

## INFORME JURÍDICO

A: CONSEJERA DE RELACIONES CIUDADANAS

De: DIRECCIÓN GENERAL DE ACCIÓN EXTERIOR

Objeto: Anteproyecto de Ley Foral por la que se regulen las relaciones de la Comunidad Foral con los navarros y navarras en el exterior.

### I. ANTECEDENTES

1. Por Orden Foral 42E/2022, de 18 de marzo, de la Consejera de Relaciones Ciudadanas, se inició el procedimiento para la elaboración del anteproyecto de Ley Foral por la que se regulen las relaciones de la Comunidad Foral con los navarros y navarras en el exterior y se designó a la Dirección General de Acción Exterior, en coordinación con la Secretaria General Técnica del Departamento de su elaboración y tramitación.

2. Conforme a lo establecido en el artículo 132 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo de la Administración de la Comunidad Foral y del Sector Público Institucional Foral, por la Dirección General de Acción Exterior se presenta ahora el citado anteproyecto de Ley Foral, acompañado de la memoria, de los preceptivos informes sobre el impacto por razón de género, sobre impacto por razón de orientación sexual expresión de género e identidad sexual, sobre la accesibilidad y discapacidad, así como el de impacto climático, habiendo sometido la propuesta normativa a los trámites de consulta interdepartamental e información pública y a los informes de la Comisión Foral de Régimen Local.

3. En la exposición de motivos se justifica la necesidad de su aprobación en los siguientes motivos:

Navarra es y ha sido tierra de emigrantes por variadas razones. Existe constancia de flujos emigratorios desde el siglo XVI, y es un hecho relevante en nuestra historia de los dos últimos siglos, con distintos periodos clave, singularmente entre 1880 y 1930 y entre 1969 y 1973, que marcaron la evolución sociodemográfica y económica de la Navarra de los siglos XIX y XX.

La búsqueda de trabajo, ante la escasez o ausencia de este en sus localidades, ha sido históricamente una de las principales razones que han empujado a los navarros y navarras a dejar su tierra. En efecto, en determinados momentos en los que vivir en Navarra, igual que en el resto del Estado, se hizo difícil debido a la crisis económica pero también a la guerra y a sus consecuencias directas de empobrecimiento y

represión política, miles de navarros y navarras marcharon a otras regiones y a otros países del mundo en busca de un futuro mejor.

Este fenómeno se ha reactivado en la segunda década del siglo XXI, con perfiles renovados de emigrantes, tanto por su nivel de formación y como por sus motivaciones, de manera que podemos hablar de un nuevo punto de inflexión que coincide con el periodo de crisis financiera global de 2008 y encaja dentro de un modelo de sociedad abierta en el que la juventud tiende, con mayor frecuencia, a iniciarse profesionalmente mediante experiencias en el exterior.

La presencia de comunidades navarras lejos de su tierra natal propició desde comienzos del siglo XX un espíritu asociativo que se ha traducido en la creación de numerosos Hogares, Casas o Centros navarros o vasco-navarros en varios países y Comunidades Autónomas, en los que se agrupan tanto las personas emigrantes de primera generación como las descendientes de estas que mantienen una voluntad activa por preservar y reforzar los vínculos que les unen con la tierra de procedencia.

Estas comunidades navarras ejercen, de facto, de “embajadoras” para la proyección exterior de la Comunidad Foral de Navarra y para la difusión de sus señas de identidad; al mismo tiempo que constituyen el nexo de unión entre todas aquellas personas que, viviendo fuera de Navarra, mantienen una especial vinculación con la misma. Navarra debe reconocer la labor de estas comunidades. En este sentido, el Gobierno de Navarra les ha prestado su colaboración a través de una política de subvenciones orientada a la concesión de ayudas para sus gastos de funcionamiento, para costear gastos de infraestructura y para sufragar la organización de actividades culturales relacionadas con Navarra.

Pero también es necesario establecer una conexión con aquellos navarros y navarras en el exterior y sus descendientes que, sin ser parte de estas asociaciones, sienten una especial vinculación con su tierra. Hacia este objetivo apunta la Estrategia de relación con la ciudadanía navarra en el exterior (NEXT), aprobada por el Gobierno de Navarra en 2019, en torno a tres ejes: Comunicación/Conexión, Retención/Retorno y Cooperación activa.

Todo ello reclama la necesidad de establecer un marco legal por el que, además de regular las relaciones de las Administraciones Públicas Navarras con el movimiento asociativo navarro en el exterior, se regulen también, de manera más integral, las relaciones de aquéllas con los navarros y navarras en el exterior individualmente considerados.

Dicho marco jurídico debe tener necesariamente el rango de ley foral para poder establecer todas las obligaciones y derechos que conduzcan eficazmente al cumplimiento de sus objetivos, y debe tener en cuenta el mandato constitucional (art. 42), que exige al Estado velar “especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero” y orientar su política hacia el retorno. Dicho mandato inspira también la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la Ciudadanía en el exterior, y la regulación específica que otras Comunidades Autónomas han desarrollado sobre esta materia.

En este ámbito jurídico, ha de considerarse igualmente la promulgación de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la Dictadura (Ley de Memoria Histórica), que supuso un incremento en el padrón de españoles y españolas residentes en el extranjero, entre ellos un buen número de navarros y navarras.

Así pues, la necesidad de esta ley foral es evidente. Más aun teniendo en cuenta la ausencia de disposiciones legales referidas al tema tanto en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra como en las leyes forales navarras posteriores. La única referencia de la LORAFNA que se aproxima a esta materia viene recogida en el artículo 5, cuando menciona la condición política de navarro o navarra, expresándose en el punto 2 de la siguiente manera: “Los españoles residentes en el extranjero, que hayan tenido en Navarra su última vecindad administrativa, tendrán idénticos derechos políticos que los residentes en Navarra. Gozarán, asimismo, de estos derechos sus descendientes inscritos como españoles que lo soliciten en la forma que determine la legislación del Estado”.

A las motivaciones expuestas se une igualmente el cumplimiento del deber que asiste a los poderes públicos, establecido constitucionalmente, para promover las condiciones para que la igualdad de las personas y de los grupos en que se integren sea real y efectiva, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitando la participación de todas las personas en la vida política, económica, cultural y social.

Por tanto, el objetivo de esta ley foral es promover el fortalecimiento de las relaciones institucionales con la ciudadanía navarra en el exterior, estableciéndose el soporte jurídico que determine las líneas básicas de actuación que favorecerán la ayuda, la asistencia y la protección de quienes integran dicho colectivo. Con ello se pretende conservar y potenciar los lazos afectivos de los navarros y navarras residentes fuera de la Comunidad Foral, así como posibilitar su participación en la vida social, cultural, económica y política de Navarra, a fin de que éstos puedan seguir manteniendo y transmitiendo la cultura y personalidad navarra en sus lugares de residencia, impulsando de esta manera, la imagen exterior de Navarra.

## II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidenta o Presidente dedica su Título IV a la iniciativa legislativa y la potestad normativa del Gobierno de Navarra. Asimismo, la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral y del Sector Público Institucional Foral regula en su Título VIII la elaboración de normas con rango de Ley Foral y Reglamentos abordando tanto la planificación y mejora del marco normativo como el procedimiento de elaboración de las normas y la participación de la ciudadanía en el mismo.

2. El artículo 132.3 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo de la Administración de la Comunidad Foral y del Sector Público Institucional Foral, establece que sin perjuicio de la preceptiva justificación que deba figurar en la exposición de motivos de la norma, el proyecto se acompañará de los documentos que acrediten la oportunidad de la norma, la consulta a los Departamentos directamente afectados, la identificación del título competencial prevalente, el marco normativo en el que se encuadra, su adecuación al

ordenamiento jurídico, el listado de las normas que quedan derogadas, su afectación a la estructura orgánica, el impacto por razón de género, el impacto por razón de accesibilidad y discapacidad, así como otros impactos detectados que se juzguen relevantes, la descripción de la tramitación y consultas, audiencias e información pública realizadas, y todos aquellos informes de Consejos u otros órganos que sean preceptivos.

Así, tal y como se ha citado en los antecedentes de hecho, acompañan al texto de la propuesta normativa, la correspondiente memoria normativa donde se deja constancia del título competencial prevalente, del marco normativo en que se encuadra el anteproyecto, las normas derogadas (en el presente anteproyecto ninguna) y la memoria justificativa donde se exponen los motivos que acreditan la necesidad y oportunidad de la norma. Igualmente se adjuntan los preceptivos informes de impacto por razón de género, por razón de orientación sexual, sobre la accesibilidad y discapacidad, de impacto climático, así como los Informes con las observaciones a dichos informes de impacto. De igual modo aparece la consulta o informe de la Comisión Foral de Régimen Local (se aporta certificación de la sesión que tuvo lugar el 19 de septiembre de 2022).

3. Conforme a lo establecido en el artículo 132.4 de la citada Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, la memoria acompaña también una breve memoria económica y organizativa en la que se deja constancia de que la propuesta normativa no supone coste presupuestario adicional en los presupuestos generales de Navarra ni modificación de la actual estructura orgánica, por lo que, en ningún caso las obligaciones citadas en la memoria económica tendrán incidencia en el Presupuesto General de Navarra del ejercicio de 2022. En este sentido, se ha remitido a la Dirección General de Presupuestos con el objeto de recabar su conformidad a la inexistencia de mayor gasto.

4. El apartado 6 del artículo 132, ya citado, prevé igualmente que antes de su aprobación, el texto de la propuesta normativa deberá remitirse previamente a todos los Departamentos del Gobierno de Navarra y que será examinado en la Comisión de Coordinación recogida en el artículo 18 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidenta o Presidente. En este sentido, la Secretaría General Técnica del Departamento de Relaciones Ciudadanas remitió el 15 de septiembre de 2022 el texto del anteproyecto las Secretarías Generales Técnicas del resto de Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, con el ruego de que las posibles observaciones al mismo se realicen antes del 30 de septiembre de 2022.

5. Las primeras actuaciones, mediante la preceptiva exposición pública en el Portal de Gobierno Abierto/Participa Navarra, en cumplimiento de la normativa sobre procedimiento (art. 133.1 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral) y la Ley Foral de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, fueron una consulta pública previa, desde el día 4 de abril de 2022 hasta el 7 de junio de 2022, transcurrido dicho plazo de exposición, se constató que no se habían recibido opiniones relativas al anteproyecto de Ley Foral. En consecuencia, se procedió a elaborar el texto del anteproyecto de Ley Foral por la que se regulan las relaciones de la Comunidad Foral con los navarros y navarras en el exterior.

En cuanto a la participación de la ciudadanía y de las asociaciones y organizaciones que representan los derechos e intereses legítimos afectados por la iniciativa normativa, hay que señalar que, conforme a lo previsto en el artículo 133.2 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, el texto del anteproyecto fue sometido al preceptivo trámite de información pública a través del Portal de Gobierno Abierto de Navarra durante el período comprendido el 6 de junio y el 10 de julio de 2022, recibándose las correspondientes aportaciones que fueron objeto de estudio y valoración y en su caso incorporación al texto del anteproyecto.

6. Igualmente, el artículo 7.1 del Decreto Foral 277/1990, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Foral de Régimen Local incluye entre las funciones de la misma informar los anteproyectos de Ley Foral y demás disposiciones generales sobre materias que afecten a la Administración Local, y dando cumplimiento al artículo 69 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, se llevó a cabo este trámite en la sesión celebrada el pasado 19 de septiembre de 2022 tal y como se acredita mediante la correspondiente certificación.

7. Asimismo, el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, reguladora del Consejo de Navarra, establece que "1. 1. El Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en los siguientes asuntos:

b) Anteproyectos de leyes forales que hayan de dictarse en desarrollo de legislación básica estatal o en transposición del derecho comunitario europeo.

c) Anteproyectos de ley foral o proyectos de disposiciones administrativas que afecten a la organización, competencia y funcionamiento del Consejo de Navarra.

El anteproyecto de ley foral objeto de este informe no se dicta en desarrollo de legislación básica estatal ni transpone derecho comunitario europeo, tampoco afecta a la organización, competencia y funcionamiento del Consejo de Navarra, por lo que no es preceptivo su consulta al Consejo de Navarra.

8. El proyecto podrá ser informado (no es preceptivo), con carácter previo a su aprobación por el Servicio de secretariado del Gobierno y Acción Normativa de la Dirección General de Presidencia y Gobierno Abierto, a los efectos previstos en el artículo 18.r) del Decreto Foral 259/2019, de 30 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior.

9. Por último, señalar que el presente informe se emite a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 132.5 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo. Así, cabe manifestar que la propuesta normativa presentada por la Dirección General de Acción Exterior se ajusta al ordenamiento jurídico tanto en lo relativo a su contenido como a su procedimiento de elaboración, habiéndose incorporado al expediente los documentos legalmente exigibles y cumplimentado los trámites preceptivos.

### III. CONCLUSIÓN

1. El anteproyecto de Ley Foral se adecúa a la legalidad vigente y se ha tramitado conforme al procedimiento establecido en el Título VIII de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral y del Sector Público Institucional

Foral, incorporando los documentos e informes preceptivos y habiéndose sometido la propuesta normativa a los preceptivos trámites de consulta e información pública y consulta interdepartamental.

2. Antes de su aprobación como proyecto de ley foral deberá ser examinado en seno de la Comisión de Coordinación.

Pamplona a 22 de septiembre de 2022

La TAP, rama jurídica

Fecha: 2022.09.22  
10:38:53 +02'00'

Soraya Ucha Sáenz