

NAVARRA, UN RÉGIMEN AUTONÓMICO SECULAR (*)

Por ALBERTO PEREZ CALVO

SUMARIO

I.—EL MARCO HISTÓRICO: A) *El constitucionalismo y el Régimen Foral*: 1. *La Ley de 1839*. 2. *La Ley de 1841*. 3. *Evolución del Régimen Foral a partir de la Ley de 1841*. B) *El Régimen Foral como un régimen autonómico*: 1. *Un régimen autonómico rudimentario*. 2. *Un régimen de participación*.—II. EL MARCO CONSTITUCIONAL: A) *La Disposición Adicional primera de la Constitución*. B) *La Disposición derogatoria*. C) *El acervo foral*.—III. LA LEY ORGÁNICA DE REINTEGRACIÓN Y AMEJORAMIENTO DEL RÉGIMEN FORAL DE NAVARRA: A) *La elaboración de la LORAFNA*. B) *El contenido de la LORAFNA*: 1. *La integración de competencias*. 2. *La ordenación democrática de las Instituciones forales*. 3. *La garantía de las competencias y del Régimen Foral*.

Intentar acercarse al estudio de los regímenes forales, en concreto al de Navarra, a partir de las categorías constitucionales y autonómicas ordinarias, presenta ciertas dificultades.

En primer lugar, las diferencias entre el Régimen Foral de Navarra y el régimen autonómico general, en lo que respecta a su origen, no son de matiz sino sustanciales. Se trata de la técnica racionalizada del constitucionalismo en general frente a restos de una técnica singularizada y particularizante de la Edad Media. No obstante, al hacer posible la Constitución española un régimen general de autonomías, el Estado autonómico, y al mismo tiempo, modernizarse el Régimen Foral de Navarra, el resultado acaba siendo no igual pero sí similar.

Además, como lo ha indicado el profesor Corcuera en relación con el Régimen Foral de los Territorios vascos, pero igualmente aplicable a Navarra en este caso, la

(*) Conferencia pronunciada en la Jornada sobre *Les Communautés Autonomes dans l'État espagnol d'aujourd'hui*, organizada por el Excmo. Señor Don Joaquín Manrique, cónsul de España en Pau y por el Profesor Doctor Pierre Bon, director del *Institut d'Études Ibériques et Ibérico-Américaines*, en Pau, el 12 de mayo de 1995.

cuestión ha estado siempre rodeada de una aureola mítica y política que es necesario aclarar para llegar a comprenderla de una manera jurídica y, por tanto, racional.

Finalmente, y aunque parezca paradójico, el hecho de que en los últimos años haya habido autores que han estudiado el Régimen Foral de los Territorios Históricos vascos de una manera racional ha supuesto indirectamente una nueva dificultad para una correcta comprensión del Régimen Foral de Navarra. Quiero decir que estos autores han construido unas categorías jurídicas que pueden encajar perfectamente con el foralismo de los Territorios vascos, pero cuando se ha intentado hacer lo mismo con el Régimen Foral de Navarra se ha sido, a mi juicio, demasiado dependiente de esas categorías elaboradas en relación con la foralidad vasca. Incluso nuestro Tribunal Constitucional ha utilizado esas categorías, llamémoslas «vascas», en relación con Navarra. Y, a mi juicio, resulta difícil hacer esa operación ya que la historia jurídica de Navarra es muy diferente de la del País Vasco y el tratamiento constitucional del Régimen Foral de Navarra difiere también del que se da a la foralidad vasca y, aunque no de modo explícito, a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

I. EL MARCO HISTORICO

Veamos en primer lugar algunos rasgos históricos del Régimen Foral de Navarra, no con el objeto de mostrar una cierta erudición sino simplemente porque la Constitución hace referencia a la historia cuando reconoce los llamados por ella misma «derechos históricos».

A) *El constitucionalismo y el Régimen Foral*

La incorporación de Navarra a la Corona de Castilla tiene lugar en 1515 tras un episodio de conquista. Desde un punto de vista jurídico se produce un cambio de dinastía ya que Navarra mantiene los fueros otorgados por los reyes anteriores y sus instituciones. Esta situación, que tiene su fundamento en el pacto medieval *Rex-Regnum*, persiste, desde el punto de vista jurídico, hasta la proclamación en España de la Constitución de Cádiz, en 1812, y la introducción del nuevo régimen.

Con la Constitución irrumpe en España un nuevo sujeto de la soberanía, la Nación española. La Constitución de 1812, por tanto, supone un hecho revolucionario por el que el Monarca pasa de soberano a ser un mero órgano constituido del Estado establecido por la Constitución.

Cuando los constituyentes de Cádiz, entre los que se encontraban representantes de los electores de Navarra, elaboraron aquella Constitución trataban de borrar el Antiguo Régimen y sus instituciones, entre ellas, los regímenes forales.

Y aunque la Constitución no se refiere en ningún momento a estos regímenes, se puede afirmar que quedan derogados de modo implícito en la medida en que se establece un Estado que, debido a su relación con los ciudadanos, estructura y funcionamiento, es incompatible con el que existía anteriormente.

Como se sabe, la implantación del régimen constitucional en España estuvo plagada de graves problemas durante todo el siglo XIX e incluso durante el XX. Así, después de la proclamación de la Constitución de 1812, y durante el periodo que va desde esta fecha hasta 1837, la Constitución gaditana fue abolida y restaurada varias veces. En los periodos de abolición de la Constitución resurgían las instituciones del Antiguo Régimen y, con ellas, las privativas de Navarra.

Después de la muerte de Fernando VII, último Monarca absoluto, en 1833, comienza una guerra dinástica e ideológica. Simplificando mucho los acontecimientos, un bando va a defender el retorno del absolutismo y el mantenimiento de los fueros, mientras que el otro será partidario del nuevo régimen. Esta guerra acaba con la firma del Convenio de Vergara en 1839 entre los generales de las dos fuerzas enemigas. El artículo primero del Convenio decía:

«El capitán general don Baldomero Espartero recomendará con interés al gobierno el cumplimiento de su oferta de comprometerse formalmente a proponer a las Cortes la concesión o modificación de los fueros.»

Se trata, como puede verse, de un compromiso político que persigue poner fin a una guerra, por el que el general gubernamental habría de recomendar a su Gobierno que enviara un proyecto de ley a las Cortes en relación con los fueros.

1. *La Ley de 1839*

El Gobierno ejecutó con celeridad el compromiso adquirido y presentó ante las Cortes un proyecto de ley que dio lugar a la Ley de 25 de octubre de 1839. La Ley contiene estos dos artículos:

«Artículo 1.º · Se confirman los fueros de las provincias Vascongadas y de Navarra, sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía.

Artículo 2.º El Gobierno, tan pronto como la oportunidad lo permita, y oyendo antes a las provincias Vascongadas y a Navarra, propondrá a las Cortes la modificación indispensable que en los mencionados fueros reclame el interés de las mismas, conciliado con el general de la nación y de la Constitución de la Monarquía...»

El artículo primero de la Ley restablece los fueros que habían quedado derogados una vez más por la Constitución de 1812 al entrar de nuevo en vigor. Resulta interesante considerar que con la redacción de este primer artículo se restablecen en favor de Navarra todas las competencias y funciones incluidas en los fueros, con el único límite de «la unidad constitucional de la Monarquía».

Tras esta Ley, mientras que en el Antiguo Régimen los fueros tenían su fundamento en la pervivencia del antiguo Reino de Navarra, los que se restablecen ahora adquieren su fundamento jurídico de la Ley de 1839.

Por otro lado, los nuevos fueros tienen un contenido no igual sino similar al de los antiguos puesto que son confirmados «sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía». Esta Ley, por tanto, tiene la virtud de incardinar a los fueros en el ordenamiento jurídico español del que desde entonces formarán parte, aunque como ordenamiento autónomo.

El artículo segundo de la Ley encomienda al gobierno que presente ante las Cortes tan pronto como sea posible un proyecto de modificación de los fueros. Y el Gobierno cumplirá esta tarea «oyendo antes a las provincias Vascongadas y a Navarra». Es decir, la Ley introduce un procedimiento de participación de las provincias afectadas, y en concreto de Navarra, en el proceso de elaboración del proyecto de ley de modificación de los fueros, lo que, teniendo en cuenta como se actuó de hecho, constituye un precedente del procedimiento de elaboración de los Estatutos de Autonomía actuales.

2. *La Ley de 1841*

Tras una negociación entre los delegados de la Diputación, único órgano representativo de Navarra en la época, y los representantes del Gobierno, ambas partes llegaron a un acuerdo acerca de una modificación provisional de los fueros que se plasmó en el Real Decreto de 15 de diciembre de 1840. En esta disposición se preveía que el Gobierno habría de formular el correspondiente proyecto de ley para presentarlo a las próximas Cortes, con arreglo a las bases establecidas en el Real Decreto y sin perjuicio de que pudieran introducirse las variaciones que la experiencia aconsejase «de común acuerdo» entre ambas partes, es decir entre el Gobierno y la Diputación de Navarra.

A continuación, éste envió a las Cortes el proyecto de ley de modificación de los fueros de Navarra que recogía íntegramente el contenido del Real Decreto antes señalado. El proyecto de ley fue tramitado en las Cortes por el procedimiento legislativo ordinario y fueron introducidas algunas enmiendas de escasa importancia. La ley entró en vigor en 1841.

La ley establecía un régimen especial para Navarra, diferente del resto de las provincias españolas. Determinaba el modo de ejercicio de ciertas competencias por el Estado en relación con Navarra y declaraba que la Diputación de Navarra continuaría ejerciendo las competencias que en el Antiguo Régimen desempeñaban los órganos del viejo Reino. Lo que equivale a decir implícitamente que, más allá de estas competencias, la cláusula residual jugaba en favor del Estado. He aquí otro precedente de una regla fundamental del Estado autonómico actual.

Se imponía igualmente a Navarra la obligación de ciertas prestaciones en favor del Estado, como la presentación de un determinado número de hombres para el Ejército o la entrega del cupo para el sostenimiento de las cargas económicas generales del Estado. En el primer caso la Diputación debería organizar los medios para cumplir con esa obligación. En el segundo correspondía también a la Diputación la recaudación de los impuestos.

La Ley de 1841 ha generado un filón inagotable de discusiones en torno a su naturaleza jurídica. Las tesis defendidas al respecto pueden clasificarse en dos grupos.

En primer lugar, las que han considerado que la Ley de 1841 constituía un pacto entre Navarra y el Estado, lo que significa que esta Ley no podría ser modificada a no ser con el concurso de la voluntad concorde de las dos partes. De ahí el nombre de Ley «paccionada» con que se la conoce habitualmente.

Después están quienes, por el contrario, han mantenido que se trata simplemente de una Ley ordinaria.

Frente a la tesis del pacto, en favor de la cual se han esgrimido distintos y variados argumentos, de los que no voy a tratar aquí porque ello exigiría demasiado espacio, la contraria, que mantiene el carácter ordinario de la ley de 1841, está apoyada, a mi juicio, en argumentos más sencillos y convincentes. Se ha dicho, por ejemplo, que el hecho de oír a las provincias, previsto en la ley de 1839, no indicaba más que un mero trámite consultivo o de audiencia por parte del Gobierno. Y también se ha observado que, una vez que el Gobierno oyó a los representantes de la Diputación y envió su proyecto a las Cortes, éstas lo enmendaron como estimaron oportuno.

Por tanto, y en mi opinión, la conclusión que se impone es que, desde el punto de vista jurídico, estamos ante una ley ordinaria y no pactada. Ello significa que si la Ley ha subsistido a la caída de varias Constituciones o, incluso, a distintos regímenes políticos, ha sido porque en todos los casos el competente para legislar ha estimado oportuno la conservación de la ley de 1841. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que el proyecto de ley fue redactado de acuerdo con el procedimiento impuesto por la Ley de 1839 en virtud del cual el Gobierno debía escuchar a los representantes de Navarra antes de su envío a las Cortes.

De todas formas, desde una perspectiva actual, tiene un interés menor determinar el carácter paccionado o no de la Ley de 1841. En cambio, como después señalaré, puede tener gran relevancia destacar que el proyecto de esta Ley fue, de hecho, el producto de un verdadero acuerdo entre el Gobierno y la Diputación de Navarra.

En todo caso, la ley de 1841 ha tenido una gran trascendencia para Navarra ya que creó en el seno del ordenamiento jurídico español un nuevo Régimen Foral que ha permitido que esta Comunidad haya llegado hasta la Constitución de 1978 con un grado de autonomía muy estimable en el seno de un Estado fuertemente centralizado. Y también es digno de mencionarse que para muchos navarros y durante muchos años, el pretendido carácter paccionado de la ley ha supuesto un símbolo político representativo del carácter de esta Comunidad.

3. *Evolución del Régimen Foral a partir de la Ley de 1841*

En el periodo que va desde la entrada en vigor de la Ley de 1841 hasta la transición a la democracia después de la Dictadura de Franco, el Régimen Foral apenas sufre modificaciones desde el punto de vista formal.

Deben reseñarse, no obstante, algunas actualizaciones importantes en lo que se refiere a los aspectos materiales, como la que aporta el Real Decreto-ley de 4 de noviembre de 1925, que establece las bases para armonizar el Régimen de Navarra y el Estatuto Municipal; asimismo, los diferentes Convenios Económicos que han permitido poner al día el cupo que Navarra debe remitir al Estado para el mantenimiento de las cargas generales. Estos Convenios Económicos han sido firmados en 1877, 1927, 1941 y 1969 (hoy está vigente el acordado en 1990).

Es digno de mencionarse que en todos estos casos, como ya ocurriera antes con el Real Decreto de 1840 y con el proyecto de la Ley de 1841, el procedimiento previsto en la Ley de 1839 («oyendo antes a Navarra») se ha concretado, de hecho, en acuerdos entre la Diputación y el Gobierno, es decir, y aunque no viniera exigido por la citada Ley de 1839, en verdaderos pactos entre ambos órganos ejecutivos.

B) *El Régimen Foral como régimen autonómico*

La Ley de 1841 establece un régimen autonómico sobre la base de un órgano provincial, la Diputación, que, además de contar con ciertas competencias para su propia organización y de otras que históricamente habían ejercido los antiguos órganos del Reino de Navarra, dispone de las que las leyes generales del Estado atribuyen a las Diputaciones Provinciales en general.

En todo caso, se trataba de un régimen autonómico muy rudimentario cuyos constructores, obligados a hacer frente apresuradamente a los problemas planteados por la guerra, fueron demasiado dependientes de la tradición foral y no tuvieron en cuenta las experiencias federales que ya existían en la época, especialmente la de los Estados Unidos de América.

Este carácter rudimentario se manifiesta en la gran ambigüedad del reparto de competencias y en el hecho de que la resolución de los conflictos que pudieran surgir con ocasión del ejercicio de esas competencias quedaba en manos del Gobierno o, en su caso, de las Cortes, es decir, no se preveía que hubiera una instancia jurisdiccional encargada de zanjar los posibles conflictos competenciales entre el Estado y Navarra. De ahí que los representantes navarros en las Cortes tuvieran que intervenir en ocasiones para introducir cláusulas de excepción en las leyes a fin de salvaguardar las competencias forales.

La doctrina del pacto, referida a la Ley de 1841, ha supuesto un esfuerzo político importante para construir una garantía pretendidamente jurídica como modo de salvaguardar la autonomía foral. Pero la Ley de 1839 («oyendo antes a Navarra») no ofrece el apoyo legal suficiente para hacer que la tesis política del pacto adquiriera la ambicionada naturaleza jurídica. Como ya se ha señalado anteriormente, del artículo 2 de la Ley de 1839 no se desprende más que el derecho de participación de los representantes de Navarra en la elaboración del proyecto de disposición tendente a la modificación del Régimen Foral. No obstante, más allá de la cláusula contenida en el artículo 2 de la Ley de 1839, debe recordarse la práctica repetida tanto en el pro-

yecto de la Ley de 1841 y en el anterior Real Decreto de 1840, como en las posteriores modificaciones del Régimen Foral que se han llevado a cabo mediante acuerdos de hecho entre la Diputación y el Gobierno. Después volveré sobre la cuestión.

Por otra parte, a pesar de su carácter arcaico, el Régimen Foral instaurado por la Ley de 1841, como ya se ha visto, contiene en germen algunos de los elementos fundamentales del Estado regional de la II República y de nuestro Estado autonómico actual.

He aquí los elementos esenciales del Régimen Foral de Navarra tal como nos llega hasta la entrada en vigor de la Constitución de 1978 o, con más precisión, hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA).

II. EL MARCO CONSTITUCIONAL

Ante todo, es necesario señalar que la Constitución de 1978 es la primera en la historia de nuestro País que reconoce el hecho foral. Y esto significa, como afirma J. A. Razquin, autor de un documentado trabajo sobre la materia, que por primera vez desde el advenimiento del constitucionalismo, la diversidad que, respecto de la unidad de España implican los Derechos Históricos, ya no es algo extraño y excepcional, sino una manifestación más dentro de esa unidad.

De este modo, mientras que la transición del absolutismo al régimen constitucional tuvo como consecuencia la abolición del Régimen Foral, con la posterior reparación de las Leyes de 1839 y 1841, la última transición de la dictadura a la democracia se ha hecho, en lo que respecta a Navarra, manteniendo pacíficamente su Régimen Foral heredado del pasado.

En segundo lugar, debe ponerse de relieve que este reconocimiento del hecho foral por la Constitución se produce al mismo tiempo que la misma habilita a los poderes públicos a construir un Estado compuesto, autonómico, dotado de técnicas federales modernas como las que afectan a la distribución de competencias y a su garantía. Esta coincidencia va a permitir modernizar un Régimen Foral arcaico que, al mismo tiempo que se actualiza, hunde sus raíces en el pasado.

A) *La Disposición Adicional primera de la Constitución*

La Disposición Adicional primera de la Constitución dice así:

«La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.

La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.»

Esta disposición, que se introdujo en la Constitución con la mirada puesta en el País Vasco, a fin de hacer posible el voto favorable de los nacionalistas vascos a la Constitución, cosa que finalmente no se consiguió, ha sido utilizada de una manera completa, exclusiva e inteligente por Navarra para actualizar o «amejorar» su Régimen Foral.

También en relación con los Territorios Históricos del País Vasco, la doctrina ha interpretado que el primer párrafo de esta Disposición Adicional contenía una «garantía institucional», o sea, por decirlo con las palabras del propio Tribunal Constitucional que ha aceptado esta explicación:

«... Lo que la Constitución ha venido a amparar y respetar no es una suma o agregado de potestades, facultades o privilegios, ejercidos históricamente... lo que se viene a garantizar es la existencia de un régimen foral, es decir... de su foralidad pero no de todos y cada uno de los derechos que históricamente la hayan caracterizado... la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar» (FJ 4.º de la STC 76/1988, sobre la Ley de Territorios Históricos del Parlamento Vasco).

Esta interpretación ha sido seguramente útil en relación con los Territorios Históricos que componen el País Vasco, especialmente en lo que afecta a Guipúzcoa y Vizcaya, en la medida en que, tras la Guerra Civil, el régimen del General Franco abolió los regímenes forales de esos dos Territorios. Es decir, hubo un corte histórico en el disfrute de esos regímenes forales y hacía falta reconstruirlos no en sus detalles, sino de una manera racionalizada y acorde, no solamente con la Constitución, cosa que es natural, sino también, y se trata de un dato muy importante, acorde con la nueva Comunidad Autónoma que se había construido superpuesta a los Territorios Históricos. Recordemos a este respecto que el nacionalismo vasco moderado se escindió en dos, entre otras razones, por causa del reparto de poderes entre los Territorios Históricos y la Comunidad Autónoma Vasca o poder central vasco.

Ninguna de esas dos circunstancias se han dado en Navarra. Ni, por un lado, como ya se ha visto, ha habido ruptura histórica, ya que el Régimen Foral creado a partir de la Ley de 1839 continuaba en la fecha de entrada en vigor de la Constitución ni, por otra parte, ha habido ningún tipo de contraposición entre una provincia foral y una Comunidad Autónoma ya que Navarra constituye al mismo tiempo las dos categorías. Y, sin embargo, el Tribunal Constitucional ha aplicado a Navarra la doctrina de la «garantía institucional» cuando no era necesaria, al menos desde este punto de vista, ya que esta Comunidad tenía un poder foral y unas competencias forales que continúa ejerciéndolas en la actualidad. En concreto, y en relación con Navarra, el Tribunal Constitucional ha acudido a la doctrina de la garantía institucional en la Sentencia 86/1988, de 3 de mayo, sobre autorizaciones de Transporte público, en el Fundamento Jurídico 5.º, y en la Sentencia 140/1990, de 20 de septiembre, en el Fundamento Jurídico 3.º.

A mi juicio, en lo que respecta a Navarra, la Disposición Adicional primera garantiza el Régimen Foral que esta Comunidad conservaba en el momento de la entrada en vigor de la Constitución y que presentaba una doble vertiente: por un lado, los órganos forales de Navarra y sus competencias; por otro, la garantía de un procedimiento de modificación de este régimen que debería incluir, al menos, la participación de los órganos representativos de Navarra. Si se quiere utilizar una categoría jurídica creada en nuestros días en relación con el Derecho comunitario europeo, podríamos decir que la Constitución garantizaba a Navarra *l'acquis* o acervo foral.

B) *La Disposición Derogatoria*

La Disposición Derogatoria de la Constitución española tiene la siguiente estructura: el párrafo primero deroga expresamente las Leyes Fundamentales del régimen de Franco. El párrafo tercero contiene la fórmula general de derogación de cuantas disposiciones se opongan a lo establecido por la Constitución. Y el párrafo segundo, que es el que ahora más nos interesa, deroga la Ley de 25 de octubre de 1839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya. O sea, *sensu contrario*, la Ley de 1839 permanece plenamente vigente en lo que se refiere a Navarra, o sea, queda amparada sin ningún tipo de obstáculo por el párrafo primero de la Disposición Adicional primera o, lo que es lo mismo, permanece dentro del acervo foral.

Si la Constitución no hubiera dicho nada a este respecto, es casi seguro que hubiera habido discusiones acerca de la vigencia de esta Ley en relación con Navarra ya que su contenido y el procedimiento de participación previsto (recordémoslos una vez más: «Se confirman los fueros de las provincias Vascongadas y de Navarra, sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía» y «El Gobierno... oyendo antes a... Navarra, propondrá a las Cortes la modificación indispensable que en los mencionados fueros...») podrían considerarse opuestos a la previsión contenida en el segundo párrafo de la Disposición Adicional primera de la Constitución («La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía») en la medida en que tanto los contenidos competenciales amparados por la Ley de 1839 pueden ser superiores a los que con carácter general permite la Constitución que sean asumidos por los Estatutos de Autonomía, como, por otro lado, que el procedimiento para la «actualización» del régimen foral puede ser distinto a los procedimientos ordinarios de elaboración de los Estatutos, como veremos que ha ocurrido en relación con Navarra.

Por todo ello, hubiera podido pensarse que esta Ley habría quedado derogada por la fórmula general derogatoria de la Constitución. Queda pues claro que la Ley de 1839 sigue estando vigente en relación con Navarra.

C) *El acervo foral*

Como se ha visto antes, la Disposición Adicional primera garantiza los derechos históricos de Navarra, lo que es evidente, pero hay que tener en cuenta que estos derechos históricos están constituidos por el acervo foral tal como viene del pasado, incluida la Ley de 1839. Esto significa que, a diferencia de lo que ocurre en relación con los Territorios Históricos vascos respecto de los cuales la Disposición Adicional primera se comporta únicamente como garantía institucional, a partir de la Ley de 1839 a Navarra le corresponden todos los fueros sin perjuicio de la unidad constitucional. A este respecto, puede decirse que la unidad constitucional está presente en el Título VIII de la Constitución (como se sabe, este Título es el que establece las disposiciones precisas en relación con el Estado Autónomico) pero también puede afirmarse ciertamente que no todas las Disposiciones de este Título son piezas esenciales de esa unidad constitucional. Una prueba de ello, que aparece a primera vista, está constituida por los distintos modos de acceso a la autonomía que se prevén. El hecho de que sean varios nos permite concluir que la elección de uno u otro procedimiento de acceso es indiferente en relación con la unidad constitucional.

Ello nos conduce a pensar que cuando se ha emprendido la tarea de actualizar el Régimen Foral de Navarra, es decir, su «amejoramiento», no ha habido obligación de respetar forzosamente las reglas de la Constitución que no forman parte de la unidad constitucional y ello tanto en lo que respecta al procedimiento de actualización como en relación con el contenido competencial.

Es decir, el Estado, con la participación de Navarra, garantizada por la Ley de 1839, disponía de una amplia libertad para actualizar el Régimen Foral de esta Comunidad, más allá de lo establecido por las reglas constitucionales precisas cuyo cumplimiento no venía exigido por la unidad constitucional.

Así, al menos, tal como se acaba de expresar, lo entendieron los actores políticos a quienes correspondió la elaboración y aprobación en 1982 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Y puede decirse con certeza que así es como se operó. A este respecto, es suficientemente expresivo el artículo 2 de la LORAFNA:

«1. Los derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral de Navarra serán respetados y amparados por los poderes públicos con arreglo a la Ley de 25 de octubre de 1839, a la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias, a la presente Ley Orgánica y a la Constitución, de conformidad con lo previsto en el párrafo primero de su Disposición Adicional Primera.

2. Lo dispuesto en el párrafo anterior no afectará a las Instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional.»

Esta Ley Orgánica, que equivale al Estatuto de Autonomía de esta Comunidad, fue elaborada sin someterse a ningún modelo de procedimiento previsto para los diferentes tipos de Estatuto y, del mismo modo, sus contenidos superan en algunos as-

pectos las previsiones del Título VIII de la Constitución [régimen local —art. 46— y régimen de funcionarios —art. 49.1.b), al menos].

Entonces y posteriormente ha habido algunas manifestaciones referidas a una posible inconstitucionalidad de ese procedimiento. Algunas de esas manifestaciones se han hecho muy matizadamente, como veremos, desde la crítica científica. Otras, mucho más rotundas, procedían de posiciones nacionalistas vascas cuyos representantes en las Cortes se pronunciaron en contra del Proyecto de ley de Amejoramiento.

Pero creo que en estos momentos ir por este camino no cambiaría en nada la situación que ahora tenemos, o sea, la plena vigencia y eficacia de la LORAFNA. De hecho, por lo general, quienes en algún momento han planteado que «quizá pudiera especulativamente dudarse de la escrupulosa constitucionalidad del peculiar proceso de acceso de Navarra a su actual régimen autonómico» (según expresión del admirado y llorado profesor Tomás y Valiente), han encontrado soluciones (por ejemplo, el transcurso de los plazos para una posible impugnación que indica el propio Profesor Tomás y Valiente) para salvaguardar la constitucionalidad de la LORAFNA. Y en cuanto al Tribunal Constitucional, aunque no se ha planteado frontalmente la cuestión, de varios de sus pronunciamientos puede colegirse que no ha albergado dudas al respecto.

Por mi parte, aunque comprendo que desde algunas posiciones políticas sea difícil admitir el encaje de los derechos históricos de Navarra, o sea, el acervo foral, en el marco constitucional, creo que es posible defender su constitucionalidad.

Como se ha podido ver, el razonamiento para la defensa de la constitucionalidad del proceso seguido para la actualización de la foralidad de Navarra se apoya, en parte, en la vigencia de la Ley de 1839. Y es cierto que en relación con esta ley se podría alegar que, aún permaneciendo vigente de acuerdo con la Disposición Derogatoria de la Constitución, sólo lo estaría en la medida y respecto de aquellos mandatos que no fueran contrarios a la Ley Fundamental, mientras que quedaría derogada en cuanto al resto en virtud del punto 3 de la misma Disposición Derogatoria. En definitiva, se trataría de aplicar a esta ley el principio de la interpretación conforme con la Constitución.

De todas formas, antes de dar una respuesta a la objeción señalada, conviene indicar que la Ley de 1839, único fundamento sobre el que se asentó en un momento (de 1839 a 1841) el procedimiento para la modificación de los fueros y el límite para establecer su contenido, no ha sido hoy, en relación con el «amejoramiento» realizado en 1982 y actualmente en vigor, la única base para esa operación.

Por lo que hace referencia al procedimiento para la actualización del Régimen Foral y en el momento de abordar la que da origen a la LORAFNA, junto a la Ley de 1839 existía toda una práctica reiterada de actuaciones de colaboración entre el Gobierno y la Diputación en lo que concierne al Real Decreto de 1840, a la Ley de 1841 y posteriores modificaciones del Régimen Foral de Navarra, a las que se ha aludido en varias ocasiones en el texto. Como veremos después, estas actuaciones de colaboración entre la Diputación y el Gobierno van más allá de lo exigido por la Ley de

1839, lo que podría dar lugar a una costumbre jurídica que, de ser así, también formaría parte del acervo foral y estaría, por tanto, amparada por la Disposición Adicional primera. Todo esto, como he dicho, en relación con el procedimiento.

En cuanto al contenido, además de la Ley de 1839, cabe citar la Ley de 1841, vigente todavía hoy, y que aporta al actual Régimen Foral unas competencias que se ejercían efectivamente por la Diputación Foral con anterioridad a la actual Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, unas competencias que, aunque en algunos casos vayan más allá de lo que prevé la Constitución (arts. 148 y 149) con carácter general en relación con las Comunidades Autónomas, están igualmente comprendidas en el acervo foral y, por tanto, amparadas por la propia Constitución con carácter singular.

Sin embargo, frente a todos estos elementos (Leyes de 1839 y 1841, costumbre y práctica efectiva de unas competencias) se podría oponer la misma objeción anteriormente señalada, o sea, que sólo estarían vigentes los elementos integrantes del acervo foral en la medida en que pudieran tener encaje en la Constitución, entendiéndose por tal las reglas generales de elaboración de los Estatutos de Autonomía y de asunción de competencias por parte de éstos.

En definitiva, el problema se resume en averiguar cómo queda matizado el acervo foral amparado y respetado por la Disposición Adicional primera en su párrafo primero por el mandato contenido en el párrafo segundo de la misma Disposición Adicional («La actualización de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía»).

Sin embargo, no sé hasta qué punto esa objeción tiene alguna consistencia ya que cuando se afirma que los elementos que he citado, es decir, el acervo foral, deben ser interpretados de modo conforme con la Constitución, se está diciendo en el fondo que los elementos precisos y perfectamente identificables jurídicamente, como son un procedimiento de actualización o «amejoramiento» del fuero y unos contenidos competenciales concretos, además de los soportes jurídicos en que se apoyan (Leyes de 1839 y 1841, costumbre y ejercicio efectivo de las competencias en el momento de aprobarse la LORAFNA), que están amparados por la Constitución deben ser interpretados de acuerdo con la misma Constitución. Pues bien, se puede responder, eso es justamente lo que se hace sin tener por qué deducir necesariamente que cuando la Constitución afirma que el régimen foral se actualizará «en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía» significa algo contradictorio con lo que la propia Constitución ampara con tanta claridad. En primer lugar, porque toda la Disposición Adicional primera es Constitución. En segundo lugar, porque hay que tener en cuenta que las vías que la Constitución indica para elaborar un Estatuto (arts. 143, 144 y 151) lo son al mismo tiempo para acceder a la autonomía y Navarra ha podido ahorrarse ese viaje que ya recorrió en 1839 y 1841. Es decir, Navarra era ya autónoma cuando se procedió a la actualización de su Régimen Foral. Y aquí puede verse un cierto paralelismo con el procedimiento abreviado de acceso a la autonomía de primer grado para las Comunidades que en el pasado habían plebiscitado afirmativamente un proyecto de Estatuto de Autonomía

(Disposición Transitoria segunda de la Constitución). Por lo demás, el resultado de la actualización del Régimen Foral de Navarra, la LORAFNA, a la que después me referiré, es un Estatuto más, con la naturaleza (Ley Orgánica del Estado, norma institucional básica de la Comunidad Foral y previsión de un sistema específico de reforma) y contenido (denominación de la Comunidad, territorio, etc...) que prevé el artículo 147 de la Constitución. Por lo que, como vemos, se cumple lo dispuesto en el párrafo segundo de la Disposición Adicional primera.

Creo, por tanto, que no tiene mucho sentido dudar de la constitucionalidad del procedimiento seguido para la elaboración de la LORAFNA. Pero aún se podría añadir algo más.

En este trabajo al mismo tiempo que se ha defendido que la Ley de 1839 otorgaba a Navarra únicamente un derecho de participación, un trámite de audiencia ante el Gobierno encargado de elaborar el proyecto de ley de modificación de los fueros, se ha insistido igualmente en los acuerdos de hecho que, más allá de lo previsto en la mencionada Ley de 1839, han tenido lugar históricamente los acuerdos de hecho entre el Gobierno y la Diputación mediante los cuales ambas partes han procedido tanto para la aprobación del Real Decreto de 1840 y del proyecto de la Ley de 1841 como para la modificación posterior del Régimen Foral. Por ello, si bien es cierto que la Ley de 1841 no fue paccionada, su elaboración, en lo que hace al proyecto, o sea, a la actuación del Gobierno y de la Diputación, bien pudo constituir la primera actuación acordada (junto con la elaboración del Real Decreto de 1840) que, después de otros acuerdos repetidos a lo largo de la historia entre los mismos interlocutores y con la extendida convicción jurídica del carácter pactado del Derecho foral, ha podido originar una verdadera costumbre jurídica que, de ser así, formaría parte del acervo foral que la Disposición Adicional primera ampara y respeta. Y eso significaría que no solamente el procedimiento utilizado para el «amejoramiento» ha sido correcto, sino que el pacto que, como veremos, ha tenido lugar entre la Diputación y el Gobierno para producir el Proyecto de ley de la LORAFNA era ineludible jurídicamente.

Volviendo al punto anterior, puede decirse, por tanto, que los actores políticos obraron de acuerdo con la interpretación a que se ha aludido anteriormente. Y ello significa que la LORAFNA fue elaborada teniendo como único límite jurídico la unidad constitucional. Evidentemente, si en este proceso de elaboración de la Ley, se hubiera ido más allá de este límite, el Tribunal Constitucional tendría siempre la posibilidad de declarar su inconstitucionalidad. Ahora bien, es significativo que cuando el Tribunal Constitucional se ha enfrentado con una competencia asumida por la LORAFNA que desborda claramente las posibilidades que ofrece la previsión del artículo 149.1.18 CE (bases del régimen estatutario de los funcionarios), ha dado por buena la competencia de Navarra aunque, ciertamente, sin entrar a explicar el porqué de esta decisión (STC 140/1990, de 20 de septiembre sobre Elección de Organos de Representación de los Funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra).

III. LA LEY ORGANICA DE REINTEGRACION Y AMEJORAMIENTO DEL REGIMEN FORAL DE NAVARRA

A) *La elaboración de la LORAFNA*

El 15 de junio de 1977 tuvieron lugar las primeras elecciones generales democráticas tras la dictadura. Se trataba, por tanto, de un paso decisivo hacia la democratización de España. A partir de estas elecciones se constituyeron las Cortes Generales democráticas y un Gobierno de la Nación surgido de la confianza de las Cortes. Quedaba todavía mucho que recorrer en el camino de la democratización. Era el caso, por ejemplo, de las entidades locales.

El único órgano que representaba desde hacía más de un siglo a la Navarra foral, o sea, la Diputación, era considerada a partir de la Ley de 1841 como una entidad local, el órgano de gobierno de una provincia. El Gobierno y la Diputación se pusieron de acuerdo para proceder a la democratización de esta última y para que a su lado surgiera un órgano, creado por Real Decreto y llamado Parlamento, pero cuyo contenido desde el punto de vista de sus funciones no correspondía a lo que con esa palabra se quiere decir en nuestro contexto parlamentario. Este «Parlamento» y la Diputación ejercían una especie de codecisión, y he aquí otro término que nos presta el Derecho comunitario. Las primeras elecciones locales democráticas permitieron elegir por sufragio universal directo a la Diputación y a este órgano llamado Parlamento. La Diputación democrática, bajo el control del Parlamento, sobre la base jurídica de la Ley de 1839 y en el marco de la Disposición Adicional primera de la Constitución, acordó conjuntamente con el Gobierno un anteproyecto de ley de lo que más tarde sería la LORAFNA.

La Diputación aprobó el texto acordado con el Gobierno el 9 de marzo de 1982. Seis días después, el Gobierno aprueba igualmente el texto acordado y lo remite a las Cortes como proyecto de ley orgánica.

Es importante señalar que, de nuevo, más allá de lo que prevé la Ley de 1839, estamos sin duda en presencia de un pacto. Este pacto tiene lugar entre las instituciones que representan a Navarra, de un lado, y al Gobierno, del otro. Por tanto, el pacto se sitúa en el nivel de la formación del proyecto de ley. Pero las Cortes Generales continúan siendo autónomas para decidir la ley. Ciertamente, las Cortes, por su propia decisión autónoma, pero inspirándose indudablemente en la idea del pacto de hecho que se había trasladado también al plano legislativo en las modificaciones de la Ley de 1841 (sucesivos Convenios Económicos y Real Decreto-ley de 1925), siguieron un procedimiento legislativo singular previsto por los Reglamentos de las Cámaras, denominado «De la tramitación de un proyecto de ley en lectura única» (arts. 150 y 129 de los Reglamentos del Congreso y del Senado, respectivamente) que sólo permite o rechazar todo el proyecto o ratificarlo íntegramente. Esto último fue lo que hicieron las Cortes, de modo que tras la sanción y la promulgación, se publicó la LORAFNA el 16 de agosto de 1982, el mismo día que la Ley de 1841 pero ciento cuarenta y un años después.

B) *El contenido de la LORAFNA*

En la exposición de este apartado voy a seguir el esquema que aparece en el artículo 3 de la propia Ley Orgánica que, según ella misma señala, tiene por objeto:

1. Integrar en el Régimen Foral de Navarra todas aquellas facultades y competencias compatibles con la unidad constitucional.
2. Ordenar democráticamente las Instituciones Forales de Navarra.
3. Garantizar todas aquellas facultades y competencias propias del Régimen Foral de Navarra.

1. *La integración de competencias*

Este es uno de los campos en que se manifiesta claramente la modernización del régimen autonómico foral. Ejemplo de ello son las técnicas precisas y detalladas de distribución de competencias presentes en la Constitución y que se reciben en la LORAFNA.

También se puede observar la distinción entre competencias de origen histórico, es decir, aquellas de las que Navarra disfrutaba con anterioridad a la LORAFNA, y las integradas mediante el «amejoramiento» del Régimen Foral. Merece la pena destacar a este respecto el contenido del artículo 39 que expresa todas las facultades y competencias que corresponden a Navarra. Este artículo es una manifestación en el terreno competencial de lo previsto en el artículo 2 con carácter general y que, a mi juicio, no es sino una recepción en la LORAFNA de lo que aquí se ha llamado «acervo foral».

Por otra parte, este mismo artículo 39 es una manifestación expresa desde el punto de vista de Navarra de la cláusula residual establecida por el artículo 149.3 de la Constitución española.

2. *La ordenación democrática de las Instituciones forales*

El Real Decreto que se ha citado anteriormente había introducido ya una democratización y reordenación de tales instituciones aunque de manera imperfecta y provisional. La LORAFNA organiza un sistema de gobierno parlamentario racionalizado con perfiles característicos que se apoya sobre un verdadero Parlamento elegido por sufragio universal y dotado del poder legislativo de la Comunidad.

3. *La garantía de las competencias y del Régimen Foral*

También aquí puede observarse de nuevo la modernización de las técnicas autonómicas con la garantía jurídica que representa el acceso al Tribunal Constitucional

a través del conflicto de competencias, que puede interponer el Gobierno de la Comunidad, o del recurso de inconstitucionalidad, que puede ser interpuesto tanto por el Parlamento de Navarra como por el Gobierno.

Pero, sin duda, lo más significativo es el procedimiento previsto para su propia reforma que exige, esta vez sin duda de ningún tipo, la voluntad acorde tanto del Parlamento de Navarra como la de las Cortes. En caso de no producirse esa concordancia de voluntades no se lleva a cabo la reforma (véase art. 71). Tenemos así que, por fin, con la Constitución de 1978 y con la LORAFNA, el Régimen Foral adquiere explícitamente en el nivel jurídico estatutario ese carácter considerado esencial por el que el Régimen Foral no puede ser modificado de forma unilateral.