

“DEL RÉGIMEN FORAL LIBERAL AL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO DE LOS DERECHOS HISTÓRICOS”

(Identidad, hechos diferenciales y asimetría)¹

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN

II. EL FIN DEL ANTIGUO RÉGIMEN Y EL LIBERALISMO

- 1. La pervivencia del Reino de Navarra**
- 2. La confrontación entre dos sistemas políticos: la primera guerra carlista**
- 3. La transformación institucional y el predominio de la burguesía liberal.**

III. LA LEY CONFIRMATORIA DE LOS FUEROS DE 1839

- 1. La aceptación del Convenio de Vergara.**
- 2. Confirmación y abolición. La garantía de la unidad constitucional.**

IV. LA LEY DE 16 DE AGOSTO DE 1841. PROPUESTAS PARA SU MODIFICACIÓN POR LOS ESTATUTOS

- 1. El Decreto de 15 de diciembre de 1840.**
- 2. Contenido y alcance de la Ley de 1841.**
- 3. Sobre su naturaleza paccionada.**
- 4. Transformación institucional.**
- 5. Intentos de superarla por la reintegración foral.**
- 6. Los Proyectos de Estatutos.**
- 7. Los Proyectos de Estatuto del Estado Vasco-Navarro y del Estado Navarro.**
- 8. La Constitución de 1931 y los Estatutos.**

V. EL PACTISMO COMO REFERENTE DEL SISTEMA

- 1. Sus principios.**
- 2. La práctica del pacto.**
 - A) Los convenios económicos.**
 - B) El Derecho civil.**
 - C) Las carreteras y el tráfico.**
 - D) Otras materias: Educación, urbanismo, etc.**

1. Elaborado sobre el texto de la intervención en el módulo “El ordenamiento autonómico de la Comunidad Foral de Navarra”, en el “Programa de Postgrado en cultura vasca” de la Universidad de Deusto, Bilbao, 22 y 23 de abril de 1997.

VI. NAVARRA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

- 1. El reconocimiento de los derechos históricos de la comunidad política navarra por la Constitución.**
- 2. El derecho de autodeterminación de la comunidad política navarra.**
- 3. Vigencia en navarra de la Ley de 1839.**

VII. EL CAMINO DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA. LOS DERECHOS HISTÓRICOS

- 1. Una vía propia y diferenciada.**
- 2. La garantía institucional del autogobierno.**

VIII. LA LEY ORGÁNICA DE REINTEGRACIÓN Y AMEJORAMIENTO DEL RÉGIMEN FORAL DE NAVARRA

- 1. Su naturaleza.**
 - A) Posición contraria a su calificación como Estatuto de Autonomía.**
 - B) Posición favorable a su consideración como un Estatuto de Autonomía.**
 - C) Una Comunidad Autónoma y un Estatuto diferentes.**
- 2. Su vinculación a los derechos históricos, cuyo límite es la unidad constitucional.**
 - A) La unidad y el marco constitucional.**
 - B) Carácter dinámico.**
 - C) La reserva de derechos.**
- 3. Las competencias de Navarra.**
 - A) Competencias históricas o forales.**
 - B) Competencias autonómicas.**
 - C) Competencias mixtas.**

IX. LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

- 1. La recuperación de la potestad legislativa. El Parlamento o Cortes de Navarra.**
 - A) Las Cortes del Reino.**
 - B) El Consejo Administrativo.**
 - C) El Parlamento Foral.**
 - E) El Parlamento de Navarra.**
- 2. El Gobierno o Diputación Foral.**
- 3. El Presidente**

X. LA COOPERACIÓN ENTRE COMUNIDADES

XI. EL VASCUENCE O EUSKERA

XII. LA IDENTIDAD DE NAVARRA, SUS HECHOS DIFERENCIALES Y LA ASIMETRÍA CONSTITUCIONAL

- 1. Sobre la identidad colectiva y los hechos diferenciales.**
- 2. Los hechos diferenciales de carácter institucional en la identidad navarra.**
- 3. Hechos diferenciales y asimetría autonómica.**
 - A) El reconocimiento de los hechos diferenciales.**
 - B) La asimetría autonómica.**
 - C) Un modelo abierto.**

VIII. NAVARRA COMO INSTITUCIÓN

I. INTRODUCCIÓN

El art. 1 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, la define como “una Comunidad Foral con régimen, autonomía e instituciones propias, indivisible, integrada en la nación española y solidaria con todos sus pueblos”. Esta Comunidad es una entidad política con personalidad propia, dotada de un sistema de autogobierno recogido hoy en la citada Ley, que representa la continuidad histórica con su pasado.

Cuando el precepto se refiere a “Navarra” entiendo lo hace a la comunidad socio-cultural existente sobre un territorio conocido históricamente como tal². En una concepción democrática no podemos entender Navarra como un ente místico y totalizador, realidad substantivada dotada de voluntad propia al margen de la sociedad, la realidad histórica y el sustrato socio cultural. Si fuera así estaríamos hablando de una concepción transpersonalista de Navarra que da al concepto abstracto un valor superior, por encima de las personas que forman el pueblo navarro, convertido en servidor de la abstracción y de sus oráculos.

Por contra, entiendo a Navarra como una realidad histórica, con sus propias y variables estructuras institucionales, con su Derecho, con su identidad diferenciada y conciencia colectiva de la misma. Es esa comunidad socio-cultural, comunidad institucionalizada de ciudadanos, la que, según el Preámbulo, se incorporó, no sin dificultades y desde su individualidad reconocida, al proceso de configuración del Estado-nación, manteniendo un sistema propio de autogobierno que ha ido evolucionando en sus formas. Es tal comunidad la titular de los derechos originarios e históricos, a los que no renuncia, sino que adapta a la evolución del marco estatal en que se encuadró holísticamente³.

La comunidad socio-cultural se ha dotado históricamente de una superestructura con diferentes formas jurídico-políticas e instituciones, que hoy reviste la forma de “Comunidad Foral”, superando la forma de “Diputación Foral y Provincial”, del mismo modo que ésta lo hizo del “Reino”. Los “derechos originarios e históricos” no corresponden ni a la superestructura ni a sus formas jurídico-políticas, sino al pueblo navarro que constituye la comunidad socio-cultural. Este pueblo, siendo el único titular de tales derechos, es el gran ignorado en el Amejoramiento, que debió incorporarlo para hacerlo plenamente democrático desde el Título Preliminar: “El pueblo navarro se constituye en Comunidad...” (Art. 1), “Los derechos originarios e históricos del pueblo navarro..” (Art. 2.1). Sólo se alude a los “navarros” a efectos del reconocimiento de su condición política, administrativa y civil foral (Art. 5) y de sus libertades, derechos y deberes (Art. 6). Hay una referencia al “pueblo navarro”, representado por el Parlamento (Art. 11), reconociéndosele la iniciativa legislativa popular (Art. 19.2). Como tendremos ocasión de examinar, no es el único déficit democrático del texto, en el que se dio más valor a la forma pactista y al protagonismo del ejecutivo, que a la esencia democrática del sistema parlamentario y del modelo autonómico constitucional .

La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento de 1982 (LORAFNA) adaptó el régimen foral a la configuración del Estado español como Estado descentralizado regional, con variantes importantes respecto a éste. Tales variantes, por su referencia a situaciones preconstitucionales, son las que se derivan de la Disposición Adicional Primera de la Cons-

2. Para J.M. LACARRA (Historia del Reino de Navarra en la Edad Media, Pamplona, 1975, p. 245) “...las presiones exteriores...acentuarán la unión y contribuirán a formar la conciencia nacional. Navarra bajo García Ramírez aparece todavía como uno más de los grupos diferenciados en la enumeración de los dominios de la corona... durante el reinado de Sancho el Sabio se incluirá bajo el nombre de Navarra a todos los territorios sobre los que el monarca ejerce su soberanía.”

3. Como más adelante veremos, así lo reconoce la Disposición Adicional 1ª LORAFNA quien hace titular de los derechos originarios e históricos a Navarra comunidad socio-cultural, no a la forma político-jurídica-institucional, como dice el art. 2: “los derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral”.

titución que reconoce los derechos de los territorios históricos que van a formar la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra.

El Amejoramiento no se puede conocer en todas sus características si no se hace referencia al proceso histórico que dio origen al régimen foral, precedente del régimen de los derechos históricos. Para ello es preciso diferenciar dos periodos. Hasta la Constitución el llamado “régimen foral liberal”; a partir de la misma el “régimen democrático de los derechos históricos”⁴.

El reconocimiento de los derechos históricos por la Disposición Adicional 1ª de la Constitución supuso un nuevo horizonte en el autogobierno de los territorios tradicionalmente denominados “forales”, ampliando sus posibilidades con la adaptación del régimen foral al nuevo horizonte del Estado democrático y descentralizado, que configura la Constitución española de 1978.

El status actual de Navarra no se entiende si no se contempla la situación que se deriva de la Ley Confirmatoria de los Fueros de 25 de octubre de 1839, porque tanto ella como la denominada Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, siguen siendo unas constantes que se van a repetir tanto en el Amejoramiento como en otras disposiciones.

II EL FIN DEL ANTIGUO RÉGIMEN Y EL LIBERALISMO.

1. La pervivencia del Reino de Navarra.

El Reino de Navarra fue incorporado por conquista a la corona de Castilla en 1512, en forma de unión personal, pero manteniendo sus instituciones, su sistema de gobierno, su Derecho, como unidad política diferenciada. Conforme a la Novísima Recopilación la incorporación del Reino de Navarra a la Corona de Castilla fue por vía de unión aequae principalis reteniendo cada uno su naturaleza antigua así en Leyes como en territorio y gobierno (Ley 33, tít. 8º, lib. 1º). De tal modo que verificada la unión, Navarra quedó y permaneció Reino de por sí, rigiéndose por sus fueros, leyes, ordenanzas, usos, costumbres, franquezas, exenciones, libertades y privilegios: es Reino distinto en territorio, jurisdicción, jueces y gobierno de los demás Reinos del Rey de España (Ley 59, tít. 2º, lib. I, N.R.)⁵.

La Monarquía estaba configurada, según Joseph Pérez, por una “multiplicidad de comunidades con sus propias instituciones, públicas y privadas, sus lenguas, sus costumbres...(con) una tendencia a organizar el Estado, vigorizando el poder real, en función de Castilla. Ahí va a comenzar el gran drama que...ha venido protagonizando este conjunto de pueblos cuya imagen de España no ha sido siempre la misma; la castellanización del Estado que irá consolidándose no por integración, sino por yuxtaposición, conducirá desde muy pronto a una hipostalización (“apreciación definitiva de las propiedades y atributos de un conjunto o una totalidad por uno de sus componentes”, según García Pelayo), cuyos términos son España-Castilla”.

4. El experto en federalismo Daniel J. ELAZAR (Exploración del federalismo, Barcelona, 1990, pp. 84-85) alude a la existencia en España de una modalidad de “federalismo foral” basado en los “acuerdos forales”.

5. Según A. CAMPIÓN (Discursos políticos y literarios, Obras Completas, XIII, p. 81): “...el Estado español obra como si negase y desconociese que Nabarra fue reino independiente, nación perfecta, nación separada, unida más tarde a otros reinos y nación, a otra monarquía, como decían nuestros políticos clásicos, por la persona del príncipe, pero distinta en territorio, jurisdicción y leyes”.

A pesar de todas las crisis e intentos centralistas que se dieron durante la monarquía borbónica, Navarra mantuvo la condición de Reino unido a la Monarquía en la persona del Rey⁶.

2. La confrontación entre dos sistemas políticos: la primera guerra carlista.

Las instituciones del Reino de Navarra, propias del Antiguo Régimen, entraron en una profunda crisis con la implantación del modelo liberal que dio lugar a una confrontación política y militar, no sólo entre pretensiones dinásticas sucesorias, sino entre conceptos distintos de organización política. El mantenimiento del modelo del Antiguo Régimen, con los niveles de autogobierno propios de una estructura política de unión personal de Reinos y territorios en la Monarquía, se enfrentó a un sistema político centralizado, que hacía desaparecer las instituciones del Antiguo Régimen, sustituyendo el autogobierno propio de una organización confederal de la Monarquía española por un modelo centralista de inspiración francesa. Es de esa crisis de donde surgió el régimen foral vigente hasta la Constitución de 1978.

La diferenciación del Reino de Navarra como parte de la Monarquía quebró con la crisis del Antiguo Régimen, plasmada en el momento histórico de las Cortes y la Constitución de Cádiz de 1812. Ya el 5 de noviembre de 1809 una Junta preparatoria había decidido “que no habrá en adelante sino una Constitución, única y uniforme para todos los dominios que comprende la Monarquía española, cesando desde el momento de su sanción todos los fueros particulares de Provincias y Reynos”. A partir de estas fechas, formalmente de 1812, podemos hablar del nacimiento de España como Nación, con la superación de los hechos nacionales que la integran y de las instituciones que los configuran como comunidades políticas dentro de la Monarquía.⁷

Con el constitucionalismo el Estado absoluto se convertirá en Estado nacional, pasando la soberanía del Rey al pueblo o Nación, quien la ejercerá a través de sus representantes en los Parlamentos. El poder pasa “de la Corte a las Cortes” depositarias de la soberanía nacional. Los antiguos súbditos, convertidos en ciudadanos con derechos, son los sujetos de la voluntad general que se funden en la unidad cuasi mística de la Nación sujeto del poder político. Así se configura la identificación del Estado y la Nación, a través del principio nacionalista que afirma que “la unidad política y la unidad nacional deben ser congruentes”⁸. Dicha congruencia se produce en el Estado-Nación configurador de un espacio política, económica y culturalmente homogéneo, dotado de instituciones únicas y uniformes.

Consolidado el constitucionalismo liberal, se buscarán soluciones contemporizadoras, que tratan, por una parte, de superar el conflicto político y militar existente en los territorios forales en defensa de sus instituciones y libertad foral. Hubo un debate ideológico profundo entre dos concepciones de la vida política, de sus instituciones y de la organización del poder. Frente al centralismo uniformista del constitucionalismo liberal, las instituciones del Antiguo Régimen eran las que, precisamente, garantizaban el autogobierno territorial que iba a desaparecer. En opinión del liberal Canga Argüelles el sistema foral hacía “de las referidas provincial una nación extraña dentro de España...resto vergonzoso de las ideas de los siglos féreos de la dominación feudal”⁹, considerándolos privilegios que el Monarca y el Estado podían abolir.

6. RODRIGUEZ CARRAZA: Tensiones de Navarra con la Administración Central (1778-1808), Pamplona, 1974. Navarra de reino a provincia, Pamplona, 1968.

7. CLAVERO, B.: Derecho Histórico (vasco) y Derecho Constitucional (español), en Foralismo, Derechos Históricos y Democracia, Fundación BBV, Bilbao, 1998, p. 271.

8. HELLNER, E.: Nations et nationalisme, Paris, 1989, p. 11.

9. CANGA ARGÜELLES: Diccionario de Hacienda, 1834, p. 407.

Estas dos concepciones de la organización del poder político se mezclaron con un litigio dinástico. En Navarra no se tuvo en cuenta que tal debate tenía un tratamiento distinto por no regir en el Reino la Ley sálica francesa¹⁰. Los defensores del Antiguo Régimen apoyaron al pretendiente D. Carlos, el Carlos V carlista, hermano de Fernando VII¹¹. Los defensores del modelo liberal lo hicieron con su hija Isabel II. Serán los símbolos de dos opciones políticas distintas, la uniformista liberal, encarnada en Isabel II, frente a la defensora de las instituciones del Antiguo Régimen, representada por el carlismo¹².

Este debate político, transplantado al ámbito de la guerra militar, tuvo una repercusión importantísima, porque diferenció la actitud de las masas populares de las oligarquías dominantes¹³. Las masas rurales fueron fundamentalmente carlistas por motivaciones de carácter religioso y de defensa de las instituciones propias, y todo ello identificado en unos líderes, en una dinastía y en la persona del pretendiente¹⁴. Hay un texto de un carlista, Juan

10. Como lo explican los reinados de D^a Juana I de Champagne (1274-1305), doña Juana II (1328-1349), doña Blanca de Evreux (1425-1441), doña Blanca II (1461-1464), doña Leonor (1479), doña Catalina de Foix (1483-1517) y doña Juana III de Albret (1555-1572).

Para A. CAMPIÓN “los hombres de 1833 la resolvieron por sugestión de las ideas religiosas, políticas y sociales que les llevaban a agruparse bajo las banderas de don Carlos o de doña Isabel. Esas ideas fueron, exclusivamente, las premisas de donde sacaron la conclusión de la legitimidad; pero muy pocos pararon mientes en que junto al problema dinástico general o español, había otro regional o navarro”. “Mientras Navarra fue reino independiente, estuvieron vigentes los capítulos I y II del Título IV del Libro I del Fuero General, los cuales paladinamente llaman a las hembras a falta de varón, debiendo suceder unos y otros por orden de primogenitura. Los nabarros mantuvieron enérgicamente este principio de su constitución política contra las usurpaciones de la Casa de Francia, fundadas en la llamada ley sálica, y en virtud de esos capítulos reinaron D^a Juana I, doña Juana II, doña Blanca, doña Leonor y doña Catalina”. (La sucesión de don Fernando VII en Navarra. Ensayo de Derecho Político Regional, Euskariana, parte III, Bilbao, 1899, pp. 124-125). Para el autor la sucesión a la Corona sólo tenía un sentido: “la Corona de Navarra correspondía a doña Isabel de Borbón, cuyas pretensiones abonaban la tradición y la legitimidad” (p. 147)

En el mismo sentido se pronunció un liberal moderado, el Conde de Guendulain (Memorias de don Joaquín Ignacio Mencos, conde de Guendulain, 1799-1882, Pamplona, 1952, pp. 5-24) : “ Cuando Felipe V de Castilla alteró la Ley de sucesión, no la presentó a las Cortes de Navarra, y por consiguiente este pequeño Reino, independiente sin embargo en su Cuerpo Legislativo, conservó la antigua Ley de sucesión. Véase, pues, como en Navarra, menos que en otra parte de la Monarquía Española, podía ponerse en duda el derecho de la hija de Fernando VII a la Corona que dejaba su padre ”.

11. Según Arturo CAMPIÓN (Carlismo, Integrismo y Regionalismo, Obras Completas, V, p. 325): “Atribuyése don Carlos María Isidro de Borbón el carácter de representante de la España tradicional, y cuantos, por cualquier motivo, abominaban de la nueva, admitieron la certidumbre de una legitimidad litigiosa, sin someterla al examen detenido, profundo y desapasionado de los títulos que alegaba. La mejor legitimidad que don Carlos ostentó a los ojos de la mayoría de sus partidarios, de las muchedumbres que sienten y no razonan, que la de llevar la voz y el nombre de un régimen opuesto al régimen liberal. Así y no de otra manera se explica, por ejemplo, que Navarra, tan celosa siempre de la íntegra observancia de sus Fueros, rasgase su ley privativa de sucesión a la Corona, vigente todavía, a pesar de las novedades galicanas de don Felipe V ”.

12. Para L. MORENO (La federalización de España, Madrid, 1997, p. 61): “En una primera fase, el carlismo vino a encarnar sentimientos colectivos que propugnaban un catolicismo integrista, de ámbito rural, ultramontano, monárquico y foral. El carlismo (“Dios, Patria, Rey y Fueros”) irrumpió en 1822 (sic) como una disputa de herencia dinástica, afirmando particularismos históricos en nombre de un antijacobinismo virulento alimentado por un temor cerval a la secularización, el racionalismo y a la modernidad”.

13. Según FERNÁNDEZ DE PINEDO (Crecimiento económico y transformaciones sociales del País Vasco. 1100-1800, Madrid, 1974, pp. 473 y ss.) los partidarios de Isabel II eran los grandes terratenientes, los industriales, comerciantes, propietarios y una parte de las ciudades que incluía a artesanos y algunos obreros del sector siderúrgico vasco.

14. El mismo FERNÁNDEZ DE PINEDO dice: “la base (carlista) estaba compuesta por campesinos y los dirigentes por los pequeños y medios mayorazgos ... Falta el clero, ese clero maquiavélico, cínico, pérfido, exaltado, financiando el levantamiento... Esta visión, fabricada para servir de propaganda a los liberales debe ser profundamente revisada. El alto clero en ningún momento estuvo a favor decidido de don Carlos... El bajo clero, sobre todo de los pueblos, y en especial los monjes, debieron ser más entusiastas... sin descartar que él jugase un papel, la explicación del carlismo está en el apoyo masivo de los campesinos y parte de los notables rurales vascongados. Sin éstos, sin su experiencia militar, sin su capacidad de mando, la insurrección de los labriegos no hubiese pasado de una machinada. Sin la colaboración de las masas, el descontento de los mayorazgo no hubiera pasado de una revuelta palaciega ”.

Para PAN-MONTOJO (El carlismo y el medio rural en Navarra: 1833-1839, Príncipe de Viana, 1986, II, pp. 437-440) el campesinado no participó en ninguna comarca en el movimiento carlista de forma masiva cuando no existía conexiones de los notables locales con el mismo“. Afirma la existencia de un modelo carlista de protesta social, medio de lucha de clases del campesinado proletariado o en vías desarrollo, y otro carlismo que era el “modelo clientelar “ basado en las relaciones económicas y sociales entre los notables locales, sus arrendatarios y trabajadores.

Para CAMPIÓN (Como fue proclamada Reina de Navarra doña Isabel II de Castilla, Euskariana, Parte III, p. 212): “... el carlismo, aunque opinión de la mayoría de los nabarros, no siendo partido puramente navarro, no se determinaba por motivos nabarros. El carlismo era uno de tantos síntomas reveladores de la depresión, o por lo

Cancio Mena, quien en 1877 hacía referencia al carácter doctrinal basado en postulados socioreligiosos del carlismo sobre el aspecto dinástico, y decía “el nombre de carlista empequeñecería esa bandera, porque la circunscribía aparentemente a un partido político y la hacía solidaria de los errores y de los extravíos que a su sombra pudieron cometerse”¹⁵.

La documentación carlista reflejó claramente la defensa de un modelo político. Un biógrafo de Zumalacárregui afirmó que “siempre miraba las provincias como lugar donde había de decidirse la lucha, no sólo de la legitimidad contra la usurpación, sino de los partidarios de la forma liberal de gobierno central y tiranía de los municipios contra la forma absolutista de la libertad municipal y de privilegios antiguos”¹⁶. Es manifiesta su defensa del absolutismo, de los derechos “del Trono y el Altar”. Hay un detalle poco conocido en su biografía pero muy interesante para captar lo que se estaba debatiendo en aquel momento. Se trata de su presencia en la guerra previa a la primera guerra carlista, la llamada guerra realista, que se desarrolló en el norte de Navarra y de Cataluña, durante el trienio liberal en defensa del absolutismo¹⁷.

La guerra carlista, siendo una guerra que aparentemente no se produjo por la defensa de los fueros, sin embargo, a lo largo de la misma, los fueros fueron utilizados por ambos bandos. Los líderes carlistas los invocan para atraerse el apoyo popular, en cuanto el sistema liberal privaba del autogobierno, de los fueros, que estaban en la conciencia colectiva del pueblo, sin mucha precisión sobre su contenido, pero muy vivos como elementos de la identidad colectiva¹⁸. En las Bases de Restauración Foral de 1838 se comprometían a respe-

menos, de la perversión del sentido regional que la guerra de la Independencia inició y las luchas atroces de realistas y liberales sostuvieron; depresión o perversión que, como de la mano, condujo a los nabarras a inmischirse en los negocios internos de la vida nacional, convirtiendo a los naturales en secuaces de los diversos partidos que traían revueltos a los españoles. Y por más que los carlistas esperasen del triunfo de don Carlos el restablecimiento de los Fueros, corrientemente abolidos por los liberales ahora agrupados en torno del solio de la Reina, no es menos cierto que incurrieron en la grave consecuencia de defender una ley extranjera “.

Los liberales pretendieron desacreditar el movimiento popular. Desde la Diputación se dan instrucciones a sus comisionado en la Corte: “ Trazar el cuadro de la sublevación, haciéndole entender al Gobierno que ésta es independiente de la propiedad y riqueza, y obra de hombres, en su mayor parte, sin recursos “. CAMPIÓN lo apostilla diciendo “ que en concepto de la Diputación del Reino, los defensores del Altar y del Trono, eran unos solemnes descamisados. Es incuestionable que el movimiento carlistas era esencialmente democrático “ (Como... cit., p. 213). También el Gobierno de Madrid en sus instrucciones al embajador ante la Santa Sede dijo: “ No se presenta, pues, esta lucha con el aspecto de una gran guerra civil en que dos partidos iguales o poco diferentes en calidad y fuerzas contienen entre sí y se disputa la victoria, sino que por una parte se ve a una nación con cuanto encierra en su seno de noble y poderoso y de la otra a unas cuantas cuartillas de proletarios arrastrados a la fuerza o seducidos por medios infames “ (J. C. CLEMENTE, Los orígenes del carlismo, Madrid, 1979, p. 233).

15. CANCIO MENA, J.: Principios fundamentales de política que determinan la actitud en que deben colocarse los que han defendido la bandera carlista, Pamplona 1877, p. 11.

16. HENNINGSEN, C.F.: Zumalacárregui, campaña de doce meses por las Provincias Vascongadas y Navarra, Buenos Aires, 1947, p. 169.

17. GAMBRA, R.: La primera guerra civil de España (1821-1823), Madrid, 1950. Para el autor es incorrecto el análisis que presenta la guerra de 1793 contra la Revolución Francesa, la de la Independencia y la primera guerra carlista como episodios independientes, respondiendo la primera a una decisión de política internacional, la segunda a la defensa contra el invasor y la tercera a un pleito dinástico. A su juicio “existe, además, y sobre todo, un elemento religioso y político (o, mejor, religioso-político) que es sustrato común de todas ellas y hace que pertenezcan a un mismo ciclo histórico con fines y alientos comunes”. La guerra realista de 1821 a 1823 sostenida “ por los partidarios del antiguo régimen católico y monárquico contra los liberales que, tras el alzamiento de Riego en 1820, habían impuesto a Fernando VII la Constitución de 1812... En ella no hay un motivo de política exterior, pues en este período España está ausente de la vida internacional. Tampoco responde a una invasión extranjera, antes al contrario, se llega en ella a una colaboración con la Francia de Luis XVIII, que culmina con la entrada de los Cien Mil Hijos de San Luis. Ni se ventila pleito dinástico alguno, ya que los dos bandos en lucha reconocen por Rey a Fernando VII “ (pp. 28-29). WILHELMESN, A.: La formación del pensamiento político del carlismo, MADRID 1995, pp. 72-73. F. IDOATE: Rincones de la Historia de Navarra, II, Pamplona, 1997, pp. 106-191.

18. Para MENÉNDEZ PIDAL (Los españoles en la historia, Madrid, p. 167) “...las reivindicaciones forales son un accesorio, son como un parásito de los principios políticos y religiosos que el carlismo sostenía, y que eran profesados con igual ardor por carlistas de regiones que nunca pensaron en recabar fueros propios”.

J.P. FUSTI: El País Vasco. Pluralismo y nacionalidad, Madrid, 1984 , p. 163: “...la abolición de los fueros fue consecuencia y no causa de la guerra carlista, que esta se planteó por motivos en principio ajenos a la cuestión foral, y que fue precisamente la guerra lo que envenenó una cuestión –la extensión de la unidad constitucional a la región vasco-navarra– que inicialmente (en 1812 y 1820) no apareció como particularmente conflictiva”.

Algunos jefes carlistas invocaron los Fueros para justificar el alzamiento. Así el Coronel Berástegui dijo en su proclama de 7 de octubre de 1833 que aquél se hacía contra “ la abolición de nuestros Fueros y privilegios, y la continuidad de nuestras libertades patrias “. El manifiesto de don Carlos a los aragoneses de 19 de marzo de 1 834

tar los fueros de las provincias y a restaurar la personalidad de Navarra al momento anterior a la conquista de 1512, formando las Cortes con “representación nacional”, “a votación nacional y no por estamentos y a pluralidad absoluta de votos”

Por otro lado, los liberales utilizaron también los fueros como un medio para desactivar la guerra civil, hasta el punto de que hay una consigna que se transmitió a la sociedad que sufría la guerra y a los ejércitos carlistas: “Pakea eta Foruak”, “Paz y Fueros”. La idea de que la guerra no iba a garantizar los fueros, sino que lo haría la paz, fue el fundamento del Convenio de Vergara de 31 de agosto de 1839, basado en el compromiso de Espartero. Sin duda de menor alcance del pretendido por Maroto en la negociación de un compromiso formal de respeto previo a la firma de la paz. En dicho artículo 1 del Convenio se dijo expresamente que “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”. Consecuencia directa del Convenio de Vergara fue la confirmación de los fueros.

El convenio de Vergara no sólo estableció un compromiso sobre el futuro de los Fueros, sino que fue un instrumento de pacificación con el objetivo de superar la situación de confrontación. Sus autores fueron conscientes de la existencia de una gran base social que apoyaba a los ejércitos en lucha, con personas que durante seis años habían hecho de la guerra su profesión. Por ello no sólo se trató de poner fin a la guerra, sino que se buscó una solución a sus vidas. Así en el artículo segundo se reconocieron “los empleos, grados y condecoraciones de los generales, jefes y oficiales y demás individuos dependientes del ejército del mando del teniente general don Rafael Maroto... quedando en libertad de continuar sirviendo defendiendo la Constitución de 1837, el trono de Isabel II y la regencia de su augusta madre, o bien de retirarse a sus casas los que no quieran seguir con las armas en la mano”.

Quienes continuaran sirviendo en el ejército real “tendrán colocación en los cuerpos del ejército, ya de efectivos, ya de supernumerarios, según el orden que ocupen en la escala de las inspecciones a cuya arma correspondan“ (art. 3º). La opción alternativa era la retirada del servicio militar. En este caso el art. 4º dispuso: “ los que prefieran retirarse a sus casas, siendo generales y brigadieres, obtendrán su cuartel para donde lo pidan, con el sueldo que por reglamento les corresponda: los jefes y oficiales obtendrán licencia ilimitada o su retiro según reglamento. Si alguno de estas clases quisiere licencia temporal, la solicitará por el conducto del inspector de su arma respectiva y le será concedida, sin exceptuar esta licencia para el extranjero, que en este caso... les dará el pasaporte correspondiente al mismo tiempo que dé curso a las solicitudes recomendando la aprobación de S.M.”. A quienes pidan licencia temporal para el extranjero se “ les facilitará las cuatro pagas en virtud de las facultades que le están conferidas, incluyéndose en este artículo todas las clases desde general hasta subteniente inclusive “ (art. 5). Este régimen comprende también a todos los empleados civiles (art. 6º), haciéndose extensivo a las divisiones navarras y alavesa (art. 7).

aludió a los antiguos fueros de Aragón “que os quiere arrancar la usurpación”. El primer manifiesto foral del pretendiente fue de 7 de septiembre de 1834 confirmando los Fueros de Vizcaya. En la “Proclama al Reino de Navarra y a las Provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya”, dada en Elorrio el 25-4-1836 dijo: “... así como seré el apoyo y fiel conservador de vuestros Fueros y exenciones...” “ En la proclama de Lecumberri de 30-8-1839 declaró: “... y esta guerra que empezasteis con una decisión sin ejemplo, y que habéis sostenido con heroísmo que parecerá fabuloso a los venideros, no es solamente una guerra de sucesión, sino de principios. No sólo sostenéis con ella mis derechos a la corona, sino también los vuestros a la inviolabilidad de la religión santa, de los fueros vascos venerables de vuestros padres, cuya existencia es incompatible con la del gobierno usurpador y revolucionario “.

Para CAMPIÓN (Carlismo... cit., pp. 338-339) “En Cataluña, en Nabarra, en las Provincias Baskongadas, en todas partes donde los Fueros eran un recuerdo llorado, una esperanza sonriente o una realidad amable, aunque entristecido por presagios de ruina, en todas partes donde el sentimiento fuerista palpaba con más o menos alientos y más o menos puro de otras ideas y de otras pasiones pegadizas, habló el Carlismo de Fueros “.

La entrega del armamento se reguló en el art. 8: “ Se pondrán a disposición del capitán general don Baldomero Espartero los parques de artillería, maestranzas, depósitos de armas, de vestuarios y de víveres que estén bajo la dominación del teniente general don Rafael Maroto“. Además “los prisioneros... que se conformen en un todo con los artículos del presente Convenio, quedan en libertad disfrutando de las ventajas que en el mismo se expresan para los demás. Los que no se conviniese, sufrirán la suerte de prisioneros“ (art. 9). Asimismo existe un compromiso ante el gobierno y las Cortes sobre “la consideración que se merecen las viudas y huérfanos de los que han muerto en la presente guerra correspondientes a los Cuerpos a quienes comprende este convenio“ (art. 10).

El Convenio trató de superar las situaciones que pudieran justificar la continuación de la guerra, tanto en el orden institucional, como era la defensa de los Fueros, como en el orden personal de quienes habían hecho de la misma su principal actividad buscándoles una solución. Ha de señalarse que la entrega de armas es consecuencia y parte del convenio, que aparece en el mismo tras los preceptos sobre los Fueros y la reconversión de los miembros de del Ejército carlista contendiente. A continuación se regula la situación de los prisioneros y, finalmente, la de las viudas y huérfanos.

3. La transformación institucional y el predominio de la burguesía liberal.

El régimen foral liberal ha sido el modo de tránsito de Navarra de Reino independiente a provincia en la España del uniformismo centralista liberal. El punto de arranque del régimen foral liberal fue el intento de armonizar el régimen de autogobierno propio del absolutismo, que va a desaparecer formalmente con la Constitución de Cádiz, con un modelo de organización política que crea un marco único y uniforme de organización del poder. Los representantes de Navarra que asistieron al proceso constitucional gaditano plasmaron allá su conciencia liberal quedando satisfechos con la invocación retórica de los Reinos de España como ejemplo de respeto a los derechos de la persona y control del poder real que hizo Argüelles en el “Discurso Preliminar”¹⁹.

El modelo de organización del constitucionalismo liberal supuso la desaparición del sistema de autogobierno anterior²⁰. Las disposiciones de la Constitución sobre la soberanía nacional, que residía en todo el conjunto del pueblo español, como la creación de las Cortes únicas para todo el territorio, supuso automáticamente, por lo que afecta a Navarra, la desaparición de las Cortes del Reino. Se estableció un único sistema judicial para todo el Estado, lo que hizo desaparecer los tribunales propios de justicia de Navarra (Alcaldes ordinarios, la Corte Mayor y el Real y Supremo Consejo) y la prohibición de que los navarros fueran juzgados fuera de los mismos, aunque la causa fuera de Estado o guerra (Ley IV, tít. 23, lib. II, N.R.). La estructura jerarquizada de tales Tribunales dio lugar a que los litigios

19. “Sentadas ya las bases de la libertad política y civil de los españoles, sólo falta aplicar los principios reconocidos en las dos primeras partes de la Constitución, arreglando el gobierno interior de las provincias y de los pueblos conforme a la índole de nuestros antiguos fueros municipales. En ellos se ha mantenido de algún modo el espíritu de nuestra libertad civil, a pesar de las alteraciones que han experimentado las Leyes Fundamentales de la monarquía con la introducción de dinastías extranjeras. No es fácil resolver si el haberse conservado en los pueblos los Ayuntamientos bajo formas más o menos populares y en algunas provincias la reunión periódica de juntas, como sucede en las Vascongadas, Reino de Navarra y Principado de Asturias, etc., procede de que el Gobierno que prescribió la celebración de Cortes hubiese respetado el resentimiento de la nación, o bien creído conveniente alucinar, dejando subsistir un simulacro de libertad que se oponía poco a la usurpación que había hecho de sus derechos políticos “. En ARGÜELLES, A.: Discurso preliminar a la Constitución de Cádiz, C.E.C., Madrid, 1981, p. 114.

20. Para el polígrafo Arturo CAMPIÓN (Discursos políticos y literarios, en Obras Completas, XIII, p. 94) “el absolutismo antifuerista era taimado, hipócrita, cobarde. Comprendía que estaba en disonancia con la buena tradición monarquía, y hería los fueros de soslayado, al “detalle“, suprimiendo sus garantías más eficaces, buscando en la revisión de los títulos forales una justa causa a sus desmanes y extralimitaciones. El liberalismo antifuerista fue franco, brutal, audaz. Afirmó la soberanía de la Nación, y en sus altares sacrificó los derechos históricos, los pactos solemnes, los fundamentos consuetudinarios de la sociedad y de la patria. Hijo del racionalismo político, arrancó despiadadamente todas las instituciones que estaban en desacuerdo con los cánones de su ideal abstracto. La lógica geométrica substituyó a la historia, al derecho y a la experiencia como fuente de legislación “.

se pudieran resolver fuera de Navarra contra el mandato que hacía rematar en el Supremo Consejo todas las causas y pleitos, sin que se pudieran sacar ni llevar procesos fuera del Reino (Leyes 59 y 60, tít. II, lib. I, N.R.)²¹.

Además de la desaparición de las Cortes, se buscó la uniformidad normativa, textos legales y códigos únicos para toda la Monarquía, lo que puso en quiebra no sólo la capacidad legislativa, sino el Derecho propio de los territorios. Navarra perdió la potestad de hacer las leyes que tenían las Cortes, a pedimento y con voluntad, consentimiento y otorgamiento de los tres Estados (Leyes 3, 4 y 12; tít. 3º, lib. I, N.R.), de modo que unos mismos Códigos navarros regían en todo el Reino y en defecto de Ley del Reino se aplicaba el derecho romano (Ley 1ª, tít. 3, lib. I, N.R.). Los naturales del Reino perdieron su condición específica.

La organización judicial se hizo uniforme en 1837. Incluso la Cámara de Comptos, instrumento de control económico de la gestión de los recursos de la hacienda del Reino desapareció expresamente. Se suprimieron las aduanas, que se trasladaron del interior a las costas y a los Pirineos, con lo cual la delimitación física de un ámbito competencial y de poder político que representaba su existencia en el Ebro desapareció completamente.

Se suprimió la organización militar propia y se introdujo el reclutamiento por el sistema de quintas, derogándose el ordenamiento privativo, que liberaba de las quintas y permitía prestar el servicio militar dentro del territorio del Reino y que ponía en sus manos el reparto de la gente que pide el Rey (Cap. 1º, tít. 1º, lib. I del Fuero)²². El Ejército a las órdenes del gobierno se hará cargo de la defensa en toda la Monarquía, desapareciendo la reserva en favor de militares navarros del mando y la defensa de las fortalezas del Reino (Ley 1ª. Tít. 5º, lib. 1, N.R.). Además en 1844 se creó la Guardia Civil cuerpo militar y policial que garantizará el control en todo el territorio nacional y será un instrumento del Gobierno central para el apoyo de su política. Navarra también dejó de acuñar moneda.

Se configuró una organización administrativa única, centralizada y jerarquizada para todo el Estado, con una representación en cada uno de los ámbitos territoriales en los que se dividió el conjunto del Estado liberal (provincias), que eran los jefes políticos, siguiendo el ejemplo de los prefectos franceses y antecedente de los gobernadores civiles.

Por ley del 24 de septiembre de 1837 se suprimieron los fueros de las provincias vascongadas al sustituir las Diputaciones Forales por Diputaciones Provinciales, autorizando al Gobierno para establecer las aduanas en las costas y fronteras de las tres provincias y Navarra y ordenar el establecimiento de jueces de primera instancia. El juzgado de primera instancia en cada uno de los partidos judiciales, parte de una estructura judicial común y uniforme para todo el territorio, supuso la desaparición del sistema judicial propio anterior. Esta ley muestra el carácter abolicionista que se iba a seguir en años posteriores. Por tanto, no sólo la abolición del contenido material que representa la Constitución de Cádiz, sino disposiciones específicas por si no había quedado claro el carácter abolicionista que el nuevo marco constitucional implicaba.

21. Todas las referencias a los fueros e instituciones de Navarra proceden de la obra del síndico de las Cortes de Navarra, D. Angel SAGASETA DE ILURDOZ, "Fueros Fundamentales del Reino de Navarra", que fue secuestrada y prohibida por los liberales. Fue un fuerista contrario al absolutismo y partidario de la continuidad histórica del Reino. Existe una biografía suya en la Gran Enciclopedia de Navarra (X, Pamplona, 1990, p. 76). La citada obra fue publicada en la Revista Euskara, 1882, pp. 71-80, de la que hay una edición facsímil de Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos de 1996. La recogió Oroz Zabaleta en su Legislación Administrativa de Navarra, II, Pamplona, 1923, págs. 3-10. También lo hizo Hermilio de OLÓRIZ (Navarra en la guerra de la Independencia, Pamplona, 1910).

22. Con motivo de la guerra contra la Convención, las Cortes de Pamplona de 1794 autorizaron a los naturales del Reino, cuyos batallones estaban incorporados en el ejército español, para que si querían cuando una acción comenzara en territorio navarro pudieran salir del mismo.

Emilio MAJUELO (Sociedad y movimientos sociales en el capitalismo agrario, en Navarra. Siglo XIX, Pamplona, 1994, pp. 193-216) estudia el "tributo de sangre", nombre con que se conocía el servicio de quintas.

Todo ello supuso la ruptura del modelo político e institucional del Antiguo Régimen, y la conversión del Reino de Navarra en una provincia más de la Monarquía. La denominación como “foral” vendrá posteriormente (1867). Como tal provincia, se incluyó en la división de Javier de Burgos (R.D. 30-11-1833). Además, Navarra carecía ya de Cortes, admitiendo la representación nacional única, lo que implicaba que las Cortes propias habían quedado abolidas y que la representación de Navarra estaba en el órgano legislativo que representaba la soberanía nacional. Navarra ya no era una unidad política e institucional diferenciada dentro de la Monarquía, con su propio poder político; sino sólo un ámbito territorial administrativamente diferenciado.

No se hizo sólo por la imposición desde el Gobierno de Madrid, sino por decisiones tomada por las Cortes apoyadas por los liberales navarros que formaban parte de una incipiente burguesía enriquecida con la compra de bienes desamortizados y con los suministros al ejército liberal durante la guerra. María Cruz Mina ha dicho que no hay que olvidar la existencia de oligarquías locales interesadas en formar parte del mercado nacional y beneficiarse de las transformaciones promovidas desde el Estado²³. Su opción política y económica estaba en la realización de la revolución burguesa en la monarquía liberal. Fueron las minorías liberales partidarias de la abolición foral las que se impusieron políticamente y controlaron la Diputación, sobre todo después de la pérdida por los carlistas de la primera guerra civil.

Las oligarquías liberales, vinculadas a la burguesía urbana y al poder terrateniente, constituyeron los medios socialmente más relevantes²⁴. Para ellas es fundamental el modelo liberal, sobre todo la libertad de comercio con la apertura de mercados tras la desaparición de las aduanas. La burguesía urbana era una burguesía comercial o profesional, directamente relacionada con la burguesía rural, que se va a aprovechar también del proceso desamortizador. Es la burguesía la que domina el medio rural por medio del caciquismo y también el medio urbano, porque su nivel económico le permite a su vez tener acceso a niveles superiores de formación y de poder político y social. No ha de olvidarse su interés en la garantía estatal del pago de la importante Deuda Pública de Navarra, de la que eran titulares, a la que difícilmente se podía hacer frente desde la provincia²⁵.

La Diputación de Navarra, constituida provisionalmente tras el convenio y controlada por la burguesía liberal, aceptó los cambios sucesivos, aunque manteniendo niveles de autogobierno que le garantizaban su poder²⁶. En una exposición dirigida el 24 de octubre a la Reina Gobernadora la Diputación dijo:

“La Navarra quiere la constitución del Estado del año 1837: esto es lo que ante todas las cosas quiere. Todo lo que tienda a tergiversar este hecho es falso y, además, perjudicado a Navarra... También quieren los navarros sus fueros, pero no los quieren en su totalidad: no estamos en el siglo de los privilegios ni en tiempo de que la sociedad se rija por leyes del feudalismo.- Cuando se han proclamado los principios de una ilustrada y civilizadora legislación, la Navarra no puede rehusarlos.

23. MINA, M^a C. :Fueros y revolución liberal en Navarra, Madrid, 1981. J.P. FUSI: El País...cit., p. 162.

24. J. CARO BAROJA: El laberinto vasco, San Sebastián , 1984, p. 80 :” Que el régimen foral sea cosa tan admisible como se ha dicho, es algo acerca de lo que la experiencia habla. No parece que pudo combatir pequeños caciquismos y oligarquías cuando estaba vigente, sin cortapisas, y el que lo veía desde fuera podía encontrar incluso motivo para cultivar su espíritu satírico”.

25. Según OROZ (Legislación Administrativa de Navarra, Pamplona, 1917, I, pp. 103-106) la carga más importante de la Hacienda de Navarra “era el pago de la Deuda que se había creado para la construcción de vías tan importantes como las de Castilla, Aragón y Guipúzcoa primero, Aragón por Sangüesa y Logroño por Estella después y la de Francia más tarde, cuyo importe ascendía a 19.000.000 de reales aproximadamente, toda la cual había sido adquirida con la garantía del producto de las Aduanas”, que generaban anualmente en torno a un millón y medio de reales (Ibídem, p. 102).

26. Para CAMPIÓN la Ley de 1841 es una “ ley funesta que halaga ciertos prosaicos sentimiento de bienestar material que sibilinamente empuja a Navarra por el plano inclinado de la asimilación “ (Origen y desarrollo del regionalismo navarro, en Discursos políticos y literarios, Obras completas, XIII, pp. 32-33).

Confirmense los fueros de Navarra salva la Constitución del Estado. Quede ilesa y preservada en Navarra la Constitución de la monarquía, y así habrá un lazo de unión y un norte fijo, que conducirá infaliblemente al puerto de salvación y evitará por siempre todo naufragio. Plantifíquense los Fueros, desde luego, en la Navarra, pero sea siempre salva la Constitución, sea siempre esta su primera Ley Fundamental “²⁷”.

Está históricamente demostrado que, junto a ideas de defensa de los fueros, se estaba tratando de mantener en beneficio propio el control de las instituciones y de la sociedad, tanto mayor cuanto lo fuera el contenido del autogobierno²⁸. No podemos olvidar que “el moderantismo viene a ser el régimen político de una oligarquía que desea guardar las formas de un régimen representativo, sin perjuicio de renunciar de antemano a los resultados que comportaría una aplicación sincera del mismo, incluso sobre la base del sufragio restringido que corresponde a las concepciones doctrinarias”²⁹.

III. LA LEY CONFIRMATORIA DE LOS FUEROS DE 1839.

1. La aceptación del Convenio de Vergara.

En cumplimiento del Convenio el Gobierno moderado de Pérez de Castro presentó a las Cortes un proyecto de ley cuyo artículo 1 decía: “Se confirman los fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra”. Conforme al artículo 2: “El Gobierno, tan pronto como la oportunidad lo permita, presentará a las Cortes, oyendo antes a las provincias, aquellas modificaciones de los fueros que crea indispensables y en las que quede conciliado el interés de los mismos con el general de la nación y con la constitución política de la Monarquía”.

En su exposición de motivos se justificó la propuesta: “Entre los medios empleados por el Gobierno para conseguir los grandiosos resultados que tanto han de influir en la pacificación general, fue uno el de comprometerse formalmente a proponer a las Cortes, bien la concesión, bien la modificación de los fueros...sobre este compromiso se funda el artículo 1º del convenio de Vergara: las fuerzas antes enemigas han dejado de serlo y el Gobierno, que contrajo espontáneamente aquella obligación por el inmenso interés que de ella podría reportar la Nación entera, se apresura hoy a cumplirla”

El debate se planteó inicialmente no tanto sobre el contenido, sino sobre la aceptación o no del compromiso de Espartero en el Convenio de Vergara. Los moderados lo apoyaban, mientras que los progresistas lo rechazaban. La Comisión designada en las Cortes propuso que se confirmaran los fueros de las provincias vascongadas y de Navarra pero sólo en su parte municipal y económica manteniendo en lo demás el régimen constitucional que se hallaba vigente en sus capitales al celebrarse el expresado Convenio de Vergara pero sólo hasta que el Gobierno, oyendo a dichas Provincias, presentase a las Cortes y éstas aprobasen un Proyecto de Ley que armonizase Fueros y Constitución. El acuerdo entre las

27. Citado por E. OLCINA, *El carlismo y las autonomías regionales*, Madrid, 1974, pp. 142-143.

28 Para MARTÍNEZ CASPE y SANTOS ESCRIBANO (*Guerra y cambio político*, en Navarra. Siglo XIX, Pamplona, 1944, p. 236) “los liberales navarros a la vez que participaron de los beneficios de la revolución burguesa, consiguieron afianzar todavía más su poder al mantener “lo bueno del Fuero”, que les concedía una capacidad de control social, político y económico muy superiores a las que disfrutaban en el Antiguo Régimen y con el viejo sistema foral. La evolución de la cuestión foral a partir de este momento irá encaminada a la defensa de este “statu quo” por la élite social a la que fundamentalmente beneficiaba”.

J. DE LA TORRE (*Hacienda foral y sistema financiero*, Pamplona, 1994, pp. 133-157) expone como el sistema fiscal está al servicio de las clases burguesas, de modo que “el éxito de la burguesía navarra consistió en prolongar durante más de un siglo un status tributario privilegiado y en postergar la plena modernización del sistema hacendístico durante cinco décadas” (p. 149).

Véase sobre el periodo y la ideología del liberalismo moderado: ALLI ARANGUREN, J.C.: *La reforma fiscal de Mon-Santillán y su repercusión en la autonomía tributaria de Navarra*, RJN, 20, 1995, pp. 41-60.

29 JOVER: *Política, democracia y humanismo popular en la España del siglo XIX*, Madrid, 1976, pp. 348-349.

diferentes posturas se produjo en la sesión de 7 de octubre de 1839, conocida como la “sesión de los abrazos” por las efusiones que produjo a los diputados el acuerdo y la garantía de la paz que suponía.

La ley de 25 de octubre de 1839, en su artículo primero, dispuso: “Se confirman los fueros de las provincias Vascongadas y de Navarra sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía”. Conforme al artículo 2º: “El Gobierno, tan pronto 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, conciliándolo con el general de la Nación y de la Constitución de la Monarquía, resolviendo entretanto, provisionalmente, y en la forma y sentido expresados, las dudas y dificultades que puedan ofrecerse, dando de ello cuenta a las Cortes.

2. Confirmación y abolición. La garantía de la unidad constitucional.

Esta ley supuso el cumplimiento por parte del Gobierno del compromiso que habían firmado Maroto y Espartero en el Convenio de Vergara. Tiene una gran importancia, porque su artículo primero confirmó los fueros “sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía”. Esta afirmación va a producir un debate sobre en qué medida los fueros se integran o respetan la unidad constitucional o exige su modificación³⁰. La idea de los liberales era que la unidad constitucional exigía un cambio de la situación precedente, por lo que el artículo segundo estableció un proceso en el que, “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, conciliándolo con el general de la Nación y de la Constitución de la Monarquía”.

Por tanto dicha Ley era, a la vez, confirmatoria y modificadora. Se llamó confirmatoria de los fueros por la expresión literal de su artículo primero, pero al prever su modificación sirvió para cambiar sustancialmente el régimen anterior. Tal confirmación de fueros, sin perjuicio de la unidad y con las modificaciones indispensables, alteró sustancialmente la situación anterior. Se puede decir que esta ley, efectivamente, derogó el sistema anterior, aun diciendo que lo confirmaba³¹.

A través de esta fórmula se trató de conciliar el sistema político del Antiguo Régimen, simbolizado en el concepto “fueros”, con la unidad constitucional del nuevo régimen liberal. En el mensaje aprobado por la Diputación del Congreso de los Diputados de 10 de septiembre de 1839, con motivo del convenio, se indicó la disposición del Congreso a otorgar todo lo que, sin oponerse a la Constitución vigente, pueda contribuir a la prosperidad de las provincias. Se insistió, reiteradamente, en todos los discursos en que los fueros habían sido la causa de la paz. Por tanto, el compromiso de respetar los fueros había dado lugar a la paz. Así lo confirmó, por ejemplo, el ministro de Gracia y Justicia. El debate se centró en cómo acomodar estos dos conceptos, en sí mismos antagónicos, la unidad constitucional del liberalismo y los fueros del Antiguo Régimen como sistema de autogobierno que choca con

30. CLAVERO, B.: Entre Cádiz y Vergara: lugar de encuentro de la Constitución con los Fueros, A.H.D.E., LIX, pp. 205-282; 1839: La Constitución ante los Fueros, en 150 años del Convenio de Vergara y la de la Ley de 25-X-1839, Vitoria, 1990, pp. 25-54.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: Fueros y Constitución. La discusión parlamentaria de la ley de 25 de octubre de 1839, *ibídem*, pp. 55-80.

31. Para R. AIZPÚN SANTAFÉ (Naturaleza jurídica de las instituciones forales de Navarra, Pamplona, 1952, p. 10) “esta Ley, diciendo que confirmaba nuestros Fueros, acababa realmente con lo fundamental de los mismos al añadir a esa confirmación lo de “sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía”.

La Ponencia que elaboró los Proyectos de Estatutos del Estado Vasco-Navarro y del Estado Navarro en su informe de 15 de junio de 1931 dijo refiriéndose a la Ley de 1839: “...que al decir que se confirmaban los Fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra los abolió injustamente”.

CELAYA, A.: La decadencia del régimen foral y los Derechos Históricos Vascos, Bilbao, 1986, pp. 31-45.

el uniformismo centralista. Esta Ley ha sido considerada una adición a la Constitución de 1837 por voluntad de constituyente, las Cortes y la Reina, que incorpora un régimen excepcional para los fueros, frente al general³².

Se insistió reiteradas veces en la sesión de 7 de octubre de 1839 que el Gobierno reconocía “el principio de que se conceden los fueros, salvo la unidad política o la Constitución o cualquier otra cosa así”. Parece claro que buscaban precisar el alcance de lo que había garantizado la paz con el fin de la guerra civil. En el texto inicial sólo se aludió a la confirmación, que luego es sustituido por otro con reserva que es el que aparece en la ley, “sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía”, pero sin precisar qué se entiende por unidad constitucional. De los debates se desprende que la unidad está referida a la adecuación de los fueros a la Constitución de 1837.

Si los debates en los órganos legislativos pueden servir para conocer lo que han querido decir los legisladores, hay una opinión muy importante, que es la del ministro de Gracia y Justicia, el señor Arrázola. Frente a la opinión del marqués de Viluma que entendía la unidad constitucional como la “observancia esencial de toda la Constitución y cada uno de sus artículos en el país para donde se ha hecho”, Arrázola, tras asegurar que el proyecto de ley confirmatoria de los fueros no se oponía ni a la unidad, ni a la Constitución, manifestó: “Yo salvo la unidad de las cosas en los grandes vínculos, en los grandes principios, en las grandes formas y creo que se salva la unidad constitucional habiendo un solo Rey constitucional para todas las provincias, un mismo Poder legislativo, una representación nacional común. Habrá una Reina, y será constitucional, única para todos los españoles: habrá unas Cortes, un Poder supremo legislativo para todos los españoles. He ahí, salvada en sus grandes fundamentos, en los principios radicales, en las grandes formas, la unidad constitucional”³³. Por tanto todo el título VI de la Constitución de 1837, con las potestades y prerrogativas regias, son plena y directamente vigentes en Navarra.

La unidad en la persona del rey no aportaba a Navarra novedad alguna porque así había estado unida a la Corona desde la conquista en 1512. Por tanto esa unidad en el rey, en este caso el rey constitucional, ya existía, porque el rey de Castilla era el rey de Navarra. La diferencia estribaba en que la antigua unión “aequie principal”, que mantenía a Navarra como Reino de por sí con su propia naturaleza e instituciones, había desaparecido al quedar convertido en provincia de la Monarquía o del Reino que era España. Se trataba de la plena

32. SANTAMARÍA PASTOR asume el carácter adicional a la Constitución (Las Leyes de 25 de octubre de 1839 y 16 de agosto de 1841: Un análisis jurídico y constitucional”, en Derecho Público Foral de Navarra. El Mejoramiento del Fuero, Madrid, 1992, pp. 32-33. Para MONREAL ZÍA (La crisis de las instituciones forales públicas vascas, en II Congreso Mundial Vasco. Historia de Euskal Herria, Vitoria, 1988, III, p.19.) “cabría un espacio para un área constitucional específica, para una variante orgánica territorial dentro de un régimen general, espacio que se abría por voluntad del poder constituyente –las Cortes con el Rey– aunque no actuaban en un momento procedimentalmente constituyente... “ El Vascondado “ sintetizada la cuestión (16.2.1841) de esta manera: la Ley reconoce la existencia de un régimen excepcional dentro de la Monarquía, estableciendo un principio nuevo en la Constitución. En tal caso o “ la Constitución fue violada por las Cortes “,por aprobar el texto, o la Ley constituye un añadido a la Constitución “.

Según PORRES AZCONA (Política y Derecho. Los Derechos Históricos Vascos, Oñati, 1992, pp. 81-83) esta Ley tiene el significado de ley especial que “se explica en la estructura jurídica del principio de legalidad que sucesivas disposiciones de carácter general, a menudo de ínfimo rango como las Instrucciones a las Diputaciones o a los jefes políticos de las provincias... a veces ni siquiera publicadas, fueran definiendo el marco jurídico de las provincias vascongadas en la forma de excepciones a la Ley General. Ello era posible al amparo de la cláusula de la Ley de 1839 que habilitaba al Gobierno para ir resolviendo en tanto no se modifican los fueros con carácter definitivo mediante Ley “.

33. Diario de sesiones de Cortes. Senado, 17, 19-10.1839, p. 168. El ministro de la Gobernación, CARRA MOLINO, dijo: “ Si las Constituciones, señores, son los códigos políticos en que se consigan las relaciones de los gobernadores con los gobernados, la forma de los gobiernos y la división de los poderes, claro es que estando consignada en la Constitución la unidad de la Monarquía, porque uno es el Monarca, porque una es la Representación Nacional, y porque uno es el origen de la Justicia, que nace del Rey, porque unos son los derechos políticos, cardinales, digámoslo así, de los ciudadanos; unidad constitucional será la conservación de los grandes vínculos bajo los cuales viven y se gobiernan todos los españoles y la concesión de los fueros que propone esta Ley, ¿que ofende la unidad constitucional? Claro es que no “ (Ibídem, 18, pp. 287 y ss.).

integración de la provincia en la Monarquía constitucional, sin otros condicionamientos que los establecidos como régimen de la institución por la Constitución (arts. 44-61).

A continuación dijo Arrázola: “un mismo poder legislativo, una representación nacional común”. La unidad de las Cortes como representantes de la única soberanía nacional, con potestad para hacer las leyes con el Rey (art. 12), compuestas por dos Cuerpos colegisladores, iguales en facultades: el Senado y el Congreso de los Diputados (art. 13). Suponía una modificación importante respecto a las instituciones del Antiguo Régimen. Implicaba que desaparecían las Cortes estamentales particulares porque ya sólo existía un poder legislativo, una ley producto de la soberanía nacional. Una representación nacional común supuso un sistema electoral para un único órgano de representación nacional, que eran las Cortes. Los senadores eran nombrados por el Rey a propuesta de los electores que en cada provincia nombraban los diputados a Cortes (art. 15); los diputados eran elegidos por el método directo por cada provincia (arts. 21 y 22).

Esto era lo que para el ministro de Gracia y Justicia representaba la “unidad constitucional”. En palabras del mismo ministro, la palabra “fueros” abrazaba todas las competencias legislativas de Navarra y provincias vascongadas o, de otro modo, todo lo que constituye el llamado sistema foral, no en la integridad anterior a la Constitución de 1812, sino en lo que de ese sistema de autogobierno fuera compatible con el modelo constitucional, con la unidad constitucional. A partir de esa confirmación, para salvar la unidad constitucional era imprescindible definir cuál era el contenido de los fueros compatible con el nuevo Estado, y esto, dijo la ley, se hará oyendo a las provincias vascongadas y a Navarra, en una futura ley que introduzca “la modificación indispensable” de los fueros.

Es una fórmula, como se ve, de expresión negativa y así va a ser interpretada en Navarra, en el sentido de que si se confirman los fueros, todo lo que no se oponga a la unidad constitucional es materia propia del sistema de autogobierno y del fuero que queda subsistente. El problema está, por lo tanto, en articular el alcance real de esa unidad constitucional que aparecía como límite a los fueros confirmados.

En todo caso, lo que supuso la adecuación de los fueros confirmados a la unidad constitucional era la plena vigencia del modelo institucional establecido por la Constitución de 1837. La Monarquía constitucional en el Reino de España y en sus provincias. La división de poderes configurados como únicos para todo el Reino. La supresión de las Cortes y Juntas, por la inclusión en la unidad constitucional de una representación nacional y un poder legislativo. La existencia de un Poder Judicial (Tít. X), formado por Tribunales y Juzgados, con la desaparición de los Tribunales. Un sólo gobierno para todo el Estado, directamente vinculado al poder real y a las Cortes. Un sistema uniforme de organización territorial de las provincias y los municipios (Tít. XI)

Los derechos políticos también son únicos. Hay que tener en cuenta que ésta es una categoría desconocida en el Antiguo Régimen. Los derechos políticos de los ciudadanos son también uniformes e implican, por su propia naturaleza y porque además así lo quiso el constituyente gaditano, la desaparición de todos los privilegios personales y colectivos. El principio de la igualdad radical de los ciudadanos, de las personas como sujetos del orden político, implicó la desaparición de los órdenes señoriales, de la organización estamental y, por tanto, de la base en que se sustentaba el sistema político del Antiguo Régimen.

IV. LA LEY DE 16 DE AGOSTO DE 1841. PROPUESTAS PARA SU MODIFICACIÓN POR LOS ESTATUTOS.

1. El Decreto de 15 de diciembre de 1840.

A partir del mandato del artículo 2 de la ley de 1839 “y para que pueda tener desde luego efecto la confirmación de los fueros de Navarra en ella contenidos”, se produjo una

negociación cuyo contenido se recogió en el Decreto de 15 de diciembre de 1840 con medidas provisionales hasta que se verificara por ley la modificación de los fueros, dando a su contenido el carácter de bases y sin perjuicio de hacer de común acuerdo cualquiera variación que la experiencia hiciese necesaria” respecto al proyecto de ley a presentar a las Cortes³⁴.

El Decreto sistematizó por Ministerios los contenidos negociados, que coinciden casi totalmente con el articulado de la Ley de 1841. Es total respecto al Ministerio de la Guerra, que corresponde al artículo 1º de la Ley, salvo la supresión en esta del adjetivo “supremo” referido al gobierno. En Gracia y Justicia desaparece en la Ley la disposición 5ª del Decreto, respecto a que los magistrados y jueces conocieran la legislación privativa. En Gobernación es donde más cambios se produjeron respecto al régimen de la Diputación, desapareciendo en la Ley tres disposiciones y modificando la 10ª eliminando el deber de aceptar el cargo de diputado y la asignación a los mismos. En Hacienda se mantuvieron todas las medidas provisionales, aunque se modificó el orden.

Estas bases de 1840 representan los principios de la burguesía liberal que mantuvo de los fueros lo que podía reportarle un beneficio directo y un control económico de la provincia, como la autonomía fiscal y recaudatoria, el sistema de cupo para contribuir a la Hacienda, el control de la vida municipal y el régimen del derecho privado. Renunció a las instituciones políticas como las Cortes, lo que convirtió a la Diputación en el único poder y la fuente normativa propia, sin ningún tipo de control. Aceptó una Diputación provincial, en sustitución de las instituciones privativas, que quedó en sus manos por el control de la vida local que ejercía el caciquismo. Asumió la extensión de los sistemas judicial y militar. Admitió la aplicación del sistema de quintas.

2. Contenido y alcance de la Ley de 1841.

El citado Decreto de 1840, introducidas de común acuerdo las variaciones como en el mismo se previó, es el fundamento del proyecto de ley que remitió a las Cortes y se convirtió en la ley de 16 de agosto de 1841, que en Navarra va a ser llamada posteriormente Ley Paccionada³⁵.

El marco institucional de la ley de 1841 dio lugar a que Navarra quedase configurada como una provincia más de la Monarquía³⁶. Desaparecieron sus Cortes como órgano legislativo propio y la Diputación, que era la institución que durante el período en el que las Cortes no estaban reunidas se encargaba de la ejecución y seguimiento de sus mandatos. También desaparecieron los Tribunales de Corte, el Consejo Real y la Cámara de Comptos. Se hizo obligatorio el “donativo foral” y la prestación por los navarros del servicio militar (Art. 15). Las aduanas se trasladaron del Ebro a los Pirineos sujetándose a los aranceles generales (Art. 16). Se formalizó el fin del poder y la independencia política, legislativa,

34 OROZ ZABALETA, L. (Legislación Administrativa de Navarra, I, Pamplona, 1917, pp. 20-23) expone el procedimiento consistente en el nombramiento de Comisiones designadas por el Gobierno y la Diputación, que negociaron entre 24 de junio y 23 de julio de 1840, dando lugar al “ concierto definitivamente acordado para modificar los fueros de Navarra “, que fue remitido a la Diputación “ a fin de que... pueda aprobarlo y procederse en su consecuencia a formalizarlo como corresponde “, lo que hizo la Diputación el 10 de diciembre de 1840 aprobándolo “ en todas sus partes...y les autoriza para que trasladado desde luego al Gobierno este concierto aprobado a la aprobación del mismo se proceda en consecuencia a formalizarlo como corresponde “(p. 22).

35. A partir de esta ley, Navarra va a seguir una vía muy distintas al de las Diputaciones vascas, que tardarán tiempo en firmar el acuerdo tras la segunda guerra carlista. En opinión de B. CLAVERO (El código y el fuero. De la cuestión regional en la España contemporánea, Madrid, 1982, p. 17): “Nunca ha existido, en concreto, una foralidad genéricamente vasca; y no sólo la foralidad navarra es independiente y de mayor entidad que las foralidades vascongadas, sino que éstas, a su vez, son variadas y dispersas, y mucho más subordinadas, además, históricamente a Castilla”.

36. MARTÍNEZ CASPE, M.S. y SANTOS ESCRIBANO, F.: Guerra y cambio político, en Navarra. Siglo XIX, Pamplona, pp. 234-236.

judicial y administrativa, así como de las instituciones del Reino de Navarra y su sustitución por una provincia con un sistema diferenciado de poder administrativo.

Como el Reino había desaparecido ya no habrá Virrey, sin que la Autoridad superior militar nombrada por el Gobierno pudiera tomar dicho título ni sus atribuciones, siendo éstas las mismas que las de los Comandantes generales de las demás provincias (Art. 1). Siendo una provincia más, con las mismas atribuciones de los Jefes políticos de las demás provincias, habrá una Autoridad superior política nombrada por el gobierno, sin que pueda reunir mando militar (Art. 13). A esta autoridad le corresponderá la presidencia de la Diputación provincial (Art. 11).

La provincia va a ser gobernada por la Diputación provincial, compuesta por siete diputados elegidos por merindades (Art. 8), conforme a las reglas generales para todas las provincias (Art. 9). Se mantuvo a efectos electorales la división territorial que, como ámbito del poder de los merinos reales, existía en el Reino. Sería presidida por la Autoridad superior política nombrada por el Gobierno (Art. 11) y la Vicepresidencia correspondería al Vocal decano (Art. 12). La practica foral hizo al Vicepresidente presidente efectivo ante la general ausencia del Presidente.

La ley de 1841 reconoció a la Diputación competencias que correspondían a dos instituciones históricas, la Diputación del Reino y el Consejo Real, en cuanto a la administración de productos de los propios, rentas, efectos vecinales, arbitrios y propiedades de los pueblos y de la provincia (Art. 10). Esas funciones serán exorbitantes en la Diputación de Navarra respecto a las propias de las diputaciones provinciales en el resto de la Monarquía, que también le corresponderán en cuanto sean compatibles con aquellas (Art. 10).

Se dotó a Navarra de un Tribunal del máximo rango pero inferior al Tribunal Supremo. De tal forma que se va a reconocer que en Navarra habrá una estructura judicial uniforme al resto de la monarquía, pero con un nivel superior al del orden provincial, que será la configuración de la Audiencia Territorial con carácter supraprovincial (Art. 4). Los códigos procesales, etc. serán los generales y uniformes (Arts. 2 y 3).

Los Ayuntamientos se elegirán y organizarán por las reglas generales que rigen o se adopten para toda la Nación (Art. 5), lo que hizo desaparecer el régimen histórico propio de los municipios navarros. Se reconoció a la Diputación unas facultades de tutela y de jerarquía respecto a los Ayuntamientos en cuanto a la administración económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los pueblos conforme a la legislación especial (Art. 6)³⁷. Se mantuvieron determinados regímenes de aprovechamiento de los montes y pastos de Andía, Urbasa, Bardenas y otros comunales conforme a las leyes de Navarra y privilegios de los pueblos (Art. 14)

Se creó una Hacienda propia en paralelo con la que correspondía a las instituciones del antiguo Reino de Navarra, así como la aportación de una contribución directa por parte de Navarra al Estado relacionada con lo que era el donativo que las Cortes daban a la monarquía y que será el cupo con el que Navarra contribuya a las cargas generales del Estado. La contribución única, origen del cupo, cuya recaudación hará la Diputación, se estableció en aquel momento por 1.800.000 reales, de los cuales se abonan en concepto de gastos

37. A. GALLEGU ANABITARTE (Prólogo a J.M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO: Los convenios entre Administraciones Públicas, Madrid, 1997, p. 13): "A la luz del desarrollo posterior del sistema foral de vascos y navarros, que cristalizó, fundamentalmente, en una supremacía política de las Diputaciones sobre los Ayuntamientos, hay que concluir que justamente éste era el modelo doceañista plasmado en la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 3 de febrero de 1823, previsto para todo el territorio nacional. Este modelo fue abolido por los moderados en 1845, pero curiosamente los navarros conservadores, amparados en la Instrucción liberal de 1823 vigente entonces, recibieron la ley de 1841".

de recaudación y quiebra, porque los va a gestionar la Diputación, 300.000 reales, es decir, un millón y medio de reales es la aportación (Art. 25). La dotación de culto y clero en Navarra se hará por la ley general (Art. 26).

En la Ley nada se dice de forma clara y directa sobre las facultades tributarias de Navarra, aunque se le reconoció la recaudación de la contribución directa (Art. 25) y la no extensión de las rentas provinciales y derechos de puertas (Art. 24). Teniendo en cuenta el heterogéneo sistema fiscal vigente en aquel momento, basado en la imposición indirecta, el silencio supuso, y así se entendió, el mantenimiento de las competencias de la Diputación para establecer y exaccionar los tributos, cumpliendo las exigencias de la citada Ley. Fue clara en este caso la lógica de que lo no regulado era competencia propia que se confirmaba y adaptaba en los términos de la Ley. Así lo vinieron reconociendo, no sin fricciones, los sucesivos gobiernos.

En la ley de 16 de agosto de 1841 se regularon muchos detalles tales como la venta de tabaco (Art. 17); el estanco, suministro y exportación de la sal (Arts. 18, 19, 20 y 21); la exención de usar el papel sellado (Art. 22); el estanco de la pólvora y del azufre (Art. 23).

Esta ley de 1841 va a ser el punto de partida para la consolidación de unas cuotas de autogobierno compatible con el nuevo orden político. Dicha ley va a sentar las bases del “régimen foral liberal” que perdurará hasta la Constitución de 1978³⁸. A partir de la Ley se va a producir un proceso de lucha por darle un contenido que trascendiera de sus preceptos ante la tendencia de los gobiernos centralistas de cualquier signo de hacer una lectura reduccionista, sosteniendo que el régimen foral sólo alcanzaba a las facultades expresamente reconocidas en la citada ley, sin considerar que ésta sirve para resolver los conflictos entre los fueros, simultáneamente confirmados y modificados, y las exigencias de la “unidad constitucional”.

En ese debate por el autogobierno se va a sostener la vinculación negativa, partiendo de la ley de 1839. Si “se confirman los fueros...sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía”, la ley de 1841 va a ser el medio previsto por su artículo 2º para introducir “la modificación indispensable”, de modo que la confirmación de los fueros permita la articulación de los puntos conflictivos o litigiosos en la organización, en las competencias, etc., que atenten o sean incompatibles con dicha unidad. Por el contrario, cuando no se articula la solución del conflicto es porque no existe, porque el autogobierno no atenta y está confirmado como poder propio, resto de los poderes de las instituciones del Reino de Navarra³⁹.

De este modo, al menos en el orden teórico, era propio del régimen foral todo aquello que del sistema político-institucional del antiguo Reino de Navarra no supusiera un atentado a la unidad constitucional. Cuando hay situaciones de conflicto se resuelven a través del pacto. La ley de 1841 permitió resolver en ese momento histórico cómo se entendía la unidad constitucional, pero antes de la misma hay una potencialidad de autogobierno, confirmada por la ley de 1839, que hay que seguir desarrollando. Este planteamiento condujo a que ante cualquier conflicto con el poder estatal se negociara la articulación del régimen foral con la unidad constitucional. Eso se hizo a través de un proceso constante de potenciación del autogobierno, teniendo en cuenta que los cambios políticos, económicos y sociales

38. A. GALLEGU ANIBARTE: Prólogo..., cit., p. 12: “...Navarra y las Provincias Vascongadas, a partir de 1841 la primera, y unas oscuras órdenes de 1845, 1849 y 1853, y de un Real Decreto de 1844, las segundas, fueron ampliando sus competencias en un proceso de desvirtuación de los textos legales absolutamente sorprendente y que sólo tiene una explicación: la increíble debilidad del Estado español. Cuesta realmente creer que un Estado basado en la igualdad ante la ley y la soberanía nacional pudiese admitir la existencia de una parte de la población que no hacía el servicio militar, ni pagaba impuestos, etc.”.

39. AIZPÚN SANTAFÉ, R.: *Naturaleza jurídica de las instituciones forales de Navarra*, Pamplona, 1952. ALDEA EGUILAZ, R.: *Los derechos de Navarra*, Pamplona, 1964.

exigían nuevas y distintas soluciones a las existentes en los momentos históricos precedentes. Otra cosa hubiese supuesto congelar el sistema de autogobierno a la primera mitad del siglo XIX y al modelo político o a la estructura social y económica entonces existentes.

Es patente que en cuanto se generaban situaciones conflictivas, cómo cada vez que había una iniciativa del Gobierno de Madrid en materia económica o tributaria para establecer un sistema uniforme de tributos, se reaccionaba desde Navarra en contra, invocando siempre las leyes de 1839 y 1841, aunque se estuviera utilizando este referente para mantener unos sistemas fiscales que estaban siendo superados en el resto del Estado. Con la defensa del “fuero” los liberales navarros trataban de mantener un modelo fiscal regresivo, que gravaba los bienes de consumo respecto a la nueva imposición que pudiese gravar el producto de los bienes y el mayor nivel de patrimonio y renta⁴⁰. A pesar de su liberalismo olvidaban, de forma interesada, que el artículo 8 de la Constitución de Cádiz de 1812 estableció el principio de proporcionalidad de los gravámenes a las rentas individuales al disponer: “Todo español está obligado, sin distinción alguna, a contribuir en proporción a sus haberes”. Puede ser que tal olvido fuera por desconocimiento o, simplemente, porque tal Constitución era progresista y ellos era liberales, pero moderados, sobre todo a la hora de pagar, resultándoles más “justo” el pago sobre el consumo que sobre la renta y el patrimonio.

3. Sobre su naturaleza paccionada.

La ley de 1841 va ser llamada Ley Paccionada desde Navarra, con base en el hecho cierto del previo proceso negociador que dio lugar a la felicitación del ministro Cortina a los comisionados de la Diputación por “su vivo deseo de identificarse con la nación de la que naturalmente forma parte aquella provincia, sus exigencias han sido siempre racionales y prudentes; Jamás han insistido en lo que se les manifestaba era opuesto al principio de la unidad, y en todo caso han demostrado de un modo inequívoco su españolismo”.

La denominación como paccionada ha dado lugar a debates sobre si la ley de 1841 lo fue o no. La defensa de tal naturaleza se inició sosteniendo, desde una óptica civilista, que es producto de un acuerdo de voluntades propio de una relación contractual que vinculaba a los otorgantes, de modo que ni puede ser modificada ni interpretada unilateralmente⁴¹. Mas adelante se interpretó como “pacto de status”⁴², incluso como un

40. ALLI ARANGUREN, J.C.: “La reforma fiscal de Mon-Santillán y su repercusión en la autonomía tributaria de Navarra”, cit.

41. Fue José ALONSO (Recopilación y Comentarios de los fueros y leyes del antiguo Reino de Navarra que han quedado vigentes después de la modificación hecha por la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, reedición, Pamplona, 1964) quien primero sostuvo tal naturaleza: “... ya se considere pues el origen primitivo de esta Ley, ya el medio de llegar a su proposición, y subsiguiente sanción, tiene un marcado carácter de pacto el más solemne que puede celebrarse. Es un contrato en que cediendo Navarra muchos y muy preciosas libertades y exenciones, le promete el Gobierno y las Cortes, la conservación de otras, que no son sin embargo tan importantes, como las cedidas y renunciadas. Así explicada la conformación y el constitutivo de esta Ley, nadie pudiera negarle el carácter de paccionada y convencional. Las leyes de esta clase no pueden alterarse ni variarse, sino al modo de los contratos bilaterales, a saber: del mismo modo, con el mutuo consentimiento con que se formaron. Habiéndolo pues sido después de una solemne, expresa y general confirmación de los fueros con intervención, audiencia y asentimiento de la provincia es consiguiente incontrovertible, que nada puede variarse sino concurriendo esta del mismo modo” (p. 47).

Para L. OROZ ZABALETA (Legislación administrativa de Navarra, I, Pamplona, 1917) “la Ley paccionada de 16 de agosto de 1841, es efecto de una estipulación o convenio solemnes entre Navarra y el Estado” (p. 130). “Pues bien; si con arreglo a los principios universales de derecho, y a lo taxativamente dispuesto en los artículos 1254 y 1258 del Código Civil español, el acto o contrato existe desde que una persona, natural o jurídica, se obliga a dar, hacer o no hacer una cosa con respecto de otra u otras o a prestar un servicio y se perfecciona por el mero consentimiento de las partes ¿Podrá negarse, una vez conocidos los antecedentes relacionados, el carácter contractual o paccionado del arreglo foral de Navarra sancionado por la Ley del 41? (p.131). “De modo que en el acto referido concurren con la mayor claridad cuantas caracteres y circunstancias se necesitan en Derecho para señalar la existencia de los contratos” (p.132). “Del carácter paccionado de la Ley de 16 que agosto de 1841 se deriva una conclusión importantísima, común a toda clase de actos y que nunca deben dejar en olvido los navarros: que dicha Ley no puede ser anulada ni modificada en lo más mínimo sino por la voluntad y consentimiento de las dos partes que intervinieron en su otorgamiento: Navarra y el Estado” (P.135).

42. AIZPÚN SANTAFÉ, R. (Naturaleza...cit., pp. 23, 23 y 35) sostuvo que “Las leyes de 1839 y 1841 traen causa del pacto de incorporación de 1515, que fue indiscutiblemente un pacto constitucional”, invocando a

“tratado” que era un pacto entre soberanías, la del Gobierno de Madrid y la de la Diputación de Navarra⁴³. En 1841, no había más soberanía que la de las Cortes, porque lo que había en Navarra era una Diputación liberal que ni tenía soberanía ni vinculación con las instituciones del Reino, que habían desaparecido. Más reciente es la teoría del “pacto-ley” basada en la aplicación al derecho foral de la doctrina de la “Vereinbarung”, perfeccionando la tesis de “pacto de status”, como un acuerdo de voluntades para el nacimiento de una situación objetiva que la convención condiciona⁴⁴.

La teoría pactista, con distintas variantes, va a progresar como uno de los fundamentos del status foral, vinculado al proceso formal de negociación y al acuerdo para determinar el alcance de la acomodación del derecho confirmado a la “unidad constitucional”.

FERNÁNDEZ DE VELASCO (Tratado de Derecho Administrativo, I, p. 68) quien alude a que “ estos regímenes (de Navarra y Vascongadas), establecidos por pactos y con carácter constitucional, no pueden ser modificados por la voluntad de una sola de las partes ” (nota 13). Insiste en que la incorporación de Navarra a Castilla constituyó “ un pacto que abarcaba la totalidad jurídico-política de Navarra, su misma existencia como tal, regulando totalmente y organizando de conjunto todas las relaciones nacidas de la misma incorporación”. En nota 14 añade: “ Actos semejantes existían en la organización de la Edad Media; cómo eran, por ejemplo, los pactos estamentales. En otro orden y aparte su naturaleza religiosa, el matrimonio es un pacto de status (SCHMITT) “. Con las Leyes de 1839 y 1841 “ lo que se hizo fue acomodar también aquel acto de incorporación a la unidad española de 1837; es decir: lo que la vida misma, la costumbre, había venido haciendo desde 1515 hasta 1839, ahora se hacía mediante esas recordadas leyes forales”. “...Tales pactos de status son absolutamente obligatorios; y no pueden en derecho los Parlamentos vulnerarlos, porque entrañan sustancialmente situaciones jurídicas permanentes. Lo mismo la incorporación que tuvo ese carácter, que las condiciones de la misma que forman parte de ella; y lo mismo las modificaciones posteriormente pactadas, cuyo contenido refiérese también a la existencia y organización del conjunto de Navarra como entidad jurídico-económico-administrativa, regulándose en ellas una relación permanente de esa misma existencia (el régimen foral), y siendo como son, además, supervivencia del pacto de incorporación “ (pp. 24-25). “ En conclusión: a) La ley de modificación de Fueros de 16 de agosto de 1841, es una Ley paccionada, que no puede como tal modificarse –ni por tanto su régimen– sin el consentimiento de Navarra. b) Si son las condiciones de una capitulación el contenido de las leyes de 1839 y 1841, entonces todavía sería su cumplimiento y su respeto más obligatorio para el Estado; y su inviolabilidad estaría garantizada nada menos que por el Derecho de gentes. c) Ni siquiera en el terreno del doctrinarismo constitucional puede sostenerse con razón que esas leyes forales sean “ como todas las demás “, y estén a merced del libre arbitrio de las Cortes o Parlamentos españoles “ (p.35).

43. ALDEA EGUILAZ, R., Divulgación de los Fueros de Navarra, Pamplona, 1971, pp. 17 y ss.

44. DEL BURGO TAJADURA, J.I. (Origen y fundamento del régimen foral de Navarra, Pamplona, 1968, pp. 501-519) califica el pacto-ley de 1841 como “Vereinbarung, unión o convención-ley”, porque del acuerdo surgió “un nuevo status constitucional, que afectaba no sólo a Navarra directamente, sino al resto de España en cuanto quedaba obligado a respetar aquél. También su status constitucional quedaba modificado al reconocer la existencia en el seno de la Monarquía constitucional de una provincia autonomía “ (p. 516).

El mismo autor (Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero (Los derechos Históricos de Navarra), Pamplona, 1987) ha calificado a la Ley de 1841 como “convención constitucional” en cuanto que siendo una ley ordinaria contiene un pacto de status, sin reflejo constitucional, pero con fuerza de obligar para las instituciones estatales (pp. 180-183).

Sobre la “Vereinbarung”: P. LUCAS VERDÚ en su Curso de Derecho Político (IV, Madrid, 1984, pp. 789-790), a su vez basándose en DUGUIT. Este en su Traité de Droit Constitutionnel (I, Paris, 1927, pp. 409-425) al hablar del acto jurídico incluye la “unión” diciendo: “ todo contrato es una convención, pero hay muchas convenciones que no son contratos. Son las convenciones que ciertos autores alemanes llaman “Vereinbarungen” y que propongo llamarlas uniones. Dos o más personas entran en relación y acuerdan sobre un punto determinado; pero a continuación de este acuerdo no aparece una situación jurídica subjetiva, una relación particular individual y momentánea de acreedor y deudor; se aprecia, por el contrario, el nacimiento de una regla permanente o bien de una situación jurídica objetiva, de un estado (status). No se puede decir que existe ahí un contrato. El exterior del acto es contractual; el fondo no lo es. El contrato es por definición un acto subjetivo del que nace una situación subjetiva. Aquí, tenemos o un acto-regla, o un acto-condición y a veces un acto que tiene este doble carácter. Por otra parte, se ha visto que en el contrato, porque los contratantes tienen un papel diferente y se encuentran en situaciones opuestas, es preciso distinguir entre cada uno de ellos el acto de voluntad que tiene por objeto hacer el contrato y el acto de voluntad que pretende establecer el papel que cada uno pretende jugar en él” (p. 409). “... en la convención de que hablamos, por el contrario, precisamente porque es ella la condición del nacimiento de una regla o de una situación legal, la distinción no debe hacerse entre la voluntad de realizar el acuerdo y la de tener en ella un cierto papel. Los dos participantes quieren lo mismo. Su deseo puede tener un fin diferente, pero siempre un mismo objeto; sea inmediato: declarar que acepta la convención; también mediato: el nacimiento de la regla o de la situación legal y objetiva, del estado, que la convención condiciona “ (p. 410). “Además, si se comprende que los actos de unión no son contratos y que a continuación nace una regla o un estado, se comprende al mismo tiempo como los efectos de derecho que son consecuencia de ello afectan directamente a numerosas personas extrañas al acuerdo, lo que sería imposible si se tratase de un verdadero contrato “ (p.410). Pone como ejemplo en Derecho privado el matrimonio o los acuerdos colectivos de trabajo; en Derecho Internacional los tratados entre Estados estableciendo leyes internacionales; en el Derecho público interno incluye las concesiones de servicios públicos y el nombramiento de funcionarios.

Por contra, se ha sostenido que se trataba de una ley ordinaria⁴⁵. Quienes rechazan la naturaleza paccionada afirman que el hecho de que se hubiera negociado una ley no quiere decir que la ley fuera un pacto, sino expresión de la soberanía popular que residía en las Cortes. Está acreditado que hubo un proceso de negociación, con base en el artículo 2 de la Ley de 1839 (“oyendo antes a las provincias vascongadas y Navarra”), porque todos tenían dificultades en plasmar el contenido de su artículo, buscando como compaginar los Fueros

45. CANOVAS DEL CASTILLO (Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados, núm. 103, de 7 de julio de 1876, pp. 2780-2783 y 2785-2787. M.A. PÉREZ DE LA CANAL: La naturaleza de la Ley de 16 de agosto de 1841 según Cánovas del Castillo, AHDE, 1980, pp. 891-907): “Las Cortes con el Rey tienen derecho para legislar sobre Navarra, ni más ni menos que sobre las demás provincias de la Monarquía. Le tenían en 1841; y cualesquiera que hayan sido los términos, más o menos benévulos con que Gobiernos posteriores se hayan expresado acerca de los precedentes y fundamentos de aquella ley, la verdad es que aquella ley está redactada y encabezada como todas las leyes, ni más ni menos, con las palabras de “*Las Cortes han decretado y el Poder ejecutivo ha sancionado lo siguiente*” .— No hay, pues, pacto ninguno en la ley de 1841; porque si le hubiera, la ley misma debiera consignarlo. La ley de 1841, redactada como acabo de decir, es ni más ni menos una Ley como todas las otras; expresa la voluntad soberana de las Cortes de la Nación, sancionada por el Rey o por el que entonces hacía las veces del Rey: por el Regente del Reino. Si esta ley tuvo precedentes; si antes de que las Cortes con el Rey soberanamente resolvieran, se oyó a aquellas provincias; si se las consultó sobre lo que más o menos conveniente pudiera parecer, sobre lo que fuera de mayor o menor aplicación; si se atendieron sus reclamaciones, todos esos son precedentes y circunstancias que ni en poco ni en mucho alteran ni alteraron entonces el perfecto derecho con que las Cortes con el Rey legislaron para Navarra, como podían legislar para cualquiera otra provincia de la Monarquía “.

J. CALVO SOTELO (Mis servicios al Estado. Seis años de gestión. Apuntes para la Historia, Madrid, 1974, p.70): “El régimen tributario de Navarra tiene su arranque en la ley, que allí llaman paccionada, de 16 de agosto de 1841. (A mi juicio es una ley como otra cualquiera. La votaron las Cortes y la sancionó el poder moderador. La Diputación había informado previamente, y nada más. Téngase en cuenta, por otro lado, que Navarra, a partir de la ley de 25 de octubre de 1839, había perdido su personalidad como Estado o Reino independiente, “quedando convertida en una provincia española”, así lo dice el primer foralista navarro, don Luis Oroz”. M.C. MINA (Fueros....cit., pp. 208-218) rechaza la tesis pactista con argumentos históricos sobre el proceso de elaboración y de argumentos jurídicos apoyados en la tesis de A. MARTÍNEZ TOMÁS (La naturaleza jurídica del régimen foral de Navarra, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1972). M. ARTOLA (La burguesía revolucionaria (1808-1874) en Historia de España de Alfaguara, V, Madrid, 1987, p. 259, nota 46 rechaza tal denominación y su incompatibilidad con potestad legislativa que la Constitución atribuía a las Cortes con el Rey.

Entre los juristas GALLEGO ANABITARTE (La adaptación del Estatuto Municipal de 1924 a las Provincias vascas, en, Libro homenaje a Calvo Sotelo Madrid, 1975, p. 691) dice: “El concepto de Estado en el que vivimos, articulado en una Constitución, expresión de la soberanía nacional, en la que se fijan los órganos y entidades que van a ejercer poder público, no se concibe que este mismo Estado pacte, transija o contrate con una de las entidades públicas el ejercicio de unas competencias o funciones y potestades públicas.— En cambio, lo que sí puede hacer el Estado a través de sus leyes y disposiciones administrativas —si es que la Constitución lo permiten— es conceder autonomía administrativa, transferencia y delegación de funciones públicas, según las necesidades del momento y de la región socioeconómica, a las diferentes Corporaciones o entidades territoriales del país. No hace falta decir que la autonomía y el respeto a las peculiaridades y regímenes especiales pueden y deben ser amplios y auténticos. Pero esto es completamente diferente a lo que pretenden las determinadas interpretaciones foralistas que fundamentan la relación entre el Estado y las Provincias forales como un contrato o pacto”. Recientemente (Prólogo...cit, p. 12) alude irónicamente a como “ de la cuestión foral han quedado dos instituciones que constituyen una de las pocas originalidades del Derecho público español: la Ley de 16 de agosto de 1841, muy incorrectamente llamada “Ley paccionada”, y los llamados Concierdos Económicos de las Provincias Vascongadas, y hoy con el País Vasco y Navarra.— No dejan de ser dos tristes aportaciones al Derecho público europeo... triste honor del Derecho público español, ya que ambas originalidades son dos absurdos jurídicos en un Estado unitario fundamentado en la soberanía nacional (o soberanía compartida: Rey y Cortes) como es el Estado español desde 1812, aunque serían igualmente absurdas en un Estado federal.— Una “Ley paccionada” es una expresión contradictoria, porque las leyes son actos jurídicos unilaterales y expresión del poder estatal, lo que no impide que haya leyes con procedimientos especiales de elaboración...”.

GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (Curso de Derecho Administrativo, I, Madrid, 1974, pp. 102-105) negaban la categoría de las leyes paccionadas y reconocían la disponibilidad para el legislativo de la materia foral; aunque este apartado desapareció en las sucesivas ediciones: “No existe, en resolución, la pretendida categoría de las leyes paccionadas. Lo cual encuentra una justificación adicional en los conceptos básicos que hemos venido utilizando: el pacto requiere un sujeto que pacte y el poder legislativo no está personalizado... es la expresión de la comunidad, del pueblo (a través de unas u otras técnicas de representación política), y la libertad del pueblo para ir conformando abierta y originariamente su futuro no puede ser jurídicamente alineada ni, por tanto pactada con nadie. La Administración, en cuanto sujeto, puede pactar, y pacta (aunque habrá de tenerse también con que limitaciones); el legislador, que es decir la comunidad a quien representa, no “. Para J.A. GARCÍA TREVIJANO (Tratado de Derecho Administrativo, Madrid, 1971, II, 2, p. 1080) es contradictoria la calificación de una ley como paccionada. P. LARUMBE BIURRUN (El sistema foral navarro (siglos XIX y XX), en Langaik, 1, 1982, pp. 30-31; Reflexiones sobre las instituciones navarras, en Euskal-Herria, Historia eta Gizartea/Historia y Sociedad, Oiartzun, 1985, pp. 586-588) se trata de una ley ordinaria. En el mismo sentido H. NAGORE SORAVILLA (La autonomía municipal de Navarra. El Tribunal Administrativo delegado de la Diputación Foral”, R.V.A.P., 7, 1983, pp. 263-265) Para J.A. SANTAMARÍA PASTOR (Documentos para la historia del regionalismo en España, Madrid, 1977, p. 515) la denominación es tan tradicional como impropia.

con la unidad constitucional, para superar un conflicto político grave e, incluso, la guerra. Hoy el debate ha perdido interés porque todos los estatutos autonómicos son auténticos pactos, negociados e inmodificables unilateralmente por las partes. De este modo lo que antes era negado, hoy resulta admitido; lo que pudo ser excepcional, hoy es común.

Es lo cierto que las Cortes aprobaron la ley, que había sido negociada con la Diputación⁴⁶. La ley de 16 de agosto de 1841 fue bien recibida en Navarra por los liberales moderados, mientras que los carlistas y los liberales progresistas la rechazan. Los carlistas que no habían colaborado en el golpe de Estado de 7 de octubre de 1841, a pesar de la promesa moderada del restablecimiento íntegro de los fueros, la consideraron un incumplimiento del convenio de Vergara y un fraude. Los liberales progresistas se negaban a cumplir el Convenio, a pesar de que Espartero deseaba hacerlo por el compromiso asumido, pero con el menor contenido posible, como lo acreditó el Decreto de 24 de octubre de 1841. La Ley es, por tanto, un claro compromiso político entre actitudes muy diferentes siempre con el referente de la guerra latente en el Norte⁴⁷.

4. Transformación institucional.

La Ley de 1841 supuso en Navarra la reconversión de los fueros desde el absolutismo al liberalismo⁴⁸. Si inicialmente eran vistos por los liberales como un exponente del

46. Para D. LOPERENA ROTA (Aproximación al Régimen Foral de Navarra, Oñati, 1984, pp. 46-56) se debe hacer una lectura más matizada desde el reconocimiento de que “hubo un acuerdo político que se tradujo en ley, pero de él no surge legalmente ésta, y sin embargo sí de ella y sólo de ella la cualidad de obligar a todos y la posibilidad de reclamar su cumplimiento en los Tribunales. Puede equipararse el acuerdo que precedió a la aprobación de la Ley a los consensos y pactos políticos que hoy se prodigan entre partidos, sindicatos, y otros colectivos y que a veces son formalizados como Ley. Claro está que el legislador puede volver sobre en tema libremente, pues el pacto previo supone un acto preparatorio que en 1841 estaba preceptivamente legislado en el artículo 2º de la Ley de 25 de octubre del 1839, y que concluiría en disposición legal cuya virtualidad jurídica se encuentra en ser producto normativo de las Cortes, estés decir en ser Ley, no en ser pacto o acuerdo” (p.55) “... Navarra no pasó a pertenecer al Estado unitario a través de un pacto, sólo se dio tal para determinar el contenido de un régimen administrativo especial. El Estado, en suma, se auto-organizó regionalizadamente en una parte de su territorio a través de las leyes de 1839 y 1841” (p.56).

El historiador OLÁBARRI GORTAZAR (Génesis y significado de la ley de modificación de Fueros (“ley paccionada”), en Cuestiones de historia moderna y contemporánea de Navarra, Pamplona, 1986, en pp. 98-101) afirma que “no se puede hablar de Ley Paccionada en el estricto sentido de la expresión. Formalmente la Ley de 1841 es una ley ordinaria, como cualquier otra de las aprobadas por las Cortes españolas. No se sigue ningún procedimiento legislativo especial... Tampoco es una “ley paccionada” materialmente: las Cortes no renuncian de forma expresa a sus facultades como asamblea representativa de la voluntad soberana de las nación española... La figura de la “ley contractual”, propia de la doctrina navarra del Antiguo Régimen, no es aplicable al concepto liberal de ley”. Sin embargo entiende que “existió pretensión y voluntad política de pactar o convenir el arreglo de los Fueros. Hubo Convenio en 1840; fue aquel pacto el que se elevó con proyecto de ley a la consideraciones de las Cortes... El Gobierno y sus diputados procuraron respetar al máximo lo convenido con la Diputación, que suponía... la conversión del antiguo reino de Navarra en provincia integrada en la unidad de la Monarquía constitucional español”. Es el pacto político el que justifican “la referencia al pacto, al concierto, al carácter “especial” de la Ley de 1841 e incluso al carácter “paccionado”... afirmación que hace en 1848 José Alonso de ese “carácter paccionado” de la Ley, procede no sólo de un jurista navarro sino también de un hombre que era ministro del gobierno de Madrid en el momento en que se aprobó la ley”. Considera que “un argumento importante en favor de las tesis foralistas y pactistas es el hecho de que Navarra mantuvo, en aplicación de su soberanía originaria, su capacidad de autogobierno en todo aquello que no fuera expresamente modificado por la Ley de 1841”.

47. A. CAMPIÓN (Discursos...cit., p. 100) dijo: “La Ley de 1841, foralmente hablando, fue nula porque no intervinieron en ella las Cortes de Navarra con el Rey, únicos poderes a quienes competía variar, añadir o aclarar el precioso tesoro de sus instituciones fundamentales. Pero el transcurso del tiempo, que todo lo muda, y el consentimiento de los navarros y su adaptación al nuevo estado de cosas lo han legitimado. Navarra cedió entonces el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial, modificó su organización provincial y municipal; traspasó al Estado sus productos y rentas más sagradas; se gravó con una contribución anual fija, en vez y lugar del donativo voluntario, y aceptó el servicio militar, bajo la forma odiosa de las quintas”. Consideró que “esta ley es un mal, pero un mal menor, menor que la nivelación absoluta”, arguyendo que “ni en las instituciones navarras que conservó, ni en las que se edificó para lo porvenir, ni en las que introdujo a modo de compensaciones por título oneroso, podemos hallar los patriotas satisfacción que nos aquiete, ni férreo escudo que nos defienda, ni arma que centellee en las manos; pero escudo y armas nos los proporciona el principio del acto, aunque de imperfecta manera salvado entonces, por cuya virtud no somos un cuerpo muerto de la Monarquía española, tendido sobre la mesa de disección del unitarismo” (Nacionalismo, Fuerismo y Separatismo, en Discursos políticos y literarios, Obras Completas, XIII, pp. 272-273).

48 Para J.I. DEL BURGO (Ciento Veinticinco años de vigencia del Pacto-Ley de 16 de agosto de 1841, Pamplona, 1966, p.27): “El “Pacto-Ley” modificó el “status” político, administrativo y económico de Navarra. Funda

Antiguo Régimen y de sus instituciones, opuestos al progreso, a la igualdad, a la libertad, a los derechos individuales y a la soberanía nacional que eran garantizados por el uniformismo, a partir de este momento y por efecto de su adaptación serán defendidos como un garantía de sus principios en un Estado constitucional y un medio para los objetivos políticos y económicos de la burguesía liberal. Para elevarlos de rango y dotarlos de legitimación suficiente se atribuyó a la Ley de 1839 el carácter de norma constitucional, como adición a la Constitución de 1837 decidida por el constituyente -las Cortes y la Reina-, salvando así la contradicción entre ambas normas y la excepción que la Ley representaba respecto al régimen general de la Constitución. Se defendió la constitucionalización tácita de la Ley de 1839.

La profunda transformación institucional, con la desaparición de las propias del Reino, y la conversión de la Diputación en el centro del nuevo sistema, con poderes exorbitantes respecto a las demás Diputaciones provinciales, sin ninguna institución que controle su discrecionalidad, será el mejor exponente del cambio y la adaptación, al mismo tiempo que el medio y la garantía del total control de la nueva situación por parte de la nueva clase dominante⁴⁹. El Secretario de la Diputación Yanguas y Miranda hizo en 1855 una valoración de la Ley en cuyo gestación había participado: “Los primeros (los intereses materiales) se conservan entre nosotros, crecen y se desarrollan al benéfico influjo de la ley de 16 de agosto de 1841; carta de pago de una deuda nacional, pacto solemne que en claras y terminantes condiciones establece la unión indisoluble pero franca y generosa de Navarra con España, con la patria común, de quien todos somos hijos apasionados y seremos ardientes defensores”⁵⁰.

Esta ley va a ser la base de un proceso de lucha por el fuero que implica un incremento del poder de la Diputación, tratando de sacarle potencialidades que en su propia literalidad no tenía, desde la vinculación negativa a que he aludido, dando carácter pacificado a todo lo que se derivara de esta ley. Así se va a plasmar en los sucesivos convenios económicos, que son una parte sustancial del régimen foral, y en cualquier otra materia en la que se plantee cualquier colisión con el Gobierno de Madrid. Así lo constata el preámbulo de la LORAFNA: “Al amparo de las citadas Leyes (1839 y 1841), que traían causa de sus derechos originarios e históricos, Navarra conservó su régimen foral y lo ha venido desarrollando progresivamente, conviniendo con la Administración del Estado la adecuación de facultades y competencias cuando fue preciso, acordando fórmulas de colaboración que se consideraron convenientes y atendiendo siempre las necesidades de la sociedad”.

una relación permanente de vida entre Navarra y el resto de la comunidad española, una norma objetiva reguladora de su nueva estructura constitucional imposible de modificar sin su consentimiento. Es una verdadera carta de derechos forales. En una palabra, la Constitución actual de Navarra “.

49. Angel GARCÍA-SAN MARCOTEGUI (Diccionario Biográfico de los Diputados Forales de Navarra, 1840-1931, Pamplona, 1996, p.17) dice: “Al prestigio se añadía una gran cuota de poder y una no menor influencia, sobre todo en sus distritos respectivos. En cada uno de éstos la solución de los problemas de la esfera pública pasaba por el diputado, sin cuyo concurso era difícil que prosperara cualquier iniciativa. Se entiende así que el favoritismo y el nepotismo de los diputados forales, bautizados, eso sí, de un tinte paternalista, hayan sido proverbiales. Es conocimiento común, por ejemplo, que cada uno de ellos se reservaba para sí una parte de los nombramientos de personal. El mismo año 1905 un funcionario enviado por el ministro de la Gobernación para pulsar el estado político-social de la provincia escribió en su informe que *en sus sesiones los Diputados se reúnen como en familia, repartiéndose los asuntos para su examen y resolución, según el mayor o menor interés que les anima* “.

El mismo autor (p. 18) cita las condiciones que El Eco de Navarra de 17 de febrero de 1911 exigía a los Diputados: “ que no sean unos zotes que hablen por boca de ganso, sino de suficiencia, cristianos viejos y, si quiere añadirse, de sangre limpia, dotados de rectitud, nobleza, actividad y entereza, de pura sangre navarra, bien conocedores de las necesidades del país, avezados a las falacias del siglo, y no está de más haya uno o dos que conozcan más a fondo nuestras disposiciones forales “.

50. Citado por GARCÍA-SAN MARCOTEGUI y otros: Diccionario Biográfico de los Diputados Forales de Navarra (1931-1984) y de los Secretarios de la Diputación (1834-1984), Pamplona, 1998, p. 467.

5. Intentos de superarla por la reintegración foral.

La valoración de la Ley fue polémica desde sus orígenes y, aunque se invocó reiteradamente como apoyo del status constitucional de Navarra, no por ello era plenamente aceptada. El carlismo la rechazó siempre, los liberales moderados la hicieron posible y se beneficiaron del control de las instituciones, y el nuevo fuerismo que surgió a principios del presente siglo trató de superarla. Esta corriente supuso un nuevo punto de encuentro de actitudes políticas distintas en defensa del autogobierno y de la reintegración foral, entendida como regreso a la situación anterior a las Leyes de 1839 y 1841.

Los republicanos federales defendieron “el derecho de autonomía completa regional de Navarra, dentro de la común nacionalidad española (que) arranca legal y legítimamente del pacto establecido al incorporarse a Castilla, quedando Navarra estado de por sí; pacto que en nada ha perdido su validez legal por las violaciones del mismo..., y que el derecho a su autonomía, por lo menos administrativa, fue nuevamente reconocido en el de 1841... Todo ello, además del derecho natural al ejercicio de las autonomías que puedan invocar los otros pueblos de España y del mundo “. En la base segunda del proyecto de “Constitución futura de Navarra” se dijo: “Navarra, dentro de sus actuales límites, se constituirá en Región, pero está dispuesta a admitir la libre reincorporación de los territorios de Rioja, Vascongadas y Sexta Merindad de Ultrapuertos (hoy francesa), que antes fueron navarros, contando ya que, en algunos de ellos, existe la patriótica tendencia a tan fraternal y conveniente unión, cuando las circunstancias lo permitan”. “Con el fin de auxiliar la tendencia de reincorporación indicada, se conceden los derechos de ciudadano navarro a los riojanos, vascongados y franceses de la Sexta Merindad que lo soliciten”⁵¹.

Durante el último tercio del siglo XIX y en los primeros años del XX la Diputación recibió continuas críticas sobre su secretismo y falta de transparencia en la gestión, fundamentalmente de los importantes recursos económicos que generaba su Hacienda, sobre el control de la vida municipal, la falta de fiscalización, el apoyo dado a los candidatos a diputados, la atención al público en las oficinas, la falta de iniciativas para superar los problemas sociales de la provincia. La crítica se llegó a formular por algunos diputados con propuestas de publicidad de las sesiones, modernización de la Administración y reproches sobre la falta de iniciativas que hiciesen prosperar a Navarra⁵². La creación del Consejo Administrativo de Navarra por la Diputación en 1898 hay que situarla en este ambiente propicio a una reinstitucionalización y a establecer medios de control del poder de la Diputación⁵³.

En 1917 los diputados de Vizcaya elaboraron unas “Bases para el establecimiento de la autonomía vasca”, en las que se hizo una división de competencias entre el Estado y la región. Se reservaba al Estado “el ejercicio de las funciones públicas de carácter ultrarregional”⁵⁴, adjudicado a la región las restantes que se enumeraban “sin carácter limitativo”.

51. “Constitución futura de Navarra. Bases redactadas según el espíritu de los antiguos Fueros acomodado a las formas modernas, y aprobadas en Tudela el 4 de marzo de 1883 por la Asamblea Regional del Partido Republicano, Democrático, Federal, Navarro, Calahorra, 1883.

52. En tal sentido el diputado URANGA dijo en la Asamblea de Tafalla de 22 de abril de 1917: “Ved que os entregamos esta pobre Navarra despoblada, azotada por la constante emigración, con estos sufridos labriegos nuestros, sin pan en los inviernos, porque no hay trabajo. Esa ganadería deshecha, esas tierras sin riego... ochenta años de régimen autonómico, por el que tantos pueblos luchan, debiera haber dado ya todos sus frutos “. Citado por A. GARCÍA-SAN MARCOTEGUI, Diccionario...cit., p. 22.

53. Se expone el proceso para su creación en 9.1.

54. La Base I dispuso: “Se reserva el Estado el ejercicio de las funciones públicas de carácter ultrarregional, que son: 1. La regulación de las relaciones internacionales y de las interregionales. 2. La defensa del territorio; el ejército y la marina de guerra. 3 El franqueo postal y telegráfico, la moneda y el sistema de pesas y medidas. 4. El régimen arancelario y las Aduanas”– En la Base II se clasificaban las funciones públicas regionales, “Sin carácter limitativo”, en los siguientes grupos: 1. Materia política. 2. Materia civil y mercantil. 3. Materia administrativa. 4. Régimen económico y fiscal. 5. Régimen procesal. Dentro de la “materia política”: “a) El país determinará la forma en que ha de desarrollar el ejercicio de la Autonomía, bien restableciendo, íntegros o modificados, los organismos forales, bien creando otros nuevos, bien mancomunando el Gobierno de las tres provincias”.

La propuesta anterior fue la base del “Mensaje” de las Diputaciones vascongadas, entregado al Jefe del Gobierno el 17 de diciembre de 1917, en el que consideraban “insuficiente esa autonomía” y “sin hacer dejación ni por un momento de los derechos históricos...estiman que es necesario ampliar la autonomía de que disfrutaban...” Pidieron la modificación de la Constitución “en lo que se refiere a las estructuras del Estado...en un amplio régimen de autonomía, admitiendo como organismo natural la región... y reconociendo a la región como atribuciones propias emanadas de la Constitución las de gobernarse y regirse libremente en todos los órdenes que afectan al pleno desenvolvimiento de su vida interna.” Propusieron un listado de materias “sobre las cuales coinciden los miembros de la Asamblea en estimar que la plena soberanía del Estado español es indiscutible...”.

El mismo año, las Diputaciones vascas, en su mayoría en manos de carlistas e integristas, abogaron en un manifiesto por una “reintegración foral” en la que queden a salvo “los derechos históricos e imprescriptibles del país”, comunicando a Navarra el deseo de “establecer bases de una mayor aproximación entre las cuatro provincias que integran la región vascongada”.

De las numerosas reuniones, manifiestos, etc. que se produjeron es de destacar la Asamblea de 30 de diciembre de 1918 que reunió en Pamplona a representantes de los Ayuntamientos navarros, senadores, diputados, etc. Fue convocada por la Diputación a instancia del Ayuntamiento de Pamplona, de mayoría jaimista, que en sesión de 20 de noviembre había entendido que “el momento actual es el momento oportuno y el más conveniente y favorable para reclamar la más amplia autonomía para Navarra”, solicitándole gestionara ante las Cortes la derogación de la ley de 1839 y la “restauración de todos los organismos y fueros navarros”, solicitando que los Diputados en Cortes “planteen en el Parlamento la reintegración foral para Navarra, pidiendo la derogación de la Ley de 15 de octubre de 1839”, también se propuso “indicar a la misma representación la conveniencia de estar al habla con la de las Vascongadas, a fin de prestarse en todo momento el auxilio que permita la especialidad de los derechos privativos de Navarra y de las provincias Vascongadas”. En la Asamblea se produjo un gran debate entre los representantes de los Ayuntamientos, defensores de la moción pamplonesa y de la reintegración foral con la derogación de la Ley de 1839, y los defensores de la Ley de 1841, que presentaron un texto alternativo que fue aprobado. Se acordó que era “aspiración constante de Navarra la reintegración de su régimen foral y el propósito de restaurar, sin quebranto de la unidad de España, la integridad de sus facultades forales, con derogación de todas las leyes y disposiciones que a ellas se opongan, manteniendo las especialidades características de este antiguo Reino adaptadas a las actuales necesidades y conveniencias de Navarra y armonizadas con las facultades del Estado español en las materias propias de éste”⁵⁵. Se trataba de aprovechar el ambiente de concesión de autonomías que había impulsado en Madrid el Gobierno del conde de Romanones. La Diputación se entrevistó con miembros del Gobierno para solicitar el reconocimiento de Navarra como unidad autónoma y el compromiso de negociar y pactar con Navarra cualquier cambio en el status foral. La dictadura de Primo de Rivera acabó con tales proyectos.

55 Entre ambos textos había importantes diferencias. Por un lado, la demanda municipal de la “más amplia autonomía”, la derogación de la ley de 1839 y la restauración de los organismos y fueros navarros. Por otro “la reintegración de su régimen foral...partiendo del régimen jurídico actual, sin quebranto de la unidad de España...con derogación de todas las leyes y disposiciones que a ellas se opongan...”

En dicha Asamblea Víctor PRADERA postuló la reintegración foral sosteniendo que la derogación de la Ley de 1839 mantenía disposiciones centralista pretéritas, frente a lo que CAMPIÓN criticó la argucia de Pradera contra la tendencia fuerista y sostuvo que su derogación implicaba la de todas las disposiciones conculcadoras de los Fueros: “La Ley de 1839 es la única conculcación hoy viva y eficiente; de ella dimanaban la Ley de 16 de agosto de 1841, destructora de la independencia de Nabarra, las leyes y decretos de asimilación provincial y municipal, la supresión del pase foral, la traslación de las aduanas a las costas y fronteras, la Ley de 21 de julio de 1876, todas las disposiciones lesivas dictadas de continuo para completar la unidad constitucional con la administrativa y la civil” (Conferencia acerca del programa nacionalistas, el separatismo y el antinacionalismo dada en Guernika el 23 de mayo de 1920, pp. 11-12). El acta de dicha Asamblea la recoge V.M. ARBELOA: Navarra ante los Estatutos, Pamplona, 1978, pp. 65-97

En 1921 los carlistas y nacionalistas vascos elaboraron un pacto denominado “Alianza foral” cuyos puntos programáticos segundo y tercero plantearon la reintegración foral plena, con derogación de la Ley de 1839, y la acción entre las provincias forales. Por reintegración foral plena entendían la “restauración, como punto de partida, en todo su vigor y eficiencia iniciales, del pacto de 1841 para llegar a la derogación de la nefasta y tiránica Ley de 25 de octubre de 1839, que aniquiló la soberanía de Navarra y de todo el País Vasco, así de cuantas atentaron contra la constitución foral de nuestro País; volviendo al estado de derecho existente en los tiempos en que los pactos de unión con España eran respetados”. En el punto tercero formularon “propósito decidido y entusiasta de estrechar siempre los lazos naturales y espirituales que nos unen a los hermanos en raza vasca, guipuzcoanos, vizcaínos y alaveses, exaltando las características raciales y, singularmente la lengua vasca, lingua navarrorum como la llamó nuestro Rey Sancho el Sabio y, para ello, estudiar procedimientos que conduzcan a la realización de una fuerte solidaridad de la familia vasca, que, unida en espíritu, hará eficaz el esfuerzo por su derecho y libertad”⁵⁶.

En 1930 Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos⁵⁷ elaboró un profundo Informe sobre la reivindicación foral, previa consulta a numerosas personas de todos los ámbitos políticos, económicos, sociales y culturales⁵⁸. Distinguió entre dos conceptos que van a ser trascendentes en la historia del autogobierno de los territorios forales: la “autonomía” y la “reintegración foral plena”.

La reintegración foral plena daría un total autogobierno: “...la restitución a Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, de su libertad histórica y la soberanía atemperada por la práctica foral, en cuya virtud fijarán ellas mismas, su propia constitución, régimen y funcionamiento interno y de relación...Consistiría en un poder constituyente vasco, o en tantos poderes iguales entre sí como Asambleas Regionales fueron, con la facultad de mantener el estado de derecho y de cosas anteriores a la primera Ley conculcadora de Fueros, y de reformarlos por sí, sí ello se acordare libremente”.

La autonomía “no es más que la reparación parcial del despojo de las libertades y derechos... que producirían un estado transitorio..., un régimen de mayor libertad que el actual; es el derecho de negociación establecido y reconocido por el artículo 2º de la Ley de 25 de octubre de 1839... Aquella “autonomía” no es como esta “reintegración” la reforma de libre y soberana facultad tradicional, sino que está limitada por la imposición de conciliarla con los principios de una constitución general, según el mismo texto legal y su autorizada interpretación gubernativa”. Se trataba de alcanzar el arreglo foral de la Ley de 1839 pero con un contenido satisfactorio.

Propuso la creación de una Federación Vasca “como medio de salvar la antítesis entre pluralidad histórica con la unidad étnica y espiritual, perfeccionando la evolución

56. FLORISTÁN, E. y GARDE, M.L.: El manifiesto constitutivo de la Alianza Foral (1921), Príncipe de Viana, 1988, XLIX, pp. 147-154.

La Comunidad Tradicional Vasco-Navarra el 21 de abril de 1931 publicó en San Sebastián una declaración, firmada por los navarros Ignacio y Joaquín Baleztena, solicitando “ la derogación expresa y solemne...de todas las disposiciones abolicionistas de nuestros Fueros y el restablecimiento conforme a fuero de los organismos peculiares del País; es decir, Juntas Generales en Vizcaya y en Guipúzcoa, Hermandades en Álava y Cortes en Navarra, para que sean estas organizaciones propias las que rijan y gobiernan nuestra vida interna, sin intromisiones ni injerencias extrañas, ampliando, rectificando o amoldando el Fuero, según las necesidades de los tiempos, siempre conforme a la voluntad del Pueblo, voluntad manifestada por los antes citados organismos forales.– Razones de hermandad y conveniencia política exigen que, en esta reconquista de nuestra personalidad, navarros, vizcaínos, alaveses y guipuzcoanos seamos un solo y único pueblo que reclama su libertad, sin que esta unidad de aspiración y de raza implique uniformidad de legislación y de órganos de gobierno, sino recabando para cada uno de los componentes del País Euzkaro lo que sea peculiar de su organización foral “.

57. ESTORNÉS ZUBIZARRETA, I.: La Sociedad de Estudios Vascos, San Sebastián, 1983.

58. ESTORNÉS ZUBIZARRETA, I.: Génesis del Estatuto General de Estado Vasco de Eusko Ikaskuntza, en La Sociedad de Estudios Vascos y el Estatuto de Estado Vasco de 1936, Cuadernos de Sección Derecho, 4, 1989, pp. 97 y ss. La construcción de una nacionalidad vasca. El autonomismo de Eusko Ikaskuntza (1918-1931), en Cuadernos de Sección. Historia y Geografía, 14, 1990.

social y, bien entendido, dentro del mayor respeto a las individualidades regionales vascas”.

6. Los proyectos de Estatutos.

La misma Sociedad creó una comisión para la elaboración de un Anteproyecto de Estatuto Vasco-Navarro, que fue aprobado por ella el 31 de mayo de 1931. Configuraba una estructura interna de tipo confederal, con un Estatuto en cada uno de los territorios y como órgano común un Consejo General Vasco, formado por ochenta representantes elegidos por las asambleas territoriales, con una Permanente de ocho miembros⁵⁹.

Tras dos períodos de enmiendas se elaboró el texto denominado “Estatuto General del Estado Vasco, aprobado en la Magna Asamblea de Municipios Vascos, celebrada en Estella (Lizarra), el 14 de junio de 1931”. Las modificaciones fundamentales introducidas sobre el proyecto anterior incrementaban la idea de la soberanía originaria del pueblo vasco al aludir al “Estado Vasco” y al considerar al País Vasco como “entidad natural y jurídica con personalidad política propia”⁶⁰. El artículo 15 reconocía al Pueblo Vasco “como soberano en todo lo que no esté limitada su soberanía por las atribuciones de que taxativamente hace cesión, en este Estatuto, al Estado español”. Ello daba al Estado un carácter confederal incompatible con el modelo de “Estado integral” regionalizado de la Constitución republicana. Se dio una cierta primacía a Navarra en relación con los restantes territorios del nuevo Estado Vasco, iniciando por ella la rotación para la elección del Presidente (art. 8), siendo Pamplona la sede de la Comisión Ejecutiva (art. 9).

La exposición previa al texto aludió a la crisis del siglo XIX y al proceso de abolición foral, con la imposición de la unidad constitucional como límite de los derechos históricos: “En el transcurso del siglo XIX y durante todo lo que va del presente, la protesta contra la extensión de la unidad constitucional de la Monarquía Española fue general y reiteradamente expresada por sus organismos forales y públicos, por las organizaciones políticas y por la opinión general del país”. Se volvió a rescatar la idea de “la derogación de aquellas leyes volviendo al estado jurídico anterior a ellas, que es lo que en nuestro país se conoce con el nombre de Reintegración foral”. Sin embargo la reivindicación de la reintegración foral plena y de los derechos históricos dejaba abierta la posibilidad de articular una construcción autonómica sin renunciar a dichos derechos. Así se desprendía del texto introducido por una enmienda del Alcalde nacionalistas de Bermeo, señor Barrenechea: “...los

59. En opinión de ESTORNÉS (La construcción...cit, pp. 415-416) se fundamentaba en los principios de foralidad y federalismo: “... foralidad tradicional y federalismo moderno se daban la mano en lo tocante a la configuración interna del nuevo ente, así como en lo referente a su vinculación con una República a la que se suponía forzosamente federativa... Dentro, pues, de la línea reconstructiva de la foralidad, perseguida evidentemente por EI (Eusko Ikaskuntza), esta nueva modalidad de articulación con el Estado resucitaba, en la medida de lo factible, el viejo pacto con la Corona y la figura de los virreyes y corregidores en la persona del Presidente del Estado vasco”.

Para otros autores se producía en el anteproyecto una quiebra de lo foral en beneficio de una configuración de tipo federal. Así para MONREAL, citado por TAMAYO (La autonomía vasca contemporánea. Foralidad y Estatutismo (1975-1979), Oñati, 1994, pp. 120-121) “nos hallamos ante un diseño de nueva planta, inspirado orgánicamente en el modelo suizo, y políticamente en un planteamiento moderno de nacionalidad que recoge el espíritu del Manifiesto de San Andrés”. Para CLAVERO (Los Fueros de las provincias vascas ante la autonomía de la República Española: proyectos estatuyentes”, en La Sociedad de Estudios Vascos y el Estatuto de Estado vasco de 1936, Cuadernos de Sección. Derecho, 4, 1989, pp. 209-210) “El texto... se abstiene en verdad de cualquier invocación de foralismo como de federalismo, pero su inspiración es federal y su sustrato foral... representa ante todo este texto una oferta de participación de la nación vasca en el proceso constituyente español, con su planteamiento federal que ya sabe aplicarse desde este primer paso de determinación constitucional”.

60. Su artículo 1.1º decía: “Se declara que el País Vasco, integrado por las actuales provincias de Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, constituye una entidad natural y jurídica con personalidad política propia, y se le reconoce como tal el derecho a constituirse y regirse por sí mismo como Estado Autónomo dentro de la totalidad del Estado español, con el que vivirá articulado conforme a las normas de la Ley de relaciones, concertada en el presente Estatuto”.

Municipios Vascos declaran solemnemente que la aprobaciones de este Estatuto no supone renuncia a la reintegración foral plena, concretada en su anhelo a la derogación total y plena de las Leyes de 25 de octubre de 1839, de 16 de agosto de 1841 y todas cuantas, bien con anterioridad o posterioridad a estas fechas, hayan conculcado de alguna manera los derechos sagrados de este País ⁶¹.

Este Estatuto tuvo carácter marcadamente confesional, “es expresión del alma genuina de la raza con sus aspiraciones espirituales y materiales. Exige facultades en el orden material, pero con voluntad igualmente soberana, pide también libertad en el orden espiritual... De aquí que el Estatuto de Estella reserve para el Estado Vasco entre otras facultades, la de regular libremente sus relaciones con la Iglesia, mediante un Concordado que se negociará...”. Fue apoyado por los nacionalistas vascos y los partidos y grupos antirrepublicanos, como el carlismo y la derecha católica y tradicionalista; oponiéndose todas las fuerzas republicanas y de la izquierda⁶².

7. Los Proyectos de Estatuto del Estado Vasco-Navarro y del Estado Navarro.

La Diputación de Navarra, que, estaba dirigida por una gestora republicano-socialista designada por el Gobierno, nombró el 13 de mayo de 1931 una Comisión para el estudio de un Estatuto para Navarra⁶³. Dicha Comisión elaboró un Dictamen con un Proyecto de Estatuto general del Estado Vasco-Navarro, un Proyecto de Estatuto general del Estado Navarro y un Proyecto de Constitución política interior de Navarra, con una Exposición de Principios fundamentales y una Opinión razonada orientada hacia el Estatuto Vasco Navarro⁶⁴.

La ponencia se hizo eco de las “tendencias marcadísimas; la de los que sostienen que Navarra ha de ir unida a las restantes Provincias Vascongadas, formando un Estado común, aunque conservando cada una de ellas su propia personalidad, y la de los que estiman que Navarra debe formar un Estado por sí misma sin relación ninguna con las Vascongadas”⁶⁵. Para no prejuzgar la cuestión, la Ponencia presentó dos proyectos de Estatuto, el

61. Se ha de destacar la gran similitud terminológica de este texto con lo dispuesto en la Disposición Adicional del Estatuto Vasco y con la Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica de Reintegración y Mejoramiento del Régimen foral de Navarra, a las que se aludirá más adelante.

62. Para J.P. FUSI (El País...cit., p. 17) existía el “espíritu antiautonomista y antidemocrático de la derecha española. Una y otra apoyaron el primer Estatuto vasco, el de Estella, pero sólo en cuanto vieron que el País Vasco podía convertirse en un foco de oposición al régimen republicano. Cuando vieron que el PNV estaba dispuesto a iniciar una tibia aproximación a la República como vía hacia la autonomía vasca, la derecha abandonó enteramente toda idea estatutista. En el País Vasco, jugaría las cartas de la reintegración foral, del “navarrismo”, del antiseparatismo y aún del “alavesismo”; a nivel nacional, la carta del nacionalismo español, dentro de una idea tradicional, católica y unitaria de España y sus regiones. A corto plazo, y por lo que hace al caso vasco, la actitud de la derecha –en este caso del carlismo– sería decisiva para la defección de Navarra de 1932 y para el “parón” alavés de 1934. A plazo algo más largo, crearía una ideología nacional que condicionaría la actuación de la derecha posibilista –la CEDA– y acabaría por apelar a los sentimientos unitarios de parte del Ejército”.

Según S.G. PAYNE (Navarra y el nacionalismo vasco, Príncipe de Viana, 171, 1984, pp. 101-113): “La defensa de los derechos regionales y de los intereses católicos proporcionó la base para la alianza política del carlismo navarro y el nacionalismo vasco durante el primer año de la República. Ello permitió también a Navarra el participar en los dos primeros de los tres proyectos de autonomía vasca que se elaboraron en los años republicanos” (p. 106).– “Dos corrientes había en Navarra contrarias al Estatuto de Estella: la izquierda navarra y la derecha no carlista...La derecha no carlista era muy pequeña y heterogénea, compuesta de monárquicos alfonsinos, de católicos “independientes” y de ciertos apoyos anteriores del régimen de Primo de Rivera. La izquierda navarra se oponía al nacionalismo vasco y a la autonomía de Navarra en general, mientras que la derecha no carlista había iniciado una campaña a favor de un estatuto de autonomía navarra totalmente disociado de las Provincias vascas” (p. 106).

63. La Ponencia estuvo formada por D. Ruperto Cuadra, D. Francisco Rebota, D. José Cabezero, D. Ramón Bajo Ulibarri, D. Angel Lazcano, D. Salvador Goñi, D. Santiago Cunchillos, D., Ignacio Baleztena, D., Mariano Ansó, D. Miguel Gortari, D. Rafael Aizpún y D. Luis Oroz.

64. Recogidos todos los documentos en ARBELOA, V.M.: Navarra...cit., pp. 143-180.

65. Las divergencias sobre si Navarra iba a formar parte de una región autónoma con las provincias vascongadas o iba a ser una región diferenciada de aquéllas se expresaron favorablemente a la primera opción en la Asamblea de representantes municipales de Pamplona de 10 de agosto de 1931 en la que votaron a favor del Estatuto de Estella el 89,5 % de los representantes de los Ayuntamientos presentes que representaban casi el 89 % de la población.

Vasco-Navarro y el Estatuto Navarro, dando su opinión favorable en el sentido de que “debe aceptarse como más conveniente el Estatuto Vasco-Navarro”⁶⁶.

El Proyecto de Estatuto Vasco-Navarro que elaboró la Ponencia, se inspiró substancialmente en el anteproyecto redactado por la Sociedad de Estudios Vascos. Introdujeron algunas reformas para “destacar la personalidad que dentro del Estado Vasco-Navarro tienen las Provincias o Estados particulares que lo integran y garantizar su respectiva independencia dentro del principio de unidad del Estado Vasco Navarro al que se le reconocen como únicas facultades, la representación ante el Estado Central, las cuestiones interprovinciales, la organización judicial y las demás funciones que las provincias de común acuerdo y por conveniencia general estimen oportuno encomendarle. “Se declaró “la soberanía de cada una de las cuatro provincias componentes... y el principio de pacto como base del nacimiento de este nuevo Estado”. A juicio de la Ponencia “no es fácil haya quien pueda sostener con motivo fundado que la personalidad de Navarra desaparezca o se aminore, ni que sus intereses se confundan”. Por una disposición final se garantiza que “Navarra ni las Vascongadas quedarán en peor situación autonómica que posee en la actualidad”.

En el Proyecto de Estatuto General del Estado Navarro siguieron las orientaciones del proyecto anterior, con “una declaración por si Navarra optase por el Estatuto Navarro... derecho que se le debe reconocer por el Estado Español para unirse con las Provincias Vascas cuando esto convenga...”. Para ello la declaración final dispuso: “Se reconoce expresamente el derecho de Navarra a unirse con las demás Provincias Vascas en la forma y tiempo que una y otras estimen oportuno, bien sea para constituir mancomunidades relativas a determinados servicios o para crear el Estado Vasco-Navarro”. Se trataba de reconocer el derecho a formar parte del Estado Vasco, pero sin necesidad de que cuando llegase el momento de la decisión hubiera que contar con el Estado Central .

La Constitución interior de Navarra tendría como órganos propios las Cortes con poder legislativo, y la Diputación con poder ejecutivo. Aquéllas serían elegidas por sufragio popular directo, con representación proporcional, sistema de lista y coeficiente electoral. Efectuarían el nombramiento del Presidente quien a su vez lo haría de seis diputados titulares de los departamentos de Interior, Hacienda, Obras públicas, Instrucción Pública, Agricultura y Montes, y Economía y Trabajo. El Poder Judicial estaría basado en las normas generales del País.

8. La Constitución de 1931 y los Estatutos.

La Constitución de la Segunda República declaró en su artículo 1.2º que los “poderes de todos sus órganos emanan del pueblo” español como único titular de la

66. Lo apoyó en que “ Navarra... no pierde un ápice de sus facultades y personalidad y pacta como soberana la creación del Estado Vasco Navarro y el reconocimiento de ese Estado, como Estado miembro de la República Federal Española, y lo pacta en uso de su perfectísimo derecho, por entender que el País Vasco constituye una entidad natural con personalidad propia, y porque tal es el designio de su voluntad soberana.— No hay desmembración de soberanía ni renunciamiento de derechos a favor del Estado Vasco-Navarro y se produce, en cambio, la inmensa ventaja de la fuerza que da la unión íntima de esas cuatro regiones, o mejor pudiera decirse ex-Estados, que aparte de comunidad de lengua y raza, han mantenido vínculos estrechos de todo orden, y perdieron su libertad y soberanía al promulgarse aquella Ley de 25 de octubre de 1839, que al decir que se confirmaban los Fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra los abolió injustamente“. “En resumen, Navarra, sin perder ninguna de las preeminencias que su situación como Estado federado la reportaría, adquiere la inmensa y inapreciable ventaja de hacer valer sus derechos por intermedio de un Estado Federado que representa una población y un territorio importantísimo, aumentando con ello las probabilidades de consideración y buen trato de que ha de ser objeto dentro de una federación de pueblos ibéricos “.

Adujeron la existencia del País Vasco como “entidad natural” que, configurado como Estado Vasco-Navarro, tendría ventajas de orden político por extensión territorial y población, así como de reclamación frente a los contrafueros; de orden económico por la mancomunidad de servicios, incluyendo la Universidad, así como por la especialidad y complementariedad de las distintas economías de las regiones que lo integran.

soberanía, que actuaría representado por las Cortes constituyentes o por las Cortes ordinarias⁶⁷.

Contempló la autonomía regional en un Estado “integral” (Art. 1.3), que “estará integrado por municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía” (Art. 8). No concretó las regiones autónomas sino sólo un procedimiento para acceder a la autonomía regional con la aprobación de un Estatuto por las Cortes (Arts. 11 y 12). No se configuró un Estado necesariamente regionalizado, sino que se reconoció a las provincias la iniciativa para organizarse como regiones uni o pluriprovinciales, así como para “renunciar a su régimen y volver al de provincia directamente vinculada al poder central” (Art. 22)⁶⁸.

El Estado integral regionalizado de la Constitución era incompatible con un Estatuto que reconocía la soberanía y los derechos históricos del Pueblo Vasco, en un modelo estatal confederal⁶⁹. Hubo de elaborarse por las Gestoras de las Diputaciones un nuevo proyecto de Estatuto Vasco-Navarro, que será conocido como “El Estatuto de las Gestoras”, aprobado en Vitoria el 21 de marzo de 1932.

En el mismo desaparecieron las referencia al “Estado Vasco”: “Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, en cuanto provincias limítrofes con características étnicas, históricas, culturales y económicas comunes, acuerdan constituirse, dentro del Estado español, en núcleo político administrativo autónomo, que se denomina, en castellano, “País Vasco-Navarro”, y “Euskalerría” o Euskadi”, en lengua vasca, y se regirá por las normas jurídicas del presente Estatuto.” (Art. 1). En el art. 5º se declaró que “los poderes de todas clases se ejercitan en virtud del presente Estatuto de acuerdo con la Constitución de la República”. A su vez se regirán internamente de modo autónomo, estableciendo libremente su organización y régimen privativo, ejerciendo las facultades autonómicas que disfrutaban y las que les fuesen ampliadas por el Estatuto. (art. 2). Se reconoció la autonomía municipal en el gobierno y dirección de sus intereses peculiares y en la administración de sus recursos, que “no podrá nunca ser menor que la que las leyes generales reconozcan a los demás Ayuntamientos de la República” (art. 4).

Los poderes del País Vasco-Navarro serían el Parlamento General, el Consejo Permanente y la Judicatura Vasco-Navarra. El Parlamento General estaría integrado por representantes elegidos por un sistema mixto. La mitad por todo el electorado del País Vasco-Navarro como circunscripción única; la otra mitad por representantes elegidos en cada uno de los territorios en el mismo número, con independencia de su población. El presidente sería rotatoria entre las cuatro provincias. El Consejo Permanente sería el órgano ejecutivo, del que formaban parte el Presidente elegido por el Parlamento y los ocho consejeros que designase de entre los parlamentarios propuestos por los territorios. Se contempló la creación de Consejos Técnicos “para colaborar, proponer e informar en las diversas materias económicas de la Administración y en la ejecución de las leyes sociales... cuyo número, organización, funcionamiento autónomo y residencia se determinarán por una Ley especial”.

67. GUZMÁN, E. de: España entre las dictaduras y la democracia, Madrid, 1967, pp. 295-339. PÉREZ SERRANO, N.: La Constitución Española (9-12-1931), Madrid, 1932.

68. Para JIMÉNEZ DE ASÚA “después del férreo, del inútil Estado unitario español, queremos establecer un gran Estado integral en el que son compatibles, junto a la gran España, las regiones y haciendo posible en ese sistema integral que cada una de las regiones reciba la autonomía que merece por su grado de cultura y progreso. Unas querrán quedar unidas, otras tendrán su autodeterminación en mayor o menor grado... No aceptamos por tanto esos términos (unitarismo y federalismo) que están en franca y definitiva crisis”. Citado por J.M. CASTELLS, El Estatuto Vasco, San Sebastián, 1976, pp. 31-32.

69. TOMÁS Y VALIENTE E, F.: Soberanía y autonomía en las Constituciones de 1931 y 1978, en Autonomías y soberanía. Una consideración histórica, Madrid, 1996, pp. 113-131.

Respecto a la lengua declaraba que “el idioma originario de los vasco-navarros es el euskera que tendrá, como el castellano, carácter de lengua oficial” (Art. 13), y la garantía de la enseñanza bilingüe en las zonas euskaldunes, cuyo uso en la segunda enseñanza y en la Universidad se realizaría “en las condiciones prescritas por la Constitución de la República”.

La Comisión Gestora de la Diputación era favorable al proyecto a pesar de que los republicanos y los socialistas se oponían al mismo⁷⁰. También la Comunión Tradicionalista se posicionó en contra remitiendo “a la conciencia y decisión de cada uno de sus afiliados su individual actuación, en cuanto a la emisión del voto se refiere”⁷¹.

La asamblea de representantes municipales que se celebró en Pamplona el 19 de junio de 1932 no permitió su aprobación por no cumplir los requisitos constitucionales de ser propuesto por la mayoría de los ayuntamientos o los que constituyeran los dos tercios de la población y que lo aceptasen las dos terceras partes de los electores de la región⁷². Votaron a favor 109 ayuntamientos con 135.000 votos, en contra 123 ayuntamientos con 186.000 votos y se abstuvieron 35 ayuntamientos con 28.000 votos. Está comprobado que algunos representantes municipales votaron contra el mandato de sus Ayuntamientos⁷³.

Tal decisión supuso la exclusión de Navarra del proceso estatutario al amparo de la Constitución republicana manteniendo el autogobierno derivado de la Ley de 1841 con la pretensión, siempre presente, de alcanzar la “reintegración foral”. En tanto que las Provin-

70. En el informe de la Agrupación Socialista de 11 de mayo de 1932 se formuló como conclusión de todas sus discrepancias con el proyecto de Estatuto: “...coincide en ciertos aspectos y está en abierta contradicción en otros con las ideas, orientación y conveniencias socialistas... recomendamos el rechazo, basados en las razones siguientes. 1ª Que la aprobación del Estatuto no había de traer para el Socialismo ventaja alguna en Navarra y sí numerosos inconvenientes; 2ª Que, de momento, otros problemas de carácter más esencial y urgente para la clase trabajadora deben encauzar y ocupar nuestra propaganda, tal como la Reforma Agraria y demás leyes sociales, sin distraer nuestra atención, ni encauzar la de los obreros y campesinos de Navarra en debates, que a pesar de su apasionamiento, en lo fundamental no resuelven sus verdaderos problemas” (V.M. ARBELOA: Navarra...cit. p. 234)

71. En la declaración de Vitoria de mayo de 1932 recordó su posición favorable a la reintegración foral, su protesta contra el sentido laicista y centralista de la Constitución y su negativa a colaborar con las Gestoras, por lo que valora negativamente el proyecto de Estatuto: “Dicho proyecto, que, en el orden autonómico, significa una notoria regresión en el alcance y amplitud del Estatuto de Estella, tampoco recoge, en el orden espiritual, la fisonomía del país, sino, antes por el contrario, en su parte, dogmática y política, se acomoda al espíritu de la Constitución vigente, que, por su laicismo escandaloso y centralismo impenitente, tanto pugna con el sentir del pueblo vascongado”. Afirmó el “derecho imprescriptible, que el país... mantuvo invariable y plenamente, a la reintegración de nuestro inolvidable régimen foral, con derogación por consiguiente, de todas cuantas disposiciones, desde la inicial, que coincide con la primera Constitución liberal, hasta la última, que coincide con la vigente Constitución republicana, lesionan aquel régimen contra la voluntad expresa y constante del País y contra las más notorias exigencias de la Justicia”. Sostuvo “que el proyecto de las Gestoras no se aviene con el espíritu de nuestro régimen foral, sino, antes bien, en parte, lo olvida y contradice, entiende que no puede declarar su adhesión a un Estatuto que, en orden a las reivindicaciones vascongadas, puede significar un radical desplazamiento en las bases sobre que se fundan nuestros indiscutibles derechos”. Consideró que del Estatuto se pueden derivar algunas ventajas autonómicas en materia de enseñanza, respecto a lo cual expresa su simpatía “que pudiera trocarse en motivada censura, si en el regateo parlamentario quedaran frustradas esas esperanzas, únicas que pueden disculpar en parte, los graves errores que el Estatuto contiene”.

72. En opinión de J. P. FUSTI (El País... cit., pp. 173 y 174) “fue precisamente la posibilidad de que Navarra quedase difuminada en un régimen unitario, lo que llevó al carlismo y a otras fuerzas políticas navarras a jugar abiertamente en 1932 la carta del “navarrismo” —la afirmación de la personalidad diferenciada de Navarra, sentimiento fuertemente arraigado en la conciencia popular—, que llevaría a que... los Ayuntamientos navarros dijeran “no” al Estatuto vasco. Desde entonces, la integración de Navarra en el País Vasco sería una aspiración irrenunciable para el vasquismo e inadmisibles para el navarrismo”. “La defección de Navarra... fundamentada en el sentimiento navarrista de la mayoría de las fuerzas políticas navarros y desencadenada por la ruptura carlismo-PNV a raíz de iniciarse a fines de 1931 la aproximación del nacionalismo vasco hacia la República...” (p.174).

Según S.G. PAYNE (Navarra...cit., p. 107-108): “Cuatro factores parecen haber determinado este resultado, dos de ellos fundamentales y dos secundarios. Las razones fundamentales surgían de la debilidad del nacionalismo vasco en Navarra y del sentido de identidad e integridad de los navarros, que quedaría, al menos parcialmente, diluido en un sistema vasco. De carácter más secundado, aunque también de importancia, era la tendencia centralizadora españolista de la izquierda navarra y la creciente oposición carlista a continuar la colaboración con un movimiento vasco, inclinado al compromiso con el sistema republicano de izquierdas”.

73. CASTELLS, J.M.: El Estatuto...cit., pp. 60-78. JIMENO JURIO, J.M.: Navarra jamás dijo no al Estatuto Vasco, Tafalla, 1997, pp. 87-108.

cias Vascongadas continuaron la línea autonomista y estatutaria que plasmaron en el Estatuto de 1936.

V. EL PACTISMO COMO REFERENTE DEL SISTEMA.

1. Sus principios.

A partir de la Ley de 1841 se va a trabajar duramente en la configuración pactista de todo el régimen foral como garantía de su mantenimiento e inmodificabilidad. A la realidad normativa y de autogobierno se le quiere dotar de una fundamentación jurídica que la proteja frente a modificaciones y ataques desde el exterior, tanto por parte del Estado como de quienes, desde concepciones ideológicas centralistas y uniformistas, miran con recelo y como privilegio el régimen foral. Por ello los juristas navarros van a intentar reforzar el sistema, al mismo tiempo que se busca la adhesión social al mismo.

Para apoyar el pacto como elemento consustancial del régimen foral, se invocarán los precedentes históricos de la Monarquía navarra en el pacto entre el Rey y el Reino, con el juramento por el Rey de la observancia de los fueros, leyes, ordenanzas, usos, costumbres, franquezas, exenciones, privilegios y libertades de Navarra (Cap. I, tít. 1º del Fuero General). Una vez recibido, aquel los tres Estados a nombre del Reino, juran que defenderán al Rey, su persona, corona y tierra, y le ayudarán a defender y mantener fielmente los fueros y leyes a todo su leal poder (Cap. I, tít. 1º del Fuero General)⁷⁴.

También la propia ley de 1841, producto de un pacto entre el Gobierno y la Diputación, que trae causa de la Ley de 1839, que la tiene a su vez en el pacto que fue el Convenio de Vergara⁷⁵. En todo momento y ocasión se va a presentar el pacto y acuerdo como la base del régimen propio de autogobierno de Navarra y su forma de relación con el Estado⁷⁶. De

74. Según J.M. LACARRA (Estructura político-administrativa de Navarra antes de la Ley Paccionada, Revista Príncipe de Viana, 92.93, 1963, p. 231) una de las características de la historia institucional navarra es "la instintiva repugnancia de los navarros a verse gobernados por poderes extraños al país. Si tienen que aceptar soberanías extrañas, se esfuerzan en fijar y regular en lo posible, mediante un pacto o convenio, las atribuciones que el nuevo poder soberano ha de tener sobre los navarros".

Sobre la fórmula de juramento y la expresión de los compromisos recíprocos: F. IDOATE: Rincones de la Historia de Navarra, I, Pamplona, 1997, pp. 18-21.

En 1777 la Diputación de las Cortes se opuso a la pretensión del Fiscal del Consejo de Castilla de aplicar en Navarra el Código de las Siete Partidas aludiendo al juramento real de la Constitución navarra: "V.M. tiene pactado con el Reino de Navarra bajo solemne juramento...el guardar a sus naturales toda su Constitución...con la expresa calidad de que ni en otra forma deben tampoco obedecer a V.M.". Le recordaban la fórmula de juramento real de respetar el Derecho del Reino, cuya garantía era la nulidad de las actuaciones contrarias: "E quiero e nos plaze...que los dichos estados e pueblos de Navarra no sean tenidos de obedecer en aquéllo que era venido en contra de alguna manera, ante todo sea nulo e de ninguna eficacia y valor"

75. Para AIZPÚN SANTAFÉ (Naturaleza...cit., p. 12) "no puede haber duda de que la Ley del 39 tiene el mismo carácter jurídico que el convenio; y, como consecuencia, que es tan obligatorias como el convenio mismo, y con ese mismo carácter que quienes lo contrajeron le quisieron dar y le dieron hasta en el nombre. En una palabra: que la Ley de 1839 no podía ser más que una ley de confirmación o reconocimiento de los fueros; y si no podía ser más que eso, no era una Ley como las demás, dejada a la libre iniciativa, discusión y aprobación de las Cortes; por la sencillísima razón de que tenía el pie forzado de reflejar un compromiso contraído de antemano. En definitiva, que su contenido era un compromiso, un convenio".

76. La conciencia del pacto está tan arraigada, que con motivo del incidente que se planteó sobre el artículo 17 de la Ley de Presupuestos de 1893 ("El Gobierno usará inmediatamente la autorización que le otorga el art. 8 de la Ley de 11 de julio de 1877, para aplicar a la provincia de Navarra las contribuciones, renta y impuestos que actualmente rigen, y las que por la presente Ley se crean en las demás provincias del Reino"), conocido como "Gamazada", el diario "La lealtad navarra" (13 de mayo de 1893) dijo: "Nosotros tenemos establecido un pacto bilateral con el gobierno central que no puede romper el capricho de un Ministro, ni un Gobierno desaprensivo ni la nación entera; es un acto de potencia a potencia, de nación a nación. Fortuna que para hacer frente a tan atentatorios propósitos tenemos una Diputación cuya gloria consiste en llamarse foral, y no ha de faltarle la virilidad y entereza que ha menester para conservar esa rica herencia de nuestros padres que tenemos el deber de transmitir a las generaciones venidas. Y si el Gobierno actual ordenase algo que esté en pugna con nuestras peculiares leyes, no se conformará con la antigua fórmula de se obedece pero no se cumple sino que irá más adelante: ni se obedece ni se cumple".

tal modo que la situación especial es consecuencia de un punto de partida peculiar de soberanía política histórica y de los sucesivos pactos para acomodarla a los distintos escenarios políticos e institucionales.

La ley de 1841 es el basamento del “régimen foral liberal” que hará posible una realidad de autogobierno, basándose en que pertenecía a Navarra todo cuanto no afectara a la unidad constitucional y no estuviera limitado por los puntos de articulación establecidos en la citada ley. Si en algún momento el desarrollo del autogobierno suscitaba conflicto con el Gobierno había que evitar el debate y buscar el pacto. Se era consciente de los riesgos existentes, en el sentido de que los puntos de apoyo eran discutibles y difíciles de entender para quienes eran ajenos a la idea foral, cuando no radicalmente centralistas. Esta actitud potenciaba la búsqueda de soluciones por el diálogo, la negociación y las cesiones mutuas, aunque en muchos casos quedase acreditado que Navarra era la parte débil.

El pacto foral se producía, históricamente, entre el Reino, como comunidad representada por las Cortes, y el soberano, cuya autoridad sobre la Comunidad se reconoce en las fórmulas de juramento, que servirán para articular el ejercicio del poder propio del soberano respecto de “su” Reino. Con el cambio de modelo histórico, será la institución que representa a la comunidad, su Diputación, quien negocie los acuerdos con el Estado del que ella misma forma parte, reconociéndole como titular del poder y la soberanía. En razón de su historia la comunidad navarra, que forma parte del Estado, tiene reconocido un derecho al autogobierno y la posibilidad de negociar con aquél el modo de articular determinadas relaciones de poder que si en el “modelo foral liberal” fueron de poder administrativo, hoy, en el “modelo democrático de los derechos históricos”, es de poder político. Todo ello partiendo de una soberanía única que es la que corresponde al pueblo español (art. 1.2 CE), que forma la “Nación española” (Preámbulo), y con el límite de la unidad constitucional.

2. La práctica del pacto.

A) *Los convenios económicos*⁷⁷.

En esa situación la Diputación Foral será el símbolo del autogobierno, administradora y gestora de los recursos financieros derivadas de los convenios económicos, que son el instrumento más dinámico de todo este sistema, con un contenido claramente concertado entre las partes negociadoras. Los convenios se van a ir renovando en 1877, 1927, 1941, 1969, 1990 y 1998. En el de 15 de agosto de 1927, durante la dictadura de Primo de Rivera, se consolidó el sistema de convenios al reconocer de una forma indubitada la autonomía financiera, el pacto sobre el cupo y los criterios de armonización, así como la inalterabilidad unilateral. En los mismos términos se van a pronunciar todos los convenios posteriores. Los convenios van a ser el elemento más significativo del régimen foral, exponente del pacto en materia económico-financiera y tributaria. Así lo va a sancionar el artículo 45.4 LORAFNA al disponer: “Dada la naturaleza paccionada de los Convenios Económicos, una vez suscritos por el Gobierno de la Nación y la Diputación, serán sometidos al Parlamento Foral y a las Cortes Generales para su aprobación mediante ley ordinaria⁷⁸”.

77. J.I. DEL BURGO TAJADURA: Régimen fiscal de Navarra. Los convenios económicos, Pamplona, 1972. J.A. DEL BURGO AZPIROZ: La autonomía financiera de Navarra. El sistema del convenio económico, Pamplona, 1996.

78. Para GALLEGO ANABITARTE (Prólogo..., cit., p. 12) “los Conciertos Económicos jamás pueden ser contratos, como ha pretendido cierta doctrina foralista, porque su objeto (normas sobre impuestos, tributos, etc.) es una *res extra commercium*. Los Conciertos Económicos aprobados por Decreto no son más que Reglamentos aprobados por un procedimiento especial de elaboración”.

B) El Derecho civil.

Hay otro aspecto que va a tener también importancia en este proceso de consolidación del autogobierno y de reconocimiento del pacto, que va a ser la definición del régimen del Derecho Civil. De la idea liberal de unidad de códigos se va a pasar a los apéndices al Código Civil y, posteriormente, a las Compilaciones del Derecho Foral. Cuando el Derecho Civil de Navarra se va a plasmar en la Compilación o Fuero Nuevo, en el año 1973, también se va a hacer por un sistema en el que se busca el reconocimiento del carácter pactado y que, además, va a utilizar un procedimiento especialísimo para no desnaturalizar ni interferir los términos del acuerdo.

A lo largo del periodo se trató de que todo lo referente al fuero, no fuera objeto de debates que pudieran suponer una modificación de lo previamente pactado, porque implicaría romper el acuerdo por una de las partes desde una situación de poder superior. Esto se conseguía negociando, de modo que todo lo que hiciera referencia al régimen foral, que tuviera que recibir la forma de ley, como son los convenios económicos o como es, en este caso, la Compilación del Derecho Civil, se plasmara en una ley tramitada por un procedimiento que no diera lugar a que el legislador, vía enmiendas, pudiera introducir modificaciones en lo que había sido previa y definitivamente acordado. Se acudió a utilizar la ley de prerrogativa del Jefe de Estado para evitar que el texto elaborado por encargo de la Diputación y negociado con el Gobierno pudiese ser alterado por las Cortes⁷⁹.

C) Las carreteras y el tráfico.

Pero hubo una materia que suscitó un conflicto de gran hipersensibilidad foral. La Diputación entendía que la policía de carreteras y el control de vehículos eran competencias propias respecto a las cuales no había limitación derivada de la Ley de 1841⁸⁰. Ello era evidente desde el momento que en el Reino existieron instituciones de naturaleza policial (merinos, bailes, alcaldes, Corte y Consejo Real). Por acuerdo de 15 de febrero de 1873 la Diputación aprobó el reglamento de la Guardia Foral de Navarra, cuerpo cívico-militar, con competencias policiales, y a finales del siglo se estudió la creación de un Cuerpo de Guardería Rural. Asimismo en 1843, 1884 y 1921 se aprobaron las ordenanzas de policía y conservación de carreteras.

El establecimiento de disposiciones generales sobre circulación como el Reglamento de 1928 y el Código de 1929 dio lugar a acuerdos de la Diputación declarándolos aplicables en Navarra y facultando a su Dirección de Caminos para exigir las responsabilidades gubernativas por las infracciones de los mismos. A instancia de las cuatro Diputaciones forales el Gobierno de la República por Decreto de 2 de mayo de 1935 declaró que el Código de la circulación no les era de aplicación. Aunque fue derogado posteriormente, por otro Decreto de 9 de diciembre de 1935 se modificó su artículo 1 dejando a salvo las facultades propias de las Diputaciones forales y de la Generalidad. Durante tal época fue el personal vinculado a la Dirección de Caminos el que ejercía la vigilancia y regulación del tráfico y el transporte e imponía las sanciones.

Por acuerdo de 30 de octubre de 1928 la Diputación creó el cuerpo de Policía de Carreteras, “con objeto de atender a la policía de las carreteras, vigilar la circulación e inspeccionar los impuestos provinciales, especialmente el de patentes, dentro de las mismas”. Entre 1935 y 1951 la Policía de Carreteras formó un cuerpo con el de recaudadores de arbitrios, restableciéndose como cuerpo policial en 1951. En 1944 se elaboró un Reglamento

79. NAGORE Y ARNOZ, J.J.: Historia del Fuero Nuevo de Navarra, Pamplona, 1994.

80. IZU BELLOSO, M: Policía Foral de Navarra, Pamplona, 1992.

del cuerpo de Guardias forales que lo definía como “Cuerpo Armado”, que no progresó. Hasta 1959 el control de carreteras y tráfico fue ejercido por dicho Cuerpo de Policías de Carreteras, colaborando tanto la guardia Civil como la Policía Armada y de Tráfico en la denuncia de las infracciones, que eran sancionadas por la Dirección de Caminos de la Diputación, a la que se reconocía la plena competencia en la materia.

La Ley 47, de 30 de julio de 1959, atribuyó a los Gobernadores civiles y a la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil las competencias en materia de vigilancia y sanción de tráfico, aunque su disposición final, producto de una enmienda impulsada desde la Diputación, hizo salvedad de las competencias de las Diputaciones de Alava y Navarra: “Las disposiciones complementarias que, con relación a Alava y Navarra, desarrollen la presente Ley, se ajustarán a sus actuales y respectivas facultades en la materia”.

La citada disposición introducida en las Cortes no debió gustar al Ministerio de la Gobernación, dirigido por el Teniente General D. Camilo Alonso Vega, quien en la Orden de 5 de octubre de 1959 introdujo una disposición transitorias tercera para que se estudiaran “las circunstancias que han de tomarse en consideración al dictarse disposiciones complementarias que desarrollen la citada Ley para su aplicación en las provincias de Alava y Navarra en materia ajena a la vigencia incondicionalmente establecida por el artículo primero, número uno, de la misma, en orden a la vigilancia y disciplina del tráfico y sanción gubernativa de las infracciones que se cometan”.

Es claro que, frente a la salvedad de la disposición final, se pretendía imponer en Alava y Navarra dicho artículo 1.1. de la Ley, conforme al cual “la vigilancia y disciplina del tráfico, circulación y transporte por carreteras y demás vías públicas corresponden al Ministro de la Gobernación y en relación con los mismos, la sanción gubernativa de las infracciones que se cometan, a los gobernadores civiles”. Ello implicaba desarrollar la Ley en contra de las competencias de las Diputaciones y de su propia disposición final, atribuyéndolas al Ministro y a sus gobernadores civiles. La Diputación aprobó el 26 de noviembre de 1959 un proyecto de desarrollo de la Ley, conforme a su disposición final, para que se reconociese que “en materia de competencia de tráfico nacional, la Diputación de Navarra seguirá ejerciendo, como hasta el presente, las facultades, incluso sancionadoras, en orden a la vigilancia, circulación, policía y tráfico de las vías de su jurisdicción particular”.

El Ministro contestó a la Diputación el 25 de febrero de 1960 sosteniendo sus competencias y reconociéndole la ordenación y coordinación de los transportes, las concesiones a los usuarios de las carreteras y la reparación de los daños a las mismas, sin tomar siquiera en consideración la disposición final de la Ley, con un desprecio absoluto a la misma y a las Cortes Españolas. Para reforzar su postura de “orden y mando” se invocó el “patriotismo” de la Diputación en términos de orden militar: “Por tanto, confío plenamente en que su tantas veces acreditado patriotismo moverá a la Diputación Provincial (sic) de Navarra a adoptar una conducta de noble, franco y leal cumplimiento de lo prevenido en la Ley de 30 de julio de 1959, sobre competencia en materia de tráfico en el territorio nacional”.

Por acuerdo de 27 de febrero de 1960 la Diputación manifestó su discrepancia y solicitó audiencia para acreditar los fundamentos de sus competencias en la materia. Fue recibida por el Ministro el 25 de abril y tras oírla se acordó celebrar una reunión técnica para estudiar la cuestión. En la celebrada el 2 de junio hubo, aparentemente, acuerdo en que la vigilancia del tráfico fuera ejercida por la Policía de Carreteras de la Diputación, debiendo distinguirse entre las infracciones que se relacionaban con la seguridad y el orden públicos, que eran competencia del gobierno, y las restantes que lo eran de la Diputación. Además se acordó que cualquier renuncia por parte de Navarra a alguna facultad sancionadora fuera con carácter de convenio entre el Gobierno y la Diputación, lo que implicaba reconocer que si había renuncia era porque la titular de la competencia estaba dispuesta a hacerlo.

Ninguna intención tenía el Ministerio de cumplir ni de buscar fórmulas para plasmar lo tratado el 2 de junio, porque antes de que finalizara el mes remitió un proyecto de dispo-

sición que no recogía nada de lo hablado. En sesión extraordinaria de 28 de junio la Diputación manifestó sus sorpresa por lo que de ruptura del acuerdo suponía la iniciativa del Ministerio, rechazando el proyecto y remitiendo una exposición con su postura y fundamentos. De nada sirvió, porque la voluntad del Ministerio estaba por encima de la reserva de la competencia foral que había realizado la Ley. De tal modo que el Decreto 1.666/1.960 en su disposición final segunda volvió a los términos de la Orden de 5 de octubre de 1959 que, de acuerdo con el artículo 1.1. de la Ley y olvidando su disposición final, atribuían las competencias al Ministro y a sus Gobernadores civiles. Así lo acreditó el hecho de que en octubre del mismo año se establecieran los destacamentos de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil de Pamplona y Tafalla, formados por cuarenta números, que empezaron a actuar el mes siguiente. La nueva protesta de la Diputación ante el Ministro, el Subsecretario y el Jefe Central de Tráfico fue rechazada expresamente, así como la petición de suspensión de la medida.

Mientras, la Diputación había realizado gestiones ante el Consejo de Estado, a quien correspondía informar si el Decreto 1666/1960 se acomodaba o no a la disposición final primera de la Ley. En su dictamen de 27 de abril de 1961 declaró que para que así fuera “tiene que respetar las actuales y respectivas facultades de las Diputaciones forales de Alava y de Navarra en la materia”. Aludió el Consejo a que la Ley las había “expresamente ratificado y dejado a salvo”, y que si por razones de bien común se considera “imprescindible limitar las actuales y respectivas facultades de las provincias de Alava y Navarra en la materia...el proyecto de Decreto no constituye norma de rango adecuado a tales efectos y sería jurídicamente necesario que por Ley se determinara el ámbito a que tales facultades actuales habrían de quedar contraídas”.

Puesto en evidencia el Ministerio por parte del Consejo de Estado, tras un nuevo incumplimiento de los compromisos negociados, se utilizó el Decreto-Ley 17/61, de 24 de julio, para modificar la disposición final de la Ley de 1959 en el sentido de encomendar la vigilancia del tráfico a la Guardia Civil, de modo que los agentes de las Diputaciones actuarían subordinados a los mandos de aquélla y de conformidad con las normas de coordinación que dictaran los Gobernadores Civiles, a quienes correspondería la imposición de sanciones. Se reconoció a las Diputaciones competencias en materia de transporte y policía de carreteras conforme a los convenios y disposiciones, así como su presencia en las Comisiones Delegadas de Tráfico creadas por la Ley de 1959.

La Diputación acordó el sesión de 31 de julio elevar una exposición al Jefe del Estado y solicitarle audiencia. También manifestó su protesta por la decisión unilateral del Gobierno al dictar un Decreto-Ley que invalidó el reconocimiento de competencias que habían realizado anteriormente las Cortes en la Ley de 1959, deplorando las “desatenciones tenidas para con esta Corporación en el procedimiento”. En la exposición al Jefe del Estado, que se aprobó el 18 de agosto, se recogían los fundamentos de las facultades de Navarra en la materia, así como la lesión de los mismos y de la Ley de 1841, quejándose del procedimiento y actitud del Ministerio de la Gobernación, rogando al Jefe del Estado dejara “a salvo los principios de nuestro régimen privativo de Navarra”. Aunque dicha audiencia no se celebró, la Diputación se planteó proponer al Jefe del Estado no tanto la derogación del Decreto-Ley que, siendo el objetivo, se consideraba imposible obtener de quien lo había autorizado con su firma, cuanto el retomar el proceso negociador que diera lugar a una disposición respetuosa con las competencias históricas de Navarra.

Ajeno a todo ello el Ministro dictó la Orden de 12 de agosto de 1961 para desarrollar el Decreto-Ley, matizando algunos aspectos del mismo como el relativo a la subordinación a la Guardia Civil, insistiendo en la colaboración sobre las directrices del Gobernador Civil, dictadas con audiencia de la Diputación. Esta se negó a constituir en Navarra la Comisión Delegada de Tráfico.

La Diputación en sesión de 23 de marzo de 1962 conoció la posibilidad de iniciar un nuevo proceso de negociación, cuya comisión fue designada por acuerdo de 23 de junio. En la sesión de 31 de agosto se aprobó la propuesta de convenio sobre el desarrollo del Decre-

to-Ley de 24 de julio de 1961, que se aceptaba “en aras del patriotismo y de las buenas relaciones que siempre ha deseado tener con el Gobierno, la Diputación no tiene inconveniente en suspender de momento el ejercicio de sus derechos...siempre con la reserva, por su parte, de volver a recuperar el ejercicio de las facultades hoy transigidas, cuando las circunstancias así lo vinieren a exigir”. Se diferenciaba entre las infracciones de tráfico de competencia del Gobierno Civil y las de transporte y policía de carreteras propias de la Diputación. La coordinación entre los cuerpos se haría conjuntamente, transmitiéndose información y estadísticas. La jefatura de la Policía de Carreteras se encomendaría a un militar con grado mínimo de capitán, especializado en tráfico y nombrado libremente por la Diputación.

El convenio fue aprobado por las partes con algunas modificaciones de orden menor, como la concreción de los artículos del Código de la Circulación atribuibles a efectos sancionadores a cada Administración. Se previó la reorganización del Cuerpo de Policía de Carreteras, eliminando la referencia al Jefe del mismo. Se distribuyó el acompañamiento de convoyes y las pruebas deportivas.

Por Orden Ministerial de 20 de diciembre de 1962 se aprobó el convenio modificándolo al eliminar la referencia a la reorganización de la Policía de Carreteras y atribuyendo a la Guardia Civil las pruebas deportivas sin más precisiones.

Este debate pone de manifiesto el modo de actuar en defensa de las competencias forales. Desde su apoyo en la Ley de 1841, basándose en el derecho histórico, a pesar del silencio de aquélla sobre la materia concreta. El proceso negociador como medio para su defensa frente a la usurpación estatal, dejando a salvo la competencia aunque sea necesaria una flexibilidad para superar las dificultades. La huida del debate ante los Tribunales, tratando de superar el conflicto por la negociación, incluso con cesiones en el ejercicio siempre que se reconociera el derecho...y a esperar tiempos mejores.

D) Otras materias: Educación, urbanismo, etc.

Hubo algunos incidentes en la presencia de la Diputación en materias como educación, sanidad, etc., en colisión con el Estado, que fueron resolviéndose negociando la introducción de una disposición que hiciera la salvedad del régimen foral de Navarra. Así, por ejemplo, la disposición final 1ª.2 de la Ley General de Educación de 1970 confirmó el régimen foral en la materia referido a la Educación Preescolar y Educación General Básica que sustituyan a la Educación Primaria anterior, que se plasmará en el Decreto 3365/72, de 30 de noviembre. En el mismo sentido la disposición final 7ª de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976, promulgada por R.D. 1346/1976, de 9 de abril, que será aplicable en Navarra “sin perjuicio de lo que establece la Ley de 16 de agosto de 1841 sobre régimen de su Diputación foral y Provincial y de los Municipios navarros, así como de las demás disposiciones de su derecho peculiar, reconocidas por el R. D.-L. de 4 de noviembre de 1925”.

VI. NAVARRA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.

1. El reconocimiento de los derechos históricos de la comunidad política navarra por la Constitución.

La disposición adicional primera no es un mero adorno retórico del constituyente, “gesto histórico de comprensión hacia el Pueblo Vasco...muestra de respeto sagrado o cuasi religioso hacia los Derechos Históricos⁸¹. Se trata de un mandato normativo con el mismo

81. ALZAGA, O. Constitución española de 1978, Madrid, 1978, p. 984.

valor y vigencia que el resto de sus preceptos⁸². Dice: “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”⁸³.

El constituyente superó la tentación de establecer un modelo puramente abstracto. Eso han venido siendo las constituciones, proyectos de organización racional y perfecta que tratan de superar las situaciones anteriores. Pero no todas las realidades se encuentran en la propia Constitución, sino que muchas existen fuera de la misma, como los derechos históricos, la tradición monárquica que asigna los títulos de la Corona (Art. 56.2) o la legitimidad dinástica sobre la que se limita a ordenar la sucesión (Art. 57). Este es el caso del contenido de los derechos y libertades y de muchos conceptos indeterminados, cuyo valor y significación para definir cual sea su contenido esencial hay que buscarlos fuera, en el que tengan en la sociedad para hacerlos reconocibles en cada momento histórico⁸⁴.

Frente a lo histórico, que es consecuencia del pasado y de todos los elementos culturales, atavismos, etc., previos, está la labor racional que representa el establecer un modelo de organización política perfecta. Sin embargo, el constituyente de 1978, con sentido histórico, no sólo construyó este modelo, sino que también entendió que en España había realidades preconstitucionales a tener en cuenta, porque si no fuera así, no tendría sentido ampararlas y respetarlas. La disposición adicional añadió a la Constitución una realidad histórica preexistente, que era conocida como el régimen foral. Si lo porvenir se establece a partir de

82. Por todos: GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, 1981, p. 65.

83. El texto es el propuesto en una enmienda in voce formulada por los grupos parlamentarios de U.C.D., Socialistas del Congreso, Socialista de Catalunya, A. P., Minoría Catalana, Grupo Comunista y Grupo Mixto, frente a la enmienda in voce presentada por el Sr. ARZALLUZ en relación con la enmienda del Grupo Parlamentario Vasco núm. 657. La primera enmienda in voce proponía el siguiente texto: “La Constitución reconoce y garantiza los derechos históricos Forales de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, cuya concreción actual se fijará en el régimen autonómico de los territorios afectados, de acuerdo con las instituciones representativas de los mismos.- A estos efectos, el Estado podrá transferir o delegar materias de su competencia”.

Sobre los Derechos Históricos en la Constitución de 1978: CLAVERO, B.: *Derecho histórico (vasco) y Derecho constitucional (español)*, ibídem, pp. 261-286; *Historia jurídica y código político: los Derechos forales y la Constitución*, A.H.D.E., L., pp. 131-154. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *Los derechos históricos de los territorios forales. Bases constitucionales y estatutarias de la Administración foral vasca*, Madrid, 1985; *Los derechos históricos de Navarra, en Diez años del Mejoramiento del Fuero (1982-1992). El Estado de las Autonomías y Navarra*, Pamplona, 1992, pp. 17-31. GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Comentarios a la D.A. 1ª LORAFNA*, en SANTAMARÍA PASTOR: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, Madrid, 1992, pp. 765.767. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M.: *La titularidad de los derechos históricos vascos*, REP, 58, 1987, pp. 191-213; *Concepto y función de los derechos históricos (Disposición Adicional 1ª de la Constitución)*, RCG, 15, 1988, pp. 727 y ss.; *Idea de los derechos históricos*, Madrid, 1991; *Estructura y función de los Derechos Históricos: un problema y siete cuestiones*, en *Foralismo, Derechos Históricos y Democracia*, Bilbao, 1998, pp. 321-336. *Derechos Históricos y Constitución*, Madrid 1998. LARRAZÁBAL BASAÑEZ, S.: *Contribución a una teoría de los Derechos Históricos Vascos*, Oñati, 1997. LOJENDIO IRURRE, I.M.: *La Disposición adicional primera de la Constitución española*, Oñati, 1988. *Comentarios a la D.A. 1ª de la Constitución*, en *Comentarios a las Leyes Políticas*, dirigidos por O. Alzaga, XII, Madrid, pp. 421-482. LUCAS VERDÚ, P.: *Una contribución capital para “aprehender” el significado de la Disposición Adicional Primera de la Constitución*, REP, 75, 1992, pp. 215-231; *Historicismo y positivismo ante la conceptualización de los derechos históricos vascos*, en *Jornadas de estudio sobre la actualización de los derechos históricos vascos*, 1985, pp. 255-286. MONREAL ZÍA, G.: *Entidad y problemas de la cuestión de los derechos históricos vascos*, en *Jornadas de estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*, 1985, pp. 49-82. *De los fueros y La autonomía postforal a la cláusula de reserva de los derechos históricos*, ibídem, pp. 191-208. MACHADO MUÑOZ, S.: *La disposición Adicional Primera de la Constitución*, en *Derecho Público Foral de Navarra. El Mejoramiento del Fuero*, Madrid, 1992, pp. 223-244. RAZQUIN LIZARRAGA, J.A.: *Fundamentos jurídicos del Mejoramiento del Fuero. Derechos Históricos y Régimen Foral de Navarra*, Pamplona, 1989; *La doctrina constitucional sobre los derechos históricos de los territorios forales: De la negación al reconocimiento*, RAP, 124, 1991, pp. 263-297.

84. Incluso la garantía institucional de determinados derechos “no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tienen la conciencia social en cada tiempo y lugar” (S.T.C. 32/1981, de 28 de julio).

P. LUCAS VERDÚ: *Penetración de la historicidad en el derecho constitucional español*. El art. 149.1.8º y la Disposición Adicional Primera de la Constitución, en *Primer Congreso de Derecho Vasco: La actualización del Derecho civil*, Oñati, 1983, pp. 47-48) invoca la penetración de datos preconstitucionales y de contenidos iusnaturalistas en el art. 29 de la Constitución de 1869, así como en el Título Preliminar y arts. 8 y 31 del Proyecto de Constitución Federal de 1873.

la Constitución, estamos ante unos derechos que hunden sus raíces en la Historia y se le adicionan para que los ampare y respete⁸⁵.

Hay en la disposición una búsqueda de equilibrio en un viejo debate político que el constituyente reconoció existente en España. Asumió que hay territorios dentro del Estado, dotados de identidad propia y diferenciada, con un cierto nivel de autogobierno, que no han tenido históricamente un adecuado emplazamiento, al menos tras la crisis producida por el sistema liberal. A través de esta fórmula buscó un punto de encuentro de las aspiraciones de autogobierno de estos territorios en la nueva organización territorial del Estado.

Uno de los territorios forales tenía que ser Navarra, aunque sólo fuera porque de los territorios forales históricos era el que, sin solución de continuidad, llegaba al momento constitucional como una comunidad política con una clara identidad y con un autogobierno de origen histórico. Y digo sin solución de continuidad porque Alava había mantenido el régimen de concierto económico y poco más. Guipúzcoa y Vizcaya, declaradas provincias traidoras, no lo habían mantenido. Cataluña y Aragón, con los decretos de Nueva Planta habían perdido su autogobierno a principios del siglo XVIII. Mientras Navarra mantuvo y adecuó a los cambios históricos un sistema de autogobierno que, en su última etapa, era el régimen foral liberal.

Estamos ante un nuevo punto de partida, al que se refieren la Constitución y el Amejoramiento del Fuero, cual es el reconocimiento de los derechos históricos del territorio foral que es Navarra. Si entendemos que el significado de tales derechos es, esencialmente, el reconocimiento de la identidad colectiva de Navarra como comunidad política diferenciada con derecho al autogobierno, serán la causa de su alcance y modo de ejercerlos. La forma histórica de autogobierno con que se encuentra la Constitución, es elevada en su causa y contenido con el reconocimiento de los derechos históricos.

Navarra es uno de los territorios con derechos históricos como reconoce la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) de 16 de agosto de 1982, cuyo artículo 2 dispone: “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”.

Si el régimen foral liberal fue la plasmación del derecho a la identidad y al autogobierno en un momento histórico, no cabe identificarlo con el nuevo referente constitucional. Se trata de un nuevo paradigma que va a producir un cambio sustancial en el desarrollo del autogobierno. Con independencia de que el régimen foral liberal forme parte de aquellos, como su materialización en un periodo histórico y con un sistema político concretos, existe un espacio de autogobierno entre los derechos históricos y tal régimen foral. Así lo confirma el art. 2.2: “Lo dispuesto en el apartado anterior no afectará a las instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional”. Por tanto, nuevamente nos encontramos el mismo referente que en la ley de 1839, la unidad constitucional como límite de los derechos históricos, como lo fue del régimen foral.

85. M. GARCÍA PELAYO (El proyecto constitucional y los derechos históricos, El País, 24-9-1978, pp. 12-13. Obras Completas, III, Madrid, 1991, pp. 3171-3177) afirma: “...la finalidad del Estatuto que se elabore parece ser no, como en los demás casos, la de concretar las posibilidades autonómicas previstas por la Constitución, sino la de incorporar los derechos históricos al ordenamiento jurídico”.

El Tribunal Constitucional en la sentencia 76/1988, de 26 de abril dijo: “La Constitución no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ella, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones “ históricas “ anteriores “ (FJ. 3º).

La unidad constitucional se garantiza por los principios, las instituciones, facultades y competencias del Estado “inherentes”, esto es, unidas e inseparables por su propia naturaleza. Pero una cosa son los derechos originarios e históricos, que implican el máximo autogobierno, sólo limitados por la unidad constitucional, y otra distinta el sistema foral derivado de la ley de 1841. De este modo el “régimen foral liberal” y el autogobierno alcanzado a su amparo no cierra las posibilidades contenidas en los derechos originarios e históricos, porque lo que se pretende es articularlos en el momento concreto de la unidad constitucional que representa la Constitución de 1978, superando muchos de los supuestos límites derivados de la Constitución de 1837 y de la Ley de 1841, considerada esta como el medio de articular aquella unidad, en la medida en que la Constitución vigente modifica el modelo de organización centralista del Estado.

La Disposición Adicional Primera de la Constitución refiere los derechos históricos a los “territorios forales” que aparecen como titulares de los mismos. El artículo 2.1 LORAFNA, sin embargo, los atribuye a la “Comunidad Foral de Navarra”. La primera esta referida a los conocidos como tales o “provincias exentas” que, con mayor o menor nivel de autogobierno, llegan a la Constitución con un reconocimiento histórico de su foralidad: Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya⁸⁶. En su referencia a Navarra como uno de dichos territorios, la LORAFNA hace titular de los derechos históricos a la comunidad política que es la “nacionalidad” navarra, asentada en un territorio foral, hoy constituida en “Comunidad Foral”. Pero la titularidad real de los derechos históricos no está en el territorio, ni en la organización, sino en la comunidad política formada por los ciudadanos, integrados por vínculos espirituales, culturales, sociales, políticos y económicos, con conciencia de su identidad colectiva y un proyecto de vida en común que van estableciendo democráticamente. Ni la identidad de la comunidad política, ni el alcance de su autogobierno, ni sus derechos históricos están por encima o al margen de la voluntad democrática del pueblo que es su titular.

2. El derecho de autodeterminación de la comunidad política navarra.

La Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución regula la posibilidad de que Navarra se incorpore al régimen autonómico vasco con un procedimiento distinto del previsto por el art. 143 de la Constitución, en el caso de ejercicio del derecho a la autonomía por “provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes”. “La iniciativa corresponde al Órgano Foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que lo componen. Para la validez de dicha iniciativa será preciso, además, que la decisión del Órgano Foral competente sea ratificada por referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos”. “Si la iniciativas no prosperase, solamente se podrá reproducir la misma en distinto período de mandato del Órgano Foral competente, y en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo mínimo que establece el art. 143 “(cinco años)⁸⁷.

Conforme a la Disposición Adicional Segunda de la LORAFNA “el Parlamento será el órgano foral competente para: a) Ejercer la iniciativa a que se refiere la Disposición Tran-

86. Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en la sentencia 76/1988, de 26 de abril: “Comienza la Disposición proclamando que “la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales “. Viene pues a referirse a aquellos territorios integrantes de la Monarquía Española que, pese a la unificación de Derecho público y de las instituciones políticas y administrativas del resto de los reinos y regiones de España, culminado en los Decretos de Nueva Planta de 1707,1711,1715 y 1716, mantuvieron sus propios fueros (entendidos tanto en el sentido de peculiar forma de organización de sus poderes públicos como del régimen jurídico propio en otras materias) durante el siglo XVIII y gran parte del XIX, llegando incluso hasta nuestros días manifestaciones de esa peculiaridad foral. Tal fue el caso de cada una de las Provincias Vascongadas y de Navarra “ (F.J. 2º).

87. M. HERRERO DE MIÑÓN (Memorias de estío, Madrid, 1993, pp. 159-160): “Ya entonces creía que los derechos de Navarra eran infungibles y sospechaba, como después he comprobado, que los fervores anexionistas eran más cosa de Garaikoetxea que de quienes, como Ajuriaguerra, tenían experiencia del la escasa pasión nacio-

sitoria Cuarta de la Constitución. b) Ejercer, en su caso, la iniciativa para la separación de Navarra de la Comunidad Autónoma a la que se hubiese incorporado ⁸⁸.

Dicha Disposición regula para Navarra la posibilidad de autodeterminarse. Evidentemente, no en un sentido de autodeterminación para formar una unidad estatal diferenciada. Autodeterminación, en sí misma, no significa necesariamente segregación para formar un Estado. Autodeterminación quiere decir tomar una decisión democrática en algo que afecte, como el que una colectividad organice su modelo de convivencia de una o de otra forma, o que se defina sobre el modo de autogobernarse o de plasmar su identidad en sus instituciones.

El reconocimiento del derecho de autodeterminación interna lo es a disponer democráticamente del sistema institucional, como reflejo de la identidad y del autogobierno permanentemente abierto. El ejercicio del derecho queda en la libertad democrática del pueblo navarro, que es el único titular del derecho a su autodeterminación.

El regulado por la Disposición Transitoria Cuarta es el único supuesto de autodeterminación territorial⁸⁹. En el debate constitucional fueron rechazadas las enmiendas para que se reconociese en la Constitución el derecho a la autodeterminación en sentido de posibilidad de segregación⁹⁰. Sin embargo la citada disposición contempla que Navarra pueda autodeterminarse sobre el modelo de organización territorial que quiera darse, como comunidad diferenciada o formando parte de la Comunidad Autónoma Vasca como un territorio histórico de la misma. Con las consecuencias de orden institucional y competencial inherentes, por cuanto son distintas realidades las Comunidades y las Diputaciones, aun las forales⁹¹.

nalistas de los navarros y de los problemas que al propio P.N.V. presentaría un electorado como el de la Ribera. Pero también pensé que la inclusión de una Navarra fuertemente autónoma en un conjunto vasco-navarro no potenciaba, antes al contrario, la estatalidad de éste. Lo que ahora es inviable e indeseable dada la estructura de Euskadi era entonces más que posible: cumplir las previsiones que el propio Gobierno había hecho, satisfacer al nacionalismo vasco y no precisamente gratis, y fortalecer la autonomía foral de los territorios históricos. Nacionalismo moderado, foralismo, centrismo navarro, hubieran salido ganando frente a los planteamientos socialistas, que entonces coincidían con los abertzales “.

88. El art. 2.2. del Estatuto Vasco describe el territorio de la Comunidad Autónoma Vasca “integrado por los Territorios Históricos que coinciden con las provincias, en sus actuales límites, de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como la de Navarra, en el supuesto de que esta última decida su incorporación de acuerdo con el procedimiento establecido en la Disposición Transitoria 4ª de la Constitución “.

RAZQUÍN LIZARRAGA, J.A.: Fundamentos...cit., pp. 195-208. URRETAVIZKAYA ANERGA, I.: La Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución: Antecedentes, contenido material y vigencia. El término incorporación: problemas de aplicación, RVAP, 34, 1992, pp. 163-211.

J. TOMÁS VILLARROYA (Proceso autonómico y observancia de la Constitución, REDC, 15, 1985, pp. 60-61) en su análisis del proceso iniciado por Navarra para convertirse en Comunidad Autónoma, al que consideran “dudosamente regular”, dice: “la disposición transitoria cuarta de la Constitución, referida a Navarra, contiene una serie de anomalías que sólo pueden explicarse en función de los temas y controversias políticas que cubren. La disposición no prevé un procedimiento para el supuesto de que Navarra quisiera convertirse en Comunidad Autónoma como provincia con entidad regional histórica –que seguramente tiene tanta como cualquier otra– sino sólo el procedimiento a seguir para su incorporación al País Vasco, en el supuesto de que así lo desea. Se en tal caso, la iniciativa se simplifica considerablemente, tanto en relación a la vía del artículo 143 como a la del 151.– No se exige la intervención de los Ayuntamientos navarros, sino que es suficiente la iniciativa del Órgano Foral competente. La determinación de tal órgano no se concreta en el texto constitucional, tal concreción se ha operado a claves del Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, que señala que aquél será el Parlamento Foral de Navarra. El referéndum de incorporación debe ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos: se está, pues, lejos de la mayoría absoluta que se fija en el referéndum de iniciativa del artículo 151. El párrafo segundo de la Disposición –quizá violentando su condición de transitoria– parece dejar abierta una posibilidad para volver indefinidamente sobre la integración de Navarra al País Vasco. Por último, si Navarra quisiera constituirse ella sola en Comunidad Autónoma queda un vacío, ya señalado, que debiera haberse cubierto reconociéndole la posibilidad de escoger entre las vías del artículo 143 o del 151. Todas estas circunstancias son anómalas; pero a la postre, están consignadas en la Constitución “.

89. Aunque se admite una variante en la aprobación de los Estatutos de Autonomía (Art. 151.2.4°).

90. ALLI ARANGUREN, J.C.: Estado y sociedad, Pamplona, 1997, pp. 35-54.

91. La Constitución dio una solución democrática a un problema político. Quienes creen en la democracia no funcionan con dogmas, axiomas o simples prejuicios que se imponen a la voluntad popular. ¿Cuáles son esos dogmas o axiomas? Para unos, se concreta en el ahistórico eslogan “Nafarroa Euskadi da”. Para otros, en el tautológico

Esto es lo que reconoce la Disposición Transitoria Cuarta con un gran sentido democrático. Contra la opinión de quienes no querían que se contemplase la posibilidad de que el pueblo navarro pudiese decidir, la Constitución dio solución a un problema sociopolítico existente en una parte del Estado en base al principio democrático. El futuro institucional de Navarra será el que las instituciones y el pueblo navarro decidan por medio de una votación de su Parlamento y la celebración de un referéndum, asegurando así que nadie más que el pueblo navarro es el dueño de su identidad, destino, autogobierno y derechos históricos⁹².

No es un proceso cerrado. La Constitución contempla que cada cinco años se pueda realizar una consulta de esta naturaleza. Se ha sostenido que, por tratarse de una disposición transitoria, su misma naturaleza es pasajera, temporal, caduca, de modo que por ser transitoria ya ha transido. Como una vez en el Parlamento Foral, previo al Parlamento constituido conforme al Amejoramiento, un parlamentario planteó iniciar el proceso y su propuesta fue rechazada ya se ha agotado la posibilidad de volver a hacerlo⁹³. No podemos compartir tales argumentos por cuanto tal interpretación atenta a la libertad democrática de los ciudadanos navarros y a la propia literalidad del mandato constitucional. Porque ¿qué sentido tiene que la Constitución contemple la posibilidad de repetirlo cada cinco años? Se trata de una disposición transitoria que regula un proceso que se puede realizar con intervalos de cinco años. Si se puede repetir el proceso, sólo con el límite de hacerlo en intervalos de cinco años, no es una transitoria caducada porque una vez se haya iniciado o terminado. Habrá decaído en ese procedimiento y momento concretos, pero no en el que pueda iniciarse y repetirse transcurridos los cinco años.

La Constitución, la LORAFNA y el Estatuto Vasco regulan la “incorporación”, esto es, la agregación o unión de Navarra a la Comunidad Autónoma Vasca, para formar parte de la misma. Sólo si se ha producido dicha unión cabe la prevista “separación de Navarra de la Comunidad Autónoma a la que se hubiese incorporado” (D. A. 2ª LORAFNA). A partir de ella, se convertiría en “territorio histórico” de dicha Comunidad dentro del régimen que les corresponde conforme a su Estatuto y a la Ley específica. Sin embargo no debe olvidarse

co eslogan “Navarra es Navarra”. Cuando se parte de actitudes dogmáticas preconcebidas, a ninguno de los extremos les gusta la fórmula constitucional, porque consagra que no hay ni dogmas, ni axiomas, ni otro principio que el de la libre voluntad colectiva expresada democráticamente. Para el precepto constitucional la realidad institucional de un momento histórico no tiene un valor superior a la voluntad popular, porque aquélla es contingente y al servicio de la comunidad política, de modo que esta pueda transformarla democráticamente. Otro planteamiento implica que las formas y los medios que se da una colectividad se superponen a esta, adquiriendo una entidad propia que instrumentaliza la libertad personal y colectiva, lo que constituye una concepción totalitaria.

Para K. LARUMBE (Reflexiones sobre las Instituciones navarras, en *Euskal Herria, Historia y Sociedad*, I, San Sebastián, 1985, p. 590), el art. 2 del R.D.-L 11978, de 4 de enero, que regulaba las condiciones del referéndum en el régimen preautonómico, “separa definitivamente a Navarra del País Vasco”

De la misma opinión participa DEL BURGO (Introducción...cit., 105) cuando afirma que “estos Reales Decretos-Leyes (1 y 2/1978, de 4 de enero) impidieron en la práctica, que Navarra formara parte en la fase preautonómica del Consejo General Vasco”.

92. Esto sigue sin ser conocido por muchos navarros que atribuyen la posibilidad de la pérdida de identidad institucional de Navarra como comunidad diferenciada a la voluntad de una persona, de un grupo de personas o de un partido político, cuando realmente hay un camino trazado por la propia Constitución, que es la decisión del Parlamento de Navarra de consultar al pueblo navarro para que decida en referéndum.

Afirma URRETAVIZKAYA (La Disposición...cit, p. 211): “no se debe pensar que la mencionada Disposición es “papel mojado”: es decir, una pura concesión formal que no tiene validez para ser aplicada. En la medida en que la Disposición Transitoria Cuarta tiene vigencia podemos llevarla a efecto, pero para que dé los resultados que la misma establece son necesarias, no sólo voluntad política que articule un proceso jurídico vasco-navarro coherente y acorde con la Constitución, sino también –y sobre todo– una conciencia de todos los ciudadanos vascos y navarros de constituir un sólo pueblo en un territorio común que sea gobernado por Instituciones representativas de los cuatro territorios”.

93. MEDRANO BLASCO, L.F. (coordinador): *Estudios sobre la extinción de la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución Española*, Pamplona, 1988.

El Tribunal Constitucional en la sentencia 94 /1985, de 29 de julio, criticó que el proceso de integración esté regulado en una Disposición Transitoria, cuando debiera tratarse de una Disposición Adicional “que, en principio y a diferencia de aquélla, tiene vocación de vigencia indefinida” (F.J. 2º). Dice también que “ese proyecto de unión política de los cuatro territorios históricos que es constitucional y estatutariamente legítimo, por cuanto la Norma Fundamental prevé la posible incorporación de Navarra en la Disposición Transitoria Cuarta, y así se recoge en el artículo 2.2 del Estatuto Vasco no puede plasmarse, sin embargo, en el momento presente en un emblema identificador como tal de la Comunidad Autónoma Vasca” (F.J. 10º).

que, conforme a la D.A. 1ª CE, son los “territorios forales” o “históricos” los titulares de los Derechos Históricos, fuentes de competencias distintas de las correspondientes a las Comunidades Autónomas⁹⁴. Pero que tras el Estatuto y la creación de la Comunidad Autónoma Vasca, ésta se ha convertido en titular de determinados derechos históricos por una novación subjetiva⁹⁵.

Es evidente que no se configura una nueva Comunidad Autónoma, sino la incorporación de la Comunidad navarra a la Comunidad vasca, desapareciendo aquélla y transformándose en un territorio de la que recibe la incorporación. No se deriva de la incorporación la desaparición de las dos comunidades existentes para dar lugar a una distinta, ya que la que recibe la incorporación permanece como tal aunque experimente alguna modificación en su ámbito territorial y en su Estatuto, pero sin perder la individualidad que tenía antes del proceso⁹⁶, que se produciría en la que se incorpora al modificar su status de “Comunidad” al de “territorio histórico” parte de otra Comunidad a la que era ajena hasta ese momento⁹⁷. Precisamente si se produjera la fusión con la generación de una nueva comunidad por aportación total o parcial de sus competencias, podríamos hablar de la federación de Comunidades para integrar una nueva organización política, con o sin desaparición de la preexistentes, lo cual estaría permitido en este caso, con base en la Disposición citada, frente a la prohibición del artículo 145 C E.

3. Vigencia en Navarra de la Ley de 1839.

La disposición derogatoria, apartado 2, derogó la Ley confirmatoria de los Fueros de 1839 en cuanto a las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya. La citada ley fue común a las provincias vascongadas y a Navarra, pero Navarra siguió la línea del pacto recogido en

94. Así lo constató el Tribunal Constitucional en la sentencia 11/1984, de 2 de febrero: “Las fuentes de las que nacen las competencias de los Territorios Históricos, por un lado y de las Comunidades Autónomas, por otro, son necesariamente distintas. Los Territorios Forales son titulares de “Derechos históricos” respetados, amparados y sujetos a actualización en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, en virtud de lo dispuesto por la Disposición Adicional Primera de la Constitución... mientras que las competencias de las Comunidades Autónomas son las que éstas, dentro del marco establecido por la Constitución, hayan asumido mediante sus respectivos Estatutos de Autonomía, habrá que acudir, en consecuencia, a la Constitución, a los Estatutos de Autonomía y a otras posibles normas delimitadoras de competencias dictadas en el marco de las anteriores para saber cuáles sean las correspondientes a cada Comunidad “ (FJ4).

95. Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en su Sentencia 76/1988, de 26 de abril: “La actualización, por tanto, y como la Constitución dispone, ha de llevarse a cabo también en el marco de los Estatutos de Autonomía, y ello puede suponer (contrariamente a lo señalado por los recurrentes) que determinados derechos históricos incompatibles con el hecho autonómico deban suprimirse, o que deban atribuirse a unos nuevos sujetos, las Comunidades Autónomas, aquellos que resulten imprescindibles para su misma configuración o funcionamiento “ (F. J 3º).

La novación subjetiva como técnica para explicar la asunción por la C.A. Vasca de derechos históricos o competencias forales ha sido analizada por HERRERO DE MIÑÓN (Idea...cit., pp. 25 y 68).

96. En el sentido de que se produciría una fusión y no una incorporación se pronunció D. LOPERENA RATO (Aproximación..., cit., pp. 93 y 94) “...la nueva Comunidad Autónoma no resultaría de la incorporación de Navarra a la C.A.V. o viceversa, sino que la suma de ambos territorios y poblaciones constituirían el soporte geográfico y humano de aquélla y el Estatuto que se aprobara hay que considerarlo diferente, con independencia de que existan algunas coincidencias entre los anteriores textos y el nuevo “. También K. LARUMBE BIURRUN, Apuntes sobre en territorio de la Comunidad Autónoma, Estudios sobre el E.A.P.V., I, 1991, p. 79.

97. Para F. GONZÁLEZ NAVARRO (Derecho Administrativo Español, I, Pamplona, 1993, pp. 288-289): “A Navarra se la menciona, siquiera sea para discriminarla, pues a esto equivale el que en un texto como el constitucional que parece querer abrir cauces para que las regiones puedan afirmar libremente su identidad, se le indique ya a esa región un camino que desemboca en la pérdida de su identidad histórica: el de su incorporación a la Comunidad autónoma vasca (D.T. 4º), lo cual supondría, por lo pronto, que su incorporación a España, que históricamente era de primer grado o “por modo principal”...ahora lo sería de segundo grado, o sea por intermedio o a través de otra Comunidad que, como tal, es decir como totalidad que integra a Guipúzcoa, Alava y Vizcaya, es de recentísima invención”.

S.G. PAYNE (Navarra...cit., p. 112): “La historia, la personalidad y las instituciones peculiares de Navarra continúan militando contra cualquier integración directa en el nacionalismo vasco. Navarra es histórica y étnicamente en parte vasca, pero su identidad y sus lealtades han sido siempre más complejas que eso. Sus estructuras sociales y económicas son todavía distintas de las de las Provincias vascas y no se ven cuales son los incentivos que “Euzkadi” puede ofrecer como tentación. Las divisiones políticas polarizadas del años 1930 han desaparecido. Pero la personalidad peculiar y los intereses de Navarra continúan. En la nueva España de federación y autonomías la identidad de Navarra exige su propio reconocimiento” .

la ley de 1841 y las provincias siguieron otro camino distinto hasta el acuerdo de la Ley de 21 de julio de 1876.

Por tanto la ley de 1839 no está derogada para Navarra. Por eso el Amejoramiento la invoca, porque sigue siendo el parámetro de referencia del alcance de los derechos históricos: "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".

El Amejoramiento en sus artículos 2.2 y 3.1 rescata la idea de "unidad constitucional" de la Ley de 1839 para incorporarla al marco constitucional actual como límite de los derechos históricos que la Constitución ampara y respeta. Evidentemente, desde una lectura en sentido contrario, el límite de los derechos históricos no sería esa unidad constitucional, sino el estado de los derechos históricos en el momento de la entrada en vigor de la Constitución, como en alguna sentencia ya superada dijo el Tribunal Constitucional.

VII. EL CAMINO DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA. LOS DERECHOS HISTÓRICOS.

1. Una vía propia y diferenciada.

Navarra partió de la disposición adicional primera para reintegrar sus derechos históricos con el apoyo constitucional, que va a suponer un proceso de superación del régimen foral liberal para alcanzar el mayor autogobierno que aquéllos permitan, con el límite de la unidad constitucional.

El proceso se inició por el Real Decreto 121/1979 de 26 de enero, que, vigente la Constitución, configuró democráticamente la Diputación y el Parlamento Foral. Se trató de adecuar, vía la negociación del contenido, el procedimiento de elección de los diputados previsto en la ley de 1841 a un sistema democrático. Esta disposición, totalmente pactada, permitió elegir democráticamente una nueva Diputación y configurar un denominado Parlamento, sin potestad legislativa, con la misma naturaleza que tenía el Consejo Foral Administrativo de Navarra. A la nueva Diputación y al Parlamento Foral corresponderá establecer las bases y negociar la adecuación de las instituciones forales al régimen constitucional conforme a la disposición adicional primera de la Constitución. Para eso el Parlamento, a propuesta de la Diputación Foral debatió y aprobó las "Bases de Reintegración y Amejoramiento del régimen foral" para la negociación con el Gobierno⁹⁸.

98. Según J. NAGORE YARNOZ (Fueros navarros y Estatutos de Autonomía, Homenaje a Juan Berchmans Vallet de Goytisolo, I, Madrid,... p. 513): "El R. D. paccionado de 26 de enero de 1979, de normas de ordenación de las instituciones forales, denominado de "democratización" de éstas, fue convenido por la Diputación. En este sentido no constituye contrafuero, pues se salvó el principio del pacto. Pero supuso un paso más hacia el desdibujamiento del régimen foral, hacia su posible confusión con cualquier régimen autonómico. No supuso, por otra parte, amejoramiento alguno. Pues no lo es pasar de una democracia orgánica –la propiamente foral– a la inorgánica, liberal y antitradicional; ni del Consejo Foral –organismo con prestigio y peso– a un Parlamento antepuesto a la propia Diputación y elegido, como ésta, por un pueblo dividido en partidos políticos. Es decir, anticorporativamente y sin mediar en las elecciones los cuerpos intermedios de la doctrina corporativa; ni las Merindades de tanta tradición foral. Estas se han visto eliminadas, y, en consecuencia, no están ya representadas como tales en los organismos rectores de Navarra, puesto que aún siendo elegidos en cada Merindad los parlamentarios, no lo son los Diputados. A éstos los elegido el que el Parlamento designe como presidente de la Diputación (sic). En suma, el sufragio universal, libre (?), directo y secreto (art. 2 del R. Decreto), abre una brecha en las instituciones forales políticas y sociales de Navarra".

Tales bases serán el punto de partida para articular el equilibrio entre los derechos históricos y su “actualización en el marco de la Constitución y los Estatutos de Autonomía” (D.A. 1ª.2º CE). Conforme a la base primera “los derechos históricos de la Comunidad Foral de Navarra serán respetados y amparados por los poderes públicos en los términos establecidos en las presentes bases de reintegración foral y mejoramiento, que tienen como objeto: 1º) El respeto y la garantía de todas aquellas facultades y competencias que, conforme a lo establecido en la Ley Paccionada de 1841 y disposiciones complementarias, son propias del régimen foral de Navarra, y 2º) La integración en el régimen foral de Navarra de todas aquellas facultades y competencias que no sean inherentes a la unidad constitucional española”.

El sintagma “unidad constitucional” será un referente continuo. Todo lo que no sea inherente a la unidad constitucional por no ser elemento identificador del Estado, que es donde se cifraría la unidad constitucional, corresponde a los derechos históricos de la Comunidad Foral de Navarra. Así lo va a perfilar la base segunda. Por primera vez se va a decir qué se entiende desde Navarra que es la unidad constitucional: “Se consideran inherentes a la unidad constitucional española y, por tanto, se reservarán al Estado, las facultades y competencias estrictamente imprescindibles para garantizar los intereses generales, la solidaridad y el progreso de los Pueblos de España”. La ambigüedad en que se expresó el Parlamento puede dar lugar a muy contrarias interpretaciones, restrictiva o extensivas, aunque es claro que el propósito se orientaba hacia las primeras. Por el contrario, todo puede estar justificado en la satisfacción de los intereses generales y convertido en “unidad constitucional”.

La base tercera dijo que “corresponden a Navarra todas las facultades y competencias que, conforme a lo dispuesto en la base anterior, no se reservan al Estado. En consecuencia, corresponderán, asimismo a Navarra todas las facultades y competencias que el Estado le atribuya, transfiera o delegue y también que atribuya, transfiera y delegue a las Comunidades Autónomas”. Hay otras sobre la autonomía financiera y tributaria de Navarra, etc., muy amplias como, por otra parte, ha venido siendo tradicional, donde se ha podido desarrollar el autogobierno aprovechando las coyunturas favorables.

Los negociadores navarros buscaron una vía propia y diferenciada. Es otra idea permanente la de utilizar caminos que distingan al sistema de autogobierno de Navarra, desde la percepción de la diferencia y la voluntad de mantenerla. Así como la disposición adicional dice que la actualización se realizará en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, nada impide que ella misma constituya un procedimiento propio y diferenciado de hacerlo, por no identificarse con los procesos de acceso a la autonomía de las nacionalidades y regiones por medio de los Estatutos.

Desde Navarra se sostuvo que no se trataba de acceder a la autonomía, sino de reintegrar el régimen foral conforme al nuevo paradigma de los derechos históricos. Fue aceptado por el Gobierno y dio lugar a una negociación que permitió a Navarra adecuar su régimen a la Constitución por una vía diferente a la estatutaria común, reservada para el acceso a la autonomía de las nacionalidades y regiones conforme al artículo 2 y el Título VIII CE.

Tal procedimiento fue criticado e, incluso, tachado de anticonstitucional⁹⁹. Cuando en las Cortes se debatió el Mejoramiento algunos diputados aludieron a la irregularidad

99. Muñoz Machado, S.: Derecho Público de las Comunidades Autónomas, Madrid, 1982, pp. 276-278.

Para J. TOMÁS VILLARROYA (Proceso autonómico y observancia de la Constitución, REDC, 15, 1985) el procedimiento era “tradicional en la actualización del régimen foral; pero... resultaba de dudosa regularidad, por dos razones distintas. De una parte suponía una vía no prevista en la Ley Fundamental: “la constitución de Navarra como Comunidad Autónoma por la vía de la reintegración foral y del mejoramiento del fuero –señaló el diputado Profesor Solé Tura– es una vía atípica, una vía que es muy dudoso que esté contemplada en la Constitución...no sólo hay la vía del artículo 143 o la vía del artículo 145, sino que hay varias subvariantes que de hecho nos llevan a

del procedimiento. El texto pactado previamente entre los representantes del Gobierno y de Navarra, fue aprobado por las Cortes en lectura única y promulgado sin referéndum en Navarra¹⁰⁰.

Está claro que la LORAFNA, sea cual sea su atipicidad, hizo la adecuación configurando una Comunidad con características y con contenidos distintos a los de los Estatutos comunes de autonomía, aun cuando el nivel competencial pueda ser asimilable al de las comunidades del artículo 151 de la Constitución, siempre con fundamento en los “derechos históricos”.

2. La garantía institucional del autogobierno.

La legitimación constitucional de los derechos históricos está basada en el reconocimiento de que la unidad nacional de España es un hecho histórico, consecuencia de la integración de realidades políticas distintas, con entidad y sustantividad propias, con personalidad histórico-política y cultural diferenciadas. Tal integración se hizo en la Monarquía bajo la autoridad de la Corona. El que el Estado español revista la forma política de Monarquía parlamentaria permite atribuir mayor sustantividad y adecuación a los derechos históricos en la vinculación con la Monarquía como forma del Estado. La Monarquía tiene una institución que la encarna, que es la Corona, y la referencia a la forma política de la Monarquía y a la autoridad de la Corona supone un vínculo con el proceso de integración y con los derechos históricos. Por ello hablar de la unidad en la Monarquía tiene un gran significado histórico y nos puede permitir establecer una unión conceptual entre los derechos históricos y la unidad constitucional porque, como decía Arrázola, la unidad constitucional se vinculaba a la unidad en la persona del rey y de la Monarquía.

La constitucionalización expresa de los derechos históricos ha sido una solución dada por el constituyente de 1978 a una realidad política e institucional. En 1839 la antítesis que la Ley confirmatoria de los Fueros representaba con la Constitución de 1837 hubo que salvarla argumentando su constitucionalización tácita, dándole carácter adicional por voluntad del constituyente. En 1978 se buscó un sistema de articulación de los derechos históricos en el marco constitucional como algo distinto del derecho a la autonomía y de garanti-

doce procedimientos de acceso a la autonomía, y el de Navarra, en todo caso, es atípico incluso en relación con esos doce...”. De otra parte la tramitación de una Ley Orgánica de tal contenido e importancia por el artículo 150 del Reglamento del Congreso parecía asimismo anómala: “...no pensamos –dijo el mismo profesor– que sea un proyecto simple, ni que sea un proyecto cuya naturaleza exija precisamente ese tipo de discusión...” (p. 62). Aunque los pactos autonómicos de 1981 avalaron el proceso: “En Navarra se procederá por la vía del Amejoramiento del fuero y se respetarán las previsiones de la Constitución”, con apoyo en la D.A. 1ª esta “no dispensa a los territorios forales de los procedimientos ordinarios previstos en la Constitución, es decir, de los fijados en los artículos 143 y 151. Sin duda, se han seguido en otros momentos procedimientos singulares en el reconocimiento o renovación de los Fueros; pero la Constitución no los ha recogido y, por tanto, las únicas vías para que un territorio reciba la autonomía propia de las Comunidades Autónomas son las fijadas en aquella. La Disposición Adicional prevé el marco y los límites para la actualización de los derechos históricos; pero no puede servir de apoyo para la introducción de una nueva vía de acceso a la autonomía desconocida por la Constitución”.

100. El Tribunal Constitucional en la sentencia 16/84, de 6 de febrero, hizo referencia a la pluralidad de vías de acceso a la autonomía y dijo: “El hecho de que el acceso de Navarra a su actual régimen autonómico se haya llevado a cabo por una vía peculiar, mediante lo previsto en la disposición adicional primera de la Constitución y la denominación utilizada de la Ley Orgánica 13/82 de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, para referirse a la entidad autónoma por ella regulada y que sea la denominación de Comunidad Foral no la de Comunidad Autónoma no supone que no le sean aplicables esas disposiciones constitucionales o que quede al margen de ellas”. Esta sentencia reconoció que Navarra había seguido un procedimiento y tenía una denominación peculiares.

La sentencia del Tribunal Constitucional 28/84, de 28 de febrero, tras reconocer el sistema privativo de Navarra, dijo: “La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento viene a reformar y modernizar el régimen foral teniendo en cuenta lo dispuesto en la disposición adicional primera, siguiendo el proceso de reintegración y amejoramiento reflejado en el decreto anterior”. El decreto anterior era el de 26 de enero de 1979, que había sido el primer pacto para adecuar el régimen foral al sistema constitucional. Reconoció un camino propio y un procedimiento al amparo de la disposición adicional primera.

zar su potencialidad de autogobierno. Ese es el camino que marcó la Constitución reconociendo la realidad de los derechos históricos y garantizando su actualización. Se trataba de garantizar la adecuación al cambio histórico del derecho al autogobierno de una comunidad política diferenciada, que es la esencia del derecho histórico¹⁰¹.

Los derechos históricos son, por tanto, mucho más que un contenido competencial respecto al marco que reconocen la Constitución y los Estatutos de Autonomía¹⁰². Para T.R. Fernández Rodríguez se trata de la garantía institucional de la foralidad caracterizada por una imagen histórica y un contenido competencial cuya precisión “corresponde en cada momento a las normas subconstitucionales y, en primer lugar, al Estatuto, al que la propia Constitución llama expresamente. A este Estatuto, que es sólo uno de los constitucionalmente posibles, o a otro cualquiera que pueda aprobarse un día dentro de los límites de la Constitución”¹⁰³. Las competencias son medios para el ejercicio del derecho al autogobierno.

La “ garantía institucional “ surge en el derecho alemán para proteger determinados derechos con un plus sobre otros, pero está referida a los que nacen de la propia Constitu-

101 Parece ser que la primera utilización del sintagma “derechos históricos” corresponde al Manifiesto del P.N.V. de 1922 en el que “se reclama para la nación vasca el derecho histórico que le asiste a la herencia de la personalidad adquirida por el solo esfuerzo de sus antepasados...”. De modo que “Euzkadi, por derecho natural, por derecho histórico, por derecho de conveniencia suprema y por derecho de su propia voluntad, debe ser dueña absoluta de sus propios destinos para regirse a sí misma en la forma que estime conveniente”.

GARCÍA PELAYO (El proyecto constitucional y los derechos históricos, El País, 24-9-1978, pp. 12-13. Obras Completas, III, Madrid, 1991, pp. 3171-3177) criticó por “extravagante en nuestra época” la expresión “derechos históricos”, vinculada a la Escuela histórica del Derecho y al concepto de “Derecho político histórico” relacionado con la “unión real” en el Imperio austrohúngaro de las coronas que lo formaban. El sentido de la expresión es “restaurar la validez jurídica (lo que no significa exactamente la vigencia) del Régimen Foral anterior a 1839... En nombre de la historia se pretenden anular jurídicamente 140 años de historia, con lo que el llamado “ derecho histórico “ se transforma en su contrario: en un útil de la razón política instrumental para cancelar lo establecido por un proceso histórico más que secular “. “Por otra parte, la finalidad del Estatuto que se elabore parece ser no, como en los demás casos, la de concretar las posibilidades autonómicas previstas por la Constitución, sino la de incorporar los derechos históricos al ordenamiento jurídico”. A su juicio “ el texto aprobado... no cumple con las condiciones mínimas de funcionalidad de un precepto constitucional, pues rebasa el borde tolerable de la ambigüedad al garantizar algo tan vago, difuso y confuso, como son los “ derechos históricos”, sin más especificación”. “ Esta ambigüedad básica es el comienzo de muchas más, abre paso a interpretaciones teóricas y prácticas de gravedad incalculable y, sobre todo, proporciona un arsenal de argumentos jurídicos que pueden ser esgrimidos, sea articulados en estrategias políticas audaces y de largo alcance, sea para finalidades más modestas –por ejemplo, destinadas a crear un ámbito privilegiado en materia fiscal o en otro campo–, pero no por eso menos perturbadoras del sistema político y la vigencia del orden constitucional. Riesgos, todos ellos, que ni son eliminados por la candorosa afirmación de que estando el precepto en la Constitución no puede contradecir a la Constitución, ni pueden ser allanados por discursos parlamentarios sin fuerza vinculativa “.

Esta tesis fue amplia y fundadamente criticada por M. HERRERO y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN (Concepto y función de los derechos históricos. Disposición Adicional 1ª de la Constitución, RCG, 15, 1988, pp. 7-27).

102. Para GARCÍA DE ENTERRÍA (La primacía normativa del Título VIII de la Constitución. Introducción al estudio del artículo 149 de la Constitución. REDA, 33, p.279) en los derechos históricos sólo existen contenidos competenciales y organizativos frente a la interpretación foralista del “pacto histórico”.

103. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: los Derechos Históricos de los Territorios Forales, Civitas, Madrid, 1985, p. 548. RAZQUÍN LIZARRAGA, J.A., Fundamentos...cit., p. 305. Criticado por J. CORCUERA, Alcance de la constitucionalización de los derechos históricos, en Jornadas de Estudio sobre la actualización de los derechos históricos, Bilbao, 1986, pp. 74-75.

El Tribunal Constitucional en la sentencia de 28 de julio de 1981, afirmó que “...esa garantía, si bien no especifica exhaustivamente las competencias históricas que protege (esto es, un haz determinado de competencias concretas) sí alcanza, como mínimo irreductible, a proteger un régimen de autogobierno territorial con el que quepa reconocer el régimen foral tradicional de los distintos Territorios Históricos... Dentro de esos límites, es al proceso de actualización previsto en la D. A. 1ª al que corresponde precisar cuál es el contenido concreto que, en el nuevo marco constitucional y estatutario, se da al régimen foral de cada uno de los Territorios Históricos, garantizado por la C E “ (FJ 3º).

Más concretamente la sentencia 76/1988, de 26 de abril aceptó la técnica diciendo: “...la idea de los derechos históricos no puede considerarse como título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias. Lo que la Constitución ha venido a amparar y respetar no es una suma o agregado de potestades, facultades o privilegios, ejercidos históricamente en forma que derechos subjetivos de Corporaciones Territoriales, susceptibles de ser traducidos en otras tantas competencias de titularidad o ejercicio respaldadas por la historia. Como resulta de la misma dicción del párrafo segundo de la D.A. 1ª, lo que se viene a garantizar es la existencia de un régimen foral, es decir, de un régimen propio de cada Territorio Histórico de autogobierno territorial, esto es, de su “ foralidad”, pero no de todos y cada uno de los derechos que históricamente la hayan caracterizado. La garantía constitucional supone que el contenido de la foralidad debe preservar tanto en sus rasgos organizativos como en su propio ámbito de poder la imagen identificable de este régimen foral tradicional “ (FJ4º).

En los mismos términos las sentencias 140/1990, de 20 de septiembre, y 159/1993, de 6 de mayo.

ción que establece tal técnica garantista¹⁰⁴. En consecuencia, desde dentro de la Constitución y en su propio ámbito, se crea y protege especialmente al derecho. Este no es el caso de los derechos históricos que no nacen de la Constitución sino que ésta reconoce como realidades preexistentes a los que ampara y respeta, adicionándolos a su sistema de organización territorial del Estado. Por ello la teoría puede representar un peligro si se circunscribe a los términos del modelo constitucional, como una garantía no de su preexistencia, de su potencialidad de autogobierno, de las identidades colectivas que reconocen, sino como algo que, incorpora al marco constitucional, queda circunscrito al mismo y puede verse afectado por las modificaciones de aquél¹⁰⁵.

El punto de partida para la defensa de la identidad y del autogobierno de la comunidad política navarra es más sólido hoy que el de la ley de 1841, porque hay un reconocimiento de los mismos en un modelo de Estado descentralizado, frente a aquella confirmación de fueros salvo la unidad constitucional en un modelo centralista.

VIII. LA LEY ORGÁNICA DE REINTEGRACIÓN Y AMEJORAMIENTO DEL RÉGIMEN FORAL DE NAVARRA.

La Ley Orgánica 13/82, de 10 de agosto, sobre Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) es la forma constitucional del nuevo pacto para materializar la integración de Navarra en la España de la Constitución democrática y de la Monarquía parlamentaria, en nuevas condiciones de reconocimiento de su condición de comunidad política y del ejercicio del derecho al autogobierno contenido en sus derechos históricos (Arts. 1 y 2). Pacto inmodificable unilateralmente (art. 71.1.). Así lo constata el preámbulo de la misma al decir: “Dada la naturaleza y alcance del amejoramiento acordado entre ambas representaciones (de la Administración del Estado y de la Diputación Foral), resulta constitucionalmente necesario que el Gobierno, en el ejercicio de su iniciativa legislativa, formalice el pacto con rango y carácter de Proyecto de Ley Orgánica y lo remita a las Cortes Generales para que éstas procedan, en su caso, a su incorporación al ordenamiento jurídico como tal Ley Orgánica”¹⁰⁶.

Los términos “reintegración” y “amejoramiento”, que pueden parecer anecdóticos, tienen un profundo significado desde la perspectiva de los derechos históricos. La reintegración implica que el régimen foral liberal no es la plenitud de los derechos históricos, sino la parte de los mismos realizada conforme al modelo del liberalismo centralista, por lo que es preciso recobrar lo que se había dejado de poseer por Navarra. La reintegración lleva aparejada la recuperación y mejora del autogobierno. El término “amejoramiento” es propio del Derecho histórico navarro y se relaciona con el Fuero y el compromiso con el Reino en la fórmula de juramento real¹⁰⁷. Se rescata el término para significar que con esta ley se va a mejorar el régimen foral como efecto de la reintegración de los derechos históricos; el mismo significante con distinto significado, representan la continuidad histórica.

104. C. SCHIMTT: Teoría de la Constitución, Madrid, 1982, pp.175-179. L. PAREJO ALFONSO (Garantía institucional y autonomías locales, Madrid, 1981) aporta la teoría para aplicarla a la autonomía local.

105. M. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN: Idea...cit., pp. 77-81.

106. RAZQUÍN LIZARRAGA, J.A.: Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero, Pamplona, 1989. DEL BURGO: Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero (Los Derechos Históricos de Navarra), Pamplona, 1987.

Para J. NAGORE YÁRNOZ (Fueros...cit., p.515) “el Amejoramiento, al no consignar principio alguno referente al fundamento básico de la foralidad navarra, al arrimarse a una Constitución sin principios y en la que todo principio religioso, toda postura religiosa o tradicional puede ser declarada contraria a la Constitución, lleva a invalidarlo, como Amejoramiento.– El Amejoramiento es mucho menos foral que los fueros que dice amejorar”.

107. En 1238 se acordó por Teobaldo I y los caballeros e infanzones poner por escrito el Fuero con el compromiso inmemorial de amejorarlo, como recoge el Fuero General. Felipe III propició un nuevo Amejoramiento que fue promulgado por las Cortes en 1330, conocido como “Fueros nuevos”. Carlos III el Noble promulgó en 1418 un segundo Amejoramiento.

La LORAFNA es el resultado de un pacto entre Navarra y el Estado, en el que se partió de posiciones distintas. Desde Navarra de la concepción foral recogida en las Bases sobre Reintegración y Amejoramiento aprobadas por el Parlamento Foral el 1 de julio de 1980, así como de las de reordenación institucional de 12 de noviembre de 1980, con apoyo en el párrafo primero de la D.A. 1ª CE. Por el contrario la representación del Estado lo va a hacer desde una lectura estatutaria del párrafo segundo, entendiendo que la actualización de los derechos históricos “en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía” implicaba su encuadramiento en el Título VIII de la Constitución; de tal modo que la unidad constitucional como límite se concretaba en el modelo territorial del Estado. Esta diferente valoración se aprecia en las distintas partes de la LORAFNA, de modo que podemos calificar de más adecuada a la idea foral el preámbulo, el Título preliminar, el Título III y las Disposiciones Adicionales; y más autonómicos los Títulos I y II. No obstante, la representación del Estado tuvo que reconocer que eran difícilmente encuadrables en el modelo autonómico facultades y competencias ejercitadas y plenamente reconocidas como propias del régimen foral y de los derechos históricos, que tuvieron que aceptar, a pesar de romperles el esquema constitucional autonómico de distribución de competencias, quizá sin percatarse de que hacerlo era asumir que los derechos históricos no pueden encerrarse en el estrecho espacio del Título VIII y de la distribución de competencias de los artículos 148 y 149 CE¹⁰⁸.

A su vez, en esta ley orgánica se reiteran conceptos esenciales del sistema foral, tales como la existencia de derechos originarios e históricos irrenunciables (D.A. 1ª), el pactismo (Arts. 45, 64, 69 y 71), el reconocimiento de la titularidad de la autonomía tributaria y financiera (Art. 45), el sistema de modificación por la vía del consenso y del acuerdo (Art. 71) En el ámbito competencial supone el reconocimiento de los derechos históricos, del contenido parcial de aquellos que es la realidad foral existente, dejando abierta la posibilidad de su ampliación competencial al reconocer que sólo la unidad constitucional es el límite (Arts. 3 y 39). Por primera vez el autogobierno navarro tiene el máximo nivel de reconocimiento normativo dentro de la organización del Estado.

La LORAFNA, que forma parte del bloque de la constitucionalidad, ha supuesto la constitucionalización de los derechos históricos que antes se habían articulado de forma muy parcial en el llamado “régimen foral”¹⁰⁹. En la medida en que la Disposición Adicional Primera de la Constitución los ampara y respeta y es ésa la vía que utiliza Navarra para consolidar su sistema de autogobierno, éste se potencia sobre el régimen foral preexistente, el cual entra en un nuevo estadio de su evolución y desarrollo que es el “régimen democrático de los derechos históricos”.

Se califica como democrático porque la democracia es uno de los pilares del nuevo sistema político español (Arts. 1, 10, 23, 66, etc. CE), que como valor sustancial alcanza a todos los ámbitos de poder político que existan en el mismo. Por primera vez, es el pueblo navarro el titular de los mismos, con reconocida capacidad de decisión (D.T. 4ª CE; Art. 11 y D.A. 2ª LORAFNA), de modo que no hay derechos históricos ni modelo institucional al margen de su voluntad democrática. Sin embargo en su elaboración el principio democrático cedió ante el principio foral del pacto.

108. El Gobierno había adquirido experiencia en la negociación de los Estatutos Vasco y Catalán para reconducir los proyectos hacia el Título VIII, incorporando en el primero referencias a la D.A. 1ª CE o al “sistema foral” ante competencias específicas e indiscutibles que chocaban con aquél, del mismo modo que lo hizo en la LORAFNA.

109. J. NAGORE YÁRNOZ (Defensa de la navaridad, Madrid, 1987, pp. 85-112) se muestra muy crítico con el proceso y el propio Amejoramiento sosteniendo que desfigura la foralidad y los derechos históricos al introducirlos en un orden constitucional que es, por su propia naturaleza, opuesto a la esencia de aquélla.

Esto no implica desconocer el contenido democrático de proceso de elaboración, por cuanto las Bases fueron aprobadas por el Parlamento Foral; fue negociado por la Diputación cuyos miembros habían sido elegidos directamente, así como por los diputados y senadores. El Pleno del Parlamento Foral lo debatió y votó el 15 de marzo de 1982. Sin embargo no fue sometido al referéndum previsto en el artículo 151.1.3º CE para los Estatutos. Si esto se hizo para diferenciarla en el procedimiento hay que reconocer que ya existían diferencias importantes, como era la existencia del Parlamento Foral y el camino elegido, sin necesidad de hacerlo eliminando una posibilidad de democracia directa como el referéndum que hubiese aumentado su legitimidad. Si se hizo para evitar el riesgo de una reducida adhesión popular, implicó una escasa confianza en lo realizado, en la propia democracia y la identificación del pueblo navarro con su identidad y autogobierno.

Pero el déficit democrático por inadecuación al modelo constitucional de democracia parlamentaria está presente en el régimen de reforma, en la imposibilidad de disolución del Parlamento y en el proceso de investidura. Si antes se ha dicho que la democracia participativa directa de la sociedad navarra en relación con su Constitución, cedió ante la prevalencia del pacto, en estos otros supuestos la soberanía propia de la Cámara, como representante del pueblo navarro (Art. 11), cede ante el Gobierno en la reforma, y ante la “estabilidad” en los otros supuestos, dándoles mayor valor que a la democracia parlamentaria.

En cuanto a su reforma, por ponerla exclusivamente en manos del Gobierno o Diputación (Art. 71.2.). Situación claramente irregular si tenemos en cuenta que el artículo 29 LORAFNA hace posible la existencia de gobiernos en minoría, sin apoyo parlamentario. Es mucho más restringida la posibilidad de reforma que para la Constitución (Arts. 87 y 166), en la que, además del Gobierno, pueden tomar la iniciativa el Congreso, el Senado y las Asambleas de las Comunidades Autónomas. Supone, asimismo, una excepción en el sistema de las Comunidades en todas las cuales se contempla la reforma de sus Estatutos por iniciativa de los órganos legislativo y ejecutivo de la Comunidad o de las Cortes Generales. En Navarra su Parlamento, que es el órgano de representación del pueblo navarro (Art. 11), no puede tomar la iniciativa limitándose a actuaciones no vinculantes para el Gobierno¹¹⁰. Los otros supuestos serán expuestos en relación con las correspondientes instituciones.

A partir de la LORAFNA se diferencian dos épocas institucionales y constitucionales. La que va desde la ley de 1841 al Amejoramiento es la época del “régimen foral liberal”, que continuó con la República y el franquismo. A partir de la Constitución y del Amejoramiento se inicia la época del “régimen democrático de los derechos históricos”, porque en ellos se va a asentar el autogobierno de Navarra con base en la Disposición Adicional Primera de la Constitución.

1. Su naturaleza.

La LORAFNA ha sido el instrumento constitucional (Art. 81) para actualizar y reintegrar los derechos históricos, en el marco de la Constitución, con el límite de la unidad constitucional, previa la correspondiente negociación y pacto entre la representación del Gobierno del Estado y de Navarra (Art. 151.2 CE). Hoy no se debate si su naturaleza es o no paccionada, como ocurrió con la Ley de 1841, porque el pacto para el acceso a la autonomía y la inalterabilidad unilateral de lo pactado están garantizados por la Constitución.

110. La iniciativa de reforma del Estatuto por el Parlamento autonómico, sin precisar el quórum, está prevista en el Estatuto de Canarias; a propuesta de dos tercios de sus miembros por el de Asturias; por un tercio de sus miembros en los Estatutos de Andalucía, Cantabria, Rioja, Murcia, Extremadura, Madrid y Castilla-León; por una cuarta parte en el de Castilla-La Mancha; por una quinta parte de sus miembros en los del País Vasco, Cataluña, Galicia, Valencia, Aragón y Baleares.

Hoy el debate se ha planteado sobre el contenido de dicha Ley Orgánica, cuya realidad nadie discute, porque así se denomina, como tal ha sido tramitada y es el instrumento constitucional para aprobar los Estatutos de Autonomía (Art. 81.1 CE). Es, precisamente, sobre tal extremo sobre el que se discute. Si, como dispone el precepto citado por medio de ella se ha aprobado o no un Estatuto de Autonomía; o si, por el contrario, se ha utilizado sólo por no existir otro instrumento adecuado y por contener la LORAFNA los extremos del artículo 147.2 CE.

Sobre cuál sea la naturaleza del Amejoramiento podemos decir que hay tres posturas.

A) Posición contraria a su calificación como Estatuto de Autonomía.

El foralismo tradicional ha venido sosteniendo que Navarra cedió la soberanía política que tenía como Reino sólo en lo imprescindible para mantener la unidad constitucional, manteniéndose el resto en las instituciones forales de Navarra. Es la vinculación negativa a la que he hecho referencia. Todo pacto entre Navarra y el Estado lo era entre soberanías, en una novación del pacto anterior. Cuando la Constitución declara que ampara y respeta los derechos históricos lo hace con la situación de soberanía parcial que Navarra conservaba. La LORAFNA es una novación modificativa del pacto de 1841, porque los derechos históricos son preconstitucionales, tienen su fundamento fuera de la Constitución, de tal forma que la modificación o derogación de aquella no les afectan.

La naturaleza jurídica que atribuyen a la ley es la de un nuevo pacto. Su contenido es, por tanto, consecuencia de un pacto bilateral, y sólo formalmente reviste la cobertura de ley orgánica, con similitudes pero sin identidad con los Estatutos de Autonomía. Su fundamento se halla en los derechos históricos, no en el derecho de acceso a la autonomía sin que la ley pueda modificar ni la naturaleza ni el carácter que tiene este acuerdo y, por tanto, no hay posibilidad de modificación unilateral¹¹¹.

B) Posición favorable a su consideración como un Estatuto de Autonomía.

Concibe la LORAFNA como un puro Estatuto de autonomía porque la D.A. 1ª CE contempla la actualización de los derechos históricos “en el marco de la Constitución y los

111. DEL BURGO (Introducción...cit., pp., 183-199, 203-208, 324-342 y 205-207) aporta esta tesis sistematizada en el acuerdo de la Diputación Foral de 15 de febrero de 1984, redactado por su Presidente en funciones Sr. DEL BURGO, de rechazo de la doctrina del Tribunal Constitucional en su sentencia 16/1984, de 6 de febrero:

“– Que Navarra no es una Comunidad Autónoma como las derivadas del Título VIII de la Constitución, ni el origen de su autonomía está en la Constitución Española.– Que el anclaje de la autonomía de Navarra se encuentra en la Ley confirmatoria de los Fueros de 15 de octubre de 1839, desarrollada por la Ley Paccionada de 1841 y otras disposiciones complementarias.– Que la disposición adicional carecería de sentido si no contemplara el amparo y respeto de un régimen preexistente.– Que la exclusión de Navarra de la cláusula derogatoria segunda de la Constitución atestigua la vigencia de la Ley de 15 de octubre de 1839, punto de partida del vigente régimen de autonomía foral.– Que, consecuentemente, Navarra no ha accedido a la autonomía, sino que mediante el Amejoramiento del Fuero ha integrado en su régimen foral preexistente una serie de competencias ejercidas por el Estado que no pueden considerarse como inherentes a la unidad constitucional.– Que el Amejoramiento del Fuero tampoco crea las instituciones forales sino que tiene por objeto en ese aspecto únicamente su ordenación democrática. – Que no es adecuado sostener que la LORAFNA es la norma institucional básica de la Comunidad Foral de Navarra sino un hito más dentro del proceso histórico de configuración de la autonomía foral.– Que en los debates de las Cortes Generales sobre la disposición adicional primera de la Constitución y de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento quedó claramente sentado que el párrafo segundo de aquella disposición adicional no era de aplicación a Navarra. – Que la coincidencia de soluciones en materia de delimitación de competencias que pueden observarse entre la LORAFNA y los Estatutos de Autonomía obedecen a razones de técnica jurídica, sin que de esa semejanza quepa deducir que exista entre ellos una identidad de origen y de naturaleza.– Que la facultad del Gobierno de Navarra para impugnar ante el Tribunal Constitucional no se deriva de la identidad jurídica entre la Comunidad Foral de Navarra y las Comunidades Autónomas sino del propio artículo 37 de la LORAFNA y por aplicación del principio de respeto a la unidad constitucional”.

Estatutos de Autonomía”. Sostiene que no hay otras vías ni otro medio de acceso a la autonomía que las que se formalizan en la Ley Orgánica que aprueba los Estatutos. La disposición adicional no era una vía prevista en el Título VIII y, por tanto, es de dudosa constitucionalidad. Entienden que la adecuación del régimen foral sólo puede hacerse por la vía de los Estatutos y, por tanto, el Amejoramiento es uno de ellos¹¹².

A veces se matiza esta postura, entendiendo que los derechos históricos pueden ser unos títulos de determinados contenidos competenciales, pero no como para enervar la Constitución, que es la norma cabecera y, por tanto, de rango superior sobre cualquier otro título, de tal forma que la actualización de esos derechos históricos hay que hacerla respetando la Constitución y nunca pueden llegar más allá de lo que la Constitución contemple para los Estatutos. De este modo el Título VIII es el ámbito de la existencia y actualización de los derechos históricos.

En consecuencia se sostiene que el Amejoramiento es un Estatuto de autonomía que reconoce a Navarra una autonomía política que no tenía hasta entonces, porque sólo disponía de una parcial autonomía administrativa con potestad reglamentaria. La Diputación Foral era similar a las provinciales, aunque con algún nivel mayor de competencia de orden financiero y administrativo. La autonomía política se perdió con el fin de las instituciones privativas del Reino y lo que se ha recuperado ahora es la misma autonomía política que el resto de las Comunidades Autónomas.

De este modo el fundamento jurídico-político de la LORAFNA está en la Constitución y, por su propio contenido intrínseco, es un Estatuto. Contiene todo lo que el artículo 147.2 de la Constitución asigna a los Estatutos como la configuración, organización, denominación, delimitación, instituciones y competencias. En su entronque constitucional, está dentro de lo que prevé el título VIII de la Constitución y el sistema de garantías es idéntico al de aquéllos. Por tanto, es un Estatuto más, aunque tenga un contenido competencial distinto a otros, pero eso no cambia la naturaleza, porque prácticamente todos los Estatutos tienen entre sí algún tipo de diferencia. Al menos hay dos grandes familias de estatutos en función

112. Esta es la posición dominante en la doctrina : MUÑOZ MACHADO, S.: Derecho..., I, pp. 277-280. ARIÑO ORTÍZ, G.: Las autonomías regionales en la Constitución de 1978 (algunas cuestiones cardinales), en Administración y Constitución. Estudios en homenaje al profesor Mesa Moles, Madrid, 1982, p. 26. LARUMBE BIURRÚN p.: Reflexiones...cit., p. 590. LOPERENA ROTA, D.: Aproximación...cit., pp. 105-122. A. GALLEGU ANABITARTE (Prologo..., cit., p. 13) hablando del convenio económico al que califica de “la consagración de una debilidad histórica y estructural de la nación española”, invoca el artículo 45.1 “del Estatuto navarro (Ley orgánica que se llama de una manera difícil de reproducir)...”

Desde una visión muy distinta también se le ha calificado de Estatuto. NAGORE YÁRNOZ, J. (Fueros navarros y Estatutos de Autonomía”, en Homenaje a Juan Berchmans Vallet de Goytisolo, I, Madrid,.....pp. 489-525) ha dicho: “La Diputación, presionada por los partidos políticos de entonces, especialmente por U.C.D., en vez de buscar el cauce verdaderamente foral para una reintegración de facultades que completaran en lo posible el régimen jurídico político de Navarra, sin menoscabo de la soberanía nacional, en vez de reforzar la unidad jurídica de Navarra dentro de la unidad política de España, se encaminó hacia lo propugnado por los partidos U. C. D. y P.S.O.E. Buscó –y desde luego encontró– el arrimo de la Constitución. Desechando el proyecto de Bases de un Convenio para el Fuero Público, desechando asimismo un proyecto de Decreto de Amejoramiento del Fuero, de marzo de 1979, que dejaba intacta la Ley Paccionada, en diciembre del mismo año aprobó unas Bases para dicho Amejoramiento enmarcando a éste dentro de lo que Del Burgo, Presidente entonces de la Diputación, concretaba así: “En Navarra, lo que no es unidad constitucional es Fuero “. Se apuesta pues a un hecho fugaz –la Constitución– contra un principio permanente –El Fuero–, cuando según la mejor doctrina foral el Amejoramiento no puede partir sino del Fuero. Se subroga a la Constitución, arbitrariamente, en la específica facultad foral cual es la de mejorar nuestro régimen propio. Al Estado, según nuestra tradicional doctrina foralista, sólo le cabe –y más en este estado de Constitución que llaman abierta– reconocer la vigencia de unas facultades forales que ya están en el Fuero. Y ello a través del pacto con Navarra. El actual Estado no puede promulgar nada, ni “amejorar “ nada sino que –como antaño los reyes– sólo ha de reconocer la vigencia de lo que en cada época es el régimen propio y privativo de Navarra “. “ De ahí que la Disposición Transitoria Cuarta (sic) de la Constitución, indicando que “ toda actualización del régimen foral ha de hacerse en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”, condiciona a nuestro navarro fuero. Lo degrada, lo convierte en *Estatuto*, el cual –o los cuales– no tienen su fundamento en las costumbres y en las Leyes propias –como lo tiene el fuero–, sino en la propia Constitución que los concede “(pp. 511-512). “Todas las demás materias que contiene el texto legal del Amejoramiento –enumeración de competencias y facultades, regulación de los organismos forales: Tribunal Superior, Cámara de Comptos, etc.– se hallan dentro de la estructura de los Estatutos autonómicos “ (p. 516).

de las competencias, pero incluso dentro de esas dos familias, entre los estatutos de comunidades históricas hay diferencias. No es lo mismo el contenido del Estatuto Vasco que el del Estatuto Catalán. Eso no cambia la naturaleza, por cuanto la propia Constitución contempla un desarrollo asimétrico del proceso de acceso a la autonomía.

La sentencia del Tribunal Constitucional 16/84, de 6 de febrero, dijo que la Constitución emplea el término genérico de Comunidad Autónoma sin distinguir entre las diversas vías para acceder a la autonomía y emplea el término de Estatuto para referirse a la norma institucional básica de dichas comunidades. Es la misma sentencia que reconoció que Navarra había accedido por una vía diferenciada, que no excluye su sometimiento, como las restantes comunidades, a los preceptos constitucionales que regulan el proceso autonómico, traduciéndose en el mismo contenido material de la LORAFNA, que no sólo se configura según líneas idénticas a otros estatutos, sino que contiene numerosas disposiciones que suponen el sometimiento de la Comunidad Foral a las reglas generales que ordenan el proceso autonómico. Por tanto, aunque haya accedido por una vía distinta, entra en la categoría de Estatuto.

Esta doctrina la ha matizado el Tribunal Constitucional en la sentencia 140/1990, de 20 de septiembre, que reconoció la existencia de los derechos históricos en materia de función pública, de un marco competencial más amplio que el de los artículos 148 y 149 de la Constitución, precisamente con base en los derechos históricos entendidos en un sentido dinámico. Por tanto, aunque pueda ser un Estatuto de autonomía, tiene reconocido un plus competencial vinculado precisamente a los derechos históricos. Por tanto, el Tribunal Constitucional no sólo ha reconocido ya una vía propia de Navarra, formalmente diferente al resto de los estatutos, sino también un contenido material, que son las competencias forales, vinculadas a los derechos históricos¹¹³.

C) Una Comunidad Autónoma y un Estatuto diferentes.

El Amejoramiento, aunque pueda ser similar a un Estatuto de autonomía, sin embargo tanto en su finalidad como en el proceso de elaboración y en sus contenidos, es distinto a aquéllos. La LORAFNA es el medio que articula el nuevo pacto entre Navarra y el Estado no para acceder a la autonomía, sino para la reintegración y mejoramiento de los derechos históricos preconstitucionales. Eso no quiere decir que los demás Estatutos no estén pactados, que lo están, pero con un fin distinto que se consigue dentro de la Constitución y porque se configura una nueva forma del Estado, de tal modo que las Comunidades Autónomas nacen y se desarrollan dentro de la Constitución, siguiendo su suerte.

Por lo que se refiere a Navarra es un nuevo pacto entre cuerpos políticos distintos y con derechos originarios propios y previos a la Constitución, que esta reconoce. Articula las relaciones con el Estado y se convierte en la norma institucional básica de Navarra, a su vez medio para actualizar los reconocidos derechos históricos. Su naturaleza paccionada es evidente, no sólo en el proceso, sino también porque el propio Amejoramiento lo reitera (Arts. 45 y 64), sin que quepa modificación unilateral del mismo, sino que ha de seguir el mismo

113. En la sentencia del Tribunal Constitucional 140/1990, de 20 de septiembre, se dijo: "No cabe duda que respecto de Navarra dicha actualización de los derechos históricos se ha llevado a cabo mediante la LORAFNA (arts. 2 y 39 LORAFNA), de manera que las competencias que tengan su origen en un derecho histórico corresponderán a la Comunidad Foral en los términos que haya precisado la LORAFNA, dentro del marco de la Constitución. Ello significa, como ha reconocido la STC 94/1985, fundamento jurídico 6º, que la atribución por los Estatutos de Autonomía, en este caso, por la LORAFNA, de una determinada competencia supone en ocasiones el reconocimiento y actualización de un derecho histórico" (FJ 3). "El concepto de derecho histórico empleado por la Disposición adicional 1ª de la Constitución y la LORAFNA apela, entre otras cosas, a un cierto contenido competencial que vendría siendo ejercido de forma continuada por la Institución Foral y reconocido por el Estado"

procedimiento que para su elaboración (artículo 71). Se trata de un principio que también está reconocido en los convenios económicos y en el Fuero Nuevo.

La LORAFNA tiene su fundamento en la D.A. 1ª CE y, sea cual sea la atipicidad de su elaboración y tramitación, ha sido considerada como un proceso constitucional de “actualización del régimen foral...en el marco de la Constitución y de los estatutos de Autonomía”, lo que lleva a la creación de una “Comunidad Autónoma” con “Estatuto” asimilable a los previstos en el artículo 151 CE, aunque tenga distintas y mayores competencias derivadas de un título propio y diferenciador como lo son los derechos históricos. Su preconstitucionalidad ha incorporado la legitimidad histórica a la Constitución y , a su vez, ésta les ha dado la legitimidad constitucional. Ello dota a Navarra de una peculiaridad que justifica su calificación como Comunidad Autónoma “Foral”¹¹⁴.

Además, a todo lo largo de la descripción de competencias se distingue entre las de origen histórico y las de reintegración dentro del nuevo modelo de Estado español. Si contemplamos su exposición de motivos, la continuidad histórica queda perfectamente reflejada, y lo mismo en los artículos que, o bien hacen referencia expresa a disposiciones forales constitutivas (arts. 2, 4.1, 39.1, 46.1, 48.2, 64, D.A. 1ª), o al título foral: “En virtud de su régimen foral” (arts. 45, 49, 50). Por tanto, aunque en su elaboración haya podido seguir un procedimiento similar al de los Estatutos, tiene elementos que permiten sostener que se diferencia de aquéllos, precisamente por su relación con los Derechos Históricos.

Si hemos de encuadrar la LORAFNA en la sistemática constitucional vemos que, aunque no se le denomine Estatuto, utiliza el mismo medio que éstos para su formalización que es la Ley Orgánica (Art. 81.1 CE) y tiene el mismo carácter y contenido como norma institucional básica de la Comunidad (Arts. 147 y 152 CE). Estamos ante un contenido sustancial y una formalización idénticos a los de los Estatutos, aunque no se le denomine así. Nunca el nombre puede cambiar la naturaleza que es la de un Estatuto, aun con profundas diferencias de origen, procedimiento y contenido respecto a los de las Comunidades que han accedido a la autonomía en el marco del Título VIII de la Constitución.

2. Su vinculación a los derechos históricos, cuyo límite es la unidad constitucional.

A) *La unidad y el marco constitucional.*

Como se ha dicho, su fundamento se halla en la articulación de los derechos preconstitucionales dándoles dimensión constitucional, de modo que la nueva organización autonómica del Estado los respete¹¹⁵. Se trata de reintegrar los derechos históricos y mejorar el régimen foral precedente en el marco de la Constitución, aunque separándose lo necesario del modelo estatutario constitucional, por cuanto, de no hacerlo, no se alcanzaría el progreso de aquéllos, limitándose a generalizar el último¹¹⁶. Así se desprende de su Título Preliminar y de la D.A. 1ª.

114. RAZQUÍN LIZARRAGA, J.A.: Fundamentos...cit., pp. 510-516. ALLI ARANGUREN, J.C. Y RAZQUÍN LIZARRAGA, M.: Facultades y competencias de Navarra, en Derecho Público foral de Navarra. El Mejoramiento del Fuero, Madrid, 1992, p. 497.

115. Según HERRERO DE MIÑÓN (Idea... cit., pp. 64-65): “ El derecho histórico resalta como a priori material de la Constitución, no derivado de ella sino anterior a la misma, como la historicidad es anterior a la norma, sin perjuicio de que ésta, y en ello consiste la gran novedad de la Constitución de 1978, se abra a aquella “. “Existen antes y al margen de la Constitución, puesto que no se “ respeta ni ampara “ lo que no existe previamente. Pero de la Constitución y de la actualización que ésta prevé en la misma Disposición Adicional, párrafo segundo, obtienen la garantía de su vigencia, ejercicio y aplicación “. En el mismo sentido se pronuncia F. GONZÁLEZ NAVARRO, en su comentario a la Disposición Adicional Primera de la LORAFNA, en SANTAMARÍA PASTOR: Comentarios al Estatuto... cit., pp. 767-768.

116 Así lo sostuvo CASTELLS ARTECHE en El Estatuto de Autonomía de Euzkadi, en la obra colectiva L' autonomie. Les Régions d' Europe en quête d'un statut, Presses d' Europe, 1981, p. 108.

Esta opción, que trata de encuadrar el derecho histórico en el modelo constitucional, es mal vista por quienes diferencian entre actitudes forales y posturas constitucionales. Sostienen que quienes tratan de compaginar el marco constitucional con los derechos históricos los ponen en grave riesgo, porque asumir que la Constitución es la norma superior que vincula jerárquicamente al resto del ordenamiento jurídico supone un límite a ese principio de vinculación negativa, de restos de soberanía, porque su actualización se realiza en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía¹¹⁷. Para ellos quienes asumen la Constitución no admiten más soberanía que la del constituyente, que es el pueblo español¹¹⁸.

Sin embargo, hoy resulta evidente que los derechos históricos de Navarra están reconocidos y amparados, con posibilidad de “actualización general de dicho régimen foral..., en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”. Por “actualización” hemos de entender, con Herrero de Miñón, no un proceso de búsqueda histórica de derechos para conservarlos sino la plasmación de los principios que, no pueden ser otros que los de identidad y autogobierno de una comunidad política diferenciada en razón de su historia, su cultura y demás hechos diferenciales: “...La actualización no se predica, en consecuencia, desde una perspectiva cronológica, sino en su más prístina acepción ontológica: como el paso de la potencia al acto, es decir, haciendo efectivos unos principios potenciales y no otra cosa es... el derecho histórico vinculado a una magnitud existencial histórica, a saber, el hecho diferencial”¹¹⁹.

El precepto constitucional nos plantea, en primer lugar, si se trata de un mandato imperativo¹²⁰, o si la actualización es potestativa¹²¹. Resulta evidente que el cambio del escenario constitucional en el que hasta ahora se habían movido los derechos históricos por medio del “régimen foral liberal”, exige una actualización al nuevo marco del “régimen democrático de los derechos históricos”, que define la Constitución.

Precisamente la referencia al “marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía” plantea la cuestión de si para que dicha “actualización general” se produzca, ésta debe hacerse dentro del marco de ejercicio del derecho a la autonomía que regula el Título VIII de la Constitución. Traducir los derechos históricos al citado título supondría privar de significado y contenido a la Disposición Adicional Primera, porque identificaría los “terri-

117. El Tribunal Constitucional en sentencia 76/1988, de 26 de septiembre, tras aludir a las diferentes fases históricas de las Provincias vascas y el diferente contenido de su régimen foral aludió a que no son “comparables las peculiaridades existentes bajo la Monarquía del Antiguo Régimen (pase foral, régimen aduanero, exención de quintas, organización judicial propia) con las que se conservaron en el régimen constitucional, ni tampoco sean, ni mucho menos, homogéneas las características del régimen foral de cada Provincia durante la vigencia de las diversas Constituciones de 1812 a nuestros días; y, por otra parte, es obvio que esos regímenes forales surgieron, o cobraron vigencia en contextos muy distintos del que representa la actual Constitución, los principios que proclama y la organización territorial que introduce” (FJ 2º).

En la sentencia 140/1990, de 20 de septiembre, vinculó ambos párrafos de la Disposición Adicional primera, porque “es evidente que esta precisión supone un complemento indisoluble del primer párrafo de la D. A 1ª, que ha de ser considerada en su conjunto, y no únicamente en cuanto reconocimiento y respeto de derechos históricos sin otra matización. En efecto, la actualización que se prevé resulta consecuencia obligada del mismo carácter de norma suprema de la Constitución”.

118. El Tribunal Constitucional en la sentencia de 76/1988, de 26 de abril, dijo: “el carácter de norma suprema de la Constitución, a la que están sujetos todos los Poderes del Estado (art. 9) y que resulta del ejercicio del Poder Constituyente del Pueblo Español, titular de la soberanía nacional, y del que emanan todos los Poderes del Estado (art. 1.2) imposibilita el mantenimiento de situaciones jurídicas (aún con probada tradición) que resulten incompatibles con los mandatos y principios constitucionales. La Constitución no es un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ella, sino una norma del Poder Constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito...” (FJ 3º).

119. M. HERRERO Y R. DE MIÑÓN, *Idea...cit...*, pp. 82-83.

120. Así lo han entendido T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (Los derechos... cit., p.112) y J.A. RAZQUIN LIZARRAGA (Fundamentos... cit., p. 386)

121. En tal sentido se pronuncia M. HERRERO Y R. DE MIÑÓN (Idea..., cit., pp. 83-84): “...la actualización puede ser querida o no, estimada conveniente e incluso, en algunos supuestos, necesaria; pero en otros casos, cuando el régimen foral se estima plenamente vigente, se considera que la actualización, al menos general, no es precisa y basta, como fue el caso de Navarra, la actualización parcial a través de un proceso de Amejoramiento y Reintegración”.

torios forales “ con las “nacionalidades y regiones“ que ejercitan el derecho a la autonomía en el marco del Título VIII. Precisamente el constituyente ha diferenciado las realidades. Por un lado, el nuevo espacio de autogobierno que concreta la Constitución con la posibilidad de configurar Comunidades Autónomas; por otro, la realidad histórica de unos territorios con identidad y autogobierno que, en el caso de Navarra, no han tenido solución de continuidad a lo largo de su historia.

El Amejoramiento ha completado la D.A. 1ª CE dando el referente básico y esencial de los derechos históricos que es la “unidad constitucional“, cuyo alcance se ha de determinar en el marco de la Constitución. Tal unidad se plasma hoy en “las Instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional” (art. 2.2. LORAFNA), lo que “no implica renuncia a cualesquiera otros derechos originarios e históricos que pudieran corresponder a Navarra” (D.A. 1ª LORAFNA), cuyo contenido de identidad y autogobierno se va perfilando en los sucesivos marcos constitucionales, ya que la comunidad política navarra se halla inmersa dentro del Estado. Es, precisamente, en el alcance de dicha unidad constitucional donde se concreta el contenido máximo de aquéllos y su capacidad de adaptación a los cambios políticos e institucionales. Obsérvese que dicho límite tiene como referencia el marco constitucional por remisión expresa de la D.A. 1ª CE. En este sentido la Constitución, en cuanto concreta dicha unidad, -incluida la “indisoluble unidad de la Nación española” (Art. 2)- actúa de límite actual a los derechos históricos, sin que ello suponga renuncia alguna a un contenido que pudiera superarlo en otro marco constitucional e histórico. Del mismo modo que el de la Constitución de 1978 en que se hace posible la LORAFNA, supera el de la Constitución de 1837 en el que se produjo la Ley Paccionada de 1841.

Para conseguir la adecuación de los derechos históricos a la unidad constitucional, nos tenemos que remitir al contenido esencial de la Constitución¹²², que es el “marco” a que alude la D.A. 1ª.2º CE, formado por las instituciones, facultades y competencias que la Constitución consagra como constitución material por ser identificadoras del Estado, de modo que sin ellas no se percibiría su existencia. Es esencial el Título preliminar que recoge los valores y principios constitucionales, el régimen de derechos y deberes fundamentales, la Monarquía parlamentaria como forma política del Estado, a la división de poderes y los órganos constitucionales; todo los cuales forman su constitución material dándole unidad. La organización territorial del Estado, aun siendo una determinación del modelo constitucional tiene, respecto a los derechos históricos, menor significado que tales elementos y no puede imponerse como referente de dicha unidad, por cuanto hacerlo supondría limitar las posibilidades de desarrollo y transformación de los derechos históricos, congelándolos en su contenido dentro del modelo territorial autonómico, cuando la propia Constitución los

122. Para M. HERRERO R. DE MIÑÓN (Idea..., pp. 88-89) “ marcó equivale... a principios substanciales, no a leyes constitucionales... ello supone que el proceso de actualización previsto en la D. A. 1ª CE no tiene tanto límites como puntos de referencia: los factores clave de integración constitucional y estatutaria. Los elementos de la Constitución sustancial.- Un examen profundo de lo que esta Constitución sustancial sea, conduce a identificarla con tres clases de elementos del mayor valor político y capacidad integradora en el sentido material, funcional y personal o institucional del término. Esto es, la Comunidad institucional, es decir, la Corona indivisible -algo más que “ una sola Reina”, como se decía el siglo pasado-, la común representación en Cortes y la unidad de la administración de justicia, incluida la constitucional; la vigencia total, directa e inmediata de unos mismos derechos fundamentales; y las cláusulas de la propia identificación foral “.

El Tribunal Constitucional en la sentencia 94/1985, de 29 de julio, dio un significado amplio al “marco constitucional” no limitándolo a las relaciones de competencias de los artículos 148 y 149, “ marco principal que han de tener en cuenta los Estatutos de Autonomía a la hora de determinar las competencias que asume cada Comunidad, no está excluido que algunas de éstas tengan su base en otros preceptos constitucionales. Así el art. 147.2.d) de la Constitución, al referirse a las competencias contenidas en los Estatutos, no remite exclusivamente a las determinadas en el Título VIII, sino que lo hace, más amplia y genéricamente, al “marco establecido en la Constitución “. Por otra parte, nada impide que la atribución constitucional de una determinada competencia como propia de alguna Comunidad Autónoma encierre también el reconocimiento de uno de los derechos históricos a que hace referencia la Disposición Adicional de la Norma Fundamental (FJ 6).

reconoce como realidades previas, amparadas y respetadas, con su propia capacidad y límite que se adicionan al modelo.

Es en el ámbito de las competencias exclusivas del Estado donde se plantea mayor discusión, sobre todo si se sostiene que las atribuidas como tales por el artículo 149 CE son, precisamente, las identificadoras de aquél, el reflejo competencial de la unidad constitucional y el límite al progreso de los derechos históricos¹²³. No podemos aceptar tal lectura por cuanto el sistema competencial es, fundamentalmente, compartido en el contenido material y exclusivo en cuanto a las potestades. Además se contempla que el Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que, por su propia naturaleza, sean susceptibles de transferencia o delegación (art. 150.2)¹²⁴. Dicho precepto fue concebido para llenar de contenido a las Comunidades con derechos históricos, en un modelo autonómico asimétrico, sin que por ello se rompiera la unidad constitucional ni se desdibujara el Estado por desaparecer los elementos que hoy identifican la soberanía¹²⁵.

En tal sentido podemos considerar como competencias propiamente exclusivas, por intransferibles o indelegables por su propia naturaleza, aquellas en las que la soberanía es directa y patente. Si analizamos los ámbitos competenciales y, concretamente, el artículo 149 CE, veremos que muy pocas pueden ser identificables como competencias en las cuales el Estado se representa. Tales son la relativas a la nacionalidad y extranjería (2ª), las relaciones internacionales (3ª), la defensa y fuerzas armadas (4ª). En ellas se centraría el referente de la unidad constitucional. Las restantes no están directamente relacionadas con la soberanía, sino con la integración social y económica y la cohesión del conjunto del Estado, por encima de las acciones territoriales¹²⁶. En un Estado integrado en la Unión Europea

123. Para S. MUÑOZ MACHADO (La disposición ... cit., p. 236): "El marco de la Constitución, en definitiva, son los principios generales que vertebran al Estado y los poderes que son inherentes a su posición constitucional y a la imagen que debe tener para que sea reconocible como una organización que concentra el máximo poder y que integra en su seno otras organizaciones subordinadas y autónomas, no independientes. Esta interpretación sólo obliga a que en el proceso de Amejoramiento del Fuero se respete la unidad del Estado (art. 2 de la Constitución) y los poderes consignados en la Constitución que son inherentes al mantenimiento de esa unidad del conjunto".

124. El art. 150.2 de la Constitución tiene su correspondencia en el artículo 39.1. c) LORAFNA que declara corresponden a Navarra "todas aquellas facultades y competencias que la legislación del Estado atribuya, transfiera o delegue, con carácter general, a las Comunidades Autónomas..." A las que deberán añadirse las "no comprendidas en el apartado anterior que, a iniciativa de la Diputación Foral, le atribuya, transfiera o delegue el Estado, con posterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley" (art. 39.2). En este caso nos encontramos con un supuesto de reforma conforme al art. 71, que daría una garantía mayor en cuanto que no sería susceptible de modificación unilateral.

125. En la defensa de la enmienda del P.N.V. que introdujo el precepto, el diputado Sr. ARZALLUS dijo: "...la génesis de esta enmienda está íntimamente ligada a nuestro planteamiento de restauración foral" (Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, nº 11, 20-7-1978).

126. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico, REDC, 5, 1983, pp. 73 y 74.

La enmienda nº 657 al artículo 138 del Proyecto, formulado por el Grupo Parlamentario Vasco, propuso una lista de competencias exclusivas del Estado: "A los efectos de lo prevenido en el precedente artículo, se entiende como de la exclusiva competencia del Estado las siguientes materias: 1. Relaciones internacionales y regulación de las interregionales.- 2. Defensa, Fuerzas Armadas y protección de la población civil.- 3. Nacionalidad o ciudadanía, inmigración, extradición, derecho de asilo y extranjería.- 4. Régimen aduanero y arancelario, comercio exterior.- 5. Sistema cambiario y monetario, régimen de pesas y medidas y fijación de la hora oficial.- 6. Ferrocarriles y transportes terrestres del Estado, navegación aérea, correos y telecomunicaciones, cables submarinos, abandono de buques y aeronaves e iluminación de costas y señales marítimas.- 7. Bases del régimen jurídico de la Administración Pública y del régimen estatutario de sus funcionarios.- 8. Legislación sobre propiedad intelectual e industrial. 9. Hacienda General y Deuda del Estado.- 10. Estadística para fines del Estado.- 11. La cooperación del Estado y de los territorios autónomos en materia de policía criminal y de defensa de la Constitución".

En la enmienda in voce formulada a la anterior, tras la declaración de reconocimiento y garantía de los derechos históricos ("La Constitución reconoce y garantiza los derechos históricos forales..."), se propuso la posibilidad de que "el Estado podrá transferir o delegar materias de su competencia.- En ningún caso serán transferidas las señaladas en los apartados 1,2,3,4,9,10,11,12,14,15.1,17.1.2.5 y 6,20.1.2.4 y 5, 23 bis, y la 1 y 2,28 del artículo 141". El precepto es el equivalente al actual art. 149 de la Constitución. Estas materias no transferibles son la relativas a la nacionalidad, relaciones internacionales, Defensa y Fuerzas Armadas, régimen aduanero y arancelario, divisas, legislación sobre pesas y medidas, Hacienda General y deuda del Estado, Bases del Régimen Jurídico de la Administración Pública, tránsito y transporte aéreo, ferrocarriles y transportes terrestres que circularan por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, concesión de aprovechamientos hidráulicos en iguales condiciones, régimen de producción y comercio de armas y explosivos, y estadísticas para fines estatales.

muchas de esas competencias están ya desfiguradas como exclusivas del Estado, porque realmente están condicionadas por decisiones supraestatales, aunque quede en sus manos su ejecución o, al menos, su control y responsabilidad, en el ámbito estatal. A partir de ahí, todas las competencias exclusivas que no identifiquen la soberanía pudieran ser objeto de la delegación o transferencia, integrando y actualizando los derechos históricos.

Con base en las competencias exclusivas del Estado, que el art. 150 contempla como transferibles o delegables, cabe un incremento competencial. Si ya el derecho histórico, como veremos, da un plus competencial su desarrollo en el marco de la Constitución permite un incremento adicional de competencias¹²⁷. Ello configura un modelo de organización territorial del poder político concreto, que es el de la Constitución de 1978, con potencialidades federalizantes para el conjunto de la comunidades y con asimetría entre ellas y con las que dispongan de derechos históricos¹²⁸.

B) Carácter dinámico.

Los derechos históricos no pueden identificarse con el autogobierno de una comunidad política en un momento histórico determinado, sea el Antiguo Régimen, el constitucionalismo liberal, el franquismo o el preconstitucionalismo democrático, con carácter estático, predeterminado e inmutable. Por el contrario, su reconocimiento lo es a la existencia de una comunidad política, en el pasado plenamente soberana, y a un modo peculiar de incorporarse a otra soberanía por integración, pero respetando su derecho propio y originario a su identidad y autogobierno como resto de su antigua soberanía¹²⁹. Su contenido es evolutivo

127. Para el Tribunal Constitucional los derechos históricos no constituyen un título autónomo de competencia, pero sí un título para obtenerlas y justificar las de los territorios forales, distintas a las demás Comunidades, con referencia al título histórico propio. La sentencia 123/1984, de 18 de diciembre, dijo: “La idea de derechos históricos de las Comunidades y Territorios Forales, a que alude la Disposición Adicional Primera de la Constitución, no puede considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias pues la propia Disposición Adicional manifiesta con toda claridad que la actualización general de dicho régimen foral se ha de llevar a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía...” (F.J. 4º). En los mismos términos la sentencia 159/1993, de 6 de mayo (F.J. 6º).

En la sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, sobre la D.A. 2ª de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, se reconoció la virtualidad de la Disposición Adicional Primera como título competencial al decir: “Por su parte, la L. R. B. R. L. en la Disposición Adicional 2ª, no ha hecho, pues, sino atender al propio mandato constitucional, preservando la singularidad misma de ese régimen foral en los aspectos organizativos, en unos términos y con un alcance perfectamente compatible con la propia Constitución... Por ello no pueden pretender los recurrentes que los derechos reconocidos a los Territorios Históricos sean extensibles a las Comunidades de Cataluña y Galicia... dado el carácter particular o excepcional de los derechos reconocidos ambos Territorios Históricos... se comprenden, de este modo, que esa garantía constitucional comporte un tratamiento normativo singular propio de ese régimen local y ello aun frente a los poderes centrales del Estado”. (F.J. 26).

128. Sólo desde esta reintegración de los derechos históricos, con asimetría respecto a un pleno desarrollo autonómico, puede entenderse la referencia a un proceso de confederación de las naciones que forman España, aludiendo, sin mucha precisión, a un estadio superior de poder político al de las regiones autónomas federadas.

129. El Tribunal Constitucional en la sentencia 86/1988, de 3 de mayo, dijo: “...el carácter de Norma suprema de la Constitución, imposibilita el mantenimiento de situaciones jurídicas que resulten incompatibles con los mandatos y principios constitucionales, de modo que los derechos históricos han de adaptarse al nuevo orden democrático del Estado de las Autonomías, por lo que de la Disposición Adicional Primera no se deriva el amparo y respeto de toda competencia que pueda legítimamente calificarse de histórica, sino la existencia de un régimen foral que ha de preservarse tanto en sus rasgos organizativos como en su ámbito de poder...” (F.J. 5º).

El contenido variable del ámbito competencial también lo ha reconocido en la sentencia 140/1990, de 20 de septiembre, al declarar que “lo decisivo es que históricamente se haya ejercido la competencia sobre una materia globalmente considera... y no, dentro de la misma, los aspectos concretos que hayan de considerarse incluidos en aquella materia en función de la situación histórica de cada momento” (F.J.4º).

La sentencia 11/1984, de 2 de febrero, aludió a que “la delimitación de las competencias de tales territorios podrá exigir una investigación histórica acerca de cuáles sean tales derechos” (F.J. 4º). Conforme a la sentencia 159/1993, de 6 de mayo, tal investigación debe moverse en el marco de los mandatos estatutarios: “difícilmente puede considerarse, en consecuencia, que el ámbito actual y actualizado de los derechos históricos de los Territorios Forales haya quedado indeterminado y dependiente de investigaciones jurídicas o decisiones judiciales caso por caso. Es verdad que, como afirmó el Tribunal en la sentencia 11/1984, la determinación de las competencias de los Territorios Históricos podrá exigir una investigación histórica acerca de cuáles sean tales derechos. Pero si esa investigación podía contribuir a facilitar la solución de conflictos competenciales en caso de duda, no resulta en modo alguno admisible que pueda sustituir o desplazar a los mandatos estatutarios o legales que actualicen el régimen foral, ni cabe sostener que ese régimen deriva única y directamente de una legitimidad histórica independientemente de las normas que lo actualicen”. (F.J. 6º).

vo y dinámico, por cuanto se adecuan al modelo concreto e histórico de la organización política de que se dota una colectividad, así como a una organización social y económica. No pueden estar referidos a un modelo histórico estático y superado, como puede ser el del Antiguo Régimen o el del liberalismo, que los bloquearía en su contenido de autogobierno, haciéndolos inviables en modelos políticos, sociales, institucionales y económicos distintos; condenándolos a desaparecer por su propia obsolescencia¹³⁰.

Quienes piensan que el modelo constitucional está ya cerrado o que, si no lo está, hay que cerrarlo, no pueden compartir estas tesis. Los que, por el contrario, entendemos que el modelo constitucional es abierto y asimétrico en sí mismo, entendemos que son muchas sus potencialidades sin desarrollar. La Constitución contempla distintos modos de acceso y niveles de autonomía, la delegación de competencias exclusivas del Estado, las Comunidades históricas y las Comunidades dotadas de derechos históricos. Formas diversas de autogobierno para realidades que también lo son.

C) *La reserva de derechos.*

El artículo 2 vincula este nuevo pacto con los derechos originarios e históricos cuyo límite es la unidad constitucional, pero sin que su contenido implique “renuncia a cualesquiera otros derechos originarios e históricos que pudieran corresponder a Navarra” (D.A. 1ª). Por tanto, el Amejoramiento no totaliza los Derechos Históricos, ni los bloquea en su desarrollo posterior, sino que reconoce su dinamismo ya que es la manifestación, en el marco constitucional actual, de su reintegración y mejoramiento, como adecuación a este momento histórico¹³¹.

Esta Disposición Adicional reproduce, casi textualmente, la Disposición Adicional del Estatuto Vasco: “La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente

130. Así lo ha entendido la doctrina más conspicua, siendo de interés la opinión de Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ quien afirmó que la esencia de la foralidad se halla en “su capacidad de asimilación de nuevas soluciones y de adaptación a nuevas circunstancias, de aprovechar al máximo las posibilidades que en cada momento ofrece la realidad, de acomodarse al ritmo de los tiempos... esta capacidad de evolución es, justamente, la razón que explica la supervivencia del sistema en las circunstancias más desfavorables” (Los derechos históricos... cit., pp. 53-54). Asimismo ha dicho: “una comprensión histórica de la foralidad descubre de inmediato que la esencia de esta radica en el hecho de ser un sistema peculiar de autogobierno territorial, históricamente cambiante, que se adapta en cada momento a las necesidades, también cambiantes, de la colectividad de la que se predica, en íntimo diálogo con el Derecho Común, que es su referente necesario... Un sistema, pues, de autogobierno territorial en continua, permanente, necesaria y variable relación con el Derecho Común, con cuyos elementos se engrana y al margen de los cuales es sencillamente ininteligible”. “Fueros y Constitución. La discusión parlamentaria de la Ley de 25 de octubre de 1839”, en “150 años del Convenio de Bergara y de la Ley de 25 de octubre de 1839”, Vitoria, 1990, p. 79.

En el mismo sentido se pronunció el Tribunal Constitucional en su sentencia 76/1988, de 26 de abril: “...se trata... de regímenes forales de variable contenido, sin que sean, como es lógico, comparables las peculiaridades existentes bajo la Monarquía del Antiguo Régimen (pase foral, régimen aduanero, exención de quintas, organización judicial propia) con las que se conservaran en el régimen constitucional, ni tampoco sean, ni mucho menos, homogéneas las características del régimen foral de cada Provincia durante la vigencia de las diversas Constituciones de 1812 a nuestros días” (F.J. 2º).

En el debate de la Ley de Bases de Régimen Local el Ministro DE LA QUADRA SALCEDO no participaba de esta opinión cuando dijo: “...hay en su intervención algo que puede resultar preocupante, porque se refirió a un concepto de los derechos históricos como algo no estático, sino dinámico, lo que en definitiva creo que era un reconocimiento de que alguno de los derechos que quieren que ahora se les reconozca no están en el bagaje de esos derechos históricos y aluden entonces a la idea de un derecho histórico dinámico que va creciendo...no pretendamos incluir algo que no está en los derechos históricos en base a la idea de un concepto dinámico que pueda hacer todavía más difícil detectar esos derechos históricos, que todos estamos dispuestos a respetar.” (Diarios de sesiones del Congreso de los Diputados, nº 136, p. 6157).

131. Como se ha expuesto en 4.5. la exposición del Estatuto General del Estado Vasco, aprobado en la Asamblea de Municipios Vascos de Estella el 14 de junio de 1931, dijo: “Manteniendo viva esta reivindicación de los derechos históricos y armonizándola con la voluntad de no crear, en los momentos en que se está preparando su Constitución, dificultades a la consolidación de la República Española...”. Existió, además, un párrafo que decía: “Según acuerdo adoptado por unanimidad en la Asamblea de Estella, los Municipios Vascos declaran solemnemente que la aprobación de este Estatuto no supone renuncia a la reintegración foral plena concretada en su anhelo a la derogación total y plena de las Leyes de 25 de octubre de 1839, de 16 de agosto de 1841 y todas cuantas, bien con anterioridad o con posterioridad a estas fechas, hayan conculcado de alguna manera los derechos sagrados de este País”.

Estatuto, no implica renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico”¹³². El texto reconoce al “pueblo vasco” como titular de los Derechos y hubiese sido más completo si se hubiera mantenido el texto elaborado por la Asamblea de parlamentarios que, además de a la historia, los vinculaba a su “voluntad de autogobierno”. El Amejoramiento sustituye la referencia al pueblo por una abstracta “Navarra” que no puede tener otro sentido que el de la “comunidad política” que forma el titular de los mismos, que es el “pueblo navarro” con su identidad y voluntad de autogobierno.

La Disposición Adicional 1ª LORAFNA no puede entenderse sin la correlativa de la Constitución¹³³. El reconocimiento, con amparo y respeto, que hace la Constitución de los derechos históricos, lo es a la identidad colectiva de una comunidad política y al derecho al autogobierno que le corresponde. Si su límite histórico es la “unidad constitucional”, ésta se convierte en el marco de la actualización, cuya “aceptación” es resultado del nuevo pacto bilateral entre Navarra y el Estado. Pero si este pacto “no implica renuncia a cualesquiera otros derechos originarios e históricos”, es porque se trata de un acuerdo temporal, no definitivo, parte de un proceso histórico de recuperación del pleno autogobierno. Precisamente por ello cabe la “incorporación” futura de tales derechos por un nuevo pacto que, “dada la naturaleza jurídica del régimen foral, ... es inmodificable unilateralmente” (Art. 71.1). Por tanto, entre la plenitud dinámica de los derechos históricos y el contenido que les pueda corresponder en un momento histórico y un marco constitucional concretos, puede existir un espacio al que Navarra -el pueblo navarro- no renuncia. Sin embargo, asume que su incorporación al ordenamiento jurídico para poder ser ejercidos, se realizarán conforme al procedimiento previsto para la reforma del Amejoramiento, por vía del pacto (art. 71)¹³⁴.

132. Tal disposición tiene su antecedente, además de en el Estatuto de Estella citado anteriormente, en el Proyecto de Estatuto del País Vasco, aprobado en Vitoria el 6 de agosto de 1933 por las Comisiones Gestoras de las Diputaciones de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya y por la Asamblea de los Ayuntamientos de las tres Provincias, en cuyo artículo 1.2º se dijo: “El régimen que así se establece no implica prescripción extintiva de los derechos históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, cuya plena realización, cuando las circunstancias lo deparen, estriba en la restauración foral íntegra de su régimen político-administrativo”. Más recientemente en el “Manifiesto de los Ayuntamientos guipúzcoanos elevado al Rey Juan Carlos I”, que fue aprobado en Vergara el 29 de marzo de 1976, se dijo: “... hacemos declaración expresa de que las reivindicaciones que se solicitan derivan de unos derechos imprescriptibles e irrenunciables y que cualquier otra solución que pudiera establecerse mediante regímenes administrativos especiales, conciertos u otras fórmulas ya sea mediante concesión o acto nunca prejuzga ni supondrá renuncia expresa o tácita al derecho del pueblo vasco a regirse por sus propias instituciones, confirmando así su tradición histórica”. Se enlaza con la exposición del Estatuto de Estella y con el art. 1 del Proyecto de Estatuto plebiscitado en 1933.

Asimismo la Disposición Adicional 5ª de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Aragón, establece: “La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica la renuncia del pueblo aragonés a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, los que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establece la Disposición Adicional Primera de la Constitución”.

133. No es ésta la opinión de T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (Los derechos...cit., p. 90, nota nº 86): “Entre la Disposición Adicional 1ª de la Constitución y las Disposiciones Adicionales del Estatuto Vasco y de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (Primera) no hay el más mínimo parentesco desde un punto de vista técnico-jurídico. Aquélla contiene un mandato en sentido propio, que implica la incorporación a la trama constitucional de un complejo institucional típico y diferenciable como tal (no una suma de derechos, facultades o peculiaridades heterogéneas y difícilmente asimilables muchas veces en su concreta individualidad), éstas, en cambio, son simples reservas de derechos, sin contenido normativo alguno, que se limitan a invocar, una vez más el ‘historische staatsrecht’ que está en la base de todas las reivindicaciones nacionalistas, a fin de dejarlo a salvo en su presunta integridad de cara a un nuevo momento constituyente”.

Por el contrario, para M. HERRERO Y R. DE MIÑÓN (La titularidad de los derechos históricos vascos, en Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí, Madrid, 1989, p.198) “desvincular la Adicional primera de la Constitución de la Adicional del Estatuto es quebrar el canon de totalidad, porque ambas se están refiriendo al mismo supuesto, los derechos históricos...”.

134. GONZÁLEZ NAVARRO (“Navarra y el Tribunal Constitucional”, en Derecho Público Foral de Navarra... cit., pp. 746-747) habla de la “hibernación de los derechos históricos no incorporados a la LORAFNA”, distinguiendo dos clases de derechos originarios e históricos de Navarra: “los que han quedado incorporados a ella y los que permanecen extravagantes, pero en situación de hibernación”, que exigen para su “reanimación” ser descubiertos, posteriormente una decisión política de incorporarlos al ordenamiento vigente y una negociación para poner de manifiesto su viabilidad actual. “La lectura del precepto no deja dudas al respecto: Navarra acepta un determinado régimen jurídico, que es el consignado en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento de su régimen propio, el foral, pero ello no implica renuncia a cualesquiera otros que pudieran corresponderle por ese mismo título. Sin embargo, esos derechos no forman parte del ordenamiento jurídico en vigor, pues para que tal ocurra es preciso que se incorporen mediante el proceso de reforma previsto en el artículo 71, donde, por cierto, queda perfectamente explícito el carácter paccionado que ha de tener cualquier reforma del Amejoramiento” (p. 747).

La disposición citada supone reconocer que el pacto que da lugar a la presente formalización de los derechos históricos de Navarra no los agota en su existencia y contenido. Simplemente los ha adecuados al nuevo marco definido por la unidad constitucional, ahora configurada en la Constitución Española de 1978, que ha abierto un nuevo espacio de encuentro convirtiéndolos en “Derechos Históricos Democráticos”. Por ello la LORAFNA deja constancia de que ella misma no es el marco jurídico definitivo de dichos derechos históricos, sino una solución coyuntural e histórica, en continuidad con otras que le han precedido. Aunque el pueblo navarro no tuvo oportunidad de hacerlo directamente por referéndum, por medio de sus representantes legítimos aceptó un proceso de actualización, reintegración y mejoramiento de sus derechos históricos, sin carácter definitivo, porque “no implica renuncia a cualesquiera otros derechos originarios e históricos que pudieran corresponder a Navarra”.

3. Las competencias de Navarra¹³⁵.

A la hora de estudiar el régimen competencial de Navarra es preciso recordar la invocada vinculación negativa, en el sentido de que todo aquello que no estuviese directamente relacionado con la unidad constitucional, interpretada como lo hizo en el momento de la Ley de 1839 el ministro de Gracia y Justicia, Lorenzo Arrázola, se entendía que era competencia de Navarra. De esta forma, se compaginaba el límite de la unidad constitucional y el mantenimiento del autogobierno frente al uniformismo liberal. A la hora de interpretar el contenido de la ley de 1841 este criterio permitió sostener como vigentes, con independencia de que se ejercitasen o no por la Diputación Foral, todas aquellas competencias que, siendo propias de las instituciones históricas de Navarra, estaban confirmadas por la ley de 1839 y no afectaban a la unidad constitucional. Esta tesis es la tradicional de la doctrina foralista, punto de partida para desarrollar por la Diputación Foral de Navarra diversos niveles de actuación o, cuando menos, para discutirlo con el Estado y conseguir salvedades al régimen foral de Navarra en numerosas disposiciones.

En las bases de negociación que aprobó el Parlamento Foral el 1 de julio de 1980, también se volvió a recoger esta doctrina tradicional. Se entendió que el único límite de la foralidad era la unidad constitucional y que a partir de ella todo el orden competencial eran propio de Navarra. La base primera decía: “Los derechos históricos de la Comunidad Foral de Navarra serán respetados y amparados por los poderes públicos en los términos establecidos en las presentes bases de reintegración foral y mejoramiento del régimen foral de Navarra, que tienen por objeto, primero, el respeto y garantía de todas aquellas facultades y competencias que, conforme a lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias, son propias del régimen foral de Navarra. Y, segundo, la integración en el régimen foral de todas aquellas facultades y competencias que no sean inherentes a la unidad constitucional española”.

En la base segunda se dijo que, sin perjuicio de las facultades actualmente reconocidas a Navarra en virtud de la Ley Paccionada de 1841 y disposiciones complementarias, “se considerarán inherentes a la unidad constitucional y, por tanto, se reservarán al Estado las facultades y competencias estrictamente imprescindibles para garantizar la satisfacción de los intereses generales, la solidaridad y el progreso de los pueblos de España”. La idea que se recoge es la de la unidad como límite, de modo que la competencia residual es propia, manteniendo la doctrina foralista y la práctica de las instituciones forales, tanto en la elaboración de estas bases como en el proceso de negociación.

135. ALLI, J.C.– RAZQUIN, M.: Facultades y competencias de Navarra, en Derecho Público Foral de Navarra. El Mejoramiento del Fuero, Madrid, 1992, pp. 463-534.

La referencia a la unidad constitucional la relaciona con las categorías competenciales que son imprescindibles para identificar la existencia del Estado. A partir de ahí, la propia Constitución posibilitaría ampliar las competencias reconocidas en la LORAFNA en dos ámbitos. Primero, el de las competencias históricas compatibles con la unidad constitucional (art. 3.1.); segundo, las competencias que se reintegran en el régimen foral a partir de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero. De esta forma, el techo competencial que la Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas tiene para Navarra un significado distinto, porque no sólo no enerva, sino que no afecta al nivel competencial al que tiene derecho en virtud de sus derechos históricos con el límite de la unidad constitucional.

Hay un régimen de autogobierno vigente, sin solución de continuidad, desde la Monarquía navarra, que se mantuvo tras la incorporación a Castilla, que se adaptó al régimen liberal, a la dictadura de Primo de Rivera, a la República y al Franquismo. Ha habido un autogobierno reconocido por el Estado en numerosas normas y actos. La idea de su ampliación por la “reintegración foral”, incluida la derogación de la Ley de 1839, era una antigua reivindicación. En la transición política a la democracia se debatió si era el momento para demandar la reintegración foral plena, porque, desaparecido el autogobierno que tenía Navarra con todas sus instituciones diferenciadas, coincidiendo con el constitucionalismo liberal, había llegado el momento de plantear la reintegración foral plena, volviendo a la situación previa de soberanía que podía tener el Reino de Navarra unido a la corona de Castilla en la persona del rey.

En dichas bases se rescató la terminología, pretendiendo recuperar competencias y, una vez reconocidas formalmente, poner en práctica facultades que hasta entonces no se ejercitaban, aunque correspondían a la Diputación Foral. A partir del nuevo modelo de Estado Navarra debía avanzar con la vista puesta en su historia. El progreso en el autogobierno se haría recuperando elementos del mismo y de las instituciones históricas, aunque no se hubieran ejercitado en una sociedad muy distinta a la actual y que, sin embargo, son propios del autogobierno de una comunidad política. Por eso, se les va a llamar bases de reintegración y amejoramiento. Se mejorará el régimen foral liberal que existía en ese momento, de modo que suponga una reintegración al pleno autogobierno y a contenidos competenciales propios del mismo, que se habían dejado de poseer o fueran equivalentes en este momento histórico como identificadores de la imagen de aquel.

En el Amejoramiento se plasma, de la mejor forma posible en un nuevo pacto con el Estado, todo este esquema doctrinal, con el referente de la unidad constitucional como límite. Sin la Ley Confirmatoria de los Fueros de 1839 no se puede entender ni la disposición adicional 1ª de la Constitución ni el artículo 2 de la LORAFNA cuando dice: “lo dispuesto en el apartado anterior no afectará a las instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional”. La idea que se repite es la de que los derechos históricos irrenunciables de la Comunidad Foral de Navarra no tienen como límite el marco estatutario del Título VIII de la Constitución, sino el contenido sustancial de la misma que configura la unidad constitucional (art. 3.1.). Su alcance se irá perfilando en un pacto abierto con el Estado capaz de precisar su contenido en cada momento histórico, porque la plenitud del autogobierno no puede circunscribirse a una concreta realidad institucional y exige un continuo proceso de actualización¹³⁶.

136. Así lo reconoció la sentencia del Tribunal Constitucional 140/1990, de 20 de septiembre: “La apelación al régimen estatutario de los funcionarios en el artículo 49.1. b) LORAFNA constituye, pues, una titularidad competencial derivada de un derecho histórico, pero cuya autorización supone la inclusión dentro de la competencia foral de lo que en cada momento haya de entenderse como incluido en el régimen estatutario de los funcionarios, dentro del cual, según ha tenido ya ocasión de afirmar este Tribunal (SS. TC 98/1985, fundamento jurídico 17, y 102/1988, fundamento jurídico 4º), debe incluirse también la regulación de los órganos electivos de representación de los mismos en las Administraciones Públicas, pues tales órganos, por su naturaleza, constituyen un aspecto esencial en dicho régimen estatutario y deben ordenarse también en condiciones de igualdad, como es el caso de la que se contiene en el Decreto Foral 236/1984 objeto del presente conflicto” (FJ 4).

Así se materializa en el artículo 39 LORAFNA: “Conforme a lo establecido en el artículo 2 de la presente ley orgánica corresponden a Navarra: a) Todas aquellas facultades y competencias que actualmente ejerce al amparo de la ley de 1841 y disposiciones complementarias. b) Todas las facultades y competencias que, expresamente, se le integran por la presente ley orgánica. c) Todas aquellas facultades y competencias que la legislación del Estado atribuya, transfiera o delegue con carácter general a las comunidades autónomas o a las provincias”. Su apartado 2 dispone: “Corresponderán asimismo a Navarra todas aquellas facultades y competencias no comprendidas en el apartado anterior que a iniciativa de la Diputación le atribuya, transfiera o delegue el Estado con posterioridad a la entrada en vigor de la presente ley”. Por tanto, se reconocen las facultades y competencias que ejercía Navarra; las que se le integran como reconocimiento de sus derechos en 1982, que no tuviese reconocidas o ejercitadas; las que tengan con carácter general todas las Comunidades por vía estatutaria, delegación o transferencia, más las que por delegación o transferencia específica pueda negociar Navarra cuyo límite se hallará en la unidad constitucional.

El conjunto competencial supone consolidar un nuevo status jurídico por reintegrar y mejorar el autogobierno con base en el derecho histórico, potenciando la personalidad jurídico-política de Navarra que, desde un ámbito competencial administrativo en que consistió el régimen foral liberal, ha pasado a disponer de un poder político con reconocimiento de su identidad y derechos históricos por la Constitución y la LORAFNA.

Todas estas competencias se van a articular en ámbitos distintos. Por una parte, materias de competencias exclusiva, en las que corresponden a la Comunidad Foral las potestades legislativa, reglamentaria, administrativa, inspección y revisora. Estas se ejercitan en los términos previstos en el Amejoramiento y en la legislación del Estado a que el mismo se refiere conforme al artículo 40. Se establece el principio de prevalencia del derecho navarro, en correlación con el artículo 149.3 de la Constitución. El Derecho navarro, dice el 40.3 de la LORAFNA, en materias de competencia exclusiva de la Comunidad Foral y en los términos previstos en los apartados anteriores, será aplicable con preferencia a cualquier otro. También se establece el principio de supletoriedad del Derecho estatal en defecto del Derecho propio. En materias de competencia de desarrollo corresponden a Navarra las potestades legislativa, reglamentaria, de administración, incluida la inspección y la revisión en vía administrativa, de conformidad con las normas básicas del Estado (art. 41). Otras materias son de competencia ejecutiva, en las que corresponde a Navarra la potestad reglamentaria para la organización de sus servicios, administración, inspección y revisión en vía administrativa (art. 42). Estas potestades ejecutivas se ejercen de conformidad con las disposiciones de carácter general.

A las competencias previstas en el Amejoramiento se les va a reconocer distintas naturalezas. J.A. Razquin las clasificó en las siguientes tres categorías¹³⁷. Las competencias históricas o forales (artículos 2.2, 3.3 y 39.1.a), que son las ya ejercidas por Navarra e integrantes del régimen foral, cuyo techo no es el estatutario, sino el de la unidad constitucional. Por otra parte, las competencias llamadas autonómicas (artículos 3.1 y 39.1.c), que se asumen ex novo en el Amejoramiento por la combinación de los artículos 148 y 149 de la Constitución; estas competencias colocan a Navarra en la misma situación que las comunidades de máximo techo competencial, que son las del artículo 151. Finalmente, las competencias mixtas, en las que se combinan ambos criterios; se garantiza un contenido competencial mínimo, que es el preexistente dentro del régimen foral, ampliado por el nuevo ámbito autonómico.

137. RAZQUIN, J.A.: Organización y competencias de la Comunidad Foral de Navarra en el Amejoramiento del Fuero, RJN, 7, 1989, pp. 63-95.

A) *Competencias históricas o forales.*

Tales competencias quedan identificadas en el Amejoramiento con los términos “en virtud de su régimen foral” (arts. 45, 49, 50), “que actualmente ostenta” (arts. 46, 51 y 53). Incluso la asignada como “exclusiva” sobre el Derecho Civil (art. 48). Así se destaca, precisamente, que su origen es preconstitucional y que su existencia no está vinculada al régimen estatutario, sino a la Disposición Adicional Primera y a la unidad constitucional (art. 3.1). Es el modo de justificar su especificidad y excepcionalidad respecto al sistema competencial del Título VIII de la Constitución¹³⁸.

Se trata de un inventario de lo que, en el momento de entrada en vigor de la Constitución y del Amejoramiento, se entendía como régimen foral. Sin olvidar la idea de que no implicaba que fuera todo el contenido de los derechos históricos.

a) *Actividad tributaria y financiera.*

La primera es la actividad tributaria y financiera del artículo 45: “En virtud de su régimen foral, la actividad tributaria y financiera de Navarra se regulará por el sistema tradicional del convenio económico”. Recoge el contenido de los convenios económicos: “en los convenios se determinarán las aportaciones de Navarra a las cargas generales del Estado, señalando la cuantía de las mismas, el procedimiento para su actualización, criterios de armonización del régimen tributario, etc. Se reconoce que Navarra tiene “potestad para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario, sin perjuicio de lo dispuesto en el convenio económico”. Se insiste en el carácter paccionado de los mismos: “Dada la naturaleza paccionada de los convenios económicos, una vez suscritos por el Gobierno de la Nación y la Diputación, serán sometidos al Parlamento y a las Cortes Generales para su aprobación mediante ley ordinaria”.

Se trata de una de las competencias en las que ha sido más manifiesta la evolución y, al mismo tiempo, más clara su vigencia, como se ha expuesto anteriormente. Navarra tuvo soberanía tributaria como parte de su soberanía política. A partir de la Ley Confirmatoria de los Fueros y de su articulación en la ley de 1841, la soberanía tributaria se transformó en una autonomía tributaria plenamente ejercida en los distintos convenios económicos, hasta alcanzar, en los convenios de 1924, 1941, 1969, 1990 y 1998 un claro reconocimiento de la autonomía, de su ejercicio en relación con el régimen fiscal estatal y del pacto. Se trata de un acuerdo sobre un contenido material concreto, dentro del pacto que implica la existencia y vigencia del sistema que lo hace posible. Ya no son convenios como los de la época liberal sobre la cuantía del cupo, sino que articulan técnicas más precisas de concreción de la aportación a las cargas generales y, sobre todo, de reconocimiento de la autonomía tributaria, con el establecimiento de técnicas de interrelación entre los distintos regímenes fiscales existentes dentro del mismo Estado.

Por tanto, si algo es indiscutible, es que el sistema de articular las relaciones tributarias y financieras entre Navarra y el Estado ha sido el de convenio económico. El convenio es un medio para articular la autonomía tributaria; resto de la soberanía histórica; autonomía que es uno de los elementos del autogobierno. Su valor medial excluye el tratarlo como parte del ser o como elemento vertebral de la identidad colectiva lo que implica confundir el medio con el fin.

¹³⁸ La sentencia 140/ 1990, de 20 de septiembre, del Tribunal Constitucional, refiriéndose al art. 39.1.a) LORAFNA ha dicho: “Este precepto realiza una clasificación de todas las competencias que corresponden a Navarra dentro de la cual la referida encaja inequívocamente en su primer apartado (todas aquellas facultades y competencias que actualmente ejerce, al amparo de los establecido en la ley paccionada de 1841 y disposiciones complementarias”), lo que remite a los denominados “derechos originarios e históricos” (art. 1.1. LORAFNA): Nos hallamos pues, frente a la atribución de una competencia en favor de la Comunidad Foral que entraña asimismo el reconocimiento de un derecho histórico” (FJ 3).

Se trata de una competencia en directa relación con los derechos históricos que supone una excepción al marco competencial de la Constitución, exponente de que la disposición adicional 1ª tiene entidad propia al margen del Título VIII. Conforme al artículo 149.1.14ª, en relación con los artículos 133 y 156, la Hacienda y el establecimiento de tributos es una potestad originaria del Estado, pudiendo actuar las Comunidades Autónomas como delegados o colaboradores para la recaudación, la gestión y la liquidación. El establecimiento y exigencia por las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales se hará de acuerdo con la Constitución y las leyes. En el caso de Navarra le está reconocida históricamente por el Estado la potestad originaria para establecer, recaudar, gestionar, inspeccionar, sancionar, etc. los tributos, en los sucesivos convenios económicos. Si los derechos históricos tuvieran como límite el Título VIII no podía sostenerse la autonomía tributaria de Navarra, que la LORAFNA reitera con base en la citada disposición adicional de la Constitución. Es aquí clara la función adicional a la Constitución que representan los citados derechos.

b) Administración Local.

En el artículo 46 se dice: “En materia de Administración Local, corresponden a Navarra: a) Las facultades y competencias que actualmente ostenta, al amparo de lo establecido en la ley de 16 de agosto de 1841 y del Real Decreto Ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925”. Incluso el “control de legalidad y del interés general de las actuaciones de los Municipios, Concejos y Entidades Locales de Navarra”. Todo ello garantizando que “los Municipios de Navarra gozarán, como mínimo, de la autonomía que, con carácter general, se reconozca a los demás Municipios de la Nación”.

En la ley de 1841 se dispuso que los Ayuntamientos se elegirán y organizarán por las reglas generales (art. 5), con las atribuciones de la ley general (art. 7). Se habían creado Ayuntamientos en localidades donde había otro tipo de organización, porque así lo ordenó el artículo 310 de la Constitución de Cádiz y la primera legislación de régimen local. También se estableció que las atribuciones de los Ayuntamientos relativas a la administración económica e interior de los fondos, derechos y propiedades se ejercerán bajo la dependencia de la Diputación Provincial (art. 6), reconociéndole a ésta las mismas facultades que ejercían el Consejo de Navarra y la Diputación del Reino (art. 10), así como aspectos particulares sobre el patrimonio (art. 14). Se reconoció que en Navarra existía una organización local con elementos diferenciados de la general y una competencia de la Diputación. Pero donde se va a plasmar el régimen local propio de Navarra va a ser en el Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925, pactado para armonizar la autonomía municipal de la Ley Municipal general con el régimen foral de Navarra. Por tanto, hay un reconocimiento de un derecho histórico en el régimen local.

Cuando en el artículo 46 del Amejoramiento se regulan las competencias se hace referencia a un derecho histórico plenamente reconocido, que va a establecer una diferenciación con el régimen general, incluso en cuanto al control y fiscalización de los actos de las Entidades Locales. Así lo constata la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, en su disposición adicional 3ª.

d) Derecho Civil Foral.

Lo mismo va a ocurrir con el Derecho Civil Foral. En el artículo 48 se va a reconocer que Navarra tiene competencia exclusiva en materia de Derecho Civil Foral, así como que “la conservación, modificación y desarrollo de la vigente Compilación del Derecho Civil Foral o Fuero Nuevo se llevará a cabo, en su caso, mediante ley foral”. Como se ha expuesto anteriormente, el establecimiento de la Compilación o Fuero Nuevo se hizo por una Ley de prerrogativa del Jefe del Estado. Se trataba de que el derecho histórico de Navarra en materia de derecho civil, negociado el texto con el Estado, no fuera afectada en su contenido. Hoy el artículo 48 citado amplía el campo competencial en cuanto es exclusiva la materia de un modo total ya que su producción formal por ley corresponde al Parlamento de Navarra.

También en materia de Derecho Civil Foral estamos ante un ámbito de competencia material superior a la del Título VIII de la Constitución. Su artículo 149.1.8ª reconoce la

exclusiva del Estado sobre la legislación civil, “sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por la Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan”. Se trata de una garantía institucional de la foralidad, basada en un título competencial diferente del de los derechos históricos¹³⁹.

Los términos citados son repetidos por el art. 48.2 LORAFNA, pero sólo pueden ser entendidos en el mismo sentido amplio de recuperación, de pleno desarrollo orgánico de sus principios e instituciones, de plasmación de la costumbre o de integración con las fuentes propias, con que se elaboró la Compilación, precisamente como un derecho histórico que se impuso a la codificación general. Si nos limitáramos a atribuir al Derecho Civil Foral de Navarra el contenido actual del Fuero Nuevo que sólo puede ser modificado y desarrollado para adaptarlo a cambios sociales o jurídicos, sin reconocerle su propia capacidad intrínseca para configurar un ordenamiento, estaríamos matándolo y convirtiéndolo en un remedo de otros cuerpos legales¹⁴⁰. Sólo su interpretación en clave de derecho histórico permitirá potenciarlo como uno de los elementos de identidad de la comunidad política navarra, en un proceso similar, si fuera necesario, al que posibilitó la elaboración de la Compilación.

Además es indubitado que en el proceso histórico de creación, sistematización, codificación, etc. sólo han intervenido la costumbre navarra, las Cortes del Reino y sus monarcas. Sólo en la fase final, como se ha expuesto, para promulgar con rango suficiente la Compilación o Fuero Nuevo, elaborado por encargo de la Diputación, intervino el Jefe del Estado por una ley de prerrogativa que respetó su contenido material. Es evidente que, pese al artículo 149.1.8ª CE estamos ante un derecho histórico y que el precepto sólo puede interpretarse teniéndolo en cuenta¹⁴¹.

139. M. HERRERO Y R. DE MIÑÓN: Los derechos forales como derechos históricos, REDC, 52, 1998. B. CLAVERO: Historia jurídica y Código político: los derechos forales y la Constitución, AHDE, L, 1980, pp. 131-154; Del principio de salvedad constitucional del Derecho histórico vasco, REP, 37, 1984.

La doctrina del Tribunal Constitucional ha señalado, reiteradamente, que la Disposición Adicional Primera no es título competencial respecto al Derecho Civil Foral, sino que lo es el art. 149.1.8 de la Constitución y, en su caso, la Disposición Adicional Segunda (SS. 123/84, de 18 de diciembre; 94/1985, de 29 de julio y 76/1988, de 26 de abril). En la sentencia 88/1993, de 12 de marzo, dijo: “... los derechos históricos no puede considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias no incorporadas a los Estatutos ... porque el sentido de la Disposición Adicional Primera CE no es el de garantizar u ordenar el régimen constitucional de la foralidad civil (contemplado en el art. 149.1.8ª y la Disposición Adicional Segunda CE) sino el de permitir la integración y actualización en el ordenamiento postconstitucional, con los límites que dicha Disposición marca, de algunas de las peculiaridades jurídico públicas que en el pasado singularizaron a determinadas partes del territorio de la Nación”. “ El citado precepto constitucional, tras atribuir al Estado competencia exclusiva sobre la “ legislación civil”, introduce una garantía de la foralidad civil a través de la autonomía política, garantía que no se cifra, pues, en la intangibilidad o su supralegalidad de los Derechos Civiles especiales o Forales, sino en la previsión de que los Estatutos de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio aquéllos rigieran a la entrada en vigor de la Constitución puedan atribuirse a dichas Comunidades competencia para su “ conservación, modificación y desarrollo... La ulterior reserva al Estado, por el mismo art. 149.1.8ª, de determinadas regulaciones “en todo caso” sustraídas a la normación autonómica no puede ser vista, en coherencia con ello, como norma competencial de primer grado que deslinde aquí los ámbitos respectivos que correspondan al Estado y que puedan asumir ciertas Comunidades Autónomas, pues a aquel... la Constitución le atribuye ya la “ legislación civil”, sin más posible excepción que la “ conservación, modificación y desarrollo” autonómico del Derecho civil, especial o foral. El sentido de ésta, por así decir, segunda reserva competencial en favor del legislador estatal no es otro, pues, que el de delimitar un ámbito dentro del cual nunca podrá estimarse subsistente ni susceptible, por tanto, de conservación, modificación o desarrollo, derecho civil especial o foral alguno, ello sin perjuicio, claro está, de lo que en el último inciso del artículo 149.1.8ª se dispone en orden a la determinación de las fuentes del derecho “ (FJ 1).

140. B. CLAVERO (Presencia política de la historia: Nacionalidades y Autonomías en la Constitución, SISTEMA, 36, 1980, pp. 37-52) dice: “ Con el cuidado que tuvo el legislador constituyente de dejar claramente derogadas todas las “ Leyes Fundamentales “ del régimen anterior, se le escapó, por esta vía, la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra promulgada en 1 de marzo de 1973 por Ley del Jefe del Estado en virtud, expresamente, de sus poderes dictatoriales vitalicios; y no en balde, pues tal compilación se introduce en materias constitucionales en forma en casos bastante –y hoy más aún–disparatada. Su vigencia nadie la ha puesto en discusión tras la Constitución; más bien, como digo, todos entienden que la misma la ha revalidado. Son consecuencias, según queremos subrayar, de no haberse aplicado el proceso constituyente a parte de la historia; tal vez, en este caso, porque se creía en la inocencia de los derechos forales “ (p.49).

141. Sostiene J. JARILLO GÓMEZ (Situación, alcance y límites de los Derechos forales en el proceso autonómico iniciado en 1978, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 22,1998, pp. 99-116) “que la norma del artículo 149.1.8ª de la Constitución española va a permitir la integración en el ordenamiento autonómico de las Compilaciones y otras normas derivadas de las fuentes propias de su ordenamiento” (p.115).

e) Organización, función pública, procedimiento, etc.

El artículo 49 tiene un amplio contenido de reconocimiento de competencia foral o histórica: “En virtud de su régimen foral corresponde a Navarra la competencia exclusiva sobre las siguientes materias: a) Regulación de la composición, atribuciones, organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Instituciones forales, así como de la elección de sus miembros, todo ello en los términos establecidos en el Título Primero de la presente Ley Orgánica”.

El precepto reconoce la competencia histórica sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, “respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos”. También era una competencia foral. El Reino y la Diputación tenían sus empleados y su propio régimen jurídico.

Bien es cierto que hay una remisión a la legislación básica del Estado, pero limitada a los derechos y obligaciones esenciales de la relación jurídica de la función pública, con un contenido menor que el relativo al desarrollo de la legislación básica. De ésta sólo la parte relativa a “los derechos y obligaciones esenciales” deberá ser respetada, que no es lo mismo que su mero desarrollo, lo que permite, incluso, una regulación diferenciada siempre que los elementos esenciales resulten reconocibles. Salvo este punto de conexión todo el resto de la materia es derecho histórico que trasciende el sistema del Título VIII en cuanto a la distribución de competencia estatal sobre la legislación básica y competencia autonómica de desarrollo de aquélla. Es el derecho histórico el que posibilita que Navarra no actúe conforme a tal relación, sino al margen de la misma, sólo vinculada a respetar los elementos esenciales de una parte del régimen estatutario de la función pública, como son los derechos y obligaciones. con total libertad en el resto¹⁴²

Otro ámbito que también se considera propio del régimen foral son las normas de procedimiento administrativo y económico-administrativo, derivadas de las especialidades del derecho sustantivo o de la organización propios. Aunque en Navarra no ha habido nunca ni una disposición foral de procedimiento administrativo ni general tributaria, en distintas normas del derecho foral hay regulaciones de procedimientos propios y, por tanto, el procedimiento administrativo va implícito en el ejercicio de determinadas competencias.

También se contemplan como propios del régimen foral los contratos y concesiones administrativas, en este caso respetando los principios esenciales de la legislación básica del Estado en la materia, hoy traslado de normativa comunitaria que deja escaso margen de diferenciación. Se establece una autolimitación, en cuanto se remite a determinados principios básicos de carácter común vinculados a la unidad de mercado y a la libre competencia.

Es competencia exclusiva de origen foral el régimen jurídico de la Diputación, de su Administración y de los entes públicos dependientes de la misma, garantizando la igualdad

142. El Tribunal Constitucional en la sentencia 140/1990, de 20 de septiembre, ha dicho: “Debiendo tenerse presente que no todas las previsiones de la legislación estatal básica relativas al régimen estatutario de los funcionarios públicos despliegan ese efecto limitativo en relación con el ejercicio de la competencia, sino sólo aquellas, justamente, que se refieran a “derechos y obligaciones esenciales”. “Derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios que, por lo demás, aún cuando su determinación concreta deba quedar remitida al análisis particularizado de las normas que los prevean, nos sitúan, en principio, ante aquellas situaciones jurídicas caracterizadoras del propio modelo de régimen estatutario de los funcionarios, que conforman la sustancia misma de ese régimen y sin las cuales no sería reconocible ese estatuto. De manera que, dentro del respeto a esas situaciones jurídicas que definen la esencia del régimen jurídico de los funcionarios, corresponde a la Comunidad Foral de Navarra dotar de contenido a ese estatuto funcionarial, y más en concreto al derecho a la participación colectiva en los órganos de representación de la función pública, aspecto esencial del régimen estatutario de los funcionarios públicos “(FJ 4)

entre los administrados. En la medida en que se ejercen competencias, no sólo hay ya normas propias de procedimiento, sino también normas de régimen jurídico y organización.

Los ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio foral y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios, así como por vía fluvial o por cable. Como se ha expuesto en relación con el pactismo y a título de ejemplo significativo del debate y solución del conflicto competencial, las carreteras y caminos son una competencia tradicional de Navarra. Hay legislación de las Cortes del Reino, así como normativa, policía y gestión de la Diputación Foral regulando y controlando la actividad y la ejecución de obras públicas. Por lo tanto, era indiscutible esta materia. Centros de contratación y terminales de carga en materia de transporte, nuevamente, también corresponde a una clara competencia histórica, y las vías pecuarias.

También se reconoce que corresponde a Navarra, dentro de este mismo ámbito, la ejecución de la legislación del Estado en materia de ordenación del transporte de mercancías y viajeros que tenga su origen y destino en territorio foral. Era una competencia que se venía desarrollando desde la Diputación la expedición de autorizaciones, concesiones y tarjetas de transporte y policía del transporte, aunque sin una normativa propia, sino utilizando la normativa general del Estado.

e) Agricultura, ganadería, montes, etc.

El artículo 50 va a reiterar que, en virtud de su régimen foral, son competencias de Navarra, la agricultura y ganadería, la caza, la pesca fluvial y lacustre, los pastos, hierbas y rastrojeras, los espacios naturales protegidos y el tratamiento de zonas de montaña, los montes cuya titularidad pertenezca a la Comunidad Foral o a los Municipios, Concejos y demás entidades administrativas de Navarra. Respecto a los montes, no sólo hay una extensísima legislación de las Cortes, sino que también la ley de 1841 y la legislación posterior, incluidos los procesos desamortizadores, reconocieron expresamente estas competencias en materia forestal.

f) Policía Foral.

También el artículo 51 va a asignar a Navarra “la regulación del régimen de la Policía Foral, que, bajo el mando supremo de la Diputación Foral, continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta”. Corresponderá igualmente a la Comunidad la coordinación de las policías locales. Navarra podrá ampliar los fines y servicios de la Policía Foral en el marco de lo establecido en la correspondiente ley orgánica. A fin de coordinar la actuación de la Policía Foral y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, se establecerá, en su caso, una Junta de Seguridad.

Como se ha expuesto anteriormente, la competencia policial forma parte de las competencias históricas y lo mismo se reconoce respecto a las policías locales¹⁴³.

Existen discrepancias con el Estado respecto al ejercicio por la Policía foral de las competencias de tráfico, que constituyen claramente un derecho histórico, reducido en su contenido *manu militari* durante el Franquismo por decisión del entonces Ministro de la

143 Hoy hay quienes defienden que la Policía Foral se pueda convertir en una policía integral con lo que eso implica, es decir, con toda las competencias como lo prevé su Plan Integral. Otros sostienen que la competencia integral sea exclusivamente nominal, pero que, sin embargo, en el desarrollo y ejercicio no se llegue a asumir la función de orden público, dejándola en manos de los Cuerpos y Fuerzas de seguridad del Estado. La plena competencia y desarrollo del derecho histórico, constantemente reivindicado, lleva al total desarrollo del Plan Integral y a pensar que el autogobierno implica el ejercicio, también, de la competencia policial en todos sus campos, aunque puedan resultar incómodos.

Gobernación, como se ha expuesto detalladamente. La fórmula de compromiso aceptada por la Diputación en negociación con el Gobierno no enervó el contenido del derecho histórico. Además, Comunidades con menor tradición de autogobierno y sin tal claros derechos la han asumido con el despliegue de la policía autonómica y correlativo repliegue de la estatal.

g) Sanidad interior e higiene.

En materia de sanidad interior e higiene, el artículo 53 reconoce las “facultades y competencias que actualmente ostenta”. Se trata de una constatación del ejercicio de competencias forales en materia de sanidad interior, con mayor alcance que la meramente asistencial u hospitalaria, llegando incluso a la llamada sanidad pública, con base en la Ley de 1841, en el R.D.-L. de 4 de noviembre de 1925 y en el Decreto de 8 de enero de 1935¹⁴⁴.

El ejercicio actual de tales derechos plantea problemas derivados de la competencia estatal sobre las bases, la coordinación general, la alta inspección y la legislación sobre productos farmacéuticos (Art. 149.1.16^a), que serán desarrolladas legislativamente y ejecutadas por la Comunidad foral. A las que se han de añadir las competencias que actualmente ostenta. La Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, afirma en su exposición de motivos que “una vez promulgada por el Estado la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y estando, por consiguiente, definido el marco básico en la materia al que han de ajustarse las Comunidades Autónomas, es objeto de la presente Ley foral la regulación conforme a dicho marco de las actividades en materia de sanidad, higiene y asistencia sanitaria”.

La citada Ley General de Sanidad, además de su prevalencia, ha dejado sin virtualidad alguna a las competencias reconocidas por el Decreto de 8 de enero de 1935. En todo caso el marco de las normas básicas ha de ser interpretado conforme a la Disposición Adicional Primera.

h) Enseñanza.

El artículo 47 reconoce como de la competencia plena de Navarra la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo establecido en los preceptos constitucionales sobre esta materia, de las Leyes Orgánicas que los desarrollen y de las competencias del Estado en lo que se refiere a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de la alta inspección del Estado para su cumplimiento y garantía.

Se trata de un precepto situado entre los artículos 46, que reconoce las competencias forales sobre la Administración Local, y 48 que lo hace sobre el Derecho Civil foral. El artículo 45 se refiere a la actividad tributaria y financiera, y el artículo 49 a un conjunto amplio de competencias forales. Aun cuando el artículo 47 no hace un reconocimiento en el sentido del resto de los preceptos entre los que se sitúa, tanto su encuadre sistemático como la realidad lo acreditan dentro del conjunto de las competencias forales¹⁴⁵.

Desde la Ilustración y entre los años 1780 y 1841 las Cortes de Navarra dictaron numerosas disposiciones sobre la primera enseñanza y el derecho de los pueblos al nombra-

144. BELTRÁN AGUIRRE, J.L.: Estudio del artículo 53 del Amejoramiento foral (En torno a los derechos históricos de Navarra), RVAP, 22, 1988, pp. 7-48.

145. Así lo acredita el que el artículo 16 del Estatuto Vasco invoque la D.A. 1^a CE para atribuir la competencia en la materia. Para MUÑOZ MACHADO (Derecho Público de las Comunidades Autónomas, cit., p. 602) no por ello difiere del régimen competencial general. los términos del artículo 46 LORAFNA son similares a los arts. 15 del Estatuto de Cataluña, 31 del de Galicia y 119 del de Andalucía.

miento de maestros, creándose la Junta Superior de Educación del Reino. Esta redactó en 1831 el Reglamento de Enseñanza de las primeras letras que organizó el sistema de enseñanza de Navarra. Desde la Ley de Someruelos de 1838 se dio una coincidencia normativa y a partir de 1841 se adaptó el régimen general, cuya aplicación suscitó divergencias como ocurrió con la Ley Moyano de 1857, dando lugar a compromisos en 1914 y 1918.

Siempre dentro del marco de la legislación general del Estado, la Diputación Foral vino ejerciendo numerosas competencias en materia educativa, fundamentalmente en la enseñanza primaria y profesional, con instituciones propias de Navarra como la Junta Superior de Educación, facultades de propuesta y nombramiento de maestros por los Ayuntamientos y asunción de responsabilidades en inversiones y mejoras de las dotaciones de los centros educativos. En los cuerpos legales más importantes se hizo la salvedad de las competencias forales, tal la Ley General de Educación de 1970 y el Decreto de 30 de noviembre de 1972¹⁴⁶.

B) Competencias autonómicas.

La siguiente categoría son las llamadas competencias autonómicas, constituida por aquellas que se van a reconocer a Navarra y se integran por la citada ley, según dice el artículo 39.1.b). Estamos ante competencias que se reconocen a Navarra como propias no ejercidas, pero que también están previstas en la Constitución como autonómicas que, precisamente por ello, no plantean problema sobre si afectan o no a la unidad constitucional. Estas competencias al estar ejercidas por el Estado serán objeto del correspondiente proceso de transferencia de servicios estatales a la Comunidad Foral y así se contempla en la disposición transitoria cuarta.

Si las competencias forales se van a definir como exclusivas, en estas competencias hay que distinguir la triple naturaleza a la que ya he hecho referencia de exclusivas, de desarrollo legislativo y ejecutivas. Se trata de una clara recuperación de competencias históricas o del reconocimiento de nuevos ámbitos competenciales propios del autogobierno que, si eran ejercitados hasta ahora por el Estado, son reintegrables a Navarra por su propia naturaleza¹⁴⁷.

C) Competencias mixtas.

Las denominadas competencias mixtas, que se encuadran entre las históricas y las estatutarias, son las que, sobre una base foral, van a tener una ampliación. Así, por ejemplo, en materia de sanidad interior e higiene, conforme al artículo 53; en materia de transporte por carretera de mercancías y viajeros y de tráfico y circulación conforme al artículo 49.2 en cuanto al desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado. Lo mismo que en las anteriores forman parte del proceso de reintegración en los derechos históricos de algo que parcialmente se había dejado de poseer y que volvía al conjunto de origen para integrarse en el cúmulo competencial de los derechos históricos.

IX. LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL.

El artículo 152 de la Constitución establece una organización institucional autonómica integrada por la Asamblea Legislativa, el Consejo de Gobierno, el Presidente y el Tribunal

146 MAEZTU ESPARZA, V.: El régimen foral de Navarra en materia educativa y la Ley General de Educación de 1970, tesis doctoral, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Navarra, 1998.

147 Sistematizadas en ALLI ARANGUREN, J.C. y RAZQUIN LIZARRAGA, M.: Facultades...cit., pp. 500-504.

Superior de Justicia. Se reproduce el sistema de división de poderes del Estado, de modo que la Asamblea legislativa es el poder legislativo, el Consejo de Gobierno y el Presidente son el poder ejecutivo y el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad es el poder judicial.

En el artículo 1 del Amejoramiento se dice que Navarra constituye una Comunidad Foral con régimen, autonomía e instituciones propias. El título primero lleva por rúbrica “De las instituciones forales de Navarra” que se enumeran en su artículo 10. Las instituciones forales van a recibir en el Amejoramiento dos nombres, uno que las identifique con el modelo constitucional y otro relacionado con la tradición institucional acreditativa de la continuidad histórica de Navarra. El mismo significante con distinto significado dada la diferencia de sistemas políticos y de momentos históricos. Se reproduce fielmente el esquema constitucional de la organización del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Las instituciones forales van a ser el Parlamento o Cortes de Navarra, el Gobierno de Navarra o Diputación Foral y el Presidente del Gobierno de Navarra o Diputación Foral. Con ello se trata de poner de manifiesto que estas instituciones tienen, al menos nominalmente, un referente en la constitución histórica de Navarra, no son instituciones que surgen ex novo a partir de la Constitución y del Amejoramiento, como ha ocurrido en las Comunidades Autónomas, sino que son parte de un proceso histórico de adaptación de las instituciones de autogobierno a los cambios institucionales y de forma del Estado.

1. La recuperación de la potestad legislativa. El Parlamento o Cortes de Navarra.

A) Las Cortes del Reino.

Las Cortes de Navarra tenían, con el Rey, la potestad de hacer las leyes (Cap. 1º, lib. I del Fuero; proemio del Amejoramiento del Rey Don Felipe). Las Leyes, las disposiciones generales a manera de Ley y las ordenanzas se hacían a pedimento, voluntad, consentimiento y otorgamiento de los tres Estados (Leyes 3ª, 4ª y 12ª; tít. 3º, lib. I, N.R.). Además de la potestad legislativa les correspondía recibir del Rey, del heredero de la Corona, del Regente o del Virrey, en nombre del Rey, el juramento de guardar los fueros, leyes, ordenanzas, usos, costumbres, franquezas, exenciones, libertades, preeminencias y privilegios del Reino; concedía las cartas de naturaleza; ejercitar el derecho de sobrecarta, no publicando y por consiguiente dejando sin efecto las leyes dictadas por el Rey que estimasen conveniente retirar. Debían reunirse como máximo cada tres años, excepto si el plazo estuviese prorrogado por las últimas celebradas (Leyes 3, 4 y 5, tít. 2, lib. I, N.R.).

Se componían de tres Brazos o Estamentos: Eclesiástico, Militar o de Nobles y de Universidades o de pueblos; iguales en facultades y con decisión conjunta. Las Cortes no se juntaban sin que primero se respondiera a los agravios (Ley 16, tít. 2º, lib. I, N.R.) y no se trataba la concesión del servicio real mientras no se reparasen o respondieran los contrafueros o agravios que presentase el Reino (Ley 18, tít. 2º, lib. I, N.R.).

Las Cortes desaparecieron con el constitucionalismo liberal porque la unidad constitucional exigía una sola representación nacional. Su última sesión se celebró en los años 1828-29. Con la Ley de 1841 se mantuvieron competencias de orden administrativo, con potestad normativa de naturaleza reglamentaria, pero sin órgano representativo ni potestad de dictar leyes.

B) El Consejo Administrativo ^{148.}

La idea de identificar el sistema foral liberal con las instituciones del Reino llevó a la Diputación a crear un remedo de las Cortes. En opinión de Oroz “con propósito de que

148. GÓMEZ ANTÓN, F.: El Consejo Foral Administrativo de Navarra, Pamplona, 1962.

llenara en lo posible el vacío que aquéllas dejaron”, recordando que “nuestra constitución histórica más perfecta obligaba a la Diputación del Reino a rendir cuentas a las primeras Cortes”¹⁴⁹. Con la pretensión de imitarlas, desde la conciencia de no poder hacerlo: “Bien quisiera la Diputación revestir al Consejo de una potestad legal superior a la suya propia; pero la jurisdicción que tiene otorgada por la ley es intransmisible e indeclinable”. Fue creado el Consejo Administrativo por acuerdo de la Diputación de 16 de julio de 1898 como “cuerpo consultivo de la Diputación”.

Se pretendió que el Consejo “en sus funciones puramente consultivas...ha de alcanzar una suma autoridad moral”, robusteciendo la autoridad de la Diputación para emprender las reformas imprescindibles, “conservando toda su vitalidad nuestro régimen y purgando a las previsiones superiores del color de desafuero con que alguna vez las motejan díscolos o suspicaces. Los mismos que regatean facultades a la Diputación, no han de negar el derecho de la provincia a reglamentarse y mejorarse, derecho que es consecuencia de su autonomía administrativa, base de la ley de 16 de agosto de 1841”.

El artículo 10 de la Circular de creación estableció su intervención “en la formación de presupuestos, en el examen de cuentas, en la emisión de deuda, en las cuestiones de fuero y en cuantos asuntos merezca especial asesoramiento, a juicio de la Diputación”. Como medio de control se trataba de superar la situación de falta del mismo de modo que “la garantía tutelar de nuestro erario y la responsabilidad de nuestra Administración se encierran exclusivamente en los Códigos penales, protección insuficiente aún para la Administración Foral, dechado de fidelidad. Nuestro régimen se mantiene ejemplar por la pureza de sus costumbres más que por previsiones de la Ley, y es prudente, mirando al porvenir, poner frenos a la corrupción que con ayuda del tiempo tiende a corroer y a contaminar las más morales y robustas constituciones”. Los reglamentos y medidas de carácter general que ésta dicte, deberán también ser sometidos al Consejo en la primera reunión que celebre”. Tal intervención se justificaba en que “realmente es un derecho incontestable del país el fiscalizar su administración, y no puede desconocerse que este derecho no está traducido en nuestra ley foral ni en nuestras prácticas en ninguna institución”.

Estaba integrado por diecinueve miembros, cuyo cargo gratuito y honorífico tenía duración anual. De los cuales cinco eran los mayores contribuyentes de la provincia, y un contribuyente y un delegado de los Ayuntamientos de los distritos de Tudela, Tafalla y Aoiz y de los antiguos de Los Arcos, Estella, Huarte-Araquil y Pamplona, elegidos por sorteo entre una breve lista en sesión de la Junta carcelaria del distrito.

Nadie creyó en el Consejo hasta el punto de que ni siquiera los mayores contribuyentes asistían a sus sesiones y el procedimiento de elección anual creaba una complejidad adicional. El intento de configurar un sistema de tipo parlamentario con un órgano que no lo era condujo a que tal Consejo careciera de cualquier autoridad y, además, su legitimidad sólo estaba vinculada a la riqueza de sus miembros.

Su fracaso fue tal que por acuerdo de la Diputación de 16 de octubre de 1901 se decidió “la subsistencia del Cuerpo consultivo” con una nueva composición, sustituyendo a los mayores contribuyentes por quienes tuvieran alguna legitimidad democrática, aunque fuera pasada: “todos los señores que hayan ejercido el cargo de diputado provincial por elección popular”. Se mantuvo su carácter consultivo “en cuantos asuntos merezcan especial asesoramiento, a juicio de la Diputación, la cual podrá oír, para su mayor ilustración y acierto, el parecer de los señores consejeros que concurran, cualquiera que sea su número, dado el carácter meramente consultivo de esta institución”. No terminó de cuajar el intento porque algunos años más tarde decía Oroz que era “forzoso reconocer que actualmente el

149 OROZ ZABALETA, L.: Legislación Administrativa de Navarra, II, Pamplona, 1923, pp. 124-125.

Consejo Administrativo de Navarra no tiene en la práctica la autoridad e importancia que fuera de desear”, sin que ello fuera “motivo para que se piense en suprimirlo”, entendiendo que “se aprecian cada día con más fuerza las causas que motivaron su establecimiento”.

La siguiente renovación del Consejo Administrativo se produjo por el Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925. Se configuró el Consejo como garante de la autonomía municipal, en cuanto aprobará las disposiciones sobre régimen local, en el que los representantes de la vida local tendrían mayoría absoluta (Base 12). El resto de los miembros serían “representantes de las fuerzas vivas”, formando parte de la misma la propia Diputación y atribuyendo a su Vicepresidente la Presidencia del Consejo. Su Reglamento fue dado por la Diputación el 15 de enero de 1926, modificado por el de 5 de febrero de 1949. El propio Consejo se dotó de un Reglamento de Régimen Interior aprobado en sesión de 18 de junio de 1949.

C) El Parlamento Foral.

El R. D. 121/79, de 26 de enero, el año 1979, constituyó el Parlamento Foral. Fue elegido por sufragio universal directo y secreto el mismo día de la celebración de las elecciones municipales. Se componía de setenta miembros elegidos a través de las Merindades históricas, con criterios de representación proporcional, constituyéndose aquellas en distrito electoral, salvo la de Pamplona que quedó dividida en dos distritos, uno correspondiente a la capital y otro para el resto de la Merindad.

El Parlamento Foral “será el órgano foral competente” (Art. 1) respecto “de las funciones referentes a la incorporación o, en su caso, separación de Navarra de otras instituciones territoriales, asumirá también las competencias que hasta ahora ejerce el Consejo Foral” (Art. 3.1). La Diputación Foral estaba obligada a someter a su aprobación las cuestiones que afectasen a la integridad, garantía y desarrollo del régimen foral; los presupuestos y la rendición anual de Cuentas; la emisión de Deuda y de empréstitos, así como la constitución de garantías o avales; las normas relativas al sistema fiscal de Navarra; los planes de fomento de interés general para Navarra; los pactos y convenios que hayan de formalizarse por la Diputación Foral con el Estado o con cualquiera de sus Organismos Autónomos; cualesquiera otras actuaciones de rango normativo respecto a competencias propias de la Diputación Foral y que no sean las estrictamente reglamentarias en desarrollo de aquéllas.

Le correspondió la aprobación de las propuestas de la Diputación Foral “de distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las Instituciones Forales” (1-7-1980) y de reorganización institucional (12-11-1980). Tales acuerdos constituyeron el documento conocido como “Bases para la Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra” que sirvieron de punto de partida para la negociación de la LORAFNA con el Gobierno.

D) El Parlamento de Navarra.

En virtud del Amejoramiento se creó el Parlamento de Navarra, cámara representativa y legislativa que, salvadas las profundas diferencias con las Cortes estamentales del Antiguo Régimen, es su sucesor con las características propias del sistema democrático. Representa al pueblo navarro, ejerce la potestad legislativa, aprueba los Presupuestos y las cuentas, impulsa y controla la acción de la Diputación foral (Art. 11); designa el senador representante de la Comunidad Foral (Art. 12) y elige al Presidente del Gobierno (Art. 29). Asimismo establece su Reglamento y aprueba sus Presupuestos (Art. 16).

El Parlamento es inviolable. Se reconoce la inviolabilidad de los parlamentarios forales por las opiniones manifestadas en los actos parlamentarios y por los votos emitidos

en el ejercicio del cargo (Art. 13). El sistema de elección es el de sufragio universal, directo y secreto, por un período de cuatro años (Art. 15).

Se ha de señalar alguna peculiaridad de esta Cámara, frente a lo que es habitual en el modelo de democracia parlamentaria y en la propia Constitución. En primer lugar, que no se contempla la posibilidad de su disolución como facultad del Presidente del Gobierno (Art. 115 CE) o como consecuencia de no producirse la investidura de Presidente en los plazos establecidos (Art. 99.5 CE); aunque este segundo supuesto tiene la alternativa de la investidura automática del candidato de la lista más votada, aunque haya sido rechazado cuatro veces por el Parlamento. Tampoco el Parlamento tiene reconocida iniciativa para la reforma de la LORAFNA (Art. 71), mientras que puede tenerla, -del mismo modo que el Gobierno, el Congreso y el Senado (Arts. 87 y 166 CE)-, para la reforma constitucional. Está claro que no hay mimetismo constitucional en cuanto al establecimiento de un sistema de democracia parlamentaria que es claramente deficitaria en beneficio de un predominio del Gobierno, al que se reconoce la iniciativa de la reforma.

En relación con el control de las cuentas se recuperó una institución histórica, que es la Cámara de Comptos¹⁵⁰. En la medida en que corresponde al Parlamento la aprobación de las cuentas, el Amejoramiento va a restablecer la Cámara de Comptos como institución (Art. 18.2). La Cámara de Comptos ya había sido recuperada con anterioridad a la LORAFNA. Dentro del preamejoramiento del Decreto de 1979 se acordó por el Parlamento Foral el 28 de enero de 1980 el restablecimiento de la Cámara de Comptos. Era propio del nuevo régimen democrático el control presupuestario y del gasto público. Lo que va a hacer el Amejoramiento es darle un rango superior como órgano especializado del Parlamento, cuyo desarrollo se hará por la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre.

Nuevamente nos encontramos con que se vincula a una institución histórica el órgano de carácter técnico, dependiente del Parlamento, dotado de autonomía funcional y financiera, con competencias propias en la fiscalización y control de las cuentas y la gestión económica del sector público y de los fondos que tengan la consideración de públicos. Ha de recordarse que nació a mediados del siglo XII como institución copiada de la Corte de Francia con funciones contables de las rentas del Rey y del Tesoro Público. Carlos II, el Malo, promulgó en 1365 una Ordenanza por la que se fijaron sus atribuciones y jurisdicción, teniendo su período de máximo esplendor en la segunda mitad del siglo XIV y primera del siglo XV, entrando en decadencia hasta su extinción en marzo de 1836.

2. El Gobierno o Diputación Foral.

Entre las instituciones del Reino de Navarra la Diputación Permanente de las Cortes tenía como misión principal el velar por la estricta observancia de los fueros, leyes, ordenanzas, usos, costumbres, franquezas, exenciones, libertades y privilegios, sin tolerar la más pequeña infracción, reclamando contra ella sin cesar hasta obtener la reparación completa (Ley 32m tít. 3º, lib. I, N.R.). A tal fin estaba legitimada para proponer por simple querella la infracción al Virrey, quien, oyendo a sus consultores, podía decretar la reparación (Ley 20, tít. 5º, libro V, N.R.). Recordaba al Rey las disposiciones para la convocatoria de las Cortes, examinaba los poderes para la misma y advertía de los reparos que habían de subsanarse (Ley 17, tít. 2º, lib. I, N.R.). Asistía al juramento de los Virreyes y conocía de cuantos asuntos le encomendaran las leyes y las resoluciones de los tres Estados.

Hemos visto cómo la Ley de 1841 reconoció a la Diputación Provincial unas atribuciones atípicas respecto al resto de las diputaciones, porque le asignó en algunas materias

150. ORDOQUI URDACI I, L: La Cámara de Comptos, Pamplona, 1997.

las facultades que tenía la Diputación del Reino y el Consejo Real (Art. 10). Por tanto, la Diputación de Navarra tuvo algunas de las competencias históricas de estas instituciones, que fuesen propias de un órgano de naturaleza puramente administrativa, más las que tenían todas las diputaciones. De ahí que los navarros tuviesen mucho interés en cambiarle el adjetivo, porque no era una diputación igual que las demás diputaciones provinciales. Aunque Navarra fuera una provincia, su Diputación no era equiparable, por lo que se le llamó “foral” a partir de 1867. Nuevamente el afán de diferenciar y de que quede constancia de la diferencia como vinculación con situaciones pretéritas.

El Amejoramiento recuperó esta denominación para el poder ejecutivo, con las competencias administrativas que tenía la Diputación Foral, ampliadas a otras de naturaleza política derivadas del nuevo status constitucional de Navarra. El utilizar la denominación de Gobierno de Navarra es para transmitir la idea de poder ejecutivo y, según algunos de los protagonistas, para que la denominación de Diputación Foral no confundiera la de Navarra con las Diputaciones Forales de los territorios históricos de la C. A. Vasca.

La Diputación Foral o Gobierno de Navarra tiene la función ejecutiva, la potestad reglamentaria y la administrativa (Art. 23.1.a). Esto es lo que dispone el artículo 97 de la Constitución respecto al Gobierno, quien dirige la política interior y la Administración, ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria. Por tanto, poder ejecutivo pleno. Tiene facultad revisora en materia administrativa o económico-administrativa previa a la judicial y las competencias que le asigna la ley orgánica (Art. 23.1.b y c).

La Diputación Foral precisará de la previa autorización del Parlamento para emitir Deuda Pública, constituir avales y garantías y contraer crédito; formalizar Convenios con el Estado y con las Comunidades Autónomas, y ejercitar la iniciativa respecto a la delegación o transferencia de competencias del Estado (art. 26).

Le corresponde, como misión específica y especial, “la defensa de la integridad del régimen foral de Navarra, debiendo dar cuenta al Parlamento de cualquier contrafuero que pudiera producirse” (Art. 24). Esta misión tiene directa relación con el Derecho histórico, por cuanto era encargo principal de la Diputación Permanente de las Cortes de Navarra velar por la estricta observancia de los derechos del Reino y reclamar la reparación de agravios y contrafueros, como se ha expuesto.

El término “contrafuero” es muy propio de la terminología foral histórica para la que agravio o contrafuero es toda infracción de cualquiera de los fueros, leyes, ordenanzas, usos, franquezas, exenciones, libertades y privilegios hecha por el Rey, Virrey, Tribunales de justicia o empleados como tales (Ley 2ª, tít. 5º, lib. V, N.R.)¹⁵¹. Hace referencia a cualquier violación, atentado o desconsideración de las normas, derechos o instituciones propios del sistema de autogobierno. El artículo 24 no define lo que es el contrafuero, pero de su propio texto se deduce que se trata de cualquier atentado a la integridad del régimen de Navarra, alterando alguno de sus elementos. En teoría, el contrafuero sería cualquier acto que atente a los derechos históricos o al régimen foral de Navarra, actuar contra ellos, no respetarlos o contradecirlos.

Recientemente se ha discutido si la contradicción de las competencias de Navarra por el Gobierno del Estado, mediante la impugnación de disposiciones del Parlamento o del Gobierno de Navarra constituye o no contrafuero o es un mero debate de orden jurídico constitucional. Parece evidente que en cualquier supuesto de contrafuero existirá un debate

151. J.M.LACARRA (Estructura político-administrativa de Navarra antes de la Ley Paccionada. Revista Príncipe de Viana, 92-93, 1963, p. 231) señala como una de las características de la estructura institucional navarra “la unión sagrada que se establece entre todos los navarros ante lo que se estima como lesivo para su constitución, para sus fueros, o como se dirá más tarde, lo que se tiene por *contrafuero*”.

de fondo sobre las competencias de las partes implicadas, lo que está previsto en la Constitución y atribuido en su solución al Tribunal Constitucional (art. 161.1.c). Además, le corresponde el control de constitucionalidad de las leyes forales, único control de las mismas (Art. 37 LORAFNA).

Cuando en el pasado se planteaban conflictos competenciales no existía mecanismo jurídico que lo resolviese. Se tenía que acudir a la negociación política para que se produjese la modificación o la introducción de cláusulas de reserva de las competencias forales, con resultados distintos e inseguros, en función del interés del Gobierno por imponer su criterio o por admitir y conceder algún protagonismo a la Diputación Foral. Hemos visto el supuesto de la Policía de Carreteras y otros que no fueron tan polémicos. En cualquier caso siempre Navarra mantenía la posición débil frente al poder estatal y, en muchos casos, durante el franquismo hubo de invocar circunstancias ajenas a los fundamentos históricos. Hoy el Tribunal Constitucional es una instancia habilitada para resolver los conflictos competenciales con el referente del bloque de la constitucionalidad. Solución que siendo más garante, puede a su vez resultar más rígida que la anterior.

3. El Presidente.

El Presidente es otra de las instituciones de la Comunidad foral. Es elegido por el Parlamento y nombrado por el Rey. El artículo 29 regula un alambicado procedimiento de elección, impropio de un régimen de democracia parlamentaria. Carece de precedentes en el Derecho histórico por su directa vinculación al sistema constitucional liberal-democrático.

Conforme al artículo 99 de la Constitución la elección del Presidente del Gobierno se realizará por el Congreso de los Diputados por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros o por la mayoría simple transcurridas cuarenta y ocho horas después de la anterior votación. Caso de no obtener tales mayorías se tramitan sucesivas propuestas durante dos meses y si ningún candidato obtiene la confianza se disuelven las Cortes convocándose nuevas elecciones. En las Comunidades Autónomas existen varios sistemas para realizar la investidura del Presidente. Una votación con mayoría absoluta o una segunda votación con mayoría simple en las que se votan todos los candidatos es el previsto por la Ley de Gobierno de la C.A. Vasca, porque no se regula en su Estatuto. En otros procedimientos se presentan sucesivos candidatos en procesos distintos, resultando elegido el que más votos obtenga. En la democracia parlamentaria, el Parlamento elige al presidente y el presidente nombra a los miembros de su gobierno.

Sin embargo, en los Estatutos de Andalucía y Castilla-La Mancha y en el Amejoramiento se establece un sistema que está directamente relacionado con el incidente histórico del 23-F y su repercusión involucionista en el proceso de desarrollo autonómico. La filosofía de la LOAPA va a conducir a reducir las posibilidades de disolución de los Parlamentos autonómicos y de convocatoria de elecciones. En tales Estatutos y en el Amejoramiento se excluye tal posibilidad de disolución como consecuencia de la falta de mayorías para la investidura del Presidente. Esa posibilidad va a ser sustituida por un sistema automático de investidura, de modo que tales Comunidades van a tener presidente, tenga o no el candidato mayoría en el Parlamento.

De esta forma se evita que tras el proceso de investidura sin conseguirlo se dé lugar a la disolución del Parlamento y convocatoria de elecciones, porque no ha sido capaz de elegir un presidente. Las Comunidades Autónomas que llegan al Estatuto en ese momento tienen todas un artículo similar al 29 del Amejoramiento, de modo que el candidato que presenta su programa va a ser objeto de cuatro votaciones con un intervalo de 48 horas entre ellas. En las dos primeras va a necesitar mayoría absoluta y en las dos siguientes mayoría simple, con más votos a favor que votos en contra. Si no obtiene esas mayorías el candidato es rechazado. El proceso puede repetirse durante dos meses. Si al cabo de los mismos no hay candidato elegido es investido como Presidente el candidato del partido que tenga

mayor número de escaños. Este candidato, que ha sido rechazado ya por el Parlamento, ocupa la Presidencia en virtud del mandato legal. Según el Tribunal Constitucional para tener la condición de candidato hace falta haber pasado un proceso de investidura, es decir, haber sido propuesto por el presidente del Parlamento, presentar su programa de gobierno y ser objeto de las votaciones. Aunque sea rechazado ha adquirido la condición de candidato y, si lo es del partido con mayor número de escaños, tiene la posibilidad de obtener la presidencia por decisión legal, que no parlamentaria.

Esta es una fórmula excepcional y supletoria de la investidura parlamentaria, que la produce por la existencia de mayoría suficiente, absoluta o simple. La realidad es que en Navarra el supuesto excepcional se ha convertido en el más utilizado. Hasta la fecha, cuatro de los cinco mandatos han tenido presidente por el sistema automático, que garantiza un presidente sin mayoría en el Parlamento, cuyo programa de gobierno ha sido rechazado en cuatro votaciones.

El sistema vigente es muy rígido tanto por hallarse regulado en el Amejoramiento, con rango de Ley orgánica, como porque la iniciativa de su modificación corresponde exclusivamente al Gobierno (Art. 71.1.a). No parece verosímil que, a pesar de la opinión mayoritaria del Parlamento, un gobierno presidido por quien ha resultado favorecido por el automatismo inicie el proceso de modificación del artículo 29 para sustituirlo por una de las muchas fórmulas que pongan la elección en las mayorías parlamentarias, conforme al procedimiento que establezca el propio Amejoramiento o la Ley de Gobierno. Con esta segunda opción, mucho menos rígida, es el Parlamento de Navarra el que en una ley, que exige mayoría absoluta, puede establecer uno u otro sistema de modo que la Comunidad ejercite su derecho de autoorganizarse (Art. 49.1).

El sistema de elección del presidente del Gobierno es una de las cuestiones que precisan una revisión, tanto más compleja cuanto tiene en sí misma un claro beneficiario en el partido que dispone de mayor número de escaños en el Parlamento de Navarra.

Por otra parte, el Presidente no tiene reconocida la facultad de poder disolver el Parlamento, como está establecido en la Constitución (Art. 115), y en la mayor parte de los Estatutos de Autonomía. Es una facultad atribuida al Jefe del ejecutivo en los sistemas de democracia parlamentaria, con la de convocar elecciones. Quizá pueda haber una peculiar lógica entre las situaciones señaladas: ya que puede ser Presidente por voluntad legal (sistema automático), tras haber sido rechazado por la Cámara, al no tener investidura parlamentaria no se le reconoce la posibilidad de disolverla. No es la lógica de la Constitución ni del resto de las democracias occidentales. Puede ser una “aportación”, pero ni justificada ni justificable en derecho histórico alguno.

X. LA COOPERACIÓN ENTRE COMUNIDADES.

En el periodo histórico el Reino tuvo relaciones con otros Reinos de dentro y fuera de España, particularmente con Francia, lo que concluyó con su incorporación a la Corona de Castilla. Sin embargo la configuración de la Monarquía por unidades políticas unidas en la persona del rey, manteniéndose el Reino como tal, -con su naturaleza antigua, así en Leyes como en territorio y gobierno (Ley 33, tít. 8, lib. 1º, N.R.)-, determinó la existencia de relaciones entre las instituciones navarras y las correspondientes a las restantes unidades políticas que integraban la Monarquía, particularmente con las propias de Castilla que formaban los cuerpos de apoyo al gobierno real, como eran los Consejos.

La crisis del Antiguo Régimen, la abolición de los Fueros y la búsqueda de acuerdos sobre su permanencia y adecuación al constitucionalismo, dieron lugar a una amplia colaboración entre las Diputaciones de los territorios vascos y de Navarra, que en muchas ocasiones hicieron frente común ante los gobiernos liberales.

Una de las diferencias entre un Estado descentralizado y un Estado centralizado es que en este las relaciones son de jerarquía, mientras que en el aquel las relaciones son de cooperación. Hay distintos ámbitos políticos actuando sobre un mismo territorio, lo que hace imprescindible la cooperación entre ellos, más si las competencias son concurrentes. Así está previsto y desarrollado en todos los modelos de Estado descentralizado, sean de carácter regional o federal. Esta cooperación es vertical cuando se produce entre los distintos niveles de poder que actúan sobre el territorio: el estatal, el autonómico, el local. Es horizontal cuando se produce entre Administraciones del mismo nivel actuando sobre sus propios territorios: Comunidades, provincias o municipios.

La cooperación es un derecho-deber de todas las Administraciones en sus relaciones recíprocas, que no implica desapoderamiento de su capacidad de decisión, sino el tener en cuenta al hacerlo la existencia de otras Administraciones con competencias y a veces ámbitos territoriales concurrentes. Ello lleva aparejada asimismo la coordinación como uno de los pilares del sistema a través de fórmulas y cauces de relación entre Administraciones que no supone ni sustracción ni menoscabo competencial, sino la “fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta” (S.T.C. 27/1987, de 17 de febrero).

El artículo 145 CE establece dos técnicas para la cooperación horizontal entre las Comunidades Autónomas, que son los acuerdos de cooperación y los convenios de gestión y prestación de servicios. Además fija el límite superior de esta cooperación en la prohibición de federación de Comunidades Autónomas. Los convenios tienen claramente establecido el fin en la “gestión y prestación de servicios propios de las mismas”. Sin embargo los acuerdos de cooperación no lo tienen definido; en los acuerdos su finalidad ha de ser distinta, de contenido superior a la de los convenios, porque si fuese igual no había necesidad de crear dos instrumentos¹⁵².

El artículo 22 del Estatuto vasco contempla también dicha cooperación, con las mismas técnicas, pero distingue en la cooperación horizontal entre la que va a hacer la Comunidad Autónoma Vasca con las comunidades limítrofes y la que va a hacer con “otro Territorio Histórico foral”, que no se refiere a la cooperación interna con los territorios históricos que la integran, sino al “otro territorio histórico foral” con el que puede cooperar, que es el de la Comunidad Foral de Navarra.

En el Amejoramiento se regula la cooperación de la Comunidad Foral tanto con el Estado como con otras Comunidades. Conforme al artículo 65: “La Administración del Estado y la Administración foral podrán celebrar convenios de cooperación para la gestión y prestación de obras y servicios de interés común”.

Cuando se elaboró el Amejoramiento hubo una enmienda, firmada conjuntamente por la Unión del Centro Democrático y el Partido Socialista, que dio lugar al artículo 70. Navarra podrá celebrar convenios con las Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia. Además se contemplan los convenios con la Comunidad Autónoma del País Vasco y con las demás Comunidades Autónomas limítrofes para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a las materias de su competencia. También, previa autorización de las Cortes Generales, Navarra podrá establecer Acuerdos de Cooperación con la Comunidad Autónoma del País Vasco y con otras Comunidades Autónomas.

Tanto en el Estatuto Vasco como en el Amejoramiento hay una previsión expresa y nominal de establecer relaciones de cooperación horizontal entre ambas comunidades. Es

152 ALLI ARANGUREN, J.C.: Estado y sociedad, Pamplona, 1997, pp. 267-296.

clara la referencia al “otro Territorio Histórico Foral” y a la C.A. Vasca de forma concreta e individualizada. Se crea un cauce para la cooperación entre dos Comunidades diferentes, con “régimen, autonomía e instituciones propias” (art. 1 LORAFNA), de acuerdo con la previsión constitucional desarrollada por el Estatuto y por el Amejoramiento.

Ninguna de las dos comunidades está obligada a hacer convenios de gestión y acuerdos de cooperación, sino que se trata de una posibilidad constitucional vinculada a la necesidad o conveniencia de hacerlo. El que haya o no acuerdos es exponente de la voluntad política de los respectivos gobiernos, porque son ellos quienes pactan, con el trámite parlamentario interno correspondiente, más la comunicación a las Cortes Generales o la autorización por las mismas, previsto en la Constitución, el Estatuto y el Amejoramiento. La necesidad de autorización, en el caso de los acuerdos, implica que tienen mayor contenido que los convenios de gestión y prestación de servicios, para los que basta la comunicación, y tiene como misión analizar si el acuerdo de cooperación se enmarca dentro de los límites máximos de la cooperación, que no están definidos ni en la Constitución ni en los estatutos, pero que el artículo 145.1 CE lo establece en la prohibición de federación.

Nunca por medio de esa cooperación se puede llegar a la federación de Comunidades. La federación consiste en la configuración de una organización política nueva y diferenciada de las que la configuran. Una federación de comunidades se producirá cuando dos o más de ellas se integren, formando una unidad política nueva, con órganos de gobierno propios de la federación y, por tanto, transfiriendo parte de sus competencias a la nueva organización federal, manteniendo aquellas que se consideran compatibles con la nueva estructura común.

Lo que prohíbe el artículo 145.1 de la Constitución es que dos o más comunidades autónomas formen una nueva organización política, con su propia entidad, aportando sus competencias. Tal posibilidad supondría una modificación unilateral del Estatuto correspondiente y del marco de organización territorial establecido por la Constitución. El Estatuto, producto del pacto con el Estado, sólo puede ser alterado por otro acuerdo entre las mismas partes, que son el Estado y la Comunidad, nunca entre dos Comunidades, una de las cuales nada ha tenido ni tiene que ver con el proceso de acceso a la autonomía de la otra.

Es evidente que en la Constitución, en el Estatuto Vasco y en el Amejoramiento se contempla la cooperación, tanto vertical como horizontal, como algo inherente al modelo de Estado. Así lo acredita el que cuando se estableció el primer acuerdo de cooperación entre las Comunidades del Arco Mediterráneo fuera unánimemente autorizado por las Cortes Generales con grandes elogios por lo que suponía de desarrollo de una previsión constitucional y de consolidación del Estado autonómico.

Sin que sea equiparable a situaciones históricas de plena soberanía, la posibilidad de cooperación se da entre Administraciones y Gobiernos, con carácter administrativo o político. Este es un ámbito nuevo para Navarra porque la cooperación puede o no trascender la mera gestión o prestación de servicios propios de la competencia, pudiendo alcanzar niveles de mayor significado político siempre con el límite de la prohibición de federación que establece la Constitución.

XI. EL VASCUENCE O EUSKERA

El artículo 9 del Amejoramiento le da oficialidad en las zonas vascoparlantes, encomendando a una ley foral determinarlas y ordenar su enseñanza, en el marco de la legislación general del Estado. El precepto reconoce la realidad pluricultural y plurilingüística de Navarra dando al castellano el carácter de lengua oficial de Navarra y reconociéndoselo al euskera en las zonas vascófonas.

La ley foral 18/1986, de 15 de diciembre, de regulación del uso del vascoence, dividió Navarra en tres zonas, estableciendo el régimen de su presencia en la enseñanza, la educación, las relaciones administrativas, etc. El Decreto Foral 135/1994, de 4 de julio, reguló su uso en las Administraciones Públicas.

Existe una cuestión pendiente, periódicamente planteada, sobre su modificación respecto a la educación en la zona no vascófona. Se trata de extender a dicha zona el régimen educativo de la zona mixta ante la demanda y existencia de iniciativa social en tal sentido, como medio para atenderla y resolver la situación de centros docentes no autorizados pero subvencionados con cargo al presupuesto de Política Lingüística.

XII. LA IDENTIDAD DE NAVARRA, SUS HECHOS DIFERENCIALES Y LA ASIMETRÍA CONSTITUCIONAL.

1. Sobre la identidad colectiva y los hechos diferenciales.

Si al nacionalismo vasco debemos la expresión “Derechos históricos”, el nacionalismo catalán ha aportado el sintagma “hechos diferenciales” para expresar los rasgos específicos de Cataluña respecto al resto de España¹⁵³. A través de tal expresión se trata de explicar las diferencias geográficas, históricas, culturales, sociales e institucionales entre las diversas comunidades políticas, de carácter nacional o regional, existentes en España. Su fundamento es la idea de la identidad diferenciada de cada pueblo o nación, convertida en el modo de identificar a las naciones sin Estado, porque cuando lo tienen la misma superestructura estatal se convierte en el signo diferenciador y aquellas pierden importancia¹⁵⁴. El hecho diferencial sirve para apoyar los elementos identificadores del hecho nacional y para potenciar su autogobierno¹⁵⁵.

Cuando hablamos de la identidad colectiva de una comunidad socio-cultural¹⁵⁶ estamos aludiendo a una conciencia compartida de diferencia respecto o frente a otras, basada

153 En el Estatuto Catalán de 1932 se aludió a la lengua, la cultura y el Derecho Civil propios como base de su diferenciación y de la reivindicación del autogobierno.

PUJOL (El pensamiento político de Jordi Pujol (1980-1987), Barcelona, 1988) ha dicho: “...en el caso de Catalunya, aquest esperit propi que es manifesta a través de la llengua, de la cultura, de la història, del dret, de les institucions, de la pròpia filosofia social, fa de Catalunya una nació” (p. 18). “El fet diferencial català, més ben dit, la identitat de Catalunya no té una base social ni geogràfica ni és el resultat d’una imposició política. Té una base de consciència històrica, de llengua, de cultura i de sensibilitat social” (p. 97).

Sobre el catalanismo: ALLI ARANGUREN, J.C.: Estado... cit., pp. 109-128.

154 Para J. CARO BAROJA (El laberinto vasco, San Sebastián, 1984) “es idéntico lo que es “lo mismo” en los diferentes momentos de su existencia, lo cual es inteligible, sobre todo, cuando se trata de un individuo o ser con corporeidad, sujeto a un ciclo vital... Pero esa identidad implica cambios considerables e inexorables. – Tratándose no de seres vivos, tratándose de lenguas, poblaciones, sociedades, puede decirse lo mismo... hay dos formas de encararse con la “identidad” o las “identidades” una estática, otra dinámica. La observación estática hace abstracción de las transformaciones, la dinámica ve el movimiento a que está sujeto todo aquello que estudiemos”. – “...la identidad está sujeta a cambios”. (pp. 121 y 12). “... toda identidad es dinámica. Es decir, variable” (p. 16).

155 MORENO, L.: La federalización de España. Poder político y territorio, Madrid, 1997, p. 108: “El hecho diferencial es entendido como un rasgo o conjunto de rasgos diferenciadores respecto a otros grupos étnicos o comunidades. Es, pues, un concepto elaborado por contraposición subjetiva que es difícilmente cuantificable y está inserto en la etnicidad o identidad étnica de los pueblos. En el caso de las nacionalidades históricas se aduce la “diferencialidad” en razón de sus específicos orígenes y tradiciones, aunque ambos elementos son igualmente vindicados por otras regiones españolas.”

156 MERCER, citado por J. GONZÁLEZ ANLEO (Para comprender la Sociología, Estella, 1994, p. 133) define la comunidad diciendo: “Una comunidad humana es un agregado funcionalmente relacionado de personas que viven en una localidad geográfica particular en un tiempo determinado, comparten una cultura común, se articulan en una estructura social y presentan una conciencia de su identidad propia y única como grupo”.

157 Sobre la identidad colectiva, J. BERIAIN: La integración en las sociedades modernas, Barcelona, 1996, pp. 287-312: “Las concepciones de la identidad colectiva derivadas de la “nación cultural” del romanticismo alemán y las de la “nación contrato” de la revolución francesa vuelven a plantearse hoy día como las dos caras de una *identidad dual*, con dos lados separados por un límite oscilante que depende del contexto social e histórico” (p. 295). La identidad colectiva: vascos y navarros, San Sebastián, 1998, pp. 17-48.

en determinados elementos objetivos y subjetivos¹⁵⁷. La diferencia objetiva se apoya en elementos que el grupo valora como diferenciadores y comunes, los “hechos diferenciales” que desde su “mismidad” se aportan como su “distintividad”. Conforme mayor es el nivel del grupo, más y de mayor sustantividad pueden ser tales elementos diferenciadores (étnicos, fenotípicos, históricos, religiosos, culturales, lúdicos, organizativos, costumbres, comportamientos, etc.) que, aun no siendo exclusivos del grupo, incluso parcialmente compartidos, configuran un sistema de identidad colectiva propia, sólo predicable de dicho grupo social, que le diferencia de otros¹⁵⁸.

La base objetiva sustenta el componente subjetivo y afectivo, que es la conciencia de comunidad¹⁵⁹, de pertenencia al grupo, de identificación con sus elementos diferenciadores, de modo total o, al menos, sustantivo, aun con diferentes valoraciones de algunos de ellos, lo que, sin embargo, no le excluye de tal identidad¹⁶⁰. Surge así “un sentimiento específico de solidaridad frente a otros grupos”¹⁶¹.

El individuo tiene necesidad de identidad sico-social, de arraigo y pertenencia a grupos sociales básicos, que se incrementa a otros conforme mayor sea su socialización¹⁶². En el sucesivo y progresivo proceso de socialización se integra en el medio, adquiere el legado cultural y social del grupo e interioriza los roles sociales que lo integran en la identidad que aquel va configurando¹⁶³. En este proceso socializador permanente percibe su pertenencia a un “nosotros” genéricamente aceptado, incluso con rechazos dentro del grupo, susceptible de modificaciones, que contribuye a la estructuración de relaciones internas y externas de poder, con tensiones y conflictos endógenos y exógenos tanto sobre la aceptación de la identidad en sí misma, como de los elementos que la justifican o de su perdurabilidad o variabilidad.

Por ello la identidad precisa “la percepción del hecho de que los demás reconocen (su) igualdad a sí misma y (su) continuidad”¹⁶⁴. Más que como una esencia configuradora de una insoluble unidad ontológica, difícilmente aprehensible, es en la relación y el conoci-

158. J. PUJOL (El pensament...cit., p. 87): “Un primer objectiu –i és lògic que sigui un objectiu prioritari per a un govern nacionalista– és el reforçament de tot allò que és bàsic en la nostra personalitat, de tota allò que constitueix la nostra identitat: llengua, cultura, consciència i gènesi històriques...”

159. Según E. DURKHEIM, citado por J. BERIAIN (La identidad..., cit., p. 81) “...una sociedad no está constituida tan solo por la masa de individuos que la componen, por el territorio que ocupan, por las cosas que utilizan, por los actos que realizan, sino, ante todo, por la idea que tiene sobre sí misma”.

Para P. VILAR (citado por M. ROIZ, Identidad y conciencia regional y nacional de los pueblos de España, en Documentación social, 45, pp. 29-55) la conciencia de comunidad supone “sentir un dentro y un fuera, un nosotros y un ellos, una pertenencia posesiva: nosotros pertenecemos al grupo y el grupo nos pertenece; y una desconfianza hacia los grupos vecinos...”.

160. A. PÉREZ ARGOTE (La reproducción del nacionalismo. El caso vasco, Madrid, 1986) define la identidad colectiva “como la definición que los actores sociales hacen de sí mismo en cuanto que grupo, etnia, nación, etc., en términos de un conjunto de rasgos que supuestamente comparten todos sus miembros, y que se representan por tanto, objetivamente. Tales rasgos son concebidos además como distintivos, debido a que uno de los procesos de formación y perpetuación de la identidad colectiva radica precisamente en que se expresa en contraposición a otro u otros grupos con respecto a los cuales se marcan las diferencias”.

161. Según M. WEBER (Economía y sociedad, México, 1978, p. 679) este sentimiento específico de solidaridad es la base moderna de la concepción nacional, basada en símbolos, frente a las tradicionales basadas en el grupo étnico.

162. A. MELUCI (Nomads of the Present, Londres, 1989, p. 89): “Hay una creciente pluralidad de roles sociales en los que se invoca al individuo para que actúe. Sin embargo, ninguno de estos roles puede ofrecer adecuadamente al individuo una identidad estable. Los mecanismos selectivos de des-diferenciación aparecen entonces para proporcionar identidad por medio de un retorno a pertenencias primarias. Así, la etnicidad se reaviva como fuente de identidad colectiva que adquiere una importancia particular en las sociedades complejas”.

163. F. MURILLO FERROL: Estudios de Sociología Política, Madrid, 1963, p. 27. R. E. DOWSE y J.A. HUGHES Sociología política, Madrid, 1975, pp. 226-281.

164. E. ERIKSON: Identidad, Madrid, 1990, p. 43. Según dice E. HOBBSBAWN (Identidad, en Revista Internacional de Filosofía Política, 3, 1994, p. 9) citado por J. BERIAIN (La identidad...cit., pp. 15 y 21) “sin los otros no hay necesidad de definirnos a nosotros mismos”. J. BERIAIN: La identidad..., cit., pp. 23-29.

miento con los demás donde se reconocen las identidades individuales y colectivas por su aceptación o rechazo¹⁶⁵. Si los grupos identitarios externos la reconocen, queda consolidada; por el contrario, si la rechazan, deberá potenciarse en la profundización de los elementos que la configuran y en la adhesión individual y social de las personas y los grupos que la integran¹⁶⁶. En cualquier caso en un proceso dinámico de adecuación, revisión, perfeccionamiento y relación con otras identidades que le vaya dando una continuidad que permita su reafirmación¹⁶⁷.

La identidad, aún siendo asumida mayoritariamente dentro del grupo, no es por eso homogénea, sino que puede estar fragmentada en identidades parciales, alguna de las cuales puede dar la homogeneidad al grupo al imponerse, o ser aceptada sobre las restantes, o ser aglutinadora de las demás, pero sin eliminarlas salvo que sean incompatibles entre sí. Sería el núcleo de la definición de la identidad, tanto en sentido psicológico individual -el como la perciben así los miembros de la comunidad-, como social -por un claro referente común de diferenciación-. Incluso puede existir un núcleo territorial en el que se perciba un mayor referente espacial de la identidad que se extiende a los espacios exteriores y limítrofes en los que pueden perderse referentes identitarios por influencia de otros elementos que, aun no siendo incompatibles, son importantes en la configuración de otras identidades externas. La identidad colectiva es la superposición de identidades parciales a partir de las cuales los individuos se integran en aquélla en un proceso holístico de acumulación de identidades parciales en sucesivos niveles de integración.

La construcción de una identidad trata de conocer, sintetizar y sistematizar las diferencias respecto a otros sujetos, incluso buscando establecer una base metafísica racionalmente demostrable. El proceso constructivo es selectivo para objetivar y consensuar los factores positivos de las propias potencias identificadoras, que susciten mayor adhesión y mejor imagen, suprimiendo los factores negativos. Por eso es siempre arbitrario, efecto de una voluntad selectiva de los elementos que permitan construir la identidad, condicionado por las ideologías, la estructura social y económica, y las relaciones de poder que existan y predominen en el grupo. Cada opción ideológica o grupo de poder social selecciona sus elementos, dándoles prioridad y valor en función de sus objetivos, para buscar la máxima adscripción social y el mayor control social en su propio beneficio. Los elementos seleccionados pueden no ser compartidos, e incluso rechazados, como referentes de identidad por una parte de la comunidad que puede considerar que otros son los adecuados a tal fin, incluso para la definición de otro tipo de identidad. Una vez seleccionados arbitrariamente y construida la identidad, esta y aquellos se objetivan, adquieren autonomía y vida propia como valor del conjunto o, al menos, de una mayoría del mismo, entrando en el proceso de renovación, adaptación y cambio que les permita adaptarse para que la identidad permanezca, incluso variando y sustituyendo los elementos o hechos diferenciales tomados por referencia de la identidad.

La identidad, como todo lo humano, es dinámica y abierta, en continuo proceso de configuración y renovación, conforme el grupo social la va construyendo y al que condicio-

165. M. CASTELLS (El País, 20-12-1997, p. 13): "Atrás quedan los tiempos en que las clases o los ciudadanos o los Estados o entes aún más abstractos, como los destinos universales, eran los pilares en torno a los cuales se organizaba la sociedad. En la era de la información, la gente construye lo que son y lo que sienten a partir de su experiencia y de sus códigos culturales. Algunos eternos, como Dios. Otros históricos, como la nación. Otros geográficos, como el territorio. Otros biológico-históricos, como ser mujer. Otros personales, como ser gay. Otros electivos, como ser ecologista, viviendo en armonía con la naturaleza y con las generaciones futuras. A partir de esas identidades se puede reconstruir la ciudadanía, los derechos sociales del trabajador y la solidaridad universal con nuestra especie y con nuestro planeta. Pero partiendo de individuos y culturas concretas, tal y como la gente es y concibe su existencia".

166. A. MELUCCI (Nomads...cit., p. 34) entiende la identidad colectiva como "una definición interactiva y compartida producida por varios individuos interactuantes que se interesan por las orientaciones de sus acciones y también por el campo de oportunidades y limitaciones en el que su acción tiene lugar".

167. En la dotación de símbolos no se excluye la "invención de la tradición" (E. HOBBSBAWN, citado por J. BERIAN: La identidad...cit., p. 30).

na en su transformación, permitiéndole reconocerse como tal grupo a pesar de todos los cambios que le afecten, porque grupo e identidad son diacrónicos. Este proceso sirve para su adecuación temporal y social, así como para su afirmación, particularmente si es cuestionada dentro y fuera del grupo, dándole continuidad y permanencia.

Toda identidad tiene una proyección y una finalidad, es un proyecto común del grupo para consolidarse, sobre sí mismo y en relación con los demás¹⁶⁸. Por ello habitualmente las propuestas y construcciones identitarias sirven para instrumentalizar significados políticos de afirmación en el autogobierno o en el carácter y construcción nacionales de la comunidad correspondiente, desde el ‘ser’¹⁶⁹ al ‘querer ser’¹⁷⁰. Desde el “hecho diferencial” a la “aspiración diferenciadora”.

La noción moderna de nación se apoya más en la identidad, basada en el “sentimiento específico de solidaridad” colectiva, que en el poder y la soberanía¹⁷¹. Estos fundamentan el Estado-nación, mientras que la identidad y los hechos diferenciales que la justifican son propios de las naciones sin Estado, de la idea de la nación cultural. Está demostrado que un concepto no exige, necesariamente, la plena coincidencia con el otro, existiendo numerosas hechos nacionales culturales o históricos que no constituyen Estado-nación, hallándose integrados en o, incluso, formando parte de uno o varios de aquéllos. Frente a la crisis del Estado-nación soberano, se mantienen vigente la idea cultural de nación¹⁷².

A esta realidad que supera la identificación Estado-nación se ha de añadir la nueva identidad postnacional que es el “patriotismo constitucional” forma de autocomprensión nacional más abstracta y secularizada que la religión civil del ciudadano que instauró la Revolución Francesa¹⁷³. Se fundamenta en la aceptación de un orden político, que se autode termina y autolegitima en las formas constitucionalmente delimitadas y concretizadas a través de los derechos individuales, frente al fundamento étnico o cultural del hecho nacional. Supone una importante elevación del nivel de abstracción simbólica a los principios y valores constitucionales, a los derechos y libertades, al sistema de garantías, al orden institucional, a la forma de Estado, etc. Todo ello está superpuesto a los hechos diferenciales y a las identidades nacionales existentes en el espacio que gobierna la Constitución: “En lugar de eso, la idea abstracta de universalización de la democracia y de los derechos humanos

168. P. BORDEIU: *Cosas dichas*, Barcelona, 1988, p. 141: “...un grupo, clase, sexo, región, nación, no comienza a existir como tal, para aquéllos que formen parte de él y para los otros, sino cuando es distinguido, según un principio cualquiera, de los otros grupos, es decir, a través del conocimiento y del reconocimiento”.

169. J. PUJOL (*El pensament...*, cit., p. 89): “Tota reflexió sobre Catalunya, tota programa polític, tota acció de govern o d’oposició responsable ha de sortir de la base que el més important de tot és ser. Que Catalunya sigui un poble. Per tant, el primer i principal objectiu és naccioinalitzar el poble català (és a dir, enfortir i fer operatius la identitat, la consciència i el sentiment nacionals del poble català): 1. Enfortir la Generalitat, la seva imatge i l’adhesió popular a la institució. 2. Accentuar la política de normalització i de enfortiment lingüístics. 3. Consolidar tots els elements propis de la personalitat de Catalunya (dret civil, coneiximent de la històrica, etc.). 4. Reforçar tot allò que “fa país”. 5. Orientar la doctrina i l’acció del govern de la Generalitat en un sentit d’integració catalana. 6. Donar suport a tot el que doni cohesió al país. 7. Cooperar a la creació, o conservació, d’un clima general a Catalunya de signe positiu en tots els ordres”.

170. J. PUJOL (*El pensament...*, cit., p. 70): “Açans que res vull recordar...les raons de ser de l’Estatut i de la reclamació durant més de cent anys de l’Estatut. És a dir, per què volem l’Estatut.– L’hem reclamat sobretot –i quan dic sobretot vull dir no tan sols, però sí molt principalment– per dos motius: –Per una voluntat d’afirmació, i de defensa, de la nostra identitat. Identitat que –i per això en reclamem el reconeixement i el respect– és diferent de la identitat de la resta d’Espanya. – Per una voluntat i un dret de autogovern.”

171. “La nación es un orden pensado, una representación cultural definida, que una colectividad determina como unidad” según M.R. LEPSIUS, citado por J. BERIAIN: *La integración...*, cit., p. 287.

172. Precisamente la crisis europea del Estado nacional ha hecho surgir en el mundo cultural alemán una fórmula de autocomprensión nacional basada en la idea de la existencia de una “nación cultural alemana” de la que participan varios Estados nacionales (Alemania, Austria y parte de Suiza), con una “cultura nacional común”. W. MOMMSEN, citado por J. BERIAIN (*La identidad...*, cit., pp. 42-43) dice: “Si no cambia todo, la historia de la cuestión alemana ha retrocedido a su situación normal...aquella en la que la existencia de la nación cultural alemana en Centroeuropa está dividida en varios Estados nacionales alemanes...Y esta situación no es otra que la que existió en Alemania después de 1815, es decir, aquella en la que existen mayoría de Estados alemanes que pertenecen a una ‘cultura nacional común’”.

173. J. BERIAIN: *La identidad...*, cit, pp. 39-44.

constituye la materia dura en la que se refractan los rayos de las tradiciones nacionales –del lenguaje, de la literatura, de la historia– de la propia nación”¹⁷⁴

2. Los hechos diferenciales de carácter institucional en la identidad navarra.

Navarra es una realidad compleja y variada en su geografía, su historia, sus lenguas y culturas, costumbres y tradiciones, porque variado y diverso es el pueblo navarro a lo largo y ancho de su geografía y de su discurrir por la historia común. De ahí la dificultad de buscar una identidad esencial que dé unidad ontológica a una realidad tan plural, que siempre pecaría de reduccionismo, con el riesgo de tratar de imponer una parte al todo. Más si tenemos en cuenta que el proceso selectivo es arbitrario y está condicionado por ideologías o intereses de grupo y poder. La diversidad y pluralidad navarras acreditan la existencia de una variedad de identidades culturales y sociales acumulativas que, sin embargo, se integran holísticamente para transmitir una identidad común, la navarra, como consecuencia de una comunidad simbólica comúnmente aceptada. Esta idea de pertenencia a la misma comunidad, desde puntos de partida geográficos, culturales, sociales, políticos, etc. muy diversos, es lo que he denominado la “navaridad”¹⁷⁵.

La identidad colectiva del pueblo navarro como comunidad simbólica, de carácter nacional, -ayer con soberanía, hoy sin ella-, existe por la confluencia de aspectos políticos y culturales¹⁷⁶. Pero esta identidad no es sólo socio-cultural, como realidad histórica, sino también jurídico-política, antes y después de la creación del Estado-nación en España, con un modo peculiar de integración en él que le permitió mantener una forma de autogobierno que ha venido ayudando a mantener tales identidades.

El Amejoramiento del Fuero es la última forma histórica en que se ha plasmado un aspecto de la identidad de la comunidad política navarra, que es su derecho al autogobierno. Digo un aspecto porque la identidad de un pueblo no se basa en un sistema institucional o en un marco legal, ni en un convenio económico, sino en la existencia de un ser colectivo como comunidad diferenciada, percibido como tal y con voluntad democrática de mantenerlo. El autogobierno es un medio al servicio de tal identidad¹⁷⁷.

174 J. HABERMAS, citado por J. BERIAIN: *La identidad...*, cit. p. 43.

175 Navarra constituiría un “grupo étnico” en la definición de L. MORENO (*La federalización de España. Poder político y territorio*, Madrid, 1997, p. 4): “agregado o comunidad autoconsciente caracterizado por un conjunto de creencias, actitudes o valores compartidos, una lengua propia, una nacionalidad o sentido de pertenencia comunal propio y una asociación, real o imaginaria, con una historia y territorios específicos, lo que le confiere unas características diferentes y peculiares en relación con otros grupos que así lo reconocen”.

Esta definición sincrética recoge los componentes señalados por Smith y Phadnis: a) Denominación común y sentido colectivo de la solidaridad; b) Creencia en unos mismos antecedentes históricos, contrastados o mitológicos; c) Referencia, simbólica o real, respecto a un territorio; d) Emblemas culturales compartidos, tales como la lengua, la religión o el folclor que constituyen las bases de su identidad grupal; e) Conciencia autoadscriptiva de su sentido de pertenencia; y f) Reconocimiento por parte de los otros de sus diferencias.

176 J. BERIAIN: *La identidad...* cit., pp. 81-104. Para F. GONZÁLEZ NAVARRO (*Derecho...* cit., p. 322) “...parece necesario dejar constancia de que Navarra, si algo es hoy, es precisamente una de las naciones que en su día se incorporaron a Castilla para formar esa unidad superior que se llama España.– En Navarra encontramos una sociedad diferenciada por unos usos comunes, la cual alcanza en un determinado momento ese nivel superior de densificación que hace que una sociedad se convierta en nación, y tiene también una organización política que a través de los siglos... ha adoptado manifestaciones diversas”.

177 Muchas veces se ha confundido en Navarra sus hechos diferenciales, sus instituciones y lo que estas significan como medio al servicio de su identidad. Así se llegó a afirmar que la autonomía fiscal y tributaria era “parte esencial y fundamental” del hecho diferencial de Navarra, de modo que “nuestra diferencia sustancial con respecto al resto de Autonomías es nuestro régimen de Convenio”, que “forma parte de la estructura política de su ser”; de modo que el Convenio económico con el Estado “constituye la columna vertebral, en su vertiente financiera, del Régimen foral”. Confundiendo los hechos diferenciales con el ser se atribuyó carácter esencial a un medio –el convenio– al servicio de un hecho diferencial –la autonomía tributaria–, que es una característica de orden institucional de la organización de la comunidad, parte de su haber, que no de su ser. De tal modo que una parte esencial de la identidad de Navarra se cifraba en el convenio económico. Siguiendo esa idea en el momento en el que el convenio económico de Navarra fuera similar al concierto vasco tendríamos la misma identidad. O si el sistema de convenio económico se ampliase a Cataluña, entonces Navarra, la Comunidad Autónoma Vasca y Cataluña tendrían la misma esencia e identidad, y así sucesivamente. En poco se estima la identidad, el ser y la diferencia con otras identidades si se pone en un medio para el autogobierno, como es el convenio económico entre Navarra y el Estado que, por otra parte, no es exclusivo y ha sido variable en su propio contenido y alcance.

Por tanto, es claro que la identidad colectiva está referida a muchos otros aspectos, pero fundamentalmente a la conciencia de la misma, a que se perciba o no como un pueblo con identidad propia y diferenciada¹⁷⁸, así como a los vínculos y a la autoimagen comunitaria¹⁷⁹. La conciencia colectiva se puede plasmar o no en determinadas instituciones de autogobierno como medio para su desarrollo. Pues bien, uno de los elementos de esa conciencia colectiva que acredita la identidad navarra es el haberse constituido y mantenido como una comunidad política, con una historia común, un Derecho, unas instituciones y un nivel de autogobierno a lo largo del tiempo.

Tal comunidad ha evolucionado históricamente en su forma de organización política, pasando de Reino a formar parte de un Estado, en el que también ha habido modos distintos de integración, hasta llegar al modelo constitucional democrático actual. Hoy ha tenido la plasmación formal en la LORAFNA, del mismo modo que en otros momentos históricos lo tuvo en la ley de 1841, o en el mantenimiento de determinadas instituciones del Antiguo Régimen, o en la unión personal a la corona de Castilla, o en su configuración como Reino. Las instituciones son marcos de organización que se dan los pueblos y que pueden diferenciarlos de otros, porque son distintas, pero nada más que medios para desarrollar las potencialidades de autogobierno de los pueblos y las sociedades a las que sirven. Las instituciones son siempre, y mucho más en una sociedad democrática, históricas y contingentes, accesorias y subordinadas a las necesidades y decisiones de las personas y de la comunidad.

Si contemplamos la realidad histórica de Navarra, en relación con lo expuesto, comprobamos la existencia de una comunidad jurídico-política e institucional diferenciada, con el mayor nivel de poder político y plena soberanía, que era el Reino, con sus propia Monarquía hasta 1512 o en la unión “aeque principal” hasta el fin del Antiguo Régimen en 1812. Su transformación posterior en Provincial Foral, aunque eliminó su soberanía e instituciones y redujo su poder político, supuso mantener a partir de la segunda mitad del siglo XIX, durante distintos sistemas políticos, el autogobierno derivado del “régimen foral liberal”, que ha configurado la identidad navarra en tono al hecho diferencial político-institucional que se ha denominado los “Fueros”¹⁸⁰. La participación en el proceso estatutario de la 2ª República se hizo desde la propia diferenciación del resto de los territorios forales, optando

178. Para J. MARITAIN (El hombre y el Estado, Madrid, 1983, p. 19) la nación es una “comunidad de hombres que toman conciencia de sí mismos tal y como la historia les ha hecho, que se vinculan al tesoro de su pasado y que se aman tal como son o se imaginan ser, con una especie de inevitable introversión”.

179. Como dice J. BERIAIN (La identidad..., cit., p. 104) “la identidad colectiva no es algo dado, algún elemento tangible –raza, religión, costumbre, etc.–, que con carácter primordial proporciona vínculos a los miembros de un determinado colectivo, en este caso la sociedad navarra. Más bien, es la autoimagen de una determinada comunidad imaginada en la que se incorporan a lo largo de la historia contenidos diversos, como son los aspectos políticos de los Fueros, los aspectos de la peregrinación de la Javierada, y finalmente, los aspectos de la fiesta de los Sanfermines. Con este enfoque evitamos reducir la identidad colectiva a una especie de momento fundacional y al mismo tiempo se deja abierta la posibilidad de incorporar nuevos elementos a la configuración de la mencionada autoimagen colectiva navarra”.

180. J. BERIAIN (La identidad..., cit., p. 84) sitúa en el incidente de la “Gamazada” (1893) la emergencia de una “comunidad imaginada navarra”, de modo que “la construcción de una “comunidad simbólica” en torno a los Fueros produce la autoconcepción, la autoimagen colectiva, el “nosotros” específicamente navarro en el ámbito político. A esta efervescencia colectiva contribuyó la crisis económica y social que experimentó en las últimas décadas del siglo XIX, producto de una falta de racionalización de las explotaciones agrícolas y de un enquistamiento del poder oligárquico local”.

Para G. MONREAL ZÍA (Evolución histórica del poder político vasco, en Euskadi y el Estatuto de Autonomía, San Sebastián, 1979, p. 11) “prescindiendo de la complejidad y de la densidad de los datos que componen la personalidad histórica del pueblo vasco, ésta ha tenido hasta casi nuestros días una expresión política, el llamado sistema foral. La comunidad asentada en los diversos territorios vascos ha dispuesto en los siglos XVIII y XIX de un amplio poder político propio, *hecho diferencial* respecto a otros pueblos peninsulares que se vieron privados de su régimen político con la llegada de los Borbones”.

En el mismo sentido A. MORENO BERGARECHE y E. ANTUXUSTEGUI IGARTUA (Sobre la identidad vasca desde la perspectiva de la tradición foral, Landazuri, 7, 1998, p. 9): “...creemos que ha sido la tradición foral la única capaz de haber construido esa identidad política (vasca). Ninguna otra tradición o experiencia histórica ha jugado un papel comparable a la experiencia de la foralidad en la configuración de una identidad histórico-política vasca. Esto no quiere decir que los vascos no tuvieran previamente una conciencia de ser una comunidad diferenciada, por ejemplo, por la lengua, pero este elemento era considerado –y para muchos, todavía lo es– independientemente de su identidad política”.

por mantener tal status y renunciando al estatutario. Una opción que va a señalar una nueva diferenciación de aquéllos, del mismo modo que se había producido tras la Ley de 1839 con la negociación por parte de la Diputación de la Ley de 1841.

Hoy la superestructura institucional es la Comunidad Foral. Distintas formas jurídico-políticas de una comunidad sociológico-cultural diferenciada de otras en razón a su historia, su cultura, su sistema jurídico, que se ha venido percibiendo como tal y ha ido construyendo un proyecto de vida en común. Forma parte del proceso histórico que ha venido estableciendo el pacto como medio de articular las relaciones entre las instituciones representantes de las identidades nacionales navarra y española, para hacer posible su autogobierno dentro de las varias formas históricas del Estado, compartiendo las identidades de las comunidades culturales y políticas en que se ha integrado históricamente.

El vigente marco constitucional reconoce los hechos diferenciales y la identidad político-institucional de la comunidad socio-cultural que es Navarra:

A) Su consideración como “territorio foral” con derechos históricos, cuya trascendencia para el mantenimiento de los hechos diferenciados y la identidad ha sido ya expuesta, en cuanto implica:

- Una vía diferenciada y propia de actualización, reintegración y mejoramiento del régimen foral, dentro del marco de la Constitución con el límite de la unidad constitucional (Art. 2.2. LORAFNA).
- La garantía institucional del sistema de autogobierno basado en tales derechos históricos.
- El pacto como sistema de adecuación de los derechos históricos al marco de la Constitución democrática, de su modificación o adaptación por una fórmula de negociación.

B) La aceptación del modelo constitucional con reserva y sin renunciar a los derechos originarios e históricos que puedan corresponderle (D.A. 1ª LORAFNA), lo que implica una posibilidad de desarrollo del proceso de institucionalización y ampliación de sus opciones de autogobierno.

Por tanto existe un espacio entre el nivel actual de autogobierno y el derivado de dicho límite en los términos expuestos: salvo lo que identifique al Estado como tal, para lo cual hay posibilidad reconocida en el artículo 150.2 CE y en la reforma de la LORAFNA, con carácter de pacto.

C) Reconocimiento al pueblo navarro del derecho a autodeterminarse sobre su incorporación a la Comunidad Autónoma Vasca (D. T. 4ª).

D) Vigencia exclusiva en Navarra de la Ley de 25 de octubre de 1839, que concreta en la “unidad constitucional” el límite de los Derechos Histórico (Art. 2.2. LORAFNA).

E) El contenido competencial, precisamente por su fundamentación en los Derechos Históricos, es singular y excepcional respecto al sistema constitucional de las Comunidades Autónomas. Tiene carácter dinámico y mantiene los ámbitos competenciales residuales en la Comunidad, no en el Estado.

F) Las instituciones, aunque reproducen el modelo estatal de división de poderes y son similares a las del Estado, se vinculan a las históricas propias.

G) Existen símbolos propios, tales escudo y bandera (Art. 7 LORAFNA), como elementos diferenciadores e identificadores.

H) Previsión de cooperación directa con la Comunidad Autónoma Vasca (Art. 70 LORAFNA), desde el reconocimiento de la diferenciación institucional.

I) Cooficialidad zonal del vascuence o euskera (Art. 9 LORAFNA).

De todos los hechos diferenciales de Navarra recogidos en el vigente régimen constitucional, los derechos históricos son los más significativos respecto al resto de las Comunidades Autónomas. Pero la diferencia no implica un privilegio en sentido jurídico, sino el reconocimiento de una situación histórica, directamente relacionada con el proceso de formación de España desde realidades políticas distintas. Como dice González Navarro: “El derecho foral... no nació como derecho excepcional, sino como derecho propio de un territorio. El que la unificación política, al integrar varios territorios en un solo Estado, con predominio del derecho de uno de ellos -el de Castilla-, haya dejado aquellos derechos forales como excepcionales no altera la naturaleza de los mismos... El derecho foral, aunque reducido a estrechos límites, sigue siendo el mismo que antes, esto es, un derecho propio de una entidad histórica proyectada hacia el futuro”¹⁸¹.

Existe, además, una reserva de derechos históricos, recogida en la Disposición Adicional 1ª LORAFNA, que afirma un potencial de autogobierno, con el límite actual de la unidad constitucional. Debiera traducirse en

A) Mayor nivel de autogobierno y poder político, con ampliación competencial a toda la plenitud de los derechos históricos (DA 1ª) hasta la citada unidad, en un proceso dinámico y constante de actualización competencial vía el art. 150.2 CE.

No basta con la titularidad competencial si no se ejecutan desde una actitud de pleno ejercicio y agotamiento de sus posibilidades de autogobierno, con una postura claramente defensiva frente a la laminación competencial y la búsqueda de la homogeneización.

B) Diferenciación institucional y orgánica, en desarrollo de una de las premisas del autogobierno como es la configuración de instituciones propias, potenciando la mayor democratización institucional y la subsidiariedad.

C) Configuración de un marco normativo propio, que potencie la especificidad, frente al mimetismo que conduce al uniformismo, buscando más la normación propia que la reserva en las normas estatales.

D) Bilateralidad de las relaciones, basadas en el pacto, con las instituciones estatales y autonómicas, con base en marcos de cooperación que reconozcan la individualidad y las diferencias, de modo que la interlocución sea directa y bilateral, superando el cauce de las Comisiones sectoriales.

E) Participación en el diseño y seguimiento de la política comunitaria estatal, así como en los foros institucionales europeos.

F) Potenciación de las relaciones bilaterales y plurilaterales de cooperación horizontal en el marco estatal, con otras Comunidades Autónomas, y en el interregional europeo.

La potenciación del contenido democrático del autogobierno es fundamental para la máxima identificación del pueblo navarro con sus derechos históricos, sus instituciones y sus hechos diferenciales. Por ello carece de sentido y exige una revisión, el mantenimiento

181. GONZÁLEZ NAVARRO, F.: Navarra y el Tribunal Constitucional, Derecho Público Foral de Navarra...cit., p. 742.

en la LORAFNA, constitución particular de Navarra, de algunos elementos escasamente democráticos, como ha sido expuesto. Ya constituye bastante déficit democrático el no haberla sometido a referéndum, como para seguir manteniendo elementos impropios de una democracia parlamentaria como son el sistema de elección del presidente y la imposibilidad de que el Parlamento puedan tomar la iniciativa en la reforma de aquélla, caso único en el sistema autonómico español .

Si a esa realidad de poder político sustantivo, incorporamos la existencia de una comunidad humana con conciencia de la identidad diferenciada y voluntad de mantenerla y desarrollar sus potencialidades de autogobierno, nos encontramos con el hecho diferencial nacional navarro, formando parte de una realidad estatal en la que se integró históricamente sin perder su individualidad.

A lo largo del texto he expuesto como la existencia de una comunidad política, con sus instituciones y estructura de gobierno, con el ejercicio del mismo, reconocida como individualidad política o meramente administrativa en la época del “régimen foral liberal”, es incuestionable. Además se ha reconocido la vigencia de un sistema jurídico civil propio que da armazón normativo a la sociedad que, por otra parte, es la titular del derecho al autogobierno y de los propios derechos históricos. Una historia diferenciada, las instituciones, los cuerpos normativos propios de derecho público y privado, la realidad pluricultural y lingüística son elementos indiscutibles de la realidad histórica Navarra. Ponen de manifiesto no sólo la existencia de tal comunidad política sino también la de su continuidad y permanencia por encima de los regímenes políticos, de las constituciones y de las variables formas que lo que hoy conocemos como España, o Estado español, ha venido teniendo a lo largo de la historia. Nos encontramos ante un resto del Estado configurado por el Reino de Navarra hasta su desaparición en el siglo XIX¹⁸².

Se mantiene el pactismo como un elemento propio de la evolución histórica del hecho diferencial navarro que, aunque se haya universalizado en el proceso autonómico, no por ello deja de ser una característica propia y necesaria para la articulación de los derechos históricos en el proceso de consolidación y ampliación previsto por la D.A. 1ª LORAFNA.

La D.A. 1ª supone un reconocimiento por el constituyente de un hecho diferencial global que, a su vez, se configura por otros muchos hechos diferenciales. La foralidad es una exorbitancia del régimen constitucional, tanto en las leyes de 1839 y 1841 respecto a la Constitución de 1837, como lo es la D.A. 1ª de la Constitución de 1978, pero con la diferencia de formar parte de la misma por voluntad expresa del constituyente. A partir de ella todo el Estado y sus instituciones reconocen la existencia de unas comunidades políticas, dotadas de identidad propia, con una amplia capacidad de autogobierno en proceso de

182. Utilizando la categoría creada por JELLINEK, esta comunidad política “ciertamente está sometida al poder del Estado, sin disolverse totalmente en el Estado; que no son Estados, pero ofrecen los rudimentarios de un Estado... ni Estados del todo, ni meras circunscripciones estatales administrativas o entidades locales sometidas al Estado”.

Ello explica que M. HERRERO y R. DE MIÑÓN haya invocado a JELLINEK, G. (Fragmentos de Estado, MADRID, 1981) en referencia a una pluralidad de situaciones reales “que, sin llegar a estructuras federales, no pueden ser comprendidas tomando como tipo el Estado unitario” (p. 25)... “el sistema de Estados que funciona plenamente en el plano internacional no deja de ser, en el plano interno, un espejismo heredado de la experiencia napoleónica, y que era realidad, tan sólo en algunas áreas de la Europa occidental. En la Europa Central y Oriental suscitan situaciones procedentes del Antiguo Régimen que, en algunos casos, se revisten de fórmulas generales, pero que, la mayoría de las veces, no encajan en las categorías jurídicas formuladas para dar cuenta del Estado postnapoleónico... Frente a la tesis dominante, según la cual el Estado es un cuerpo sólido y enterizo, nuestro autor parte de distinguir cuidadosamente sus elementos –territorio, población y poder– y admitir la posibilidad lógica de su desvinculación. Los elementos estatales así desvinculados son los “fragmentos de Estado”, ya sea un territorio sin población ni gobierno propio, ya una población y un territorio sin gobierno, ya un Gobierno estatal sin un territorio o una poblaciones exclusivos, esto es, la posibilidad de que existan elementos gubernamentales, distintos del Gobierno estatal en el ámbito territorial y personal de la competencia del Estado” (pp. 27-28).

ampliación, que engarzan su constitución particular con la general por medio del proceso de reconocimiento, amparo, respeto y actualización de sus derechos históricos en el espacio definido por la unidad constitucional. El carácter democrático del nuevo sistema pone en manos de la sociedad navarra su futuro, también como un hecho diferencial constitucionalmente reconocido.

3. Hechos diferenciales y asimetría autonómica.

Configurado el Estado español como regional-descentralizado¹⁸³, constituido por nacionalidades y regiones con derecho a la autonomía (Art. 2 CE), se invocan los hechos diferenciales para justificar diferencias sobre el contenido de tal derecho. Se trata de hechos propios de la comunidad socio-cultural, nacional o regional, que han tenido o no reconocimiento jurídico-político, convirtiéndose a veces en tales las propias instituciones. El régimen foral es un claro exponente de este último supuesto.

Cuando han tenido reconocimiento jurídico-político los “hechos diferenciales” pueden definirse como “aquellas diversidades autonómicas constitucionalmente relevantes en tanto que singularidades que, por estar previstas por la Constitución o ser consecuencia directa de previsiones constitucionales, constituyen un límite a la homogeneidad”. Junto a los hechos están las “aspiraciones diferenciadoras”, que son pretensiones tendentes a lograr una acentuación del principio diversificador en favor de una o varias Comunidades, aún a costa de acrecentar los perfiles asimétricos del Estado autonómico¹⁸⁴. Si se produce su reconocimiento y formalización se transforman en hechos, no necesariamente susceptibles de ser universalizados en la medida en que los hechos de que se parte tampoco lo son¹⁸⁵.

A) *El reconocimiento de los hechos diferenciales.*

El modelo autonómico ha sido concebido y entendido más como un proceso de descentralización constitucionalizado, que como un modo de articular en el Estado la heterogeneidad de hechos nacionales y regionales que constituye España. El derecho a la autonomía concebido como medio de descentralización es necesariamente uniformista, rígido y cerrado, además de insensible a los hechos diferenciales y a las realidades nacionales¹⁸⁶.

183. Sobre el modelo de Estado en la Constitución española: ALLI ARANGUREN, J.C.: Estado...cit., pp. 13-35.

Para F. de CARRERAS SERRA (El sistema autonómico español: ¿Existe un modelo de Estado?, en *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*, Madrid, 1997, p. 99) "... cabe admitir que nuestro Estado, con esta insuficiencia (la inexistencia de un Senado federal), pertenece a la gran familia de los Estados federales y nuestro modelo estructural se inscribe en este tipo de Estados. Hablar, por tanto, de que no tenemos modelo de Estado me parece erróneo y, en cambio, creo que es perfectamente defendible que nos encontramos ante un Estado federal con características específicas. Una vez más, el nombre no hace a la cosa y el hecho de que la Constitución no designe con un nombre preciso, desde el punto de vista de la organización territorial, a nuestro Estado no significa que no existan elementos en nuestro texto constitucional que lo configuren como un Estado que, desde el punto de vista de su estructura, predominantemente tiene naturaleza federal".

184. G. TRUJILLO: Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico, en *Asimetría...cit.*, p. 19.

185. Las aspiraciones diferenciadoras globales, cuando se transforman en hechos diferenciales, conducen a diferencias de derecho que configuran modelos de organización política asimétricos, en cuanto que implican una heterogeneidad de las competencias y la organización. Según sea el nivel de las diferencias esta asimetría puede dar lugar a definir modelos de autogobierno profundamente diferenciados en su contenido competencial, institucional y financiero, en cuanto se parte de considerar situaciones y realidades diferenciadas.

186. Tal consideración hace que, desde las instancias del Estado, se tenga escasa sutileza en la aplicación de los instrumentos unitarios y centrípetos que la Constitución articula y pone en sus manos, tales como los principios de solidaridad (Art. 2), unidad económica o de mercado y libertad de circulación y establecimiento de personas y bienes (Art. 139.2), las normas estatales básicas tendentes a establecer un mínimo denominador común normativo en el desarrollo autonómico, los títulos competenciales estatales de carácter horizontal como las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (Art. 149.1.13), y la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (Art. 149.1.1).

Sin embargo, en la Constitución se produjo un reconocimiento de diversas singularidades, de carácter histórico o geográfico, en algunas Comunidades. Se trata de hechos diferenciales, como los Fueros y la insularidad, que impiden la igualación competencial por partir de unas determinadas situaciones de hecho, por la diferencia originaria del procedimiento de acceso a la autonomía, por la existencia de derechos históricos en los territorios forales (D.A. 1ª) o por la peculiaridad insular canaria (D.A. 3ª). Tales singularidades condujeron a un reconocimiento de diferencias, con la consiguientes asimetría competencial y organizativa. Además la propia Constitución constató la existencia de hechos diferenciales tales como la configuración de España por “nacionalidades y regiones” (Art. 2); la lengua y la cultura (arts. 3, 143.1, 148.1.17), los derechos civiles, forales o especiales (art. 149.1.8º), la planta territorial uni o pluriprovincial (Art. 143.1); las peculiaridades económico-fiscales de Euskadi, Navarra y Canarias (D.A. 1ª y 3ª), el reforzamiento de la rigidez estatutaria (art. 152.2) de las Comunidades del artículo 151, y las especialidades de la organización territorial derivadas de las características específicas de las Comunidades insulares, forales, uniprovinciales, etc.¹⁸⁷

Los hechos diferenciales históricos, de orden jurídico-institucional, vienen siendo reconocidos desde la configuración del Estado-nación, con mayor o menor alcance. Es históricamente relevante el caso de Navarra. Su origen se encuentra en el proceso histórico de integración en la Monarquía y el Estado, manteniendo diversos niveles de autogobierno e instituciones propias, que la han venido diferenciando como comunidad política, con su propia historia e identidad que al integrarse en otra unidad política, ha sido reconocida en sus hechos diferenciales. El reconocimiento no ha sido ni fácil ni gratuito, porque se ha producido frente a la configuración del Estado-nación español que trató de convertir la unidad nacional en uniformidad cultural, jurídica, política e institucional. El proceso acreditó la dificultad de imponer un modelo a realidades sociales, culturales, políticas e institucionales diferentes. Con ello no se atenta a la igualdad, porque no se puede tratar de forma igual a situaciones desiguales. Precisamente en la diferencia y en la asimetría que de ella se deriva, está la auténtica igualdad, que no es el igualitarismo uniformista.

Precisamente la consideración de los derechos históricos como abiertos, sin otro límite que el de la unidad constitucional permite orientar en sede constitucional las tendencias nacionalistas que puedan existir en dichos territorios. El ejemplo navarro resulta evidente. Como se ha expuesto, la Disposición Adicional Primera, que fue concebida para resolver el problema vasco y en cuya génesis tuvo papel decisivo el Partido Nacionalistas Vasco, se ha convertido, por ahora, en medio de consolidación de la comunidad política navarra y de sus hechos diferenciales. Hasta el punto que un proceso de integración, como el regulado por la Disposición Transitoria Cuarta, conduciría a una reducción de los niveles de autogobierno de que hoy goza Navarra, aun cuando pudiera mantener niveles propios de autonomía, necesariamente inferiores. El marco constitucional, del que forma parte la LORAFNA ha venido a sustituir, con el apoyo democrático de la sociedad navarra, el proceso de integración por su alternativa, que no es otra sino el pleno autogobierno como comunidad diferenciada que coopera con las realidades políticas en que se integra y relaciona¹⁸⁸.

Se ha de reiterar la idea de que los derechos históricos suponen la existencia de una comunidad política, titular de los mismos, con un derecho irrenunciable al autogobierno,

¹⁸⁷ Se trata de lo que RUBIO LLORENTE (EN E. ALBERTI: Ante el futuro del Senado, Barcelona, 1996, pp. 546 y ss.) denomina “hechos diferenciales constitucionalizados”, tales como las Disposiciones adicionales 1ª y 3ª. Alude este autor a la existencia de “hechos diferenciales institucionalizados” cuando en las Comunidades existen partidos nacionalistas hegemónicos o con predominio e influencia en el Congreso de los Diputados, y al “hecho diferencial en sí”, como aquél en cuya existencia se basa la diferencia de ciertas Comunidades respecto del conjunto.

¹⁸⁸ B. CLAVERO (Presencia...cit., p. 47) señaló que por el camino de la D.A. 1ª “...Navarra también podría quedar definitivamente separada de una nacionalidad vasca”.

que forma el ser de aquéllos, con independencia de contenido competencial en que el autogobierno se manifiesta a lo largo de la historia.

La diferenciación entre nacionalidades y regiones que contiene el artículo 2 de la Constitución, ha tenido escasa trascendencia¹⁸⁹. En ningún modo ha sido la base de un claro y explícito reconocimiento de la plurinacionalidad y de su articulación en el entramado simbólico-institucional-competencial del Estado. La única trascendencia reconocida a los hechos nacionales es de carácter histórico cuando en su Disposición Transitoria Segunda previó un procedimiento de acceso a la autonomía para los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado proyectos de autonomía.

A partir de ahí se va a calificar como “comunidades históricas” a las que tuvieron Estatuto de Autonomía conforme a la Constitución de 1931. Esta denominación se ha consolidado porque, además de la propia vía de acceso (Art. 151.2), sus niveles competenciales han sido, de origen, mayores que los atribuidos a las comunidades regionales que accedieron por la vía del artículo 143.2. Hasta ahora ésta ha sido la única consecuencia de la realidad de los hechos nacionales dentro de España que el artículo 2 de la Constitución reconoce.

Sin embargo, la realidad de los hechos nacionales exige superar su mera consideración de un hecho diferencial. Tiene mayor alcance y trascendencia en el orden simbólico-institucional respecto a materias tales como desarrollo del autogobierno, lengua, composición y funciones del Senado, presencia en las instituciones europeas, nombramiento del Tribunal Constitucional, organización del Poder Judicial, configuración de la Administración única que integre la periférica del Estado, cooperación entre Comunidades, competencias y sistema financiero, legislación básica, etc. Es mucho más que el mero debate competencial y financiero, a cuyos términos pretende ser continuamente reconducido¹⁹⁰. La diferencia es fundamental, porque las competencias y los sistemas financieros sólo son medios para el autogobierno como una forma de manifestación del ser de los hechos nacionales, por lo que se confunden los medios con los fines. En todos los órdenes resultan más reconocidos y consolidados los derechos históricos que los hechos nacionales.

B) La asimetría autonómica.

El reconocimiento constitucional de dichas singularidades ha configurado un sistema autonómico asimétrico en cuanto a las competencias, a la participación institucional y al sistema financiero.

189. En otro lugar (Estado...cit., pp. 55-66) he expuesto el origen de ambos términos en los programas del PSOE. El término “nacionalidad” se utilizó eufemísticamente para no herir susceptibilidades del nacionalismo español, quien sólo aceptaba la idea de una Nación cuyo poder soberano se descentralizaba, pero nunca la realidad plurinacional de España. F. ENGELS (Revolución y contrarrevolución en Alemania, en Obras escogidas, I, Moscú, 1873 p. 372) habla de las nacionalidades como pueblo cuya vitalidad política se había extinguido “y que se habían visto obligados a seguir... en pos de una nación más poderosas que los había conquistado, lo mismo que los galeses en Inglaterra, los vascos en España...el destino natural e inevitable de estas naciones era permitir el progreso de su disolución y absorción por sus vecinos más fuertes para llevarlos hasta el fin...”

190. J.I. LACASTA ZABALZA (El pensamiento jurídicamente correcto, Príncipe de Viana, suplemento de Ciencias Sociales, 1997, pp. 43-77) ha señalado como el pensamiento jurídicamente correcto sigue anclado en la identificación entre soberanía e independencia propio del siglo XIX, sin asumir las tensiones geopolíticas en la Europa de finales del siglo XX en la que “los soberanistas son perfectamente conscientes de la invalidez del “Estado nacional decimonónico” (y sus antaño incommovibles fronteras geopolíticas); sienten la imperiosa necesidad de adecuarse al nuevo mundo que exige una mayor integración (o fusión) en todos los órdenes y, en particular, en el económico. La “independencia”, por mucha demagogia caricaturista que al respecto haga el periodismo “políticamente correcto” y estatalmente dominante, no es el objetivo de estos nacionalismos “soberanistas”. Y no lo es porque aspiran tanto al “mayor bienestar material posible” como a la máxima calidad de vida democrática. El soberanismo ... permite exigir a sus alentadores no tanto la vieja meta fija de la “independencia” como que sea el pueblo quien decida en cada momento cuáles son sus propias metas (en plural). Lo cual es ambiguo, pero perfectamente compatible y hasta armónico con los procesos de integración superestatal que ya se están dando en el mundo de hoy” (p.50).

La asimetría competencial se produjo tanto por el modo de acceso a la autonomía como por su contenido. Los ámbitos competenciales son diferentes según cual sea el nivel de las distintas comunidades, alcanzando, por ahora, las Comunidades Históricas el máximo. Ello sin olvidar el contenido de la Disposición Adicional Primera que ha hecho posible la existencia de Comunidades con un ámbito competencial claramente diferenciado del resto de Comunidades en razón de sus derechos históricos¹⁹¹.

La asimetría puede ser institucional en relación con la presencia de las nacionalidades y regiones dentro de los órganos estatales en los que existe participación de las Comunidades. El Senado puede verse afectado, si se configura como Cámara de representación territorial¹⁹². También las instituciones de cooperación vertical entre el Estado y las Comunidades, ante el diferente nivel competencial, incluso con sistemas de relación bilateral que excluya de hecho a determinadas Comunidades de los medios comunes de relación institucional, en beneficio de cauces propios.

La asimetría financiera se produce cuando el sistema fiscal del Estado no es aplicable directamente y de modo uniforme en todo su territorio, bien porque existen otros sistemas fiscales en partes del mismo o porque el sistema estatal se puede aplicar de forma diferenciada en los distintos territorios que integran las Comunidades Autónomas. Ejemplos del primer supuesto lo constituyen la autonomía financiera y tributaria de Navarra y la Comunidad Autónoma Vasca, así como el régimen especial de Canarias. En la Comunidad Foral articulada con el Estado a través del sistema de convenio económico, que configura un sistema fiscal claramente diferenciado como derecho histórico y hecho diferencial constitucionalmente reconocido. El segundo caso se deriva de la aplicación de la corresponsabilidad fiscal haciendo a las Comunidades partícipes de la gestión de impuestos estatales o posibilitando la aplicación de tipos adicionales a aquéllos.

C) Un modelo abierto.

El sistema autonómico recogido en la Constitución se ha acreditado como un modelo plural y abierto¹⁹³. El proyecto meramente descentralizador ha dado lugar al reconocimiento de la realidades diferenciadas existentes, configurándolo como abierto y asimétrico. Esto significa que se está definiendo en la adecuación a la diversidad de hechos diferenciales, de derechos históricos y de hechos nacionales, aplicando el “alma de la diversidad o heterogeneidad”¹⁹⁴. No es lo mismo una descentralización administrativa que el reconoci-

191 Para J. GARCIA ROCA (España...cit., p. 67) “...unos derechos históricos y un sistema de concertos que configuran elementos constitucionales claramente asimétricos y típicos de la específica relación política del Estado con varios territorios históricos, pues, aunque se avanzase en el desarrollo constitucional en la línea de una igualación u homogeneización competencial, no parece verosímil que pudieran extenderse esta técnicas a las demás Comunidades ni tampoco que fuera políticamente viable –ni aconsejable– una reforma constitucional que llevara a su supresión”.

192 ALLI ARANGUREN, J.C.: Estado...cit., pp. 97-105.

193 Sobre el modelo y su lectura federalista: ALLI ARANGUREN, J.C.: Estado...cit., pp. 55-76.

194 E. ARGULLOL (Las vías para la construcción de una diversidad de modelos autonómicos, en Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas, Barcelona, 1994, pp. 107 y ss) afirma que una segunda lectura de la Constitución, que rescate “el alma de la diversidad o heterogeneidad ha quedado preterida o desdibujada”, exige extraer todas las consecuencias de un sistema de reparto competencial de las potestades legislativas (que permite optar por orientaciones políticas propias) y no sólo ejecutivas; dar sentido a ciertas cláusulas contenidas en el “bloque de la constitucionalidad” evitando interpretaciones tendentes a vaciar de contenido concreto a las competencias autonómicas; operar por vía legislativa sobre la definición de las bases o bien la legislación orgánica en los supuestos de “desestatutorización” (medios de comunicación social; seguridad ciudadana) en los que la Constitución y los Estatutos llaman a colaborar al legislador; utilizar una variedad de posibilidades de protección de la heterogeneidad o singularidad que van desde la obligación estatal de salvaguardar las diversidades culturales, las ampliaciones competenciales extraestatutarias, la utilización de la concertación entre Comunidades o la participación en las relaciones del Estado con la Unión Europea; la potenciación de las Comisiones de transferencias como instrumentos de bilateralidad; orientar las actuaciones autonómicas hacia el agotamiento de sus competencias teniendo en cuenta que, como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acredita, “puede comprobarse que normalmente se ha realizado una lectura del orden competencial autonómico más abierta cuando ha resultado recurros contra normas autonómicas que no cuando ha afrontado recursos presentados por las Comunidades Autónomas contra disposiciones estatales”.

miento de la autonomía política a un conjunto heterogéneo de hechos diferenciales y diferenciadores, entre los cuales está la realidad plurinacional de España¹⁹⁵. La descentralización igualitaria de competencias en un Estado regional-unitario no puede satisfacer la necesidad de reconocimiento y regulación diferenciada en el orden simbólico e institucional de los hechos nacionales.

El modelo constitucional sigue estando abierto en sus posibilidades de mejor adecuación. La fórmula de mayor apertura es la que permite, incluso, la modificación del modelo de organizar la forma de Estado, con la reforma de la Constitución y de los Estatutos, ya que ni una ni otros son eternos e invariables, teniendo reconocida la posibilidad de su reforma. Otro medio es el art. 150.2 CE que permite una importante ampliación competencial en favor de las Comunidades Autónomas. Además, la utilización de la legislación básica de modo que no lamine la competencia autonómica o sea revisada para ampliar los ámbitos de regulación propios de aquéllas, implicará un mayor ejercicio de sus potestades normativas.

Esta idea conduce a que la forma de articular un Estado plurinacional, formado por comunidades políticas diferenciadas y hoy integradas en aquél, es reconociendo los hechos diferenciales históricos, culturales y políticos, su autonomía y poder político. En la medida en que se parte de situaciones muy diferentes, las soluciones no pueden ser homogéneas, como con gran realismo previó el constituyente. Es evidente que las Comunidades con derechos históricos y los hechos nacionales no son equiparables, ni en su proceso histórico de integración en el Estado, ni en su conciencia de identidad, ni en sus elementos diferenciales, ni en su autogobierno con las realidades regionales que acceden a la autonomía en virtud de la Constitución.

Sólo desde un reconocimiento realista de la pluralidad, sin igualitarismo, se puede articular en clave asimétrica el encaje de los hechos nacionales, del mismo modo que se ha hecho con los derechos históricos, en el sistema político español.

XIII. NAVARRA COMO INSTITUCIÓN.

La figura intelectual de GONZÁLEZ NAVARRO ha distinguido, dentro de las regiones españolas y al margen de las nacionalidades, entre las “regiones-institución y las demás”. Remitiéndose a Hauriou entiende la institución como una idea que recluta adhesiones en un medio social y se objetiva¹⁹⁶. Como veremos se trata de la denominada institución-persona.

La institución contempla al hombre en su dimensión social sin “desprivatizarle”, estableciendo un puente entre el individuo y la colectividad, en cuanto la institución constituye un grupo social en el que participa la persona manteniendo su individualidad. Responde a un movimiento de reacción frente a las concepciones individualistas desconocedoras de que, además de los individuos, éstos existen formando grupos sociales, todos los cuales integran el organismo social.

195. M. HERERO DE MIÑÓN (Memorias de estío, Madrid, 1993, p. 151) afirma en relación con el proceso autonómico: “...propugnaba la construcción jurídico-política de las realidades histórico-políticas ya existentes, con propia e infungible personalidad, con derechos históricos anteriores a la Constitución y que no podían insertarse en una reorganización homogénea del territorio nacional. Mis tesis pretendían satisfacer aspiraciones nacionales...”

196. F. GONZÁLEZ NAVARRO: Derecho Administrativo, I, Pamplona, 1993, pp. 257-258. En su opinión “estas regiones-institución –como pueden ser, por ejemplo, Cataluña, Galicia, Navarra y el País Vasco, aunque este último, como tal, es decir como región que agrupa a Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, es de invenciones mucho más moderna– han reclutado adhesiones de sus gentes, las cuales sienten la tierra y sus símbolos como algo propio, como algo que les legaron sus antepasados y a lo que prestan una devoción que no necesita justificarse porque es algo que pertenece al sentimiento y el sentimiento rehuye los argumentos de razón”.

Según DUGUIT las concepciones subjetivas del Derecho basadas en el derecho subjetivo fueron incapaces de solucionar los problemas jurídicos derivados de las transformaciones del mundo moderno, lo que hace surgir las concepciones objetivas que representan la evolución jurídica en el primer cuarto del siglo XX. Pone como autores más representativos de esta corriente a HAURIUO y GENY en Francia y a KELSEN en Alemania. La teoría de la institución del primero es una exposición del derecho objetivo, en cuanto asume que son las instituciones quienes generan las reglas de derecho, no siendo aquéllas producto de los derechos subjetivos preexistentes, sino una corporación, “una formación natural, producto de actividades individuales trabajando conjuntamente para un fin común, según una idea directriz común... los principios de derecho derivan de la institución. Son evidentemente reglas y constituyen la esencia del derecho subjetivo. La institución que se forma natural y espontáneamente da nacimiento al derecho objetivo. Es así el fundamento de todo el sistema jurídico; y esto es pura doctrina objetiva”¹⁹⁷.

El concepto institución ha venido a enriquecer el campo del Derecho al incorporarle el principio de persona social que había sido relegado a partir de la concepción individualista del Derecho que proclamara la Revolución Francesa: “La institución ha venido a superar el formalismo jurídico, que había reducido al Derecho a una simple técnica sin aliento vital... el institucionalismo también ha venido a desmentir el positivismo, que culminó en la aberración de identificar Derecho y Estado haciendo del hombre un ser subsumido en el ente estatal. La teoría institucional ha puesto de relieve la necesidad ética del Derecho con lo cual ha enriquecido su contenido ontológico”¹⁹⁸.

La teoría institucional se manifestó a través de las escuelas francesa e italiana, siendo las figuras más destacadas MAURICE HAURIUO y SANTI ROMANO, respectivamente¹⁹⁹.

A) *El concepto de institución de Hauriou.*

Para HAURIUO el Derecho no debe polarizarse en torno a la figura jurídica del contrato, como venía sucediendo a partir de la Revolución Francesa, consagrado en la vida pública a través del pacto social y en la vida privada por el principio de autonomía de la voluntad.

HAURIUO define la institución como “una idea de obra o de empresa que se realiza y dura jurídicamente en un medio social, para cuya realización se organiza un poder que le procura órganos, por otra parte, entre los miembros del grupo social interesado en la realización de la idea. Se producen manifestaciones de comunión dirigidas por los órganos del poder y reglamentadas mediante procedimientos”²⁰⁰.

197 L. DUGUIT: *Traité de Droit Constitutionnel*, I, Paris, 1927, pp. 25-28.

198 RODRÍGUEZ-ARIAS, L.: *Teoría de la Institución, Persona y Derecho*, 12, 1985, pp. 239 y ss.

199. Sus precedentes se encuentran en el positivismo sociológico de DURKHEIM, DUGUIT y GURVITCH. J. NAVARRO ESTEVAN: *Voz Institución jurídica*, NEJ Seix, XIII, pp. 57-61.

J. LEGAZ LACAMBRA (*Filosofía del Derecho*, Madrid, 1961, p. 151) realizó una valoración positiva de la teoría de la institución, por cuanto “representa una aportación preciosa en la renovación del método jurídico tradicional, en el repudio del prejuicio positivista legalista y en el reconocimiento de que la estatalidad no es un requisito ontológico del Derecho, el cual es más bien una forma necesaria de todo vivir social”.

La teoría institucionalista fue criticada por BODENHEIMER (*Teoría del Derecho*, Méjico, 1964, p. 221) porque “es una teoría jurídica y social que desplaza al individuo de su posición de unidad primaria de la vida social, colocando en su lugar al grupo, asociación, corporación u otra institución. Pero no es la forma de colectivismo que contemplan el socialismo o el comunismo. Sus supuestos políticos son más bien fascistas que socialistas. En algunos aspectos la teoría de la institución recuerda a la del “Estado corporativo” de los fascistas italianos, tal como fue planeada originariamente y que no ha llegado nunca a ser plenamente realizado por ellos. Pero hay entre ambas doctrinas diferencias considerables. La teoría de la institución –al revés que el fascismo– tiende a poner en cierto modo en segundo término la importancia del Estado; prefiere subrayar la importancia de la familia, la Iglesia, la asociación comercial o el sindicato industrial”.

200 HAURIUO, M.: *La teoría de la institución y de la fundación*, en *Obra escogida*, traducción de J.A.-SANTAMARÍA PASTOR y S. MUÑOZ MACHADO, Madrid, 1976, pp. 266 y 267. En su obra *Principios de Derecho público y constitucional* (Madrid, 1927, p. 84), la define como “una idea objetivada, transformada en una obra social por su fundador, idea que recluta adhesiones en el medio social y sujeta así a su servicio voluntades individuales indefinidamente renovadas”.

Distingue tres elementos en toda institución corporativa: la idea de la obra a realizar en grupo social, el poder organizado puesto al servicio de esta idea para su realización y la manifestación de comunión que se produce en el grupo social respecto de la idea y de su realización.

Hay dos tipos de instituciones según que se personifiquen o no: las instituciones-personas y las instituciones-cosas.

En las instituciones-personas o de los cuerpos constituidos (Estados, asociaciones, sindicatos, etc.) el poder organizado y las manifestaciones de comunión de los miembros del grupo se interiorizan en el marco de la idea de la obra. Después de haber sido el objeto de la institución corporativa, la idea se convierte en el sujeto de la persona moral que se desarrolla en el cuerpo constituido.

En las instituciones-cosas el elemento del poder organizado y el de las manifestaciones de comunión de los miembros del grupo, no se interiorizan en el marco de la idea de la obra; existen sin embargo en el medio social, pero permanecen exteriores a la idea. La regla del Derecho socialmente establecida es una institución de este segundo tipo. Es una institución porque, en tanto que idea, se propaga y vive en el medio social, pero no engendra, visiblemente, una corporación que le sea propia; vive en el cuerpo social, por ejemplo en el Estado, utilizando su poder de sanción y aprovechando las manifestaciones de comunión que se producen en él. No puede engendrar una corporación porque no es un principio de acción o de empresa sino, por el contrario, un principio de limitación.

Las instituciones nacen, viven y mueren *jurídicamente*. Nacen mediante operaciones fundacionales que les proporcionan su fundamento jurídico al continuarse. Viven una vida a la vez objetiva y subjetiva, gracias a operaciones jurídicas de gobierno y de administración repetidas y, además, ligadas por procedimientos. Mueren, en fin, mediante operaciones jurídicas de disolución o de abrogación. Así, las instituciones representan jurídicamente la permanencia y su sólida urdimbre se cruza con la débil trama de las relaciones jurídicas pasajeras²⁰¹.

Las instituciones corporativas sufren el fenómeno de la *incorporación*, que las conduce al de la personificación. Estos dos fenómenos están, a su vez, bajo la dependencia de un movimiento de interiorización que hace pasar la idea directriz, en primer lugar, a los órganos de gobierno con su poder de voluntad y, luego, a las manifestaciones de comunión de los miembros del grupo. Este triple movimiento de *interiorización*, de *incorporación* y de *personificación* es de capital importancia para la teoría de la personalidad²⁰².

El mismo HAURIU formuló las siguientes *conclusiones*:

1. Es en las instituciones corporativas, de las que forma parte el Estado, y por la operación de fundación de estas instituciones, donde ha de buscarse el fundamento de la continuidad en las cosas sociales. Las instituciones corporativas, en tanto que viven y que asegu-

201. HAURIU, M.: *La teoría...*, cit., p.266. La doctrina pone de manifiesto la posibilidad de la mutación institucional por cambio del fin que se le asignó en el momento de su creación. BISCARETTI DI RUFFIA (Derecho Constitucional, Tecnos, Madrid, 1973, p. 274) expone la evolución de la institución del Primer Ministro desde Jorge I de Inglaterra. GARCÍA DE ENTERRÍA (Prólogo a ROCA ROCA, E.: El expediente contradictorio de ruina) habla de la "hipóstasis de las instituciones", refiriéndose a la mutación de sus fines, que nace para garantizar la seguridad y ornato público y finalmente se utiliza para el desalojo de inquilinos.

202. HAURIU, M.: *La teoría...*, cit., p.275.

ran en ellas y en torno de ellas la continuidad de la idea directriz y de su acción, tanto de una manera objetiva como de una manera subjetiva, sostienen y mantienen a su alrededor, y en virtud de su poder, todas las situaciones jurídicas que deben perdurar. Como ellas mismas deben la existencia a una operación de fundación que se repite y continúa, puede afirmarse que la duración y la continuidad se deben al conjunto de los tres elementos de la operación de fundación: la idea directriz, el poder y las manifestaciones de comunión consensual, elementos que se encuentran en la institución misma. Podrían establecerse las ecuaciones siguientes: continuidad es igual a institución y fundación; institución y fundación son iguales a idea directriz, poder y comunión consensual.

2. Comprobamos la realidad de las personas morales al observar el carácter natural de los fenómenos de incorporación y de personificación de las instituciones. El alcance de esta primera observación ha sido reforzado por la segunda, porque si la incorporación realizaba, gracias a la idea directriz de la institución, una continuidad objetiva, la personificación suponía a su vez la continuidad subjetiva de esta misma idea, cuyos efectos venían a sumarse a los anteriores.

Parece imposible llevar más lejos la demostración de la realidad de la personalidad moral y, en cuanto a la personalidad jurídica, se deriva de ella porque no existe un retoque y una estilización de la personalidad moral que reposa, en consecuencia, sobre el mismo fondo de realidad.

3. Por último, el papel secundario que corresponde a la regla de derecho dentro del conjunto del sistema jurídico, surge de estas explicaciones. El hecho significa que las reglas de derecho, en tanto que ideas directrices, no poseen vida suficiente para organizar en torno de sí una corporación que le sea propia y en las que ellas logren expresarse, prueba suficientemente que son inferiores a las ideas directrices que logran poseer vida bastante como para incorporarse. El verdadero elemento objetivo del sistema jurídico es la institución; es verdad que ella contiene un germen subjetivo que se desarrolla por el fenómeno de la personificación, pero el elemento objetivo subsiste en el *corpus* de la institución y este solo *corpus* con su idea directriz y su poder organizado, es muy superior en contenido jurídico

4. A la regla de Derecho, porque son las instituciones las que determinan las reglas de derecho, y no las reglas de derecho las que crean las instituciones”²⁰³.

La aplicación de tal concepto de institución a determinadas regiones españolas, las de mayor personalidad histórica o cultural que son, por otra parte, hechos nacionales, como hace González Navarro es, en principio, válida para aquellas en las que la idea de propia identidad ha estado históricamente organizada en sistemas de autogobierno, con su propia organización, con ordenamiento jurídico, con adhesiones sociales y al servicio de la propia sociedad. Ha existido y existe una idea de grupo o comunidad diferenciada, unos ciertos niveles de poder político y/o administrativo y una comunión respecto a aquélla y éstos. Navarra pudiera considerarse un paradigma. Esta consideración es ampliable a las nuevas realidades regionales-autonómicas, en las que el proceso de transformación de la estructura territorial del Estado conduce a convertirlas de provincia-institución a región-institución. La diferencia estará en la mayor o menor identidad histórica, competencial, etc., pero es lo cierto que el proceso de su institucionalización se halla en progreso, incluso con la aparición de la nueva idea de Comunidad Autónoma, que genera un poder organizado y nuevas adhesiones colectivas.

203. HAURIU, M.: *La teoría...*, cit., pp.254-296. “Las instituciones representan en el Derecho, como la historia, la categoría de la permanencia, de la continuidad y de lo real, la operación de su constitución constituye el fundamento jurídico de la sociedad y del Estado” (p.259).

B) *El concepto de institución de Romano.*

La escuela italiana, particularmente ROMANO, no siguió el pensamiento de HAURIUO, para el que la institución es fuente de Derecho, por cuanto para el autor italiano la institución y el Derecho constituyen dos momentos de la misma realidad, moviéndose en la dirección de GIERKE²⁰⁴.

ROMANO reconoció a HAURIUO el mérito de “haber introducido en el mundo jurídico la idea de institución en un sentido amplio, idea de la que hasta entonces sólo vestigios, muy superficiales por cierto, podían encontrarse no ya en el campo de la especulación sino en el de la simple terminología política y sociológica”²⁰⁵. Consideró que la doctrina de la institución debía enunciarse con mayor amplitud y precisión, partiendo de una caracterización esencialmente diferente de la hecha por HAURIUO. La crítica que le formuló puede sintetizarse en estas dos ideas²⁰⁶.

a) El concepto de institución es demasiado reducido, en cuanto que se limita a aquella clase de organizaciones sociales que, como el Estado, han alcanzado ya un cierto grado de desarrollo y de perfección: “la idea que ha impulsado a HAURIUO ha sido la de estructurar su institución a imagen y semejanza de la mayor de todas las instituciones, el Estado y más concretamente a imagen y semejanza del Estado moderno, cuando, por el contrario, lo que interesaba era fijar una figura de caracteres generales, cuyas notas contingentes pueden variar y de hecho varían hasta el infinito”²⁰⁷.

b) Que al tratar de resaltar el carácter objetivo de la institución, y queriendo dejarlo fuera del concepto de persona jurídica, se la ha catalogado dentro de las cosas: “aún cuando la denominación de *res publica* con la que los romanos designaban al Estado, esto es, a la institución más importante, pueda proporcionar un cierto pretexto para tal tratamiento, es evidente que si la palabra cosa se usa en su justo significado jurídico, no expresa con exactitud el concepto de institución, sino que inversamente lo anula como categoría independiente”.

Después de hacer la crítica que acabamos de resumir, pasó ROMANO a formular su propio concepto de la institución: “todo ente o cuerpo social”. Esta definición la amplía con una alusión a los distintos elementos que en ella aparecen implícitos²⁰⁸:

a) El ente-institución debe tener una existencia objetiva y concreta y en cuanto inmaterial, su individualidad debe ser exterior y visible. De aquí que se hable de “cuerpo” social.

204. Sobre los antecedentes de la escuela italiana: RODRÍGUEZ ARIAS, L.: Teoría..., cit., pp.216-221.

A. HERNÁNDEZ GIL (El ordenamiento jurídico y la idea de justicia, citado por J. VALLET DE GOTISOLO (Estudios sobre fuentes del Derecho y método jurídico, Madrid, 1982, p. 99) criticó a Romano porque se atiene “a lo jurídicamente organizado como tal, sin preocupaciones de otro alcance”: le “falta la mirada hacia arriba”, pues “no desemboca el trascendentalismo de la justicia”; y le “falta la mirada hacia abajo”, ya que “no desciende a tomar en consideración la sociedad subyacente”. Invoca la opinión de BOBBIO para quien esta construcción “no tiene nada que ver con la doctrina realista, ni con la sociología jurídica”, sino que es “formalista”; pues “considera el Derecho como forma de las relaciones sociales que, en cuanto tal, puede y debe ser estudiado independiente de sus relaciones con la realidad subyacente”. La falta de “mirada hacia arriba” la considera HERNÁNDEZ GIL por no plantearse ROMANO “la total teleología del Derecho”, lo que le lleva a concluir a VALLET que “es un positivismo jurídico, que no se plantea más allá de sí mismo la cuestión de la validez jurídica”.

205. ROMANO, S.: El Ordenamiento jurídico, Madrid, 1963, p.118.

206. ROMANO, S.: El Ordenamiento..., cit., pp.119-121, 122-127.

207. HAURIUO, M.: Précis de Droit Administratif et de Droit publique, prólogo de la 6.ª edición, 1907; en Obra escogida, cit., p.85: “...ha llegado el momento de considerar al Estado no como una soberanía, ni como una ley, sino como una institución o conjunto de instituciones, o, más exactamente todavía, como la “Institución de las instituciones”.

208. ROMANO, S.: El Ordenamiento..., cit., pp.122-127.

b) Es manifestación de la naturaleza social del hombre, de modo que el sustrato de la institución deba estar constituido, siempre y necesariamente, por personas relacionadas entre sí. “Algunas (instituciones) resultan, en efecto, además de otros elementos, de varios individuos que pueden coexistir o, incluso, sucederse unos a otros, unidos por intereses comunes o continuos, o por una finalidad, por una misión que ellos quieren alcanzar. Pero hay instituciones que tienen un fundamento distinto, es decir, que constan de un conjunto de medios, materiales o inmateriales, personales o reales, patrimoniales o de naturaleza ideal, destinados a servir de modo permanente a un fin determinado en beneficio no ya de personas que pertenecen a la institución misma, sino de personas ajenas a ellas y que no son miembros, sino sólo sus destinatarios. En este caso, como en todos los demás, las instituciones benefician a hombres, son administradas y dirigidas por hombres pero aquí, por el contrario, no se componen de hombres”. En este punto conviene advertir que no todas las instituciones son personas jurídicas. Estas constituyen únicamente una especie de un género más amplio, el de las instituciones.

c) Tiene individualidad propia, constituye un ente cerrado que puede considerarse *in se y per se*. Esta individualidad no impide el que la institución pueda encontrarse relacionada con otras instituciones o que, incluso, forme parte de otras instituciones más amplias. “Así, junto a las instituciones simples, son frecuentísimas aquellas que pueden calificarse de complejas y que son instituciones de instituciones. Por ejemplo, el Estado, que de por sí es ya una institución, está comprendido también en aquella otra más amplia que es la comunidad internacional, al mismo tiempo que dentro de él pueden distinguirse otras instituciones, como los entes públicos subordinados, los municipios, las provincias, incluso sus distintos órganos, entendidos como oficios; en el Estado moderno, los llamados poder legislativo, judicial y administrativo, en cuanto cada uno de ellos son unidades formadas por distintos oficios relacionados entre sí; también los establecimientos cuya estructura se ha perfilado de modo especial en el Derecho administrativo, como las escuelas, las academias científicas, los establecimientos de todo género, etc.”.

d) La institución es, por último, una unidad permanente, esto es que no pierde su identidad, al menos necesariamente, siempre que cambian sus elementos concretos. Las personas integrantes de la institución o destinatarios de su actividad, los medios de que dispone la institución, los intereses que tutela, las normas porque se rige, etc., pueden renovarse y, sin embargo, mantener la institución su propia individualidad. De aquí que no se deba identificar la institución con aquello que, aunque pueda ser necesario para darle vida, se integra en ella.

Como ya se ha dicho, “institución” y “ordenamiento” son en la idea de ROMANO conceptos equivalentes, así como ordenamiento y ordenamiento jurídico, por cuanto el fin del Derecho es la organización social²⁰⁹.

209. ROMANO, S.: El Ordenamiento..., cit., p.131: “El Derecho no consagra sólo el principio de la coexistencia de los individuos, sino que se propone, sobre todo, vencer la debilidad y la limitación de sus fuentes singulares, superar su caducidad, perpetuar ciertos fines más allá de su vida natural, creando para ello entes sociales más fuertes y más duraderos que ellos. Estos entes, vienen a establecer así aquella síntesis, aquel sincretismo en el que el individuo permanece encerrado: no sólo es regulada su actividad, sino también la posición misma –sea de supremacía o de subordinación–, que tienen en relación con los demás; energías y cosas, son destinadas a fines permanentes y generales, y ello con un conjunto de garantías, de poderes, de sujeciones, de libertades y de frenos que reducen a sistemas y unifican una serie de elementos, ya suficiente *in se y per se*. Esto significa que la institución, en el sentido que nosotros le asignamos, es la manifestación primaria, original y esencial del Derecho, que a su vez no puede exteriorizarse sino en una institución, y ésta en tanto existe y puede decirse tal, en tanto en cuanto su vida es creada y mantenida por el Derecho”

“Derecho” e “institución” son un mismo y único fenómeno. No existe una prioridad cronológica del Derecho sobre la institución, porque el Derecho es el principio vital de toda institución²¹⁰.

También con esta idea de institución cabe calificar a las regiones como tales instituciones, ampliando así la idea del carácter institucional del Estado a otras organizaciones que se configuran y desarrollan en el seno del Estado, a su imagen y semejanza, y a costa de reducir su nivel de competencias, con su propia personalidad. Su existencia es objetiva, concreta, con manifestación exterior en sus órganos y ejercicio de su competencia y poder político. Su permanencia en el sentido de no perder su identidad, a pesar de los cambios de sus elementos concretos (personas, medios, interesases, etc.) es consecuencia, precisamente, de su naturaleza de instituciones en progreso. Como tales generan un ordenamiento jurídico propio que las organiza y a la sociedad a la que sirven, que es consustancial con ellas. Si un ordenamiento superior, el constitucional, las ha creado, el mismo bloque de la constitucionalidad integra sus normas esenciales y posibilita, la elaboración del conjunto normativo que, junto con aquel, será su ordenamiento-institución.

En el vigente ordenamiento constitucional, que reconoce poder político y capacidad normativa con rango legal a las nacionalidades y regiones, todas ellas constituyen instituciones generadoras de un orden jurídico propio, que se integra en el ordenamiento jurídico estatal como parte del mismo con vigencia en el espacio territorial que delimita su poder.

En este caso estamos ante un supuesto de institución-nación, entendida como colectividad no soberana ad extra, pero con restos de su antigua soberanía que ejerce ad intra del Estado-nación, con un cierto poder constituyente que se plasma en el desarrollo pactado de sus derechos históricos, con capacidad para construir un orden político-institucional dentro de aquél. Su autonomía se vincula no al hecho de la institucionalización de un concreto modelo de Estado, sino a su realidad histórica y hechos diferenciales preexistentes, constituyendo aquélla una garantía de su permanencia y diferenciación respecto a las restantes instituciones que configure el ordenamiento constitucional. Por tanto la condición institucional existe como hecho que pervive y se adopta a los cambios históricos, exponente de la identidad de comunidad sociocultural y política diferenciada.

Ello acredita la correcta calificación del maestro GONZÁLEZ NAVARRO de Navarra como institución.

210. ROMANO, S.: El Ordenamiento..., cit., p.135 “Aunque en un cierto sentido pudiera ser exacto el concebirla como el cuerpo o como el armazón o estructura del Derecho, ello no supone que, ni material ni conceptualmente, sea éste separable de la institución, del mismo modo que no se puede distinguir la vida del cuerpo viviente. No son dos fenómenos que estén en una cierta relación, que el uno corresponda al otro; se trata, por el contrario, de un mismo y único fenómeno”. “Ciertamente, si se debe decir que un ordenamiento jurídico es una institución, y una institución es un ordenamiento jurídico, puede también afirmarse que toda institución tiene un derecho, esto es, un ordenamiento, si por tal se entienden sólo los principios y las normas que lo integran o que de él emanan, del mismo modo que se dice que el todo tiene este o aquel elemento de entre todos los que lo integran. Así se afirma, “yo tengo un alma” si, por un momento al menos, quien habla se configura como un cuerpo animado, quien inversamente, puede también afirmarse que “yo tengo un cuerpo”, si se parte de que un alma ha tomado cuerpo; pero la verdad es que se es un ser corporal y espiritual al mismo tiempo” (p.135, nota29ter.).