8 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, supone, a su juicio, una modificación unilateral de la LORAFNA por vía de interpretación, contraria a su art. 71 y a la propia Constitución.

En este extremo, su argumentación se centra en indagar el sentido del art. 29.3 LORAFNA, comenzado por una reflexión sobre el significado literal de la palabra "partido", pues lo que está más allá del sentido literal lingüísticamente posible de dicho término y es claramente excluido por él no puede entenderse, por la vía de la interpretación, como significado del término interpretado. Aduce al respecto que el legislador orgánico del Amejoramiento Foral utilizó la palabra "partido", en vez de otras posibles, incluso empleadas en la Constitución, como "grupos parlamentarios" (art. 78.1 CE) o "grupos políticos con representación parlamentaria" (art. 99 CE), no como fruto del azar, sino como reflejo de una previa decisión política, de la que cabe inferir la voluntad del legislador orgánico de excluir explícitamente a otras formaciones políticas. Destaca, en este sentido, que el art. 99 CE, que cumple una función parecida en nuestra estructura constitucional a la que incumbe al art. 29.3 LORAFNA en la organización institucional de la Comunidad Autónoma, utiliza una expresión que comprende a todas las formaciones políticas que el legislador foral de 1991

busca cobijar bajo el término "partido", habiendo declarado este Tribunal Constitucional que la expresión "grupos políticos con representación en las Cortes Generales" puede predicarse, tanto a partir de una interpretación literal como desde su entendimiento teleológico, respecto de las formaciones políticas que contando entre sus miembros con parlamentarios hubieran concurrido, en solitario o federadas o coligadas con otros grupos, a las últimas elecciones generales (STC 63/1987, FJ 7).

El legislador de la LORAFNA pudo emplear la expresión "grupo parlamentario" y, si lo hubiese hecho, las consecuencias que los operadores jurídicos podrían derivar de la norma habrían sido bien distintas, pues es un principio tradicional en el derecho parlamentario que no pueden constituir grupo parlamentario separado representantes que pertenezca a un mismo partido o que, al tiempo de las elecciones, pertenezcan a formaciones políticas que no se hubieran enfrentado ante el electorado. De manera que si el legislador de la LORAFNA hubiera pretendido la designación como Presidente de la Diputación Foral, en la vía subsidiaria prevista en su art. 29.3, del candidato propuesto por la "formación política" concurrente a los comicios que hubiere obtenido el mayor número de escaños, en vez de al presentado por él "partido político" con mayor presencia en el Parlamento Foral, habría sido suficiente con sustituir la palabra "partido" por la expresión "grupo parlamentario" o "grupo político con representación en el Parlamento Foral". Si no se hizo así, fue por una decisión explícita del legislador.

En este sentido, el debate en la Comisión de Régimen Foral del Parlamento de Navarra sobre el art. 20 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, confirma la conclusión expuesta. La enmienda núm. 25 de las presentadas al proyecto de Ley pretendía "intercalar en el apartado 8, donde dice 'partido político' y 'que cuente', los conceptos Coaliciones, Federaciones y Agrupaciones de electores". La enmienda fue rechazada y la defensa del texto del Proyecto de Ley se basó en que "donde [el art. 29.3 LORAFNA] ... ha dicho partido no se ha dicho ni se ha querido decir coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores. Si alguien considerara que, efectivamente, lo que el Amejoramiento dice no se atiene a los derechos que en su caso pudieran asistir a las coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores, no es éste el procedimiento para, si hay un derecho lesionado, que el derecho se proteja, porque esta ley no puede variar lo que la Ley Orgánica dice" [Boletín Oficial (sic) del Parlamento Foral de Navarra, núm. 49 de 1983].

d) El análisis jurídico-constitucional del problema planteado, lo aborda el Abogado del Estado a continuación desde un plano teleológico. Mantiene al respecto que la captación del sentido de una norma exige su integración en el horizonte hermenéutico en que se inserta, con

arreglo al orden de valores y principios a los que sirve y que esta línea argumental pone de manifiesto, también, que la disposición legal impugnada no se atempera a la finalidad perseguida por el art. 29.3 LORAFNA, sino que supone una modificación unilateral de su sentido, esto es, que nos encontramos en presencia de un novum normativo, de una norma de decisión del legislador navarro adoptada con el pretexto de suprimir una hipotética indeterminación de sentido que aprecia en el art. 29.3 LORAFNA y que imputa a una inexistente ambigüedad de la palabra "partido".

Como este Tribunal Constitucional declaró en la STC 16/1984, de 6 de febrero, y ha recordado en la STC 141/1990, de 20 de septiembre, el modelo constitucional que consagra la normativa examinada de la LORAFNA se configura como una variante del sistema parlamentario racionalizado, tratándose de impedir las crisis gubernamentales prolongadas. Finalidad a la que atiende la LORAFNA al arbitrar un procedimiento subsidiario para la designación del Presidente de la Diputación Foral cuando en el Parlamento Foral, durante el plazo de dos meses, no se haya logrado la designación por mayoría de uno de los candidatos propuestos. La norma se proyecta de este modo sobre una situación de inestabilidad política, caracterizada por la fragmentación de las opciones políticas con presencia en la Cámara y por el enfrentamiento e incapacidad de éstas para alcanzar un acuerdo. La finalidad última perseguida consiste, por lo tanto, en no prolongar esta situación y arbitrar un cauce que permita la formación de un Gobierno que cuente con el más vigoroso respaldo parlamentario posible.

Desde esta perspectiva cabe apreciar diferencias esenciales entre el respaldo ofrecido por un partido político, de un lado, o por una federación de partidos, coalición electoral o agrupación de electores, por el otro, pues el grado de cohesión organizativa y de homogeneidad programática e ideológica constituyen las notas diferenciales entre aquél y éstas. Un partido es una unidad política que engloba un programa de actuación, un equipo potencial de gobierno y unas estructuras de adhesión social estables, viéndose reforzado su grado de cohesión y de disciplina por la presencia de un solo centro de decisión. Esta unidad, sin embargo, se transforma en una pluralidad coordinada en el caso de las federaciones de partidos, en las que existen tantos centros de decisión como número de partidos federados, resultando debilitado su grado de cohesión y disciplina por la existencia de tantos centros de decisión como número de partidos federados, cada uno de los cuales constituye una unidad política distinta, en cuyo seno se producen debates y conflictos que en cualquier momento pueden repercutir sobre la solidez de la federación. Por su parte, las coaliciones y agrupaciones electorales son meras plataformas provisionales de naturaleza instrumental y

estructura más o menos compleja que se presentan unidas ante el electorado con el único objetivo de solicitar el voto y obtener representación parlamentaria. En particular, las coaliciones se constituyen específicamente para cada proceso electoral y están vinculadas a un programa electoral que no siempre se concreta en un único programa de gobierno y, por su parte, las agrupaciones electorales "por su propio carácter tiene[n] la vida constreñida al concreto proceso electoral, sin que se genere ... una asociación política, cuyo órgano de representación y decisión se traslada a los integrantes de la candidatura presentada por los electores" (STC 16/1983, FJ 3).

Por estas razones, el apoyo prestado inicialmente a un candidato por una de estas formaciones políticas está dotado, en principio, de menor consistencia y sirve tal vez con dudosa eficacia al fin buscado de garantizar la estabilidad gubernamental. La propia colocación sistemática del art. 6 CE expresa la importancia que se reconoce a los partidos políticos dentro de nuestro sistema constitucional y revela las diferencias que les separan de estas otras formaciones políticas. La protección constitucional de la existencia y funciones de los partidos políticos no atiende sólo a la dimensión individual del derecho a constituirlos y a participar activamente en ellos, sino que responde a una opción valorativa del constituyente que hace del sistema de partidos "la base esencial para la actuación del pluralismo político" (STC 85/1986, FJ 2). Esta opción es la que explica las funciones institucionales atribuidas a los partidos políticos en nuestro sistema constitucional y demuestra la razonabilidad de las diferencias existentes entre las misiones institucionales asignadas a los partidos políticos y las que cumplen otras formaciones políticas más o menos duraderas.

De otra parte, el Abogado del Estado entiende que la exclusión de las federaciones de partidos, coaliciones y agrupaciones de electores en el proceso de designación del Presidente de la Diputación Foral no contraviene el principio fundamental que informa todo el sistema establecido en la LORAFNA, cual es "la referencia continua a la voluntad popular, representada por la Asamblea" (STC 16/1984, FJ 8). En efecto, la posición central que ocupan los partidos políticos en nuestro sistema constitucional tiene múltiples manifestaciones y se evidencia asimismo en la legislación electoral, que desde el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, y la Ley 39/1978, de 17 de junio, hasta el vigente art. 46 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG), modificada por las Leyes Orgánicas 1/1987, de 2 de abril, y 8/1991, de 13 de marzo, otorga a los partidos la facultad de presentar candidaturas en las que, junto con el nombre de su candidato, figure la denominación del partido que los propone. La importancia decisiva de este mecanismo ha sido destacada en la STC 168/1989, de 16 de octubre, en la que el Tribunal Constitucional

aceptó la interpretación extensiva que del art. 46.7 LOREG había efectuado la Junta Electoral Central al admitir que la posibilidad existente para las coaliciones electorales de adjuntar al nombre del candidato las siglas del partido del que forma parte podía extenderse también a las federaciones de partidos por considerar que tal interpretación "no sólo es la más favorable al ejercicio de los derechos y a la libertad de asociación política... [sino que] al mismo tiempo se adecua a los principios del propio sistema democrático en el que los partidos son instrumento privilegiado de participación..." (FJ 6).

La decisión del elector aparece así como el producto de una motivación compleja (STC 10/1983, FJ 3), que sólo el análisis sociológico concreto permitiría con mayor o menor precisión establecer en cada caso. En el proceso de formación de la voluntad política del elector influye de manera prevalente la identidad del partido que presenta al candidato a quien vota. A ello no se opone que, de acuerdo con la Constitución, la elección de los ciudadanos sólo pueda recaer sobre personas determinadas y no sobre los partidos o asociaciones que los proponen al electorado. Lo que ocurre es que el dato identificativo esencial de un candidato ante su electorado es el partido al que pertenece y, en suma, se puede afirmar que es en el partido donde prevalentemente deposita su confianza la voluntad popular, lo cual demuestra la razonabilidad de la exclusión de otras formaciones políticas por el art. 29.3 LORAFNA.

e) En resumen, para el Abogado del Estado, la exclusión de las federaciones de partidos, coaliciones y agrupaciones electorales del procedimiento extraordinario diseñado en el mencionado art. 29.3 LORAFNA para la designación de Presidente de la Diputación Foral se muestra como resultado de una voluntad explícita del legislador estatuyente y pertenece al núcleo institucional del orden estatutario, que se encuentra sustraído a la disponibilidad del legislador navarro.

Concluye su escrito solicitando de este Tribunal Constitucional que dicte Sentencia declarando la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo. Mediante otrosí, interesó, al amparo del art. 161.2 CE, la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada.

3. La Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, por providencia de 23 de abril de 1991, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, de conformidad con el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Parlamento de Navarra, por conducto de sus respectivos Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren convenientes; tener por invocado el

art. 161.2 CE, lo que, a tenor del art. 30 LOTC, produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada desde la fecha de interposición del recurso para las partes y desde su publicación en el "Boletín Oficial del Estado" para terceros; y, por último, publicar la incoación del recurso y de la suspensión acordada en el "Boletín Oficial del Estado" y en el "Boletín Oficial de Navarra".

4. Por escrito registrado el día 8 de mayo de 1991, el Presidente del Senado interesó se tuviera por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88 LOTC. El Presidente del Congreso de los Diputados, por escrito registrado en fecha 22 de mayo de 1991, comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento.

5. El Letrado del Gobierno de Navarra presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el día 16 de mayo de 1991, que, en lo sustancial, a continuación se resume:

a) Comienza por señalar, como adición a los antecedentes fácticos reflejados en el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad, que la Ley impugnada tiene su origen en una proposición de Ley Foral presentada por el Grupo Parlamentario Popular, respecto a la cual el Gobierno de Navarra, en su sesión de 20 de diciembre de 1999, previos los informes jurídicos oportunos y que se adjuntan al escrito de alegaciones, adoptó el Acuerdo de manifestar su criterio contrario a la toma de consideración de dicha proposición de Ley "por incurrir en vicio de inconstitucionalidad al suponer una modificación de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral al margen del procedimiento establecido en el propio texto para su reforma".

b) Para el Letrado del Gobierno de Navarra la tacha de inconstitucionalidad que en el escrito de demanda del recurso de inconstitucionalidad se imputa a la Ley recurrida queda perfectamente evidenciada no sólo a través de la correcta argumentación vertida en el citado escrito, sino también de su propia tramitación parlamentaria, de la que se desprende que fue aprobada a ciencia y conciencia de su inconstitucionalidad. Bajo la apariencia formal de una modificación de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo, constituye una modificación unilateral del art. 29.3 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), pues altera la redacción de su último inciso al sustituir y suplantar la locución "partido" por las expresiones "federación de partidos, agrupación o coalición electoral". El art. 29.3 LORAFNA es claro y explícito en su formulación y cualquier añadido o interpretación que

pretenda dar una mayor amplitud o un distinto significado a sus propios términos implica alterar su contenido y supone, por tanto, una modificación unilateral de la LORAFNA, al margen del cauce procedimental que en la misma se establece para su reforma (art. 71).

El Amejoramiento del Fuero se configura como una norma superior dentro del sistema normativo propio de la Comunidad Foral, lo que se traduce no sólo en una posición jerárquicamente superior respecto a las demás normas dictadas por el Parlamento de Navarra, sino también en una especial fuerza pasiva que impide su modificación al margen del procedimiento de reforma que en él mismo se dispone. De ahí que sea indisponible para el legislador foral y que sus preceptos no sean susceptibles de modificación por el mismo. De modo que la modificación de un precepto de la LORAFNA por el legislador foral supone una infracción de ésta y, además, del art. 28.1 LOTC (SSTC 36/1981; 179/1989; 100/1990). Así pues, la Ley impugnada al modificar la LORAFNA incurre en una vulneración de la jerarquía normativa, por infringir la LORAFNA, y, al mismo tiempo, en inconstitucionalidad.

c) En cuanto a la aducida contradicción de la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo, con el inciso final del art. 29.3 LORAFNA, el Letrado del Gobierno de Navarra entiende que el término "partido político" no es sinónimo ni puede comprender los conceptos de "federación de partidos, agrupación o coalición electoral". Argumenta en este sentido que cuando el art. 6 CE contempla a los partidos políticos y reconoce que éstos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política, está dotándoles de un peso específico y una función insustituible en el ordenamiento jurídico democrático del país. Esta constitucionalización no tiene lugar respecto a otras figuras como las federaciones de partidos, las agrupaciones o coaliciones electorales, lo que comporta la primacía, dentro del ordenamiento constitucional, de los partidos políticos sobre cualesquiera otras formas de concurrencia a las convocatorias electorales.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de señalar en la STC 3/1981, de 2 de febrero, la decisiva importancia de los partidos políticos en las modernas democracias pluralistas, lo que impide establecer una equiparación, en plano de igualdad, a todos los efectos entre aquéllos y las federaciones de partidos, las agrupaciones y coaliciones electorales, siendo los partidos políticos objeto de una regulación normativa bastante más precisa que éstas y gozando, por su propia esencia, de estabilidad y permanencia, lo que es ajeno a las federaciones de partidos, agrupaciones y coaliciones electorales, que tras la celebración de unas elecciones pueden seguir las vicisitudes más diversas, hasta llegar, por supuesto, a disolverse, separarse y extinguirse.

Si el problema suscitado se aborda desde el punto de vista de la hermenéutica jurídica, es preciso acudir al art. 3 del Código Civil que establece como primer criterio interpretativo el literal o el sentido propio de las palabras del texto a interpretar, debiendo de subrayarse que cuando el legislador usa expresiones técnico-jurídicas lo hace en su verdadero sentido. En el supuesto que nos ocupa, cuando el art. 29.3 LORAFNA alude al "candidato del partido que tenga mayor número de escaños" se está refiriendo a una concreta y definida institución como lo es el partido político. A su vez, el art. 20.8 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral insistió en referirse al "partido político".

Existiendo la posibilidad de que concurran a la consulta electoral federaciones de partidos, agrupaciones y coaliciones electorales, denominaciones que responden a instituciones distintas a la del partido político, cabe entender que el legislador de la LORAFNA y en el mismo sentido el legislador foral de la Ley 23/1983, de 11 de abril, no desconocían esa posibilidad de la presencia de las federaciones de partidos, agrupaciones o coaliciones electorales, no obstante lo cual circunscribieron ambos textos a los partidos políticos stricto sensu.

Igualmente confirma la conclusión alcanzada, el hecho cierto de que el legislador cuando lo ha considerado conveniente omite la referencia concreta al partido político para hacerlo a esas otras organizaciones de mayor amplitud y pluralidad. Tal como sucede en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, que en su art. 196, en relación con la elección de Alcalde, dispone que si ninguno de los Concejales obtiene la mayoría absoluta, será proclamado Alcalde el que encabece la lista que haya obtenido mayor número de votos populares en el correspondiente municipio. Pareja solución se admitió en el Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, sobre elecciones locales y ordenación de las Instituciones Forales de Navarra, al establecer en su art. 8 que resultaban elegidos Diputados forales el primero o los primeros de la lista o listas que hubieran obtenido mayor número de votos en las elecciones al Parlamento Foral de Navarra.

En definitiva, la Ley Foral impugnada ha violentado los términos y el sentido de la LORAFNA al hacer comprender conceptos o instituciones no contempladas en la misma, por lo que tan forzada hermenéutica jurídica debe ser rechazada de plano.

Concluye su escrito solicitando del Tribunal Constitucional dicte Sentencia estimando el recurso de inconstitucionalidad y declarando la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo.

6. El Letrado del Parlamento de Navarra presentó sus alegaciones mediante escrito registrado con fecha 17 de mayo de 1991, que, en lo sustancial, a continuación, se resumen:

a) Considera, en primer término, que no es admisible la argumentación del Abogado del Estado sobre la incompetencia del legislador navarro para dictar una Ley como la impugnada, ya que se coloca en el papel del legislador estatuyente tratando de precisar una única interpretación del art. 29.3 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA). Dejando a un lado la problemática de las Leyes interpretativas, el Letrado del Parlamento de Navarra entiende que en el presente caso parece un tanto forzado traer a colación la doctrina de la STC 76/1983, de 5 de agosto, sobre la posibilidad de redefinir la obra del constituyente y aplicar tal esquema argumentativo a la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo, que legítimamente pretende modificar un punto (el art. 20.8) de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, con arreglo a criterios que informan la legislación electoral estatal. Además, como se señaló en la STC 76/1988, de 26 de abril, es más que dudosa la posibilidad de trasladar, de forma mimética, la construcción del Tribunal Constitucional sobre las relaciones entre el poder constituyente y los poderes constituidos (STC 76/1983), o relaciones entre todo tipo de poderes supra o infraordenados, al legislador autonómico o foral, pues cuando el legislador autonómico aprueba una Ley que desarrolla el Estatuto o, en el caso de Navarra, la LORAFNA, no se coloca en una situación de mero intérprete de los posibles significados de una norma que escoja uno de ellos y declare inaplicable los demás pro futuro.

Hay ciertamente una interpretación de la LORAFNA en la medida en que el desarrollo de una norma o el ejercicio de una potestad en ella contenida supone una previa e implícita interpretación de la norma desarrollada, pero ello no acredita que en el presente caso el Parlamento de Navarra esté utilizando una mera interpretación sustitutiva de la voluntad estatuyente al aprobar una Ley como la recurrida, que sería la única prohibida desde la perspectiva alegada. Máxime cuando lo que se precisa es que con arreglo a la legislación electoral cabe un desarrollo complementario de dicho precepto. No parece, por lo tanto, argumento relevante para descalificar la Ley impugnada, con independencia del juicio que merezca su contenido material, los razonamientos en este extremo vertidos por el Abogado del Estado, careciendo, en consecuencia, de viabilidad el primer alegato de carácter formal en el que se funda la pretensión de inconstitucionalidad, pues ni el Parlamento de Navarra ha suplantado al legislador de la LORAFNA, ni tampoco ha modificado ésta de forma subrepticia.

b) La Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo, tampoco opera, en opinión del Letrado del Parlamento de Navarra, reforma alguna del art. 29.3 LORAFNA.

Es doctrina consolidada del Tribunal Constitucional que la interpretación de los preceptos constitucionales y estatutarios ha de hacerse de modo sistemático (SSTC 18/1982, 103/1983 y 122/1983, 252/1988 y 253/1988, entre otras), teniendo siempre en cuenta el contenido íntegro de la Constitución e interpretando tanto las normas estatutarias como las del resto del Ordenamiento jurídico *secundum constitutionem*. Pues bien, en el presente caso, resulta imprescindible para resolver la cuestión planteada partir de la consideración de que el procedimiento subsidiario de designación del Presidente del Gobierno de Navarra no es un mero expediente técnico, sino que se inserta en un orden de valores y principios a los que sirve y que han de inspirar la interpretación de la disposición legal recurrida. En este punto, el principio de legitimidad democrática (art. 1.2 CE) y la forma parlamentaria de gobierno son referentes inexcusables, debiendo tenerse presente además que "en la fase extraordinaria deben de tenerse en cuenta los elementos y principios que informan todo el sistema, esto es, la referencia continua a la voluntad popular" (STC 16/1984, FFJJ 6 y 8).

Con estos presupuestos no puede aceptarse el argumento en favor de una interpretación literal o gramatical de la expresión "partido político" del art. 29.3 LORFANA, excluyente de cualquier otra opción interpretativa, pues de seguirse dicha interpretación literal o gramatical se estaría configurando el procedimiento de designación extraordinaria como un mero expediente técnico sin tener en cuenta los valores y principios en que se inserta. Además se desconocería la propia legislación sobre partidos políticos, pues la preconstitucional Ley 21/1976, de 14 de junio, reguladora del Derecho de Asociación, vigente en aquellos aspectos no derogados expresamente por la Disposición final segunda de la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos, establece en su art. 5 que las asociaciones podrán constituir Federaciones a cualquier nivel territorial, sin pérdida de su propia personalidad jurídica y patrimonio, a la vez que les reconoce personalidad jurídica, quedando sometidas en cuanto a su funcionamiento y régimen jurídico a lo dispuesto para las asociaciones, y, en fin, les faculta para establecer, al igual que a las asociaciones, coaliciones con fines determinados, sin que ello suponga la creación de una nueva entidad jurídica independiente (art. 5.2 y 3). Ni que decir tiene que la mención a las asociaciones debe entenderse referida a los partidos políticos que son formas particulares del derecho de asociación (SSTC 3/1981, 85/1986), de tal forma que, *prima facie*, una interpretación correcta de la cuestión planteada exige una perspectiva distinta a la interpretación literal. En principio, no parece arriesgado afirmar que el art. 29.3

LORAFNA debe interpretarse *secundum constitutionem* y, por tanto, de conformidad con lo que señalan los arts. 6 y 22 CE y las normas que los desarrollan.

A lo que cabe añadir que la referencia que el Abogado del Estado hace al término "partido" como opción del legislador estatal orgánico frente a otras posibles expresiones, incluso empleadas en la Constitución, como las de "grupos parlamentarios" (art. 78.1 CE) o "grupos políticos" con representación parlamentaria, no es acertada, por cuanto, de un lado, si el procedimiento extraordinario del art. 29.3 LORAFNA debe interpretarse con arreglo a los valores y principios que dimanen del sistema democrático y la forma parlamentaria de gobierno, parece que un contexto normativo razonable es, en este caso, el contemplado en la Constitución, de tal modo que la interpretación del art. 29.3 LORAFNA no debería hacerse nunca frente a la Constitución y a los preceptos que desarrollan el sistema parlamentario monista que informa la misma, sino en todo caso con arreglo a lo que dispone la Constitución.

Por otra parte, no puede darse a la opción del legislador estatal al incorporar la expresión "partido" el carácter excluyente respecto de otras expresiones que le confiere el Abogado del Estado y el valor de interpretación auténtica que pretende. En este sentido, la *mens legislatoris* no acredita en términos apodícticos lo que aquél afirma, ya que la ausencia de debates parlamentarios, al haberse tramitado la LORAFNA por el procedimiento de lectura única tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, impiden pronunciarse de manera tajante. Y el debate suscitado en la Comisión de Régimen Foral del Parlamento de Navarra con ocasión de la tramitación de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, resulta irrelevante, ya que el legislador foral no se encuentra petrificado por decisiones de mayorías distintas y, en consecuencia, es libre en el marco de la Constitución y de la LORAFNA de modificar las Leyes anteriores dándoles una distinta configuración.

c) Desde un punto de vista teleológico o finalista, la tesis del Abogado del Estado gira en torno, por un lado, a la estabilidad de los partidos respecto a las federaciones de partidos, coaliciones y agrupaciones electorales y, por otro, a la posición central que ocupan los partidos políticos en nuestro sistema constitucional. Frente a ello, el Letrado del Parlamento de Navarra, tras señalar que la legislación sobre partidos políticos permite que éstos se integren en agrupaciones de base territorial o de naturaleza finalista, dando lugar a las federaciones y coaliciones, y que la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG), modificada por las Leyes Orgánicas 1/1987, de 2 de abril, y 8/1991, de 13 de marzo, regula a lo largo de su articulado la participación en pie de igualdad en las elecciones generales, autonómicas, provinciales, municipales y al Parlamento Europeo de las distintas agrupaciones políticas legalmente constituidas (art. 44), entiende que tales

previsiones legales constituyen parámetro de constitucionalidad de la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo, de modo que el Tribunal Constitucional ha de enjuiciar y decidir en este caso si una Ley Foral dictada en el marco de las disposiciones de una Ley básica, que no estaba vigente en el momento en que se aprobó la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, vulnera el art. 29.3 LORAFNA.

En este extremo, coincidiendo con la opinión expresada en el informe jurídico emitido a petición del Grupo Parlamentario proponente de la Proposición de Ley y que adjunta a su escrito de alegaciones, destaca que la LOREG equipara a efectos electorales a los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones electorales, participando en igualdad de condiciones en las elecciones de las que se trate. De modo que si todas las candidaturas pueden optar a ganar la elección en cuestión, esta regla democrática será igualmente aplicable cuando la determinación necesaria del candidato a ocupar un determinado cargo elegible se hace en atención al mayor número de votos obtenido y a favor el candidato propuesto por la fuerza o agrupación política que haya obtenido para su candidatura esa mayoría de votos, ya se trate de un partido, de una federación de partidos, de una coalición o agrupación de electores, máxime cuando el art. 44 LOREG, después de enunciar las agrupaciones políticas que pueden presentar candidatos o listas de candidatos, prohíbe a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupación de electores presentar más de una lista de candidatos en una circunscripción para la misma elección y a los partidos federados o coligados presentar candidaturas propias en una circunscripción si en la misma concurren, para idéntica elección, candidatos de las federaciones o coaliciones a que pertenecen. De modo que concurriendo en una determinada elección una federación o coalición de partidos, su candidatura representa unitariamente a todos los partidos federados o coligados.

Asimismo, concurriendo a una elección una federación o coalición de partidos, la denominación, las siglas y los símbolos que figuren en el escrito de presentación de candidaturas, así como en la publicidad y papeletas de voto serán los de la federación o coalición, no los de los partidos federados o coligados (art. 46 LOREG; Real Decreto 1732/1985, de 24 de septiembre, modificado por el Real Decreto 2224/1986, de 24 de marzo). También, la atribución de lugares públicos para colocar carteles (art. 56 LOREG), de locales oficiales y lugares públicos para la celebración de actos electorales (art. 57), de espacios gratuitos en las emisoras de televisión y de radio de titularidad pública (art. 60), etc., se efectúa a las candidaturas propiamente dichas y no a las agrupaciones políticas que las presentan. En otro orden de cosas, la financiación por el Estado de los gastos electorales producidos por las federaciones o coaliciones se hace directamente a éstas, no a los partidos

que las integran, pues los criterios a tener en cuenta son el número de escaños y votos obtenidos por cada candidatura (art. 127, en relación con los arts. 157 y 193, LOREG).

Lo expuesto pone de manifiesto, en opinión del Letrado del Parlamento de Navarra, que cuando determinados partidos políticos concurren a una elección federados o coligados y con una única candidatura se produce la unificación, aunque sea temporal, de lo que puede llamarse personalidad política de los partidos en cuestión, de manera que no hay distinción posible entre los candidatos elegidos en nombre de la federación o coalición. Más aún, la finalidad misma de toda federación o coalición de partidos abona la interpretación que se propone del art. 20.8 de la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo, pues lo perseguido por toda federación o coalición es el agrupamiento de sus fuerzas y, por tanto, de sus votos, en orden a la consecución de la mayoría o, cuanto menos, del mayor número posible de escaños. Por tanto, si una federación o coalición de partidos puede obtener la mayoría de escaños en una elección determinada, es decir, ganar dichas elecciones en virtud de su mayoría de votos, parece totalmente consecuente con el principio de legitimidad democrática que dicha federación o coalición no pueda ser preterida en beneficio de partidos no federados o coligados con menor número de escaños o de votos cuando se trate de designar como candidato al del partido que haya obtenido mayor número de escaños o votos.

Debe de tenerse en cuenta, además, que si lo pretendido por el art. 29.3 LORAFNA es que, en todo caso, acceda a la presidencia de la Diputación Foral el candidato que reúna en su favor el mayor apoyo ciudadano, representado éste por el número de escaños o de votos obtenidos, habrá de acudir necesariamente a la fuerza política cuya candidatura haya resultado vencedora en la elección de referencia. Adoptar un camino contrario supondría la infracción del principio de legitimidad democrática que informa nuestro ordenamiento jurídico-político y, en especial, el régimen jurídico electoral.

Desde esta perspectiva carecen, pues, de relevancia las consideraciones del Abogado del Estado apoyadas en el dato de la mayor estabilidad que ofrece el partido político frente a la pluralidad coordinada de las federaciones de partidos, pues lo importante en el procedimiento de designación extraordinaria del Presidente del Gobierno de Navarra no es la referencia a la mayor estabilidad, cohesión o unidad del partido frente a las federaciones, agrupaciones o coaliciones de electores, sino el referente democrático, esto es, el haber obtenido el mayor número de escaños, ya que participando aquéllas en condiciones de igualdad en las elecciones, permitir que pudiera gobernar un partido absolutamente minoritario implicaría un falseamiento de la voluntad popular. Además, la estabilidad del partido frente a otras agrupaciones políticas tampoco sería relevante, pues una coalición

electoral puede dar mayor estabilidad en determinadas coyunturas que un partido dividido por luchas intestinas.

En este punto, el Letrado del Parlamento de Navarra no discute la posición que ocupan los partidos políticos en nuestro sistema, lo que ha llevado a su constitucionalización en el art. 6 CE. Sin embargo, considera que esta perspectiva no es aquí relevante para resolver la impugnación planteada, ni la cita de la doctrina recogida en la STC 168/1989, dado que ni en el art. 29.3 LORAFNA, ni en su normativa de desarrollo se excluyen del procedimiento de designación del Presidente de la Diputación Foral a los partidos políticos.

d) Se refiere a continuación a la norma impugnada, no ya dentro del contexto democrático genérico, sino en el marco de un análisis en su conjunto del art. 29 LORAFNA. La unidad del precepto obliga a poner en relación sus apartados 2 y 3, de los cuales el primero prevé que pueden elevar propuestas de candidato a la Presidencia de la Diputación Foral los partidos o grupos políticos con representación parlamentaria, en su consulta con el Presidente del Parlamento. De tal previsión se infiere que el candidato al que se refiere su apartado 3 es el propuesto por los partidos o grupos políticos con representación parlamentaria, pues pretender obviar a estos últimos en el procedimiento subsidiario cuando su candidato ha defendido su programa en su intento de acceder a la Presidencia del Gobierno por el procedimiento normal es antijurídico, además de absurdo y antidemocrático. Absurdo porque pudiera suceder que sólo propusieran candidatos los grupos políticos que no fueran partidos, no pudiendo designarse entonces candidato a ninguno de ellos en el procedimiento extraordinario según la interpretación sostenida por el Abogado del Estado. Asimismo, pudiera acontecer que la lista del partido político ocupe el lugar segundo, tercero, cuarto, etc. en el elenco de las listas más votadas en las elecciones y de aceptarse la interpretación del Abogado del Estado ocurriría que pudiera ser designado Presidente el candidato de un partido con un solo escaño si las demás listas pertenecen a coaliciones o agrupaciones electorales.

Por otra parte, el sistema electoral español y el autonómico de Navarra se configuran a través de un procedimiento electoral donde juega un papel sustancial la persona del candidato a Presidente y el programa. De ahí la equiparación que hace la LOREG de los partidos, coaliciones, federaciones o agrupaciones de electores. Este elemento, el programa, no sólo es importante a nivel de elecciones, sino que cobra sustancial valor para la adquisición de la condición de candidato, imprescindible para la designación de Presidente del Gobierno (STC 16/1984).

Ha de concluirse, pues, que el verdadero significado del art. 29 LORAFNA consiste en articular un procedimiento normal de designación de Presidente a través de los candidatos

propuestos por los partidos o grupos políticos con representación parlamentaria, que, en caso de no obtener culminación, se complementa con un procedimiento subsidiario sobre la base del anterior procedimiento normal, contando por tanto también para el procedimiento subsidiario todos los candidatos que realmente tengan esta condición tras haber sido propuestos por partidos o grupos políticos.

Termina su escrito solicitando de este Tribunal Constitucional dicte Sentencia por la que se desestime el recurso de inconstitucionalidad y se declare la plena conformidad con la Constitución de la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo.

7. La Sección de Vacaciones del Tribunal Constitucional, por providencia de 13 de agosto de 1991, próximo a finalizar el plazo de cinco meses que señala el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de la Ley recurrida, acordó oír a las partes personadas para que, en el plazo común de cinco días, expusieran lo que estimaren procedente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

Evacuado por las partes el trámite de alegaciones conferido, el Pleno del Tribunal Constitucional, por Auto de 17 de septiembre de 1991, acordó levantar la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo.

8. Por providencia de 18 de enero de 2000 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 20 de enero siguiente.

## **II. Fundamentos jurídicos**

1. El presente recurso de inconstitucionalidad, promovido por el Presidente del Gobierno, se dirige contra la Ley Foral de Navarra 9/1991, de 16 de marzo, por la que se modifica el art. 20.8 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral. La disposición legal impugnada consta de un único artículo, que da nueva redacción al mencionado art. 20.8 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, cuyo tenor literal es el siguiente:

"Si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación ningún candidato hubiera resultado investido, el Presidente del Parlamento propondrá al Rey el nombramiento del candidato que designe el partido político, federación de partidos, agrupación o coalición electoral que cuente con mayor número de escaños. En caso de empate en el número de

escaños, el candidato será designado por el partido, federación de partidos, agrupación o coalición electoral cuya lista hubiera obtenido el mayor número de votos".

El Abogado del Estado fundamenta la inconstitucionalidad del precepto transcrito en dos órdenes de consideraciones perfectamente deslindables. Por un lado, entiende que el legislador autonómico podría haber traspasado los límites impuestos a su potestad legislativa, al no resultar competente para dictar normas que se limitan a interpretar o precisar el alcance de las palabras o conceptos utilizados en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA); y, por otro, sostiene que aquel precepto infringe el inciso final del art. 29.3 LORAFNA y, supone, en consecuencia, una modificación del mismo al margen del procedimiento de reforma previsto en el art. 71 LORAFNA.

La representación procesal del Gobierno de Navarra comparte las alegaciones del Abogado del Estado en cuanto a que el precepto legal impugnado altera el contenido y constituye una modificación del inciso final del art. 29.3 LORAFNA, prescindiendo del procedimiento de reforma establecido en la misma. Por su parte, el Letrado del Parlamento de Navarra sostiene la plena constitucionalidad de la norma legal recurrida, al considerar que ni el legislador autonómico ha suplantado al legislador orgánico que aprobó la LORAFNA, ni supone una modificación de su contenido.

2. Antes de iniciar el examen de cada uno de los motivos en los que el Abogado del Estado sustenta su pretensión de inconstitucionalidad, resulta necesaria una previa referencia, siquiera sucinta, a las previsiones estatutarias y legales sobre la elección del Presidente del Gobierno de Navarra o Diputación Foral, al ser el ámbito material en el que se inserta la norma legal recurrida. El art. 29 LORAFNA, incluido en el Capítulo IV --"Del Presidente del Gobierno de Navarra o Diputación Foral"-- de su Título Primero --"De las Instituciones Forales de Navarra"--, regula el procedimiento de designación del Presidente de la Diputación Foral, el cual, según se prescribe en su apartado 1, será elegido por el Parlamento y nombrado por el Rey. El procedimiento se inicia con la evacuación de consultas por parte del Presidente del Parlamento "con los portavoces designados por los partidos o grupos políticos con representación parlamentaria", al objeto de proponer aquél al Parlamento un candidato a Presidente de la Diputación Foral (art. 29.2 LORAFNA). El candidato propuesto ha de presentar ante la Cámara su programa y ha de obtener, para ser elegido, mayoría absoluta en la primera y segunda votación, celebrándose esta última cuarenta y ocho horas después de la anterior, o mayoría simple en las sucesivas votaciones, tramitándose sucesivas propuestas de

candidatos en el caso de no obtener el candidato propuesto aquellas mayorías (art. 29.3). Por último, el art. 29.3 LORAFNA, en su inciso final, establece un procedimiento extraordinario o subsidiario de designación automática del Presidente de la Diputación Foral para el supuesto de que en el plazo de dos meses a partir de la primera votación ningún candidato hubiese obtenido la mayoría simple, en virtud del cual, transcurrido dicho plazo sin que ningún candidato hubiera alcanzado tal mayoría, "será designado Presidente de la Diputación Foral el candidato del Partido que tenga mayor número de escaños".

Las previsiones de la LORAFNA sobre la elección del Presidente de la Diputación Foral fueron desarrolladas por la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral, en cuyo art. 20.8, en relación con el procedimiento extraordinario de designación automática del Presidente de la Diputación Foral, se disponía que "si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación, ningún candidato hubiera resultado investido, el Presidente del Parlamento propondrá al Rey el nombramiento del candidato que designe el partido político que cuente con mayor número de escaños. En caso de empate en el número de escaños, el candidato será designado por el partido cuya lista hubiese obtenido mayor número de votos". Es precisamente este precepto el que fue modificado por la Ley impugnada en el presente proceso constitucional, consistiendo tal modificación en la adición, a continuación de la expresión partido político, de los términos federación de partidos, agrupación o coalición electoral, de modo que en la nueva redacción del precepto, en el supuesto de que proceda la aplicación del procedimiento extraordinario de designación automática del Presidente de la Diputación Foral, "el Presidente del Parlamento propondrá al Rey el nombramiento del candidato que designe el partido político, federación de partidos, agrupación o coalición electoral que cuente con mayor número de escaños. En caso de empate en el número de escaños, el candidato será designado por el partido, federación de partidos, agrupación o coalición electoral cuya lista hubiera obtenido el mayor número de votos".

En la Exposición de Motivos de la Ley se exponen las razones que motivaron tal cambio legislativo, la finalidad con él perseguida y su alcance. Se señala al respecto en la misma que habiéndose expresado dudas acerca del alcance que ha de darse a la palabra "partido" del inciso final del art. 29.3 LORAFNA, "resulta conveniente, al objeto de asegurar que la aplicación del precepto se acomode a los principios inspiradores del sistema democrático, modificar la Ley Foral reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral a fin de que tales principios inspiradores tengan plena validez legal en una norma cuya finalidad es desarrollar lo dispuesto en el Amejoramiento en todo aquello que

hace referencia, entre otras materias, a la elección, nombramiento y toma de posesión del Presidente del Gobierno de Navarra o Diputación Foral. La modificación que se pretende -- continúa la Exposición de Motivos-- parte de la consideración como sinónima de la palabra "partido" de otras formas de concurrencia electoral permitidas por la Ley como son las federaciones de partidos, agrupaciones y las coaliciones electorales. Cualquier interpretación conduciría a soluciones contrarias al principio de legitimidad democrática que debe presidir todo el proceso electoral".

3. El primero de los vicios de inconstitucionalidad que imputa el Abogado del Estado a la Ley Foral impugnada se sitúa en el terreno de la competencia o incompetencia del legislador autonómico para dictar normas como la recurrida, que se limita a precisar el alcance de las palabras o conceptos utilizados en la LORAFNA. Argumenta al respecto que la finalidad que en ese caso persigue el legislador autonómico, como queda reflejado en la Exposición de Motivos de la Ley, no es otra que la de resolver las dudas acerca del alcance que ha de darse a la palabra "partido" del inciso final del art. 29.3 LORAFNA, al objeto de ofrecer la única interpretación de dicho término, que, con exclusión de todos los demás, entiende compatible con el principio de legitimidad democrática que debe presidir todo el proceso electoral. A partir de esta consideración, el Abogado del Estado se plantea si es aplicable a la relación entre el legislador estatuyente y el Parlamento de Navarra, como poder "estatuido", la doctrina sentada en la STC 76/1983 [de 5 de agosto, FJ 4 c)] sobre la incompetencia del legislador ordinario para dictar "normas meramente interpretativas, cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución", derivada de la necesidad de custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos. De resultar dicha doctrina constitucional aplicable, cualquier norma de interpretación o aclaración sobre alguno de los contenidos normativos que incorpora la LORAFNA sólo podría adoptarla el propio legislador estatuyente, sin perjuicio de las decisiones hermenéuticas que puedan emanar del Tribunal Constitucional, de modo que el legislador autonómico, al aprobar la Ley impugnada, habría sobrepasado los límites impuestos a su potestad legislativa, cualquiera que sea el juicio que merezca el contenido material de aquélla.

Por su parte, el Letrado del Parlamento de Navarra califica de dudosa, e incluso de forzada, la posibilidad de trasladar de forma mimética al legislador autonómico o foral la doctrina constitucional sobre las relaciones entre poder constituyente y poderes constituidos o

relaciones entre todo tipo de poderes supra o infraordenados. Ciertamente hay en este caso una interpretación de la LORAFNA, en la medida que el desarrollo de una norma o el ejercicio de una potestad en ella contenida supone una previa o implícita interpretación de la norma desarrollada; pero ello no acredita en el presente caso que el Parlamento esté realizando una mera interpretación sustitutiva de la voluntad estatuyente, al aprobar una Ley como la cuestionada, que legítimamente pretende modificar el art. 20.8 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, que sería lo único prohibido desde la perspectiva alegada.

4. La tacha de inconstitucionalidad que el Abogado del Estado imputa a la Ley recurrida tiene como presupuesto la aplicabilidad o traslación de la doctrina constitucional recogida en la STC 76/1983 [FJ 4 c)] sobre los límites intrínsecos de la potestad legislativa del Estado, en cuanto no puede sustituir al constituyente mediante normas meramente interpretativas de conceptos o preceptos constitucionales, a las relaciones entre el poder "estatuido" y el poder "estatuyente", sin que en la demanda se ofrezca argumentación o razonamiento alguno en favor de dicha traslación o aplicación, la cual en momento alguno se afirma, sino que simplemente se plantea. El Tribunal Constitucional ya tuvo ocasión de cuestionar la aplicabilidad, sin más, de la mencionada doctrina a la relación entre el poder creador del Estatuto y los poderes estatuidos o a las relaciones entre todo tipo de poderes supra e infraordenados en la STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 7, si bien en ese supuesto no fue necesario ir más allá de enunciar tal cuestionamiento, ya que en aquella ocasión la situación en la que se encontraba el legislador autonómico respecto al Estatuto de Autonomía, al emitir la disposición legal impugnada, no era la de un mero intérprete que, de los posibles significados de una norma, hubiera escogido uno de ellos y declarado inaplicables los demás para el futuro, sin perjuicio de que se apreciase ciertamente en la disposición recurrida una interpretación del Estatuto de Autonomía, "en la medida que el desarrollo de una norma o el ejercicio de una competencia en ella contenida supone una previa e implícita interpretación de la norma desarrollada o de la que confiere una competencia", pues el legislador autonómico se encontraba habilitado por el Estatuto de Autonomía para llevar a cabo la normación que había efectuado.

También, al alcance de la doctrina constitucional sentada en la STC 76/1983, derivada de la necesidad de custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, se ha referido con posterioridad este Tribunal Constitucional en relación, no ya con el legislador autonómico, sino con el propio legislador estatal. Así, en la STC 227/1988, de 29 de noviembre, al resolver los recursos de

inconstitucionalidad promovidos contra la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, desestimó el reproche de inconstitucionalidad que a la misma se le hacía por su naturaleza meramente interpretativa del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la materia objeto de regulación. En el fundamento jurídico 3 se decía sobre el particular:

"...una cosa es que el legislador estatal realice, con pretensiones normativas de validez general, una interpretación genérica y abstracta del sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, subrogándose en el ejercicio del poder constituyente sin una expresa previsión constitucional o estatutaria (supuesto contemplado en la STC 76/1983, de 5 de agosto, en la que los recurrentes se apoyan), y, otra muy distinta que ejercite las potestades normativas que la Constitución y los Estatutos de Autonomía le atribuyen específicamente para la regulación de un sector material del ordenamiento. El desarrollo de esa actividad requiere, como presupuesto lógico, una interpretación del alcance y los límites de la competencia legislativa del Estado, definidos en la Constitución y los Estatutos. Semejante operación interpretativa, que es común al ejercicio de toda potestad pública, no sólo no está vedada, sino que resulta imprescindible en el iter de elaboración de toda norma o acto de los poderes públicos pero que no puede confundirse con el resultado concreto a que se llegue en cada caso..."

Y mucho más recientemente este Tribunal Constitucional ha vuelto sobre la cuestión en la STC 40/1998, de 19 de febrero, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, diciendo al respecto:

"... la mera inclusión en la Ley de definiciones de conceptos generales no supone en modo alguno que nos encontremos ante una 'norma meramente interpretativa' en el sentido de la STC 76/1983 [FJ 4 c)], ni que el legislador estatal se haya situado en la posición propia del poder constituyente, pues una cosa es que dicho legislador realice, con pretensiones normativas de validez general, una interpretación genérica y abstracta del sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, con pretensiones de vinculación a las Comunidades Autónomas (tarea que, evidentemente, le está vedada), y otra muy distinta que, en el ejercicio de las competencias que la Constitución y los Estatutos de Autonomía le atribuyen para la ordenación de un sector material concreto, dicho legislador deba proceder a una interpretación del alcance y los límites de su propia competencia (STC 227/1988, FJ 3). En el presente caso, la Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de marina mercante y sobre los puertos de interés general (art. 149.1.20 CE). Además, con

arreglo a lo previsto en el art. 148.1.6 CE, y en aquellas Comunidades Autónomas cuyas competencias venían regidas por este último precepto, el Estado tiene también competencia sobre los puertos que desarrollen actividades comerciales y cuya titularidad no haya sido asumida por las Comunidades Autónomas. De ahí que, al regular el ejercicio de esas competencias, el Estado pueda legítimamente partir de unas nociones o determinaciones previas, sin que este tipo de definiciones suponga, por sí solo y sin otra circunstancia, vulneración alguna de competencias de las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, esta labor de definición llevada a cabo por el legislador resulta necesaria si se tiene en cuenta el modo, ya descrito, con arreglo al cual la Constitución y los Estatutos de Autonomía realizan el reparto competencial en materia de puertos. Las normas integrantes del bloque de la constitucionalidad hacen referencia a diversos conceptos, entre ellos, y muy singularmente, al de 'puertos de interés general' o al de puertos que 'realicen actividades comerciales'. Pues bien, la determinación de qué puertos son de titularidad estatal y cuáles no, exige necesariamente precisar algunas nociones tales como el concepto de puerto que desarrolla actividades comerciales y el de puerto de interés general, concreción que debe ser realizada, en principio, y por la lógica de las cosas, por el legislador estatal. Del conjunto de normas del bloque de la constitucionalidad aplicables en materia de puertos puede extraerse, sin forzar los conceptos empleados en las mismas y dentro siempre de los límites constitucionales, más de una interpretación, y a este Tribunal no le corresponde señalar en abstracto cuál de entre las constitucionalmente posibles resulta la más oportuna, adecuada o conveniente (STC 227/1988, FJ 13). Esta labor es propia del legislador, correspondiendo, eso sí, a este Tribunal garantizar que dichas definiciones no impliquen en la práctica una alteración del sistema de distribución de competencias, ya sea porque resulten completamente artificiales, no respetando la imagen que de los distintos conceptos existe en la conciencia social, ya sea porque a tales conceptos se anuden consecuencias no queridas por el constituyente..."

Para desestimar el presupuesto en el que se asienta el vicio de inconstitucionalidad que el Abogado del Estado imputa a la Ley impugnada, es suficiente con reparar en que la doctrina constitucional sobre los límites intrínsecos de la potestad legislativa del Estado, derivados de la necesidad de custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, recogida en la STC 76/1983, ha sido elaborada, como revelan una lectura contextualizada de la misma y los posteriores pronunciamientos del Tribunal Constitucional de los que se ha dejado constancia, en íntima conexión o constante imbricación con unos concretos y determinados preceptos

constitucionales, los relativos al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, además, respecto a interpretaciones generales y abstractas del sistema de distribución de competencias, efectuadas con pretensiones normativas de validez general y de vinculación, por tanto, a las Comunidades Autónomas, sin una expresa previsión constitucional o estatutaria en favor del legislador estatal. Ciertamente es que la disposición legal recurrida en el presente proceso constitucional trata de precisar o determinar el sentido que cabe dar a un concepto o expresión estatutaria, en concreto al término "partido" del inciso final del art. 29.3 LORAFNA, que el legislador foral no considera lo suficientemente claro y nítido; pero en modo alguno cabe situar en el ámbito que dio origen a aquella doctrina constitucional a la Ley ahora impugnada. Ley respecto a la cual conviene destacar, además, que viene a cumplir, al igual que la Ley Foral 23/1983 de 11 de abril, que modifica, la expresa previsión recogida en el art. 25 LORAFNA, por lo que se incardina en un proceso de desarrollo normativo de ésta, a lo que no es óbice que en el desempeño de esa actividad normativa se parta de una previa e implícita interpretación de un determinado precepto o concepto estatutario, pues toda labor de desarrollo normativo implica un implícito entendimiento de la norma desarrollada por quien dicta la de desarrollo, como reconoce también el Abogado del Estado en el escrito de demanda. Más allá de los límites explícitos que para el legislador autonómico resulten de la Constitución y del propio Estatuto de Autonomía, como norma institucional básica, no cabe configurar para su labor límites o reservas implícitas, no conteniendo la Constitución ni la LORAFNA norma alguna que expresamente impida al legislador foral, en el ejercicio de la potestad normativa que aquélla le confiere, que en el desarrollo de esta actividad trate de determinar el sentido que cabe dar a un concepto o expresión estatutaria que no considera suficientemente clara y nítida.

Procede, pues, entrar a analizar si existe contradicción entre la LORAFNA y la Ley aquí recurrida.

5. En lo atinente al contenido de la disposición legal impugnada, el Abogado del Estado sostiene que la nueva redacción que da al art. 20.8 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, al adicionar a la locución "partidos políticos" las expresiones "federación de partidos, agrupación o coalición electoral", infringe el inciso final del art. 29.3 LORAFNA y supone, en consecuencia, una modificación unilateral del mismo por vía interpretativa al margen del procedimiento de reforma previsto en su art. 71. Fundamenta tal aserto en el significado literal del término "partido" del inciso final del art. 29.3 LORAFNA, cuya utilización no es fruto del azar, sino reflejo de una previa decisión política de la que cabe inferir la voluntad del

legislador orgánico de excluir explícitamente a otras formaciones políticas --federación de partidos, agrupaciones y coaliciones electorales-- del procedimiento extraordinario de designación automática del Presidente de la Diputación Foral, lo que responde, además, al grado de cohesión organizativa y de homogeneidad programática e ideológica que presentan los partidos políticos frente a las federaciones de partidos, las coaliciones y agrupaciones electorales.

El Letrado del Gobierno de Navarra comparte en lo sustancial las alegaciones del Abogado del Estado, en tanto que el Letrado del Parlamento de Navarra entiende, por el contrario, que la Ley impugnada en modo alguno supone una modificación de la LORAFNA, habiéndose limitado el legislador foral a introducir la expresión desarrollada del contenido múltiple incorporado al significativo partido, utilizado en el inciso final del art. 29.3 LORAFNA.

6. No constituye objeto de este proceso constitucional el sistema de designación del Presidente de la Diputación Foral que establece el art. 29 LORAFNA, aunque resulta necesario examinar sus previsiones, en particular, las relativas al procedimiento extraordinario de designación automática, para dilucidar si la Ley foral impugnada modifica subrepticamente, como sostienen el Abogado del Estado y el Letrado del Gobierno de Navarra, o no, como por el contrario mantiene el Letrado del Parlamento de Navarra, la LORAFNA. El mencionado modelo de elección del Presidente de la Diputación Foral ha sido analizado por este Tribunal Constitucional en la STC 16/1984, de 6 de febrero, si bien la cuestión entonces abordada no fue la del alcance de la expresión "partido que tenga mayor número de escaños", sino la de determinar, frente a las distintas interpretaciones mantenidas por las partes, si, iniciado el procedimiento extraordinario de designación automática, el candidato a designar había de ser forzosamente uno de los que ya se hubieran presentado ante la Cámara y, efectuadas las votaciones, hubiera sido rechazado por ésta, o si la designación podía llevarse a cabo por el partido con más escaños en la Cámara, independientemente de que el candidato hubiese concurrido o no a la fase previa de investidura. No obstante, pese a la distinta cuestión entonces abordada y ahora suscitada, en aquella Sentencia se elaboraron una serie de criterios interpretativos sobre el modelo de designación del Presidente de la Diputación Foral que, sin duda, han de resultar relevantes en el enjuiciamiento del vicio de inconstitucionalidad que se imputa a la Ley foral recurrida.

Tras dejar sentado que el modelo de investidura que establece el art. 29 LORAFNA se configura, sin perjuicio de las peculiaridades que presenta, como una variante del sistema

parlamentario nacional, el Tribunal Constitucional declaró que "resulta imprescindible, para dilucidar las cuestiones y dificultades que puedan plantear los complejos procedimientos propios de este modelo parlamentario, que el mismo no sea considerado únicamente como un mero mecanismo técnico, sino que se inserta en el orden de valores y principios a los que sirve; valores y principios que han de inspirar la interpretación de las normas que lo regulan". En este sentido, destacó que junto al principio de legitimación democrática, de acuerdo con el cual todos los poderes emanan del pueblo (art. 1.2 CE), y la forma parlamentaria de gobierno, "nuestra Constitución se inspira en un principio de racionalización de esta forma, que, entre otros objetivos, trata de impedir las crisis gubernamentales prolongadas", fin al que responde la disolución automática de las Cámaras cuando se evidencia la imposibilidad en la que éstas se encuentran de designar un Presidente de Gobierno dentro del plazo constitucional o estatutariamente establecido, que es la solución que se prevé en la CE y en la mayor parte de los Estatutos de Autonomía. Al mismo principio sirve y la misma finalidad persigue la opción --plasmada en la LORAFNA y en los Estatutos de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Castilla-La Mancha--, frente a la disolución de la Cámara, por un procedimiento subsidiario para la designación del Presidente del órgano ejecutivo, cuando la correspondiente Asamblea, dentro del plazo señalado, no haya logrado la designación por mayoría de uno de los candidatos propuestos. Ahora bien, este procedimiento subsidiario "no puede llevar, sin embargo, como es evidente, a que la voluntad de la Asamblea sea sustituida por ninguna otra y, en consecuencia, sólo puede entrar en juego cuando se han agotado todas las posibilidades que la Ley ofrece e impone" (FJ 6).

En esta línea de razonamiento se resaltó la importancia que reviste que la Asamblea tenga oportunidad de pronunciarse sobre otra u otras alternativas, en el supuesto de que la primera propuesta efectuada a la Presidencia de la Diputación Provincial no dé como resultado la investidura del candidato, ya que de lo que se trata es "de ofrecer diversas posibilidades a la Asamblea de expresar su voluntad, sin restringir su elección a una opción única que, de no prosperar, hubiera de dar lugar a un procedimiento extraordinario de designación del Presidente. La configuración del modelo parlamentario adoptado, inspirado, como se dijo en principios democráticos, supone que la Asamblea parlamentaria ha de disponer de amplias posibilidades para determinar, efectivamente, la elección del candidato a la Presidencia" (FJ 7). Por tal motivo, esto es, por considerarla difícilmente compatible con el papel determinante de la Cámara en la elección del Presidente de la Diputación Foral, se desestimó la interpretación propuesta por una de las partes, según la cual, transcurrido el plazo de dos meses previsto en la LORAFNA, podría ser designado automáticamente

Presidente de la Diputación Foral el candidato del partido con más escaños de entre los propuestos libremente por el Presidente del Parlamento, ya que de esa forma "viene a convertirse en decisivo, caso del transcurso sin éxito del plazo de dos meses, no el número de escaños de un partido -- que puede incluso suponer la mayoría absoluta--, sino el hecho de que el Presidente [del Parlamento] haya propuesto o no formalmente a la Cámara al candidato de ese partido como aspirante a la investidura parlamentaria". De aceptarse aquella interpretación, la propuesta del Presidente, que no está vinculado por las consultas con los portavoces de los grupos políticos representados en la Cámara, cobraría así un valor decisivo y su papel "dejaría de ser instrumental para convertirse, en tal caso, en determinante" (FJ 8).

Igualmente, el Tribunal Constitucional rechazó la interpretación que sostenía que, transcurrido el plazo de dos meses sin que ninguno de los candidatos propuestos hubiera obtenido la confianza de la Cámara, la designación de Presidente de la Diputación Foral había de llevarse a cabo por el partido con más escaños en el Parlamento, independientemente de que el candidato hubiera concurrido o no a la fase previa de investidura, esto es, de que hubiera dado a la Asamblea la oportunidad de pronunciarse sobre él y su programa. Tal interpretación, entendió el Tribunal Constitucional, "resulta difícilmente compatible con la preeminencia y carácter determinante de la Asamblea en el proceso de elección" del Presidente de la Diputación Foral, de modo 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 su programa resultaría así un fraude a la voluntad de la Ley" (FJ 8).

El Tribunal Constitucional concluyó formulando en la Sentencia dos consideraciones respecto al procedimiento extraordinario de designación automática del Presidente de la Diputación Foral. La primera, relativa a los elementos y principios de acuerdo con los cuales ha de inspirarse la interpretación de las normas que lo regulan, señalando al respecto que "la falta de éxito en el procedimiento ordinario [no] deba suponer que se prescinda, en la fase extraordinaria, de los elementos y principios que informan todo el sistema, esto es, la referencia continua a la voluntad popular, representada por la Asamblea" (FJ 8). Y la segunda, concerniente al concreto modo de articularlo, indicando en este sentido, una vez rechazadas las interpretaciones propuestas por las partes, que en el procedimiento extraordinario "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 ... a su intervención, un papel determinante, sino meramente instrumental" (FJ 9). Finalmente, con ocasión de la aclaración del fallo de la Sentencia, el Tribunal Constitucional declaró que "la expresión 'el partido que cuente con mayor número de escaños' que se encuentra en el punto 4º de nuestro fallo, se refiere al partido que hubiera obtenido en las elecciones el mayor número de escaños, independientemente de que, con ocasión de algún trámite o procedimiento parlamentario, las propuestas, iniciativas o candidatos de otros partidos hubieran obtenido un apoyo mayor o menor por parte de los miembros de la Cámara" (ATC 100/1984, de 16 de febrero).

Aunque en la mencionada STC 16/1984, como se acaba de transcribir, el Tribunal Constitucional expresamente declaró que en el procedimiento extraordinario de designación de Presidente de la Diputación Foral "la propuesta del Presidente del Parlamento ha de versar sobre un candidato que haya sido formalmente presentado al Presidente del Parlamento por un grupo político representado en la Asamblea, para ser propuesto como candidato a la elección por ésta" (FJ 9), sin embargo, tal pronunciamiento llevado a cabo con ocasión de las dudas interpretativas que en torno al art. 29 LORAFNA se suscitaron entonces, distintas a las que ahora nos ocupan, no puede considerarse en sí mismo determinante del alcance abierto o restrictivo que del término "partido" sostienen las partes que han comparecido en este proceso. En este sentido, podría oponerse a dicho pronunciamiento el tenor literal del fallo de la Sentencia en el que se emplea la locución "partido que cuente con mayor número de escaños". No obstante, la doctrina que en aquélla se sienta ofrece unas pautas interpretativas sobre el modelo de designación del Presidente de la Diputación Foral determinantes para analizar el reproche de inconstitucionalidad que el Abogado del Estado dirige a la Ley impugnada.

7. La contradicción de la nueva redacción del art. 20.8 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, con las previsiones del art. 29.3 LORAFNA la sustenta el Abogado del Estado en el significado literal del término "partido" del inciso final de este último precepto, cuyo empleo por el legislador de la LORAFNA entiende que es fruto de una explícita decisión de excluir a otras formaciones políticas del procedimiento extraordinario de designación del Presidente de la Diputación Foral, acorde, además, con el grado de cohesión organizativa y de homogeneidad programática e ideológica que presentan los partidos políticos frente a las federaciones de partidos, las coaliciones y agrupaciones electorales.

Si bien los debates parlamentarios son un elemento importante de interpretación, aunque no determinante, para desentrañar el alcance y sentido de las normas, como lo ha

venido admitiendo este Tribunal Constitucional tanto en relación con disposiciones constitucionales (SSTC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 9; 76/1983, de 5 de agosto, FJ 2; 53/1985, de 11 de abril, FJ 5; 108/1986, de 29 de julio, FJ 13) como respecto a aquéllas integrantes del bloque de constitucionalidad (SSTC 68/1996, de 4 de abril, FJ 10; 109/1998, de 21 de mayo, FJ 5), lo cierto es que en el presente supuesto los antecedentes de elaboración del art. 29 LORAFNA no permiten alcanzar la conclusión que expone el Abogado del Estado en el sentido de que el empleo del término "partido" en el inciso final de su apartado 3 obedece a una explícita decisión del legislador con la finalidad de excluir del procedimiento extraordinario de designación del Presidente de la Diputación Foral a las formaciones políticas con representación parlamentaria distintas a los partidos políticos.

El proceso de actualización del Fuero de Navarra se puso en marcha con el Real Decreto Paccionado de 26 de enero de 1979, en cuyo art. 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". Pues bien, la Diputación Foral remitió al Parlamento el "Proyecto de bases sobre distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las instituciones forales", en cuya base decimosexta, referida a la designación del Presidente de la Diputación Foral, se preveía la disolución de las Cámaras y la convocatoria de nuevas elecciones en el supuesto de que la designación por el Parlamento Foral del Presidente de la Diputación no se realizare en el plazo de los sesenta días desde su constitución. Como consecuencia de la aprobación de una enmienda in voce, fue modificada dicha base en el sentido de remitir a una Ley foral la regulación de la elección del Presidente de la Diputación Foral. Una vez elaboradas las bases por el Parlamento Foral, se constituyó la Comisión negociadora entre el Gobierno y la Diputación Foral que modificó el texto aprobado por el Parlamento Foral sobre la elección del Presidente de la Diputación Foral, incorporándose el modelo que recoge hoy el art. 29 LORAFNA. El texto aprobado por la Comisión Negociadora fue presentado al Parlamento, sin que existiera debate alguno sobre el modelo de designación del Presidente de la Diputación Foral, ni explicación justificativa de la modificación operada.

El Proyecto de Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra fue tramitado en el Congreso de los Diputados y en el Senado por el procedimiento de lectura única. En el debate parlamentario la única intervención referida al modelo de designación del Presidente de la Diputación Foral fue la efectuada por el Portavoz del

entonces Grupo Parlamentario Comunista en torno a los riesgos que implicaba dicho modelo en cuanto permitía que pudiera "existir un Presidente minoritario del Parlamento Foral" y excluía la disolución de la Cámara para el supuesto de que ninguno de los candidatos propuestos alcanzasen el necesario respaldo parlamentario, siendo entonces nombrado Presidente "el primero de la lista más votada".

Así pues, los antecedentes de elaboración del art. 29 LORAFNA no arrojan los resultados que dice el Abogado del Estado en el sentido de que la utilización en el inciso final de su apartado 3 del vocablo "partido" obedece a una explícita decisión del legislador de excluir a otras formaciones políticas. Por el contrario, en la única intervención habida al respecto aquel término se identificó con el de "lista más votada". Obvio es, por otra parte, que en modo alguno cabe confundir la voluntad del legislador de la LORAFNA con la voluntad del legislador foral al elaborar y tramitar la Ley 23/1983, de 11 de abril, resultando irrelevante la interpretación que éste realizó entonces del término "partido" del art. 29.3 LORAFNA a los efectos de conocer la voluntad del legislador orgánico. Interpretación, además, a la que no cabría conferir, en principio, un valor diferente a la que el mismo legislador foral sostiene en la disposición legal impugnada en este proceso.

8. La inconstitucionalidad de la Ley recurrida derivaría, pues, de la interpretación literal que el Abogado del Estado efectúa del término "partido" del inciso final del art. 29.3 LORAFNA, aislando tal vocablo del contexto en el que se integra. En modo alguno resulta ocioso señalar, como consideración previa, el hecho de que se postule en este caso una utilización rigurosamente técnica de la palabra "partido", cuando la misma se inserta precisamente en una frase carente del rigor técnico que se predica, cual es la de "partido que tenga mayor número de escaños", pues sabido es, como ha tenido ocasión de declarar este Tribunal Constitucional, que los partidos políticos no son titulares de los escaños, ya que "la elección de los ciudadanos recae sobre personas determinadas y no sobre los partidos o asociaciones que las proponen al electorado" (por todas, SSTC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 3; 167/1991, de 19 de julio, FJ 4).

Pero, sin duda, lo que resulta más relevante desde una perspectiva constitucional, es que la rígida interpretación literal que se propugna del término "partido" prescinde de que el procedimiento de designación, en lo que ahora interesa, del Presidente de la Diputación Foral no ha de ser considerado, como ya señalamos en la STC 16/1984, como un mero mecanismo técnico, sino que ha de insertarse en el orden de valores y principios a los que sirve, entre los que figuran el principio de legitimación democrática, base de nuestra ordenación jurídico-

política (STC 6/1981, de 16 de marzo, FJ 3) y la forma parlamentaria de Gobierno, los cuales han de inspirar de modo imprescindible las normas que lo regulan y la resolución de las cuestiones y dificultades que pueda plantear (FJ 6). Principios y valores que informan todo el sistema y de los que no puede prescindirse en la fase extraordinaria de designación del Presidente de la Diputación Foral, en la que resulta determinante la "referencia continua a la voluntad popular, representada por la Asamblea" (FJ 8). La interpretación literal que se propone del término "partido" del inciso final del art. 29.3 LORAFNA no resulta concordante ni con los principios y valores democráticos que informan el sistema, ni con los derechos que se reconocen en el art. 23 CE, que se presuponen mutuamente y aparecen "como modalidades o variantes de un mismo principio de representación política" (SSTC 71/1989, de 20 de abril, FJ 3; 119/1995, de 17 de julio, FJ 2), ni incluso con la finalidad que en última instancia se pretende con el procedimiento extraordinario de designación del Presidente de la Diputación Foral. Piénsese, en este sentido, el resultado al que abocaría tal interpretación en el supuesto en el que no hubieran obtenido la mayoría necesaria de la Cámara ninguno de los candidatos propuestos y, aplicado el procedimiento extraordinario de designación, únicamente hubiera obtenido representación parlamentaria un solo partido político que dispusiera de un número de escaños inferior al conseguido por cada una de las demás formaciones políticas que se hubieran presentado a las elecciones. También al que conduciría aquella interpretación si en las elecciones al Parlamento Foral no se hubiera presentado ningún partido político o los presentados no hubieran obtenido representación parlamentaria, no alcanzando la mayoría necesaria ninguno de los candidatos a Presidente de la Diputación Foral propuestos a la Cámara y hubiera de acudir al procedimiento de designación extraordinario, pues en tal caso se crearía una situación de impasse institucional, que es precisamente la que se pretende resolver, sin acudir al mecanismo de disolución de la Cámara, con el procedimiento extraordinario de designación del Presidente de la Diputación Foral. En definitiva, la interpretación literal del término "partido" del art. 29.3 LORAFNA no sólo podrá llevar a cercenar la finalidad perseguida con establecimiento del procedimiento extraordinario de designación, sino que, además, prescinde de la referencia a la voluntad popular, representada en la Asamblea, en cuanto principio que informa el sistema de elección del Presidente de la Diputación Foral.

La adecuada resolución de la cuestión planteada exige, pues, una perspectiva distinta de la mera interpretación literal, que no puede ser otra que la de la interpretación sistemática y finalista, acorde también con los principios y valores que informan el sistema de designación del Presidente de la Diputación Foral, del término "partido" del inciso final del art. 29.3

LORAFNA, que conduce a una lectura integradora del precepto, distinta de la que resulta del significado literal de aquel término. Al determinar el alcance de éste no puede obviarse de ninguna manera que el procedimiento extraordinario de designación del Presidente de la Diputación Foral responde a la necesidad de resolver una situación de crisis gubernamental, acaecida porque ninguno de los candidatos propuestos a la Cámara ha obtenido la mayoría necesaria en el plazo señalado en la LORAFNA para ser investido, sin acudir, como se ha hecho en la Constitución para la designación de Presidente de Gobierno y en los Estatutos de Autonomía de otras Comunidades Autónomas para la elección de su Presidente, a la disolución de la Cámara y a una nueva convocatoria electoral. Al no haberse alcanzado en la Cámara una mayoría suficiente en torno a alguno de los candidatos propuestos, es la voluntad del cuerpo electoral, manifestada en el número de escaños o, en caso de empate, en el mayor número de votos que han obtenido las distintas formaciones que han concurrido a las elecciones al Parlamento Foral, la que se toma como referencia, con la finalidad de evitar la disolución de la Cámara, para la designación del Presidente de la Diputación Foral, que ha de recaer, en consecuencia, en el candidato formalmente propuesto al Presidente de la Cámara por el grupo político cuya lista haya alcanzado en las elecciones el mayor número de escaños o, en caso de empate, el mayor número de votos. En definitiva, lo que se persigue con el procedimiento extraordinario es la designación como Presidente de la Diputación Foral del candidato propuesto por el grupo político que hubiera obtenido un mayor apoyo o respaldo del cuerpo electoral, representado éste por el número de escaños o, en caso de empate, de votos, una vez constatado que en el plazo establecido por la LORAFNA ninguno de los candidatos ha articulado en torno a sí la necesaria mayoría parlamentaria. Es, pues, el número de escaños o, en caso de empate, el de votos obtenido, en cuanto manifestación de la voluntad del cuerpo electoral, el elemento determinante en el procedimiento extraordinario de designación del Presidente de la Diputación Foral, y no el término "partido" en el significado literal que del mismo se mantiene en la demanda del recurso de inconstitucionalidad.

La expuesta interpretación sistemática y finalista no sólo es la que resulta acorde, frente a la interpretación literal del vocablo "partido", con los valores y principios democráticos que informan el sistema de elección del Presidente de la Diputación Foral, sino, además, la que cabe inferir de una consideración conjunta de los apartados 2 y 3 del art. 29 LORAFNA. En efecto, si en el primero de dichos apartados se reconoce una posición activa en la fase ordinaria del procedimiento de designación del Presidente de la Diputación Foral no sólo a los partidos, sino, también, a los grupos políticos con representación parlamentaria, expresión que abarca en su entendimiento teleológico a las formaciones políticas que,

contando entre sus miembros con parlamentarios, hubieran concurrido en solitario o federados o coligados con otros grupos a las elecciones (STC 63/1987, de 20 de mayo, FJ 7), al poder proponer un candidato al Presidente del Parlamento Foral, pretender obviar, a partir de una descontextualizada y rigurosa interpretación literal del vocablo "partido" del apartado 3 del art. 29 LORAFNA, a los grupos políticos con representación parlamentaria que hayan presentado formalmente al Presidente del Parlamento un candidato a la Presidencia de la Diputación Foral, carece no sólo de cualquier sentido, sino que igualmente resulta extraño a los principios democráticos que informan el procedimiento de designación de Presidente de la Diputación Foral.

Ha de concluirse, pues, que en el procedimiento extraordinario la designación de Presidente de la Diputación Foral ha de recaer en el candidato que haya sido presentado formalmente a la Presidencia del Parlamento por el grupo político que hubiera obtenido en las elecciones el mayor número de escaños o, en caso de empate, el mayor número de votos. A esta conclusión no obstan, en modo alguno, las consideraciones que el Abogado del Estado efectúa respecto a la mayor estabilidad y homogeneidad ideológica y organizativa de los partidos políticos frente a las otras formaciones políticas --federaciones de partidos, agrupaciones y coaliciones electorales-- y a la posición que aquéllos ocupan en nuestro sistema constitucional. Habida cuenta de la equiparación entre los partidos y los demás grupos políticos en el procedimiento ordinario de designación del Presidente de la Diputación Foral, en el que se manifiesta con total pureza el principio democrático como base de la forma parlamentaria de gobierno, sin ventaja alguna para los partidos, la teórica reserva a éstos de la participación en dicha designación, con exclusión de los demás grupos políticos, reclamaría una justificación constitucional discernible, que, lógicamente, no puede consistir en unos elementos inatendidos en el procedimiento ordinario. Lo contrario sería tanto, como tratar de explicar la razón constitucional de la hipotética ventaja legal, por el mismo hecho legal de la atribución de la ventaja. Si los elementos conceptuales a los que se refiere la argumentación del Abogado del Estado en su justificación de la primacía de los partidos, no les sitúan en el procedimiento ordinario en ninguna posición de ventaja respecto de los demás grupos políticos, legalmente llamados a participar en la designación del Presidente de la Diputación Foral, no existe razón alguna para que esos elementos puedan ser clave de explicación de una hipotética ventaja respecto de los demás grupos políticos en el procedimiento extraordinario.

Las precedentes consideraciones conducen, por tanto, a no considerar contrario al art. 29.3 LORAFNA la nueva redacción que la disposición legal impugnada ha dado al art. 20.8 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, en el sentido de adicionar al término "partidos

políticos" las expresiones "federación de partidos, agrupación o coalición electoral", por lo que tampoco puede estimarse que el legislador foral haya operado a través de la Ley recurrida una reforma subrepticia de la LORAFNA.

## **F A L L O**

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo, que modifica el art. 20.8 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a veinte de enero de dos mil.