

LA TRANSICIÓN POLÍTICA EN NAVARRA (1975-1979): LA DEMOCRATIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES FORALES Y NAVARRA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN. LA TRANSICIÓN POLÍTICA EN ESPAÑA**
 - 1. La reforma política en España
 - 2. Un apunte sobre la Constitución de 1978
- II. NAVARRA EN LA TRANSICIÓN POLÍTICA**
 - 1. La reintegración foral
 - 2. Navarra y el ente preautonómico vasco
- III. NAVARRA EN EL TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978. UNA MENCIÓN ESPECIAL A LAS DISPOSICIONES ADICIONAL PRIMERA Y TRANSITORIA CUARTA**
 - 1. Navarra en el texto de la Constitución de 1978
 - 2. El alcance de la disposición adicional primera de la Constitución
 - 3. La disposición transitoria cuarta de la Constitución
- IV. LA DEMOCRATIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES FORALES. EL REAL DECRETO 121/1979, DE 26 DE ENERO, DE NORMAS SOBRE ELECCIONES LOCALES Y ORDENACIÓN DE LAS INSTITUCIONES FORALES DE NAVARRA**
 - 1. Finalidad y elaboración del Real Decreto
 - 2. Contenido
 - 3. Características
- V. LAS NUEVAS INSTITUCIONES FORALES DEMOCRÁTICAS. EL PARLAMENTO FORAL Y LA DIPUTACIÓN FORAL DE NAVARRA**
 - 1. El Parlamento Foral
 - 2. La Diputación Foral de Navarra
 - 3. Las relaciones entre el Parlamento Foral y la Diputación Foral en la LORAFNA

NOTA BIBLIOGRÁFICA

I. INTRODUCCIÓN. LA TRANSICIÓN POLÍTICA EN ESPAÑA

En este año de 2007 se cumplen veinticinco años de la aprobación y entrada en vigor de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA). Jurídicamente, esta Ley es el broche de oro que cierra, en lo que a Navarra respecta, todo un largo proceso político y jurídico iniciado en 1975 con la transición española de una dictadura a una democracia y de un Estado centralizado a un Estado descentralizado políticamente.

La LORAFNA permitió a Navarra reformar sus instituciones propias o forales, ampliar sus competencias, eso es evidente, pero también profundizar en la democratización de sus instituciones e introducir mecanismos propios de regímenes jurídico-políticos de índole parlamentaria.

La LORAFNA no partió de cero. En Navarra ya existían instituciones forales que luego ella recogió. A su vez, esas instituciones preexistentes surgieron de otras nacidas antes del inicio de lo que se ha dado en llamar «la transición política en España»: la Diputación Foral y el Consejo Foral Administrativo, con una composición en 1975 que no puede calificarse de democrática desde los parámetros constitucionales actuales.

En este trabajo tan sólo se pretende recordar, desde una perspectiva exclusivamente jurídica y ajena a los acontecimientos políticos que entonces se sucedían vertiginosamente y que amenazaban con descabalar a cualquiera que estuviera en el poder, los principales hechos, ni siquiera todos, que caracterizaron un período de tiempo tan corto de tres años y poco más, pero cuya intensidad fue de tal magnitud que marcó el futuro de Navarra hasta la actualidad. Lo que allí ocurrió y se acordó entre quienes participaron en aquellas fechas es lo que hoy marca el destino de Navarra: la apuesta, precisamente, por un Amejoramiento del Régimen Foral compatible con el marco constitucional, de cuya plasmación legal se cumplen ahora, como se ha dicho, un cuarto de siglo.

1. La reforma política en España

Pocos días después de la muerte de Francisco Franco el 20 de noviembre de 1975, su sucesor, el Rey Juan Carlos I de Borbón anunciaba en el discurso de inicio de su reinado un decidido doble propósito de retornar a un sistema de libertades democráticas al estilo de las que caracterizaban Europa occidental y de reconocer el hecho regional que singularizaba España. Con estas palabras reales se iniciaba el largo y complejo proceso hacia la instauración de la democracia, un proceso plagado de escollos que sólo las sentidas demandas de libertad y pluralismo de la amplísima mayoría de la sociedad española podían superar, como así ocurrió.

Los inicios no fueron fáciles. Después de un primer Gobierno heredero del régimen franquista, presidido por Rafael Arias Navarro, Juan Carlos I nombraba en 1976 presidente del Gobierno a Adolfo Suárez González con el encargo de que impulsara y dirigiera de forma celérica el proceso de transición política de la dictadura a una democracia de corte occidental en la que la soberanía residiera en el pueblo y la monarquía fuese parlamentaria. En este nombramiento personal radicó, sin duda, una de las primeras y principales claves del proceso. A la voluntad regia de democratizar el país se sumaba la capacidad de diálogo y negociación del nuevo Presidente del Gobierno y su férreo propósito de convertir España en un Estado democrático de Derecho igual que otros estados europeos de su entorno.

La presión de la oposición democrática, que defendía la ruptura total con el sistema anterior, y la voluntad de cumplir con el encargo real decidieron a Adolfo Suárez a utilizar la vía de la «reforma rupturista», sirviéndose de los procedimientos de refor-

ma que ofrecían las Leyes Fundamentales del franquismo para dinamitar controladamente todo el sistema e instaurar uno nuevo. Para ello, redactó, sometió a referéndum del pueblo español, quien lo aprobó, y, finalmente, obtuvo de las propias Cortes franquistas la aprobación de la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política.

Esta Ley desempeñó la trascendental función de erigirse en el puente jurídico necesario para pasar de un régimen dictatorial a un sistema democrático y parlamentario a través de unas Cortes democratizadas, salvando las arremolinadas aguas de otras aventuras políticas más arriesgadas. Sus pilares se asentaron sobre principios que más tarde quedarían incorporados en su práctica totalidad a la Constitución de 1978:

- a) La afirmación del retorno de España a la democracia.
- b) La proclamación de la soberanía popular, manifestada ésta mediante la técnica del sufragio universal, igual, directo y secreto.
- c) La supremacía de la ley como expresión de la voluntad soberana del pueblo.
- d) El reconocimiento e inviolabilidad de los derechos fundamentales de la persona. Diferentes normas posteriores de rango o con fuerza de ley, así como la ratificación de distintos convenios y pactos internacionales sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales, hicieron posible el ejercicio de las principales libertades fundamentales, tales como las de reunión, asociación, sindicación y huelga.
- e) La instauración del bicameralismo mediante la previsión del Congreso de los Diputados y el Senado, y la elección de los diputados y de los senadores por sufragio universal (con la única excepción de los senadores reales que podía nombrar el Rey, hasta un máximo de un quinto del número total), a través de un sistema proporcional para el Congreso y mayoritario para el Senado, con la provincia como circunscripción electoral.
- f) La atribución de la titularidad de la potestad legislativa a las Cortes, dejando en manos del Rey la sanción y la promulgación de las leyes.
- g) La configuración de una iniciativa de «reforma constitucional», que podía recaer en el Gobierno o en el Congreso de los Diputados.
- h) La sujeción de la Ley de Reforma Constitucional a referéndum antes de la sanción regia.

Celebradas elecciones a Cortes Generales el 15 de junio de 1977 y ganadas por el partido Unión de Centro Democrático (UCD), creado por el presidente Suárez, las nuevas Cortes se propusieron como primer objetivo convertirse en constituyentes y redactar una nueva Constitución para el pueblo español. Lo cierto es que ni las elecciones ni las Cortes surgidas de ellas se convocaron formalmente con tal finalidad constituyente, pero el espíritu democratizador anhelado por la sociedad y recogido por sus dirigentes era imparable.

2. Un apunte sobre la Constitución de 1978

Las nuevas Cortes se pusieron pronto manos a la obra en la redacción de una nueva Constitución. Como se ha apuntado, la Ley para la Reforma Política ofreció la posibilidad de que la iniciativa para la reforma constitucional correspondiera al Gobierno o al Congreso de los Diputados. Esta última fue la opción elegida con el fin de que la oposición participara desde un inicio en la redacción del principal texto del nuevo sistema democrático.

El 26 de julio de 1977 el Pleno del Congreso solicitó de manera unánime la elaboración de una Constitución democrática y aprobó una moción creando una Comisión de Asuntos Constitucionales. Lo mismo hizo al día siguiente el Pleno del Senado.

La Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso se constituyó el 1 de agosto de 1977 y nombró una ponencia de siete diputados (formada por los señores Herrero y Rodríguez de Miñón, Pérez Llorca y Gabriel Cisneros, por UCD; Peces Barba, por el PSOE; Solé Turá, por el PSUC; Roca y Junyent, quien representaba conjuntamente a las minorías catalana y vasca; y Fraga Iribarne, por Alianza Popular). Éstos elaboraron un anteproyecto de Constitución, que se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes de 5 de enero de 1978. El anteproyecto se discutió en la citada Comisión y luego se aprobó por el Pleno del Congreso. A continuación pasó a la Comisión Constitucional del Senado y de ahí al pleno del Senado. Las discrepancias entre el Congreso y el Senado obligaron a la creación e intervención de una Comisión Mixta, que elaboró el texto definitivo. El texto se aprobó y votó por las dos Cámaras. Sometido a referéndum, el pueblo español lo ratificó el 6 de diciembre de 1978: la abstención fue del 32,88%, votó afirmativamente el 87,87%, en contra el 7,83% y los votos nulos o blancos fueron el 4,29%. En Navarra, se abstuvo el 33,4%, votó afirmativamente el 75,7%, en contra el 17%, y los votos nulos y blancos llegaron al 7,3%. Destacan de estos últimos datos el relativamente «elevado» rechazo al texto constitucional que hubo en Navarra, en donde se duplicó la media estatal, rechazo en el que se mezclaban votos de los foralistas más tradicionales con los de la extrema derecha y de la «izquierda abertzale», cada uno de ellos por distintos motivos ideológicos.

El Rey sancionó el texto el 27 de diciembre de 1978, y la Constitución se publicó tanto en castellano «como en las demás lenguas de España» en el BOE de 29 de diciembre de 1978, entrando en vigor en esta misma fecha.

La principal nota distintiva de la elaboración de la nueva Constitución fue el consenso alcanzado para su redacción entre las principales fuerzas políticas. En todo momento se trató de evitar una Constitución de partido o de un solo sector de la sociedad española, que se impusiera al resto, huyendo así de las penosas experiencias anteriores que jalonaban la historia constitucional española desde 1812. Se buscó que el nuevo texto recogiera principios aceptables por prácticamente todo el abanico político. La votación final en el Congreso da prueba de este carácter consensuado: 325 síes, 6 noes y 14 abstenciones. En el Senado el resultado fue de 226 síes, 5 noes y 8 abstenciones. Los votos negativos provenían de las fuerzas nacionalistas más radicales y de los ultraderechistas, y la abstención fundamentalmente del Partido Nacionalista Vasco.

Las consecuencias derivadas de este consenso han sido:

- La amplitud de las materias objeto de regulación constitucional, con la finalidad de garantizar las instituciones y los derechos subjetivos públicos frente a posibles cambios políticos.
- La diferente intensidad de la regulación en unos preceptos respecto de otros. Allí donde se alcanzaba un acuerdo entre las principales fuerzas políticas (en particular, UCD y Partido Socialista Obrero Español) se detallaba más el texto, pero en otros casos se dejaba que fuera el legislador quien por remisión desarrollara ese punto.
- La ambigüedad calculada que conllevaba este carácter consensual. La indefinición ha provocado que sea el Tribunal Constitucional quien, con un excesivo protagonismo, haya interpretado e integrado la mayor parte del texto, haciendo lo que no hicieron los constituyentes. Precisamente, en donde mayor indefinición hubo (y, por tanto, mayor ha sido el esfuerzo del Máximo Intérprete Constitucional) fue, sin duda, en el Título VIII de la Constitución, referido a la organización territorial del nuevo Estado, que se dejó absolutamente abierto y sin ningún mapa territorial previamente definido. El Estado autonómico se construyó sobre la marcha.
- El relativamente escaso problema en la fijación de los derechos y libertades públicas de los ciudadanos, en donde se estableció un extenso catálogo, ins-

pirado en los Pactos Internacionales de los Derechos Civiles y Políticos y de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, así como en otros textos internacionales sobre los derechos humanos, y en las Constituciones europeas próximas. La única excepción la configuró el derecho a la educación del art. 27, cuya discusión a punto estuvo de originar una ruptura entre UCD y el PSOE, que al final se superó con la actual redacción un tanto híbrida.

II. NAVARRA EN LA TRANSICIÓN POLÍTICA

La transición política en Navarra, cuyos límites temporales se fijan por GORTARI UNANUA en el período histórico comprendido entre la muerte de Franco y la aprobación del Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, pero que habría que extender, a mi juicio, hasta la aprobación de la LORAFNA, se caracterizó por dos notas: el anhelo mayoritario de la sociedad navarra de que la democracia también llegase a las instituciones forales, y la incertidumbre y desorientación sobre el futuro institucional de Navarra, punto este en que la sociedad y las fuerzas navarras aparecían divididas y, en no pocas ocasiones, enfrentadas de modo visceral. Precisamente, a diferencia de otros territorios, esta última es la nota diferencial de la transición en Navarra: las dudas y alternativas abiertas a su futuro institucional, pues en Navarra se partió de un preexistente régimen institucional propio.

Prácticamente, al inicio de la transición se barajaron hasta cuatro las posibilidades sobre el futuro institucional de Navarra:

- a) La reintegración foral plena, entendida como un retorno a la situación anterior a 1841, que defendían los foralistas más radicales e inicialmente la Diputación Foral. Lo cierto es que la Diputación basculaba entonces entre quedarse como estaba o pedir la reintegración plena, aunque en ocasiones sus peticiones maximalistas escondían una voluntad real de que todo continuara igual.
- b) La incorporación de Navarra a una organización política superior vasca, formada junto con los territorios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que apoyaban tanto las fuerzas políticas de izquierda como las nacionalistas, y a la que se oponían todos los foralistas, lo mismo los radicales que los moderados.
- c) La configuración de Navarra como una Comunidad Autónoma más en el seno de la unidad constitucional española, postura defendida por las autoridades centrales antes y durante la redacción del anteproyecto constitucional, aunque la abandonaron luego para asumir la opción que se describe seguidamente, pero ésta con una visión restrictiva del alcance de los fueros navarros.
- d) Una postura foralista, intermedia y reformista que trató de conciliar el régimen foral de Navarra con el nuevo Estado democrático y con las previsiones de la futura Constitución y que concebía a Navarra como una entidad histórica dotada de personalidad propia, diferenciada y singular. Su planteamiento buscaba compatibilizar las ideas de autogobierno de Navarra, unidad constitucional, elección democrática de las instituciones forales y control parlamentario de la Diputación Foral; posición que defendían los foralistas moderados (destacaba entre todos ellos J. I DEL BURGO TAJADURA), también opuestos a la incorporación de Navarra al ente vasco.

La decisión sobre el futuro institucional de Navarra no se presentaba fácil. Las cuatro opciones se mostraron desde el principio de la transición, como es habitual en momentos históricos de grandes y graves cambios en cortos periodos de tiempo, de una forma simplista, difusa y confusa, en algunos casos inviables, y más como expresión de sentimientos que como teorías racionales elaboradas sobre ideas jurídicas claras. Con el paso del tiempo, estas cuatro opciones se decantaron y redujeron a dos: el posiciona-

miento historicista sobre la plena reintegración foral se descartó por sus defensores a la vista de la imposibilidad de retornar al pasado, y la idea de Navarra como una comunidad autónoma nueva con personalidad propia e igual a las demás comunidades autónomas que se constituyeran de conformidad con la Constitución, se confundió y aunó con la vía defendida por el foralismo moderado: Navarra debía entenderse como una Comunidad Foral preexistente y compatible con la unidad del Estado español en el marco de la Constitución. El resultado final del proceso fue, obviamente, el triunfo de esta última posición, que quedó plasmada en la LORAFNA. Pasó a un plano secundario la postura defendida por los partidos nacionalistas y de izquierda de Navarra (aunque ya con escasos visos de llevarse a cabo ante el cambio que adoptó el PSOE, quien defendió la vía de la actualización foral) de la incorporación de Navarra al Consejo General del País Vasco o al ente autonómico que le sustituyera, recogida en la disp. transit. 4ª de la Constitución.

1. La reintegración foral

Las instituciones forales de Navarra no fueron ajenas al proceso de transición política, aunque su papel no fue lo decisivo que puede suponerse. En el seno de la Diputación Foral, constituida conforme a la Ley de 1841, ya se vivía desde poco tiempo después de la muerte de Franco la división en dos grupos de sus siete diputados: tres de ellos formaban la minoría progresista (Sres. Arza, Irazoqui y Visus), con una posición favorable a la reforma democrática de las instituciones forales, y los otros cuatro, con el vicepresidente a la cabeza, formaban la mayoría conservadora o inmovilista (Sres. Marco, Asiáin, Fortún e Iturralde), más reticentes a los nuevos vientos democráticos que soplaban.

El 21 de julio de 1976 la Diputación Foral debatió en sesión extraordinaria una moción presentada por los tres diputados progresistas en la que se postulaban tres ideas generales: a) La recuperación de todas las potestades dejadas o perdidas desde 1841, sin renunciar a la reintegración foral plena, b) la delegación por la Diputación de sus facultades legislativas en el Consejo Foral y la conversión de la Diputación en un órgano ejecutivo cuyas normas se subordinarían jerárquicamente a las del primero, y c) la instauración del sufragio universal como forma de elección de los miembros del Consejo Foral y de la Diputación por los habitantes de cada merindad. La moción fue desestimada. Varios municipios se posicionaron a favor de la moción de los «tres», mientras que otros lo hacían en contra.

El 7 de octubre de ese mismo año, la Diputación aprobó, por cuatro votos a favor y tres en contra, primero, obtener del Rey (de quien se esperaba su visita a Navarra, que finalmente no tuvo lugar) una declaración ratificatoria del pleno reconocimiento del sistema foral navarro, en armónica conjunción con la unidad española; y segundo, recabar de su majestad el inicio de negociaciones con el Gobierno para estudiar y concretar un sistema jurídico-político de garantía de la integridad foral.

Al año siguiente, el 14 de julio de 1977, la Diputación Foral acordó, por unanimidad de sus miembros, «iniciar las negociaciones oficiales oportunas al objeto de que en una norma constitucional del Estado español se haga constar lo necesario para que el Régimen Foral de Navarra disponga, de conformidad con los principios del mismo, de un sistema singular de garantías para su desenvolvimiento progresivo». Tal acuerdo se remitió al Presidente del Gobierno, al Ministro de Relaciones con las Regiones y al Rey Juan Carlos I. El Consejo Foral ratificó el acuerdo el 27 de julio.

El 20 de agosto de 1977 la Corporación volvió a adoptar por unanimidad un nuevo acuerdo. Esta vez para recalcar su protagonismo y peso institucionales frente a la pujante legitimidad democrática de los representantes elegidos por los ciudadanos navarros en las primeras elecciones al Congreso y al Senado del 15 de junio de ese mismo año. El texto señalaba lo siguiente:

«1º. Expresar al pueblo navarro que por parte de esta Corporación Foral, única depositaria del legado irrenunciable de nuestros Fueros, existe el propósito decidido de lograr la plena “Reintegración Foral”, restaurando las tradicionales instituciones del antiguo Reino, entre las que se encuentran, como Organismo fundamental, las Cortes de Navarra.

2º. Someter al preceptivo informe del Consejo Foral Administrativo de Navarra el desarrollo de la presente decisión.

3º. Notificar este acuerdo a los parlamentarios navarros, al objeto de su conocimiento y colaboración en la finalidad señalada.

4º. Hacer pública esta resolución a través de los medios de información social».

Para el desarrollo de este acuerdo, la Diputación dispuso encargar al titular de su Asesoría Jurídica Central un «estudio-informe jurídico foral» sobre las razones de fondo y coyunturales que pudieran existir para lograr la reintegración foral plena de Navarra y el análisis del contenido de esa reintegración y los que efectos que produciría. Una vez obrase en su poder, la Diputación se comprometía a dar cuenta del informe al Consejo Foral Administrativo, a los efectos de oír su posicionamiento.

La práctica totalidad de los partidos políticos rechazó el acuerdo de 20 de agosto de 1977 por desfasado y reclamó la democratización de las instituciones forales. Precisamente, una de las principales notas que caracterizó esta etapa histórica fue, como se ha apuntado, la continua tensión entre los representantes navarros elegidos democráticamente en junio de 1977, quienes gozaban de la directa legitimidad que les había otorgado el pueblo, y la Diputación Foral, que se consideraba a sí misma como la única entidad representativa de los intereses generales de Navarra, pese a su inexistente democratización interna. El final de este conflicto entre Diputación y parlamentarios democráticos vino con la aprobación del Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, que unificó en una sola norma las ideas de democracia, legitimidad popular y renovación de las instituciones forales.

En un acuerdo de 15 de diciembre de 1977 la Diputación Foral de Navarra aprobó el estudio sobre reintegración foral plena del titular de la Asesoría Jurídica Central (señor Aldea, de 24 de octubre de 1977), y, tal como había anunciado, decidió someterlo al preceptivo informe del Consejo Foral Administrativo. Este estudio proponía: a) La derogación de las Leyes de 1839 y 1841, recobrando Navarra todas las competencias, todo el poder y todas las instituciones anteriores a 1839, con lo que Navarra volvería a ser Reino de por sí y titular de una soberanía plena con sus tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial; b) la atribución al rey de España de la nómina de Juan Carlos I de Navarra; c) la designación por el Rey de un virrey para Navarra; e) el restablecimiento de las aduanas; f) el establecimiento de las Cortes, con la potestad de dictar leyes ; g) la constitución del Consejo Real como Tribunal Supremo del Reino y superior órgano de la organización judicial; h) el restablecimiento de la Cámara de Comptos; i) la exención general del servicio militar de los navarros, salvo en caso de invasión; j) la atribución a Navarra de las competencias propias de un Estado (entre ellas, justicia, hacienda, educación y enseñanza, industria, economía, leyes laborales, legislaciones civil y penal, procesal, mercantil y registral, agricultura, ganadería y montes, medios de comunicación, transporte...); k) el derecho de batir moneda; y l) la reducción de las relaciones económicas con el Estado español a la única obligación de otorgar el «donativo foral».

El Consejo Foral acordó los días 9 (por la Comisión Permanente) y 15 de enero de 1978 (por el Pleno, tras un largo e intenso debate) informar por unanimidad la inviabilidad de esta propuesta de reintegración foral plena, si bien solicitó a la Diputación la presentación de una «nueva propuesta con otras alternativas viables que nos conduzcan al Amejoramiento del Fuero, potenciando y tratando de poner en acto todas las facultades originarias que constituyen nuestro patrimonio foral».

La Diputación hizo suyo el acuerdo del Consejo Foral Administrativo y orientó sus pasos hacia un mejoramiento del Fuero, para lo que encomendó el 22 de marzo de 1978 a una Comisión de Juristas el estudio del Fuero de Derecho Público Navarro.

En esa misma fecha, y a la vista de circunstancias tan diversas como el informe contrario del Consejo Foral, la trascendente cuestión que se vivía en Navarra con su posible incorporación al ente preautonómico vasco y, sobre todo, las crecientes presiones y propuestas programáticas de las fuerzas políticas navarras para la democratización de las instituciones forales, la Diputación acordó abandonar cualquier proyecto de reintegración foral y, consecuentemente, orientarse a la finalidad de un «Amejoramiento del Fuero», en el sentido de una reintegración al máximo de las facultades forales de Navarra.

2. Navarra y el ente preautonómico vasco

Al mismo tiempo que se sucedían en la política interna de Navarra estos hechos referidos a la reintegración foral plena, en la política nacional se desataba un proceso de descentralización administrativa del Estado a favor de determinadas regiones. Las primeras de éstas en recibir las funciones y servicios estatales fueron Cataluña y el País Vasco. Esta descentralización tenía un carácter provisional y preautonómico, pues se entendía válida en tanto no se aprobara el régimen definitivo de autonomía de acuerdo con la nueva Constitución que se prometía, y no prejuzgaba lo que ésta dispusiera luego, ni otorgaba privilegio alguno a ningún territorio. Era un tímido anticipo de lo que más tarde se convertiría, merced a la Constitución de 1978, en el Estado autonómico. La descentralización se efectuaba por el Gobierno mediante Reales Decretos-Leyes, a favor de una institución común de gobierno de varias provincias que se creaba *ad hoc* —el ente preautonómico—, cuyos acuerdos, como en el caso vasco, se ejecutaban por las Diputaciones, y cuyas facultades se ceñían únicamente a las de naturaleza administrativa, sujetas en lo jurídico al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, y en lo político, al control del Gobierno, quien podía, por razones de seguridad del Estado, proceder incluso a la disolución de sus órganos. Ni siquiera la norma de creación de los entes preautonómicos les reconocía una potestad reglamentaria que fuera más allá de la simple organización de sus servicios administrativos.

Este primario proceso de «regionalización» de España afectó también a Navarra, aun cuando fuera indirectamente y a través de las previsiones contempladas para el País Vasco. En efecto, una parte de la sociedad navarra anhelaba la formación de una entidad política única para el País Vasco, integrada por Alava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra. Tanto los partidos de izquierda, incluidos los de ámbito estatal, como, lógicamente, los partidos nacionalistas, defendían lo que se dio en llamar «la incorporación de Navarra a Euskadi». La gobernante UCD y la derecha foralista (entonces nucleada en el partido Alianza Foral de Navarra) se opusieron a esta idea. Precisamente, el difícil equilibrio entre las principales fuerzas políticas y parlamentarias dio como resultado las varias referencias a Navarra a la hora de acordar un procedimiento para una posible incorporación a la institución administrativa preautonómica del País Vasco: el Consejo General del País Vasco.

El procedimiento de incorporación reflejó el acuerdo alcanzado entre los parlamentarios navarros elegidos en las elecciones de 15 de junio de 1977 y los partidos políticos a los que pertenecían (UCD, PSOE y PNV, este último había obtenido un senador por Navarra al haber acudido en coalición con el PSOE en el llamado «Frente Autonómico»). El acuerdo se logró el 30 de diciembre de 1977 en el Palacio del Congreso de los Diputados.

Mediante el Real Decreto-Ley 1/1978, de 4 de enero, se creó el citado Consejo General de País Vasco. Como señalaba la exposición de motivos, la mención que en él se hacía a Navarra «no prejuzga su pertenencia a una entidad territorial de ámbito supe-

rior». Este Consejo se instauró como un órgano común de gobierno de las provincias o territorios históricos que decidieran libremente formar parte de él (art. 1.1), con carácter provisional hasta la entrada en vigor del régimen definitivo de autonomía que se aprobase de acuerdo con la Constitución (art. 1.2). Realmente, se trataba de una institución –y no de un órgano– común a los territorios forales, puesto que se le atribuía personalidad jurídica plena para la realización de sus fines (art. 3.1). Para la incorporación de cada territorio se establecieron dos modalidades diferentes: una general para Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, a través de sus respectivas Juntas Generales, y otra especial para Navarra, a través del «organismo foral competente». La razón de esta diferencia se justificaba expresamente en el propio preámbulo: «dadas las especiales circunstancias de Navarra, que posee un régimen foral, reconocido por la Ley de 16 de agosto de 1841, la decisión de incorporarse o no al Consejo General del País Vasco corresponde al pueblo navarro, a través del procedimiento que se regula en otro Real Decreto-ley de la misma fecha». La incorporación de cada territorio al Consejo General podía realizarse en dos momentos distintos: antes o después de la celebración de las primeras elecciones municipales. Mientras no se celebraran las elecciones municipales, la decisión competía a los parlamentarios de cada territorio histórico, pero, una vez celebradas las elecciones, la decisión final recaía en las democratizadas Juntas Generales de Álava, Guipúzcoa o Vizcaya, o en el organismo competente según el régimen foral de Navarra (disp. transit. primera).

En realidad, la exclusión de la Diputación Foral como «organismo foral competente» respondió al doble propósito de no dejar una decisión institucional de tanta trascendencia en una corporación formada por siete personas (DEL BURGO TAJADURA), la mayoría de ellas opuestas de antemano a la incorporación, y de democratizar el procedimiento con un órgano de composición ideológica plural, pensándose inicialmente en la modificación del Consejo Foral Administrativo, previo acuerdo entre el Gobierno y la Diputación Foral.

De este modo, la disp. final segunda del Real Decreto-Ley, en su segundo párrafo, autorizó al Gobierno para, de acuerdo con la Diputación Foral, reformar y modificar la composición y atribuciones del Consejo Foral Administrativo de Navarra antes de las elecciones municipales. Dos cuestiones llaman la atención en esta disposición: la competencia que el Estado se arrogó para reformar una institución propia de Navarra, como era el Consejo Foral Administrativo, y el necesario acuerdo que debía alcanzarse con la Diputación Foral con carácter previo a esa reforma institucional, lo que convertía a la Diputación, todavía pendiente de democratizar, en protagonista privilegiada de cualquier cambio. La intervención de la Diputación Foral resultaba más llamativa aún si se tiene en cuenta que había sido marginada completamente del proceso de elaboración del Real Decreto-Ley (así como del otro conjuntamente aprobado con él), puesto que la negociación se había realizado con el «consejo de parlamentarios de Navarra», formado por los miembros de las Cortes Generales elegidos por Navarra el 15 de junio de 1977.

El Real Decreto-Ley 2/1978, de 4 de enero, se ocupó de regular el procedimiento para la incorporación de Navarra al Consejo General del País Vasco. Su exposición de motivos se iniciaba con el reconocimiento de la personalidad histórica de Navarra, «objeto de respeto por el Estado y singularizada en la Ley de 16 de agosto de 1841». El texto articulado atribuía al Gobierno la competencia para determinar, de acuerdo con la Diputación Foral de Navarra, el órgano foral competente para decidir la incorporación de Navarra al Consejo General del País Vasco (art. 1). Pero, adoptada la decisión por el órgano foral, se supeditaba la eficacia del acuerdo a la ratificación por el pueblo navarro mediante consulta popular a través del procedimiento y en los términos que determinase el Gobierno de acuerdo con la Diputación Foral (art. 2).

Este segundo Real Decreto-Ley se situó en el polo opuesto del primero, ya que permitió emerger al régimen foral de Navarra con sus caracteres de sistema pactado

con el Estado y a la Diputación recuperar su especial posición como representante legítima y genuina del régimen foral (J. A. RAZQUIN LIZARRAGA). Construía así un procedimiento específico y diferente del previsto para Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, y que, como ha señalado LOPERENA ROTA, suspendía *sine die* la incorporación de Navarra al preautonómico vasco, puesto que la incorporación sólo podía darse tras cumplimentar unos trámites cuya concreción se remitía a otra norma posterior objeto de negociación entre el Gobierno y una Diputación absolutamente opuesta a cualquier relación posible entre Navarra y el País Vasco. Así surgiría el Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, de normas sobre elecciones locales y ordenación de las instituciones forales, que daría paso con el tiempo a la elaboración de la LORAFNA.

También DEL BURGO TAJADURA ha visto en los Reales Decretos-Leyes un medio para impedir, de hecho, que Navarra pudiera tomar parte en la etapa preautonómica del Consejo General del País Vasco. Y ha destacado que de ellos lo único eficaz fue, por un lado, la autorización al Gobierno para convenir la modificación de la composición y atribuciones del Consejo Foral, y, por otro, la precisión de que la determinación del «órgano foral competente» habría de hacerse también de acuerdo con la Diputación Foral.

III. NAVARRA EN EL TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978. UNA MENCIÓN ESPECIAL A LAS DISPOSICIONES ADICIONAL PRIMERA Y TRANSITORIA CUARTA

1. Navarra en el texto de la Constitución de 1978

La Constitución de 1978 contempla la creación de un Estado autonómico, esto es, compuesto por un complejo de organizaciones territoriales dotadas de autonomía política o administrativa, tales como las Comunidades Autónomas, las provincias o los municipios (art. 137 CE), y capaces de llevar a la práctica políticas propias en determinadas materias, e incluso de dictar normas. Las Comunidades Autónomas aparecen dibujadas como las instituciones en las que se concreta el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones integrantes de la Nación española (art. 2 CE). Se las configura, pues, como organizaciones territoriales de creación voluntaria, promovidas por las provincias –por sí solas (art. 143.2 CE) o conjuntamente con los municipios (art. 151)– o por los entes preautonómicos provisionales (disp. transit. 1ª CE) para el autogobierno de las nacionalidades o regiones (art. 143.1 CE). Su constitución jurídico-formal compete a las Cortes Generales en virtud de los estatutos de autonomía que éstas aprueben mediante una ley orgánica (arts. 81.1 y 146 CE). A estas organizaciones territoriales se les reconoce incluso la titularidad de una potestad legislativa en las materias de su competencia [arts. 150, 152.1, 153 a) y 157.1 b)].

En este nuevo Estado autonómico que contempla, la Constitución contiene tres referencias a Navarra: una explícita y otras dos implícitas. No es la primera vez que se cita expresamente a Navarra en un texto constitucional. Ya lo hizo el Estatuto de Bayona de 1808, en su art. 144, en el que se anunció el nunca llevado examen de los fueros navarros por las Cortes y la determinación por éstas de «lo más conveniente al interés de la provincia y de la nación». Asimismo, la Constitución de 1812 mencionaba a Navarra como una parte del territorio de las Españas (art. 10), diferente de las limítrofes Provincias Vascongadas, Aragón y Castilla y León. También el proyecto de Constitución Federal de la I República, elaborado en 1873 por las Cortes Generales, insertaba a Navarra como un Estado con personalidad propia de los que componían la Nación española (art. 1), diferente de las Regiones Vascongadas y de las citadas Aragón y Castilla y León.

La referencia explícita a Navarra se contiene en la disp. transit. cuarta de la Constitución, que recoge y completa las previsiones del mencionado Real Decreto Ley 2/1978, de 4 de enero. La disposición establece el procedimiento para la incorporación de Navarra al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya. Para ello:

- Atribuye la iniciativa al «Órgano Foral competente», en lugar de a la Diputación y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de la provincia, como resultaría del art. 143.2 CE. Todavía en la fecha de promulgación de la Norma Fundamental no estaba predeterminado cuál sería ese órgano, pero, en poco menos de un mes el Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, atribuyó tal condición a un órgano administrativo, el Parlamento Foral, y luego, la LORAFNA lo haría a favor del Parlamento de Navarra, máxima institución representativa del pueblo navarro. En cualquier caso, la mención a este órgano foral competente y sus antecedentes en los Reales Decretos-Leyes 1/1978, y 2/1978, de 4 de enero, descartaban tajantemente a la propia Diputación, habida cuenta de que su composición no respondía en 1978 a las nuevas concepciones democráticas que reclamaba la sociedad navarra.
- Supedita la decisión del órgano foral a la mayoría de los miembros que lo compongan, lo que, en un Estado democrático (art. 1.1 CE) supone tanto como afirmar la obligada composición plural y electiva de ese órgano, esto es, en suma, su legitimidad democrática.
- Requiere la ratificación de la decisión del órgano foral competente por referéndum convocado al efecto y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos, con lo que se configura un referéndum preceptivo y previo a la incorporación, sólo convocable por el Estado (art. 149.1.32ª CE) conforme al art. 92.2 CE (convocatoria por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados), en que el resultado popular es vinculante.
- Impide cualquier nueva iniciativa, si la anterior no hubiera prosperado, en tanto no se esté en distinto período de mandato del Órgano Foral, y no hubieran transcurrido cinco años (disp. transit. 4ª, núm. 2, y art. 143.2 CE).

Las dos referencias implícitas de la Constitución a Navarra se contienen en la disp. adic. primera y en el número 2º de la disp. derogatoria.

La disp. adic. primera contiene el amparo y el respeto expresos de la Constitución a los derechos históricos de los territorios forales. Por tanto, la Norma suprema del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE) otorga su completa protección jurídica, la máxima que cabe en un Estado que proclama la supremacía del Derecho sobre todos los poderes públicos y privados, a los derechos históricos de los territorios que con anterioridad a su entrada en vigor se regían por un Derecho propio y distinto del estatal, emanado de sus instituciones, como era el caso de Navarra en virtud de las Leyes de 25 de octubre de 1839 y 16 de agosto de 1841. Al mismo tiempo que la Constitución ampara (protege) esos derechos históricos de Navarra, otorga su respeto hacia los mismos, que es lo mismo que ordenar a todos los poderes y ciudadanos y a sus actos que también respeten esos derechos de Navarra y su ejercicio por las instituciones forales.

No obstante, los derechos históricos de Navarra deben ser «actualizados», es decir, modernizados y acomodados al nuevo orden jurídico-político que la Constitución impone. Para ello, la disp. adic. primera exige, en su segundo apartado, que la actualización sea general y que se lleve a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Como veremos, esta actualización general fue negada por insignes foralistas, que entendían que Navarra necesitaba una actualización, pero no «general»,

y, por tanto, no precisaba de ningún Estatuto de Autonomía, ni le eran aplicables los límites constitucionales.

La disp. derogatoria, en su núm. 2, suprime de forma expresa la Ley de 25 de octubre de 1839, pero tan sólo en lo que pudiera afectar a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya (los otros territorios forales) y en la medida en que pudiera conservar alguna vigencia. *A contrario sensu*, la disposición reconoce la validez de la citada Ley en lo que afecta a Navarra. Ciertamente, sí que la Ley de 25 de octubre de 1839 conserva su vigencia en lo que se refiere al territorio foral de Navarra, pues es una de las dos leyes en las que se sustentan sus derechos históricos en el ordenamiento español desde mediados del siglo XX, por lo que no sólo no perdió su razón de ser en ningún momento, sino que sigue siendo *pro futuro*, junto a la Ley de 16 de agosto de 1841, uno de los pilares esenciales sobre los que se levantan el régimen foral y las relaciones jurídicas entre Navarra y el nuevo Estado constitucional, idea hoy recogida en el art. 2.1 de la LORAFNA.

Del conjunto de las tres disposiciones citadas, pueden extraerse las siguientes conclusiones sobre cómo contempló el legislador constituyente a Navarra y su futuro institucional en 1978:

- a) Navarra se mostraba como un «problema territorial» que enfrentaba tanto a partidarios de un nuevo Estado autonómico sin distinciones, como a foralistas y a nacionalistas vascos. Como bien ha resumido J. A. RAZQUIN LIZARRAGA, en esos momentos, «Navarra se halla ante una etapa vital, en la que puede estar en juego su propio ser singular. Etapa vital desde una doble perspectiva, por una parte, se plantea la cuestión de su incorporación al País Vasco, y, de otra, la elaboración de una Constitución de carácter rupturista pudiera liquidar la singularidad del Régimen Foral». La Constitución trató de dar una solución a estos problemas y, lejos de cerrar puertas, abrió todas las posibilidades concebibles, dejando la decisión última en manos del pueblo navarro y de sus instituciones más representativas.
- b) Navarra era uno de los territorios forales dotados de derechos históricos vigentes que la Constitución se comprometía a amparar y a respetar. No se suprimían ni se cercenaban. Se respetaban, se protegían y, en palabras más actuales, se permitía su «mejoramiento» o actualización. Así, la Constitución posibilitó el reconocimiento del preconstitucional régimen foral de que gozaba Navarra. Con esta solución se satisfacían inicialmente las pretensiones de los foralistas navarros e incluso de los nacionalistas vascos. Era la primera vez en la historia del constitucionalismo español que se abordaba la cuestión foral con un espíritu integrador (LOPERENA ROTA y RAZQUIN LIZARRAGA), y se hacía a partir, curiosamente, de las enmiendas presentadas por el grupo parlamentario del PNV al texto del anteproyecto en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso. Su portavoz, el Sr. Arzallus Antía, defendía planteamientos foralistas y pactistas entre la corona y los territorios forales con el fin de dar solución al problema territorial vasco. Las enmiendas nacionalistas no fueron aceptadas, pero dieron lugar a que siete grupos parlamentarios (UCD, los dos grupos socialistas del PSOE, Alianza Popular, minoría catalana, Partido Comunista y grupo mixto) presentaran otra enmienda con prácticamente el mismo texto que figura en la redacción hoy vigente. Sin embargo, como ya se ha indicado, la inclusión de la segunda parte de la disp. adic. primera, que remitía la actualización general del régimen foral al marco constitucional y, sobre todo, al marco estatutario (al que se subordinaba), no colmó las pretensiones de los foralistas más radicales ni menos todavía del PNV y de otros partidos nacionalistas vascos. Es más, esta segunda parte sería la causa principal alegada por el PNV para abstenerse tanto en las votaciones de las Cortes Generales sobre el conjunto de la Constitución

como en el referéndum de ratificación. Por otro lado, la Diputación Foral de Navarra coincidía con las tesis foralistas más radicales y acordaba el 3 de agosto de 1978 –asumiendo un texto aprobado por el Consejo Foral Administrativo el 21 de julio anterior– proponer (el proyecto constitucional estaba entonces en periodo de enmiendas en el Senado, que concluía el 7 de agosto) que la disp. adic. primera quedara redactada así: «La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, cuya integración y actualización se realizará de acuerdo con las instituciones representativas de dichos territorios». Incluso los senadores navarros DEL BURGO, MONGE y SARASA, del grupo UCD, llegaron a presentar en el Senado unas enmiendas con este mismo texto y otros parecidos, pero, finalmente, la Cámara Alta no las aceptó.

- c) El fundamento jurídico del régimen foral de Navarra se encontraba –entre otras posibles normas que la Constitución no citaba– en la Ley de 25 de octubre de 1839 que, para el específico caso de este territorio, continuaba vigente. En cambio, el nacionalismo vasco culpaba a esta Ley de la derogación de los regímenes forales, por lo que solicitó en el Congreso su abolición (si bien con un contenido más amplio, que se extendía a las leyes de 6 a 19 de septiembre de 1837 y de 25 de julio de 1876) y a esa petición accedió parcialmente el grupo parlamentario de UCD con un ánimo contemporalizador. Ahora bien, los foralistas navarros veían en esta Ley de 1839 la primera piedra angular del régimen foral, por lo que, a través de la representación parlamentaria navarra, propusieron su mantenimiento en lo relativo a este territorio. Incluso la Diputación Foral de Navarra, en su antes citada sesión de 3 de agosto de 1978, adoptó un acuerdo mediante el que proponía el siguiente texto referido a la disposición derogatoria: «En lo que concierne a Navarra, se mantiene la vigencia de la Ley de 25 de octubre de 1839, en su carácter confirmatorio foral, derogándose de ella cuanto tenga de abolorio». De este modo, puede afirmarse que el contenido de la citada Ley se encuentra vigente en la actualidad, aunque ahora con esta redacción: «Art. 1. Se confirman los fueros (...) de Navarra, sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía. Art. 2. El Gobierno, tan pronto como la unidad lo permita, y oyendo antes (...) a Navarra, propondrá a las Cortes la modificación indispensable que en los mencionados fueros reclame el interés de la misma, conciliado con el general de la Nación y de la Constitución de la monarquía, resolviendo entre tanto provisionalmente, y en la forma y sentido expresados, las dudas y dificultades que pueden ofrecerse, dando de ello cuenta a las Cortes».
- d) Los derechos históricos de Navarra no podían quedar al margen o fuera de la Constitución. Si bien eran preconstitucionales, no podían ser paraconstitucionales, ni, menos aún, supraconstitucionales. Debían ser actualizados de forma general, esto es, acomodados y subordinados en el marco de la Constitución –de modo que ésta quedaba por encima, como es propio en las concepciones normativistas kelsenianas y en el racionalismo constitucionalista del siglo XX– y del Estatuto de Autonomía que finalmente le fuera aplicable.

Esta fórmula satisfacía a los postulantes de la supremacía de la Constitución y de la soberanía de la Nación española y recordaba en parte la solución incorporada por los liberales en la Ley de 25 de octubre de 1839. Sin embargo, como se ha señalado, la inclusión de este segundo apartado levantó las iras de los foralistas más radicales, de la propia Diputación Foral de Navarra (así lo manifestó, primero, en un acuerdo de 5 de julio de 1978, en el que propuso que la redacción de la disposición adicional quedara así: «La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales con arreglo a su respectiva naturaleza jurídica. El restablecimiento de los regímenes económico-administrativos de los territorios que en su día los tuvieron se

realizará a través del correspondiente Estatuto de Autonomía y en el marco de los principios constitucionales»; y, más tarde, en el acuerdo de 3 de agosto de 1978, en donde declaró la indiscutible preferencia para el régimen foral de Navarra de que la citada disposición adicional quedara redactada en la forma siguiente: «La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, cuya reintegración y actualización se realizará de acuerdo con las instituciones representativas de dichos territorios»), del Consejo Foral Administrativo (en su sesión extraordinaria de 31 de julio y de 2 de agosto de 1978) y de los nacionalistas vascos (tanto del nacionalismo moderado como del más radical).

Todos los citados veían en este párrafo un contrafuero, un desconocimiento del carácter supraconstitucional y originario de los Fueros, la subordinación del régimen foral a la totalidad de las prescripciones constitucionales y la reconversión de tan singular y paccionado régimen en un simple estatuto de autonomía otorgado por las Cortes conforme a la Constitución. Algunos sólo se tranquilizaban con la interpretación, un tanto forzada, de que el régimen foral de Navarra, al contrario de los restaurados regímenes de Guipúzcoa y Vizcaya, no precisaba de ninguna actualización «general», por lo que este apartado y la consiguiente adaptación estatutaria no serían aplicables al territorio navarro y sí en cambio, como se desprende de los términos «general» y «en su caso», a los otros dos territorios históricos mencionados (DEL BURGO TAJADURA). Lo que es claro es que, al mismo tiempo que el constituyente apostó por la actualización de los regímenes forales, o lo que es lo mismo, por preservar sus elementos esenciales configuradores, rechazó cualquier pretensión de retornar a la situación anterior a 1841 y, por tanto, de restauración foral plena, como había solicitado en su momento la Diputación Foral de Navarra.

- e) En definitiva, como bien han estudiado ENTRENA CUESTA y J. A. RAZQUIN LIZARRAGA, el futuro institucional de Navarra pasaba en la Constitución por alguna de las tres siguientes vías:
- Acceder a su autogobierno, en su calidad de provincia con entidad regional autonómica y constituirse en una Comunidad Autónoma ordinaria con arreglo a lo previsto en el título VIII de la Constitución y en su respectivo Estatuto de Autonomía (art. 143.1 CE). Esta solución no se defendía por ninguna fuerza política en Navarra, pero tenía sus partidarios en quienes, sobre todo allende Navarra, defendían la organización del Estado autonómico en varias Comunidades Autónomas adaptadas plenamente al marco constitucional y sin otras diferencias entre ellas que el techo autonómico que quisieran alcanzar o se les marcara uniformemente desde las instituciones centrales.
 - Incorporarse al Consejo General del País Vasco o al régimen autonómico que le sustituyera conforme al específico procedimiento previsto en la disp. transit. cuarta.
 - Mantener su singular *status* de «territorio foral» sin acudir a ninguna de las dos vías anteriores y, conforme a la disp. adic. primera de la CE (por tanto, fuera de las concretas previsiones del título VIII de la Constitución), adaptar sus derechos históricos al nuevo marco constitucional merced a la democratización y renovación de sus instituciones y a la ampliación competencial. Esta vía se defendería por los foralistas moderados (su principal representante fue DEL BURGO TAJADURA, senador por Navarra en representación de UCD, a cuyo partido transmite sus ideas foralistas y reformistas del régimen navarro) y más tarde por la nueva Diputación Foral democrática (que presidiría el citado), siguiendo para ello las teorías

de conciliación de los Fueros con la unidad constitucional de la Nación y los métodos pactistas llevados a la práctica desde 1841 en la elaboración de las principales normas que afectaban a la posición institucional de Navarra. La vía de la actualización foral quedaría trazada por el Estado con la redacción del art. 5 del Real Decreto 121/1979, de 26 de enero.

2. El alcance de la disposición adicional primera de la Constitución

Sobre el alcance de la disp. adic. 1ª CE se ha pronunciado extensamente la mejor doctrina científica. Toda ella ha destacado, como elementos comunes:

- a) La constitucionalización de los fueros por primera vez en la historia española –y también en el constitucionalismo occidental contemporáneo– con la voluntad de superar la oposición permanente entre los distintos sistemas forales preexistentes, formados en un extenso período de tiempo, con la norma máxima del ordenamiento (entre otros muchos autores que destacan la «constitucionalización» de los fueros navarros están MUÑOZ MACHADO, ALZAGA VILLAMIL, J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y ALLI ARANGUREN). ENTRENA CUESTA ha calificado la disposición de «precepto absolutamente insólito en la historia constitucional española y en el Derecho comparado». No obstante, ASIÁIN AYALA ha recordado acertadamente que el napoleónico Estatuto de Bayona de 1808 se había ocupado de plantear la cuestión en su art. 144, al establecer que las primeras Cortes examinarían los Fueros de las provincias de Navarra, Vizcaya, Guipúzcoa y Álava para determinar «lo que se juzgue más conveniente al interés de las mismas provincias y al de la nación».
- b) El paralelismo entre esta solución y la plasmada en la Ley de 25 de octubre de 1839, que confirmó los Fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía (LOPERENA ROTA y J. A. RAZQUIN LIZARRAGA). La disposición se ha justificado como un gesto histórico de comprensión hacia un País Vasco traumatizado en el momento en que se llevaba a cabo el proceso constituyente y cuyos derechos forales habían sido objeto de claro menosprecio durante los años de autoritarismo (ALZAGA VILLAAMIL).
- c) Su carácter de cláusula especial y diferente de la regulación general, al punto de ser inconcebible cualquier exégesis que la vacíe de contenido porque ello supondría desconocer la Constitución. Es una norma constitucional de igual valor jurídico que las demás normas constitucionales (ASIÁIN AYALA y ALLI ARANGUREN).
- d) La subordinación de los preexistentes Fueros a la nueva Constitución como norma suprema y origen y fuente de todos los demás poderes y normas. A cambio, ésta se compromete al amparo y respeto de los Fueros siempre que se actualicen en el marco de la Constitución y del nuevo Estado autonómico que se constituye.

Aquí únicamente recogemos la interpretación que ha dado el Tribunal Constitucional en los supuestos en que ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la disposición adicional primera. Es cierto que esta interpretación puede ser parcial y limitada a los casos prácticos que se ventilaban, pero aun así el Máximo Intérprete Constitucional ha enfocado su luz hacia las principales cuestiones que plantea el precepto. La exégesis llevada a cabo por el Tribunal ha alcanzado tanto a los territorios forales que integran la Comunidad Autónoma del País Vasco como a Navarra. Merece la pena, pues, que recordemos las decisiones que se refieren tanto a unos como a otra, pues, a pesar de que, como el propio Tribunal reconoce, se trata de configuraciones institucionales distintas, la naturaleza de Navarra como territorio foral (igual que la que mantuvo Álava y, una vez restaurados su regímenes forales en 1977, recuperaron Guipúzcoa y Vizcaya) acon-

seja tener en cuenta todos los pronunciamientos del Tribunal Constitucional referidos a tan importante precepto de la Constitución.

A) Los derechos forales como contenido competencial

El concepto de derecho histórico empleado por la disp. adic. primera de la Constitución (y luego por 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 (STC 140/1990, de 20 de septiembre, F. 4).

Estos derechos forales son derechos respetados, amparados y sujetos a actualización en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía (SSTC 11/1984, de 2 de febrero, F. 4, y 132/1998, de 18 de junio, F. 4). Tienen un carácter particular o excepcional (STC 214/1989, de 21 de diciembre, F. 26).

«De la consideración de la disp. adic. 1ª CE, en su totalidad, en relación con los mandatos constitucionales y la nueva estructura territorial que la Constitución prevé, se deriva que la garantía o, literalmente, el amparo y respeto por parte de la Constitución de los derechos históricos de los territorios forales no puede estimarse como una garantía de toda competencia que pueda legítimamente calificarse de histórica. La Constitución no ampara una suma o agregado de potestades, facultades o privilegios, ejercidos históricamente, en forma de derechos subjetivos de corporaciones territoriales, susceptibles de ser traducidos en otras tantas competencias de titularidad o ejercicio respaldadas por la Historia» (SSTC 76/1988, de 26 de abril, F. 4, y 159/1993, de 6 de mayo, F. 6). O dicho de otro modo, la Constitución sí que garantiza competencias que realmente son históricas siempre que sean compatibles con los principios constitucionales (SSTC SSTC 76/1988, de 26 de abril, F. 4, y 86/1988, de 3 de mayo, F. 5) y se encuentren, como se verá seguidamente, recogidas y actualizadas en los Estatutos de Autonomía.

La determinación de estos derechos exige una investigación histórica (SSTC 11/1984, de 2 de febrero, F. 4, y 86/1988, de de 3 de mayo, F. 4). «Esa investigación puede contribuir a facilitar la solución de conflictos competenciales en caso de duda, imprecisión o aparente concurrencia, pero no debe sustituir o desplazar 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» (STC 76/1988, de 26 de abril, F. 6, y 140/1990, de 20 de septiembre, FF. 4 y 6).

Para el Tribunal, los derechos históricos no son un título autónomo del que puedan deducirse específicamente competencias no incorporadas a sus estatutos [SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, F. 4, 94/1985, de 29 de julio, F. 6, 76/1988, de 26 de abril, F. 4, 88/1993, de 12 de marzo, F. 1 b), y 159/1993, de 6 de mayo], ya que la disp. adic. primera 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 (STC 148/2006, de 9 de de mayo, F. 6), «por donde el problema retorna a su anterior planteamiento en torno al art. 149.1 CE».

Este límite del art. 149.1 CE enseguida fue matizado por el Tribunal Constitucional al declarar que «las competencias que puedan asumir las Comunidades Autónomas son las que se derivan de los arts. 148 y 149 CE, según la vía de acceso seguida por la Comunidad. Ahora bien, aunque tales preceptos constituyen el marco básico de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el marco de referencia 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 alguna de estas tengan su base en otros preceptos constitucionales. Así, el art. 147.2 d) CE, 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 o 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 disp. adic. 1ª de la Norma Fundamental» (STC 94/1985, de 29 de julio, F. 6).

De este modo, la inicial posición del Tribunal Constitucional, reacia a reconocer a los derechos históricos un alcance más allá del art. 149.1 CE, sufrió un importante giro con motivo de la STC 140/1990, de 20 de septiembre, en la que se analizó la titularidad competencial de Navarra en la materia de régimen estatutario de sus funcionarios públicos, «en virtud de su régimen foral», y en la que concluyó que los territorios forales sí pueden mantener competencias que les viniesen atribuidas por los derechos históricos al amparo de la disp. adic. 1ª CE según su actualización en el marco de la Constitución y del Estatuto de Autonomía (STC 140/1990, de 20 de septiembre, F. 3). Se declaraba así, de una forma más clara, que cabían y caben competencias realmente históricas por encima del techo del art. 149.1, siempre que estuvieran reconocidas en el Estatuto de Autonomía respectivo. Es decir, el Tribunal reconoce que al amparo de los derechos históricos los territorios forales pueden ejercer competencias distintas de las que resultan del orden de distribución de competencias contenido con carácter general en la Constitución; competencias que, de acuerdo con la Constitución, corresponderían, en el caso de las Comunidades Autónomas de régimen común, al Estado.

Para el Tribunal, «en el Estado de las Autonomías no se han reducido las competencias históricas de Navarra, aunque sí se han precisado con mayor rigor jurídico los ámbitos respectivos de competencias normativas, legal y reglamentaria» (STC 86/1988, de 3 de mayo, FF. 4 y 5).

La tesis de que la Constitución reconoce a los territorios forales un techo competencial preexistente, distinto e incluso superior al derivado de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, fue igualmente asumida por los Tribunales de Justicia. En su sentencia de 10 de octubre de 1983, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona declaraba que el respeto de la Constitución a los derechos históricos es absoluto y no sólo de lo que se oponga a la Constitución, ya que con esta última interpretación la disposición adicional sería superflua y hubiera bastado con la disposición derogatoria de la Norma Fundamental.

B) Los territorios forales. Navarra, territorio foral

Por «territorios forales» únicamente se entienden los territorios de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya (STC 76/1988, de 26 de abril, F. 2), e, indiscutiblemente, Navarra (STC 94/1985, de 29 de julio, F. 2).

Para el Tribunal Constitucional, «la disp. adic. 1ª se refiere a aquellos territorios integrantes de la monarquía española que, pese a la unificación del Derecho público y de las instituciones políticas y administrativas del resto de los reinos y regiones de España, culminada 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. En lo que atañe a las primeras sus respectivos regímenes forales se vieron afectados por la Ley confirmatoria de 25 de octubre de 1839, y posteriormente, por la Ley de 21 de julio de 1876, que vino a suprimir gran parte de las particularidades forales aún existentes, si bien las tres provincias vascongadas mantuvieron, a partir del Real Decreto de 28 de febrero de 1878, que aprueba el primer Concierto Económico, un régimen fiscal propio, interrumpido respecto a Vizcaya y

Guipúzcoa, por el Decreto-Ley de 23 de junio de 1937, pero que se mantuvo en la provincia de Álava» (STC 76/1988, de 26 de abril, F. 2).

Continúa el Tribunal diciendo que «las peculiaridades forales del régimen público de las tres Provincias Vascongadas han atravesado fases históricas muy distintas, como son la correspondiente al Antiguo Régimen (hasta 1812), la anterior a la Ley de 1839 (bajo la vigencia de las Constituciones de 1812 y 1837), la posterior a esta Ley hasta la Ley de 1876, y, tras ésta, una etapa de conciertos económicos, bajo las Constituciones de 1876 y 1931, prolongada en el caso de Álava, hasta la entrada en vigor de la Ley aprobatoria del Concierto Económico de 13 de mayo de 1981. Se trata, por tanto, por un lado, 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 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 en 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» (STC 76/1988, de 26 de abril, F. 2).

Como ha expuesto MUÑOZ MACHADO, refiriéndose al País Vasco, la inicial jurisprudencia del Tribunal Constitucional únicamente reconocía a los territorios forales como los únicos titulares constitucionales de los «derechos históricos», y no a la Comunidad Autónoma en la que se integran. En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, esos territorios forales son entidades necesariamente distintas de la Comunidad Autónoma. Las competencias de ésta son las que ha asumido, dentro del marco establecido por la Constitución, mediante su respectivo Estatuto de Autonomía (STC 11/1984, de 2 de febrero, F. 4). Sin embargo, la posterior STC 76/1988, de 26 de abril, admite que la Comunidad Autónoma del País Vasco también puede ser titular de derechos históricos si así se lo ha atribuido el Estatuto de Autonomía en función de la distribución competencial operada entre la Comunidad Autónoma y los territorios forales y se respeta la imagen de éstos. Por el contrario, para el citado autor no sería posible la atribución a los territorios forales de potestades legislativas o de competencias propias de la Comunidad Autónoma del País Vasco que llevaran a ésta a perder su propia imagen de Comunidad Autónoma, es decir, de poder territorial superior en el que se concentra la potestad legislativa.

Por último, el Tribunal ha sostenido que los derechos reconocidos a los territorios históricos no pueden ser extendidos a las Comunidades Autónomas de Cataluña y Galicia (ni, en consecuencia, a las demás Comunidades Autónomas) por el simple hecho de haber asumido idénticas competencias que la Comunidad Autónoma del País Vasco, dado el carácter particular o excepcional de estos derechos (STC 214/1989, de 21 de diciembre, F. 26).

C) La actualización del régimen foral. El Estatuto de Autonomía como instrumento necesario

El Tribunal Constitucional recordó pronto que la actualización del régimen foral a que se refiere la disp. adic. 1ª CE había de enmarcarse en el marco del Estatuto de Autonomía y, principalmente, en el de la Constitución (STC 11/1984, de 2 de febrero, F. 5).

En su sentencia 76/1988, de 26 de abril, el Tribunal Constitucional analizó con mayor detalle el segundo párrafo de la disp. adic. 1ª CE. Para ello comenzó aclarando que «la precisión contenida en el citado párrafo supone un complemento indisoluble del primer párrafo. La disposición ha de ser considerada en su conjunto, y no únicamente en cuanto reconocimiento y respeto de derechos históricos, sin otra matiza-

ción. En efecto, la actualización que se prevé resulta consecuencia obligada del mismo carácter de norma suprema de la Constitución. Y ello, al menos, desde dos perspectivas.

Primeramente, desde la necesaria adaptación a los mandatos constitucionales de esos derechos históricos que se amparan y respetan. 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 constitucional del pueblo español, titular de la soberanía nacional, y del que emanan todos los poderes del Estado (art. 1.2 CE) imposibilita el mantenimiento de situaciones jurídicas (aun con una probada tradición) que resulten incompatibles con los mandatos y principios constitucionales» (esta misma idea se reproduce en la STC 86/1988, de 3 de mayo, F. 5). La Constitución –continúa diciendo el Tribunal Constitucional– «no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ellas, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ellas situaciones “históricas” anteriores. En este sentido, y desde luego, la actualización de los derechos históricos supone la supresión, o no reconocimiento, de aquellos que contradigan los principios constitucionales. Pues será de la misma disp. adic. 1ª CE, y no de su legitimidad histórica de donde los derechos históricos obtendrán o conservarán su validez y vigencia».

«En segundo lugar, ha de destacarse que la Constitución da lugar a la formación de una nueva estructura territorial del Estado, basada en unas entidades anteriormente inexistentes: las Comunidades Autónomas. Aparecen así unos nuevos sujetos públicos a los que la Constitución otorga un *status* propio, y atribuye potencialmente la asunción de un elenco de competencias, reservando a sus respectivos Estatutos, como normas institucionales básicas de cada Comunidad, la definición y regulación tanto de su propia organización como de las competencias que asuman. Esta nueva realidad no puede por menos de suponer una inevitable incidencia en situaciones jurídicas preexistentes: Tanto en las competencias de las instituciones centrales del Estado, como en las de otras entidades territoriales, los territorios forales, cuyos “derechos históricos” habrán de acomodarse o adaptarse al nuevo orden territorial. 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 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». Aquí el Tribunal mantiene la teoría de la incompatibilidad de derechos históricos con las previsiones constitucionales, línea que luego matiza en la STC 140/1990, de 20 de septiembre, cuando analiza las competencias «forales» de Navarra reconocidas en la LORAFNA. Asimismo, reconoce la posibilidad de atribuir a la Comunidad Autónoma los derechos históricos que sean necesarios para su actividad, con lo que esta entidad se convierte en la nueva titular de esos derechos.

Todo lo anterior lleva al Tribunal a concluir que «junto a la actualización que la Constitución por sí misma lleva a cabo, es el Estatuto de Autonomía el elemento más decisivo de actualización en lo que a los regímenes forales de los tres Territorios Históricos integrados en la Comunidad Autónoma del País Vasco se refiere» (STC 76/1988, de 26 de abril, F. 4). «El Estatuto de Autonomía lleva a cabo, pues, una labor de actualización de los regímenes forales que supone, y hace posible, la integración de éstos en la nueva estructura territorial española. Tal actualización se lleva a cabo mediante dos vías: Por un lado, reconociendo de forma genérica la existencia de los regímenes forales; por otro, concretando y especificando su contenido mínimo» (*idem*, F. 5, y STC 159/1993, de 6 de mayo, F. 6). Por tanto, «la disp. adic. 1ª CE si no lleva a cabo una determinación directa, sí efectúa una remisión en ese sentido al Estatuto de Autonomía, en cuyo marco (aparte del constitucional) habrá de efectuarse la actualización de los regímenes forales» (*idem*, F. 7).

Para el Tribunal, en el concreto caso de Navarra, «la 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 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» (SSTC 140/1990, de 20 de septiembre, F. 3, y 148/2006, de 9 de mayo, F. 6).

De las decisiones del Tribunal Constitucional (principalmente de las SSTC 16/1984, de 6 de febrero, 140/1990, de 20 de septiembre, y 148/2006, de 9 de mayo) se colige de forma meridiana la aplicación completa a Navarra del segundo párrafo de la disp. adic. 1ª de la Norma Fundamental. Se rechazan así las tesis que un sector de la doctrina foralista ha venido sosteniendo desde el inicio de la elaboración de la Constitución, de las que son elocuentes las intervenciones de los senadores GONZÁLEZ SEARA y DEL BURGO TAJADURA en el pleno del Senado de 5 de octubre de 1978. Ambos sostenían que la expresión «actualización general» y la referencia al estatuto de autonomía de este segundo párrafo únicamente estaban destinadas a la restauración de los regímenes forales de Guipúzcoa y Vizcaya; en los mismos términos ENTRENA CUESTA y ASIÁIN AYALA. Por tanto, para el Tribunal, la actualización del régimen foral de Navarra sólo es posible en el marco de su respectivo Estatuto de Autonomía: la LORAFNA, con lo que descarta todas las tesis foralistas que venían postulando la naturaleza no estatutaria de la citada Ley Orgánica.

D) La garantía institucional de la foralidad

Para el Tribunal, la dicción del párrafo segundo de la disp. adic. 1ª CE «viene a garantizar 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 ese régimen foral tradicional. Es este núcleo identificable lo que se asegura, siendo, pues, a este último aplicables los términos de la doctrina del TC cuando declara que, por definición, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Todo ello en el bien entendido que esa garantía –referida a los territorios forales–, 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. Son de nuevo aplicables, a este respecto, las palabras de la STC 32/1981, cuando afirmaba que la garantía institucional es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre (F. 3). Dentro de estos límites, es el proceso de actualización previsto en la disp. adic. 1ª CE 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 CE» (SSTC 76/1988, de 26 de abril, F. 4, 214/1989, de 21 de diciembre, F. 26, y 159/1993, de 6 de mayo, F. 6).

Así, en esta teoría de la garantía de la foralidad, «los derechos históricos han de adaptarse al nuevo orden democrático del Estado de las Autonomías, por lo que de la disp. adic. 1ª CE 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 pre-

servarse tanto en sus rasgos organizativos como en su ámbito de poder» (STC 86/1988, de 3 de mayo, F. 5).

En la STC 140/1990, de 20 de septiembre, el Tribunal reiterará que «los dos párrafos de dicha disp. adic. 1ª requieren una lectura conjunta, de la que se deduce que la garantía institucional del régimen foral que se establece en el primer párrafo se vincula a la actualización de los derechos históricos que se ha efectuado por el Estatuto de Autonomía en el marco de la Constitución. Por consiguiente, el respectivo Estatuto deviene el elemento decisivo de la actualización de los derechos históricos» (F. 3).

Con posterioridad, el Tribunal recalcará que «el sentido de la disp. adic. 1ª CE no es el de garantizar u ordenar el régimen constitucionalidad de la foralidad civil (contemplado, exclusivamente, en el art. 149.1.8 y en la disp. adic. 2ª 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» [STC 88/1993, de 12 de marzo, F. 1 b)].

En la STC 148/2006, de 9 de mayo, el Tribunal reitera su «jurisprudencia relativa a la necesidad de recordar una lectura conjunta de los dos párrafos de la disposición adicional primera de la Constitución, y, por lo tanto, de vincular la garantía institucional del régimen foral a la actualización de los derechos históricos efectuada por la LORAFNA en el marco de la Constitución» (F. 6).

E) La disposición adicional primera como peculiar vía de acceso de Navarra a la autonomía

Para el caso de Navarra, el Tribunal Constitucional reconoció algo de extraordinaria importancia: esta disposición permitía el acceso de Navarra a su actual régimen autonómico por una vía peculiar, por lo que Navarra se configuraba como una Comunidad Autónoma con denominación y régimen específicos (SSTC 16/1984, de 6 de febrero, F. 3, y 140/1990, de 20 de septiembre, F. 3).

Por tanto, la actualización del régimen foral tenía una doble virtualidad: por un lado, constituía un procedimiento peculiar de acceso de Navarra a la autonomía, y, por otro, suponía el reconocimiento y respeto por parte del Estado constitucional de un contenido competencial ejercido por el territorio foral en los años preconstitucionales y que podía ser distinto del configurado en el título VIII de la Norma Fundamental. La eficacia de la disp. adic. 1ª CE como procedimiento de acceso a la autonomía ya había sido puesto de manifiesto de forma temprana por CLAVERO ARÉVALO, excepcional protagonista político desde su privilegiada condición de Ministro para las Regiones con el gobierno de UCD.

La confirmación de la constitucionalidad de esta singular vía de acceso a la autonomía implicaba, además, el reconocimiento tácito de uno de los aspectos en los que más hincapié ha hecho la doctrina foralista: la necesidad de un pacto entre las instituciones forales y el Estado como procedimiento de adecuación de los derechos históricos al marco de la Constitución, de su modificación o adaptación por una fórmula de negociación (ALLI ARANGUREN). Tampoco resultaba forzado este reconocimiento de la negociación cuando la elaboración de los estatutos de autonomía por la vía del art. 151.1 CE ya incluye la exigencia de «un común acuerdo» entre la Comisión Constitucional del Congreso y la delegación de la Asamblea de parlamentarios proponente del proyecto de Estatuto, como afirmó el ponente constitucional SOLÉ TURÁ en el Congreso el 20 de junio de 1978 y han puesto de manifiesto ENTRENA CUESTA y MUÑOZ MACHADO.

3. La disposición transitoria cuarta de la Constitución

Esta disposición constituye para PÉREZ CALVO un supuesto de iniciativa autonómica singular y para algún sector de la doctrina otorga a la comunidad política de Navarra – y sólo a ella en el modelo constitucional de organización territorial– un derecho de autodeterminación, aunque no para formar una unidad estatal diferenciada, sino para disponer democráticamente de su propio sistema institucional (ALLI ARANGUREN).

Regula, como se ha dicho, una de las posibles opciones que pudo ejercer Navarra cara a su autonomía (ENTRENA CUESTA). Y es que, como ha declarado el Tribunal Constitucional, «el proyecto de unión política de los cuatro territorios históricos es constitucional y estatutariamente legítimo, por cuanto la Norma Fundamental prevé la incorporación de Navarra en la disp. transit. 4ª y así se recoge en el art. 2.2 del Estatuto vasco» (STC 94/1985, de 29 de julio, F. 10).

Su texto es el resultado de una enmienda incorporada a la ponencia del Congreso, presentada por los grupos parlamentarios de UCD, socialista y PNV, que recogió lo ya pactado con anterioridad en los Reales Decretos Leyes 1/1978 y 2/1978, de 4 de enero. La redacción no sufrió ninguna alteración tras su aprobación por la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso, a pesar de ser objeto de diversas enmiendas en el Senado. Con su aprobación se pretendió atender las demandas de los partidos nacionalistas vascos y de gran parte de los partidos navarros de ámbito estatal (entre ellos, PSOE, Partido Comunista, Partido Socialista Popular...) que defendían la integración de Navarra en una organización territorial vasca de ámbito superior, conjuntamente con Alava, Guipúzcoa y Vizcaya.

La Diputación Foral acordó el 3 de agosto de 1978, siguiendo el criterio del Consejo Foral, manifestado en sesión celebrada los días 31 de julio y 1 y 2 de agosto, proponer estas modificaciones al texto de la disposición:

«1. En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación a la Comunidad autónoma del País vasco, en lugar de lo que establece el artículo 137 de la Constitución, 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 convocada al efecto, y aprobada por la mayoría de votos válidos emitidos.

2. Si la iniciativa 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 artículo 137.

3. Si la iniciativa prosperase, se procederá a la elaboración de un Estatuto de autonomía o, en su caso, a la modificación del existente, cuyo anteproyecto será elaborado de acuerdo entre el Consejo General Vasco y la Diputación Foral de Navarra y sometido después de aprobado por el Gobierno al voto de ratificación de las Cortes generales. El estatuto así elaborado deberá ser aprobado, en referéndum, por cada uno de los territorios afectados. Si en Navarra no obtuviera la mayoría de los votos válidamente emitidos se considerará fracasada la iniciativa y se estará a lo dispuesto en el número 2 de este artículo.

4. En todo caso, quedará a salvo el régimen foral de Navarra.

5. La separación de Navarra del marco autonómico vasco, en el supuesto de haberse integrado, podrá efectuarse aplicando los mismos requisitos que se establecen en los números 1 y 2 de esta disposición.

6. No podrá convocarse ninguno de los referéndums a que se refiere el número 1 de esta disposición o, si estuviera convocado deberá suspenderse su realización, en caso de que Navarra estuviera afectada por alguno de los supuestos a que se refiere el artículo 109 de esta Constitución o no existieran las condiciones de paz ciudadana indispensables para la libre y democrática expresión del pueblo navarro, circunstancia esta última que deberá ser apreciada por las Cortes Generales.»

Sin embargo, ninguna de estas modificaciones propuestas llegó a buen puerto.

El término «incorporación» que emplea la disposición transitoria significa que Navarra se integra en un ente ya existente y constituido, por lo que no participa *ab initio* en la constitución del ente. La incorporación podía realizarse durante la existencia del Consejo General del País Vasco en que se institucionalizó el régimen preautonómico, o una vez constituida la Comunidad Autónoma del País Vasco en virtud del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Sobre el por qué Navarra sólo puede incorporarse a una realidad institucional preexistente y no participar en su constitución, han existido dos teorías: la de quien explica que Álava, Guipúzcoa y Vizcaya ya habían votado afirmativamente en referéndum un proyecto de Estatuto de Autonomía durante la II República, mientras que Navarra no lo había hecho así (LINDE PANIGUA), y la de quien ve en la incorporación la doble garantía a sus partidarios de una posibilidad jurídica cierta para ese objetivo político y a todos, partidarios y contrarios a la incorporación, de un procedimiento concreto (PÉREZ CALVO).

La disposición ha dado lugar a dos claros posicionamientos sobre su vigencia: el de quienes consideran que su carácter transitorio ya se ha agotado con la constitución de Navarra en una Comunidad Foral merced a la LORAFNA (ENTRENA CUESTA y MEDRANO BLASCO), y el de quienes sostienen que, más que una disposición de naturaleza transitoria, encierra en sí una disposición adicional, permanente e indefinida, que permite al pueblo navarro decidir, con los requisitos establecidos (entre ellos, el de poder reiterar la cuestión cada cinco años si no llega a aprobarse) la incorporación a la Comunidad Autónoma del País Vasco (ALLI ARANGUREN). Esta segunda postura es la que más razones jurídicas encuentra a su favor:

a) La principal razón de la transitoriedad se encuentra en la rúbrica de disposición «transitoria» con que la Constitución califica a este precepto. Pero la interpretación estrictamente literal, desconexa del contexto, no es suficiente para concluir el carácter limitado en el tiempo de la disposición. Que la disposición se califique de transitoria no quiere decir necesariamente que su eficacia sea temporal o pasajera y concluya en una fecha determinada.

b) La incorporación no se limita al ente preautonómico vasco, pues, de ser así, la eficacia de la disposición habría terminado en el momento de la aprobación del Estatuto de Autonomía del País Vasco y de la constitución de esta Comunidad Autónoma. Por el contrario, se extiende al régimen autonómico que «sustituya» al ente preautonómico, es decir, a la posibilidad de incorporación a la Comunidad Autónoma ya constituida.

c) La propia disposición prevé la posibilidad de reiterar periódicamente la iniciativa cada cinco años, lo que mal se compadece con el carácter perecedero de la norma. De existir un final temporal para la disposición, éste sería en el momento en que se produjese la efectiva incorporación de Navarra al régimen autonómico vasco y no en el momento en que Navarra se constituyó como Comunidad.

d) La misma LORAFNA se ha encargado de prever el procedimiento de incorporación como una disposición «adicional» segunda, y no como una disposición transitoria. Sólo una interpretación que considerara la disposición transitoria cuarta como permanente explica congruentemente que la propia Ley Orgánica que califica a Navarra de comunidad foral contemple la posibilidad de la incorporación.

e) El art. 47.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco también contiene disposiciones relacionadas con la disposición transitoria cuarta, aunque limitadas al caso de que la incorporación se haya decidido conforme a ésta. Así, aprobada la iniciativa por las instituciones y el pueblo navarros, deberá procederse a la reforma del Estatuto vasco con un complejísimo procedimiento que integra como sucesivos pasos los siguientes: la intervención del Congreso y el Senado en sesión conjunta, la aprobación del órgano foral competente, esto es, en la actualidad del Parlamento de Navarra, la aprobación de la reforma por Ley Orgánica, y un referéndum favorable en «el conjunto

de los territorios facultados». Sobre este último requisito, tanto DEL BURGO TAJADURA como ENTRENA CUESTA y PÉREZ CALVO entienden que no se establece una circunscripción electoral única, sino que el cómputo habría de hacerse por separado en cada provincia de acuerdo con el art. 151 CE y el art. 5 de la Ley Orgánica reguladora de las modalidades de referéndum. Por ello, sostienen que Estatuto debería obtener mayoría de votos favorables en cada uno de los cuatro territorios, de tal modo que, si en Navarra no se obtuviera la mayoría, este territorio quedaría excluido de su ámbito.

Lo cierto es que la existencia de esta disp. adic. en el Estatuto de Autonomía del País Vasco ha llevado a diferenciar entre una iniciativa para decidir la incorporación de Navarra al ente autonómico vasco, que sería el objeto de la disposición transitoria cuarta de la Constitución, y una segunda decisión acerca de los términos en que pudiera tener lugar la incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma del País Vasco, que es lo regulado en el Estatuto vasco (PÉREZ CALVO).

f) La propia finalidad de la disposición transitoria abre la posibilidad de que el sujeto político «Navarra», fuera provincia o territorio foral en 1978 o sea Comunidad Foral en la actualidad, se incorpore a un régimen autonómico nuevo. El resultado de la incorporación provocaría que el Estatuto de Autonomía que se reforme y la Comunidad Autónoma del País Vasco resultante de su texto serían distintos de los actuales al integrar cuatro territorios forales y no tres (PÉREZ CALVO; en contra de esta tesis, ALLI ARANGUREN, para quien continuaría existiendo la misma Comunidad Autónoma del País Vasco). Al mismo tiempo, desaparecería la Comunidad Foral para quedar convertida en un territorio foral del País Vasco con derechos históricos frente a las instituciones comunes del País Vasco.

Debe concluirse, pues, que la disp. transit. 4ª tiene vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico en tanto no resulte modificada o, como postulan hoy determinadas fuerzas políticas, suprimida en el conjunto de una reforma más amplia de la Constitución.

La iniciativa únicamente se intentó en una ocasión por el parlamentario foral CASAJÚS, pero su propuesta no pasó de la Comisión Foral de Régimen Foral del Parlamento Foral, donde fue rechazada en diciembre de 1979. No obstante, esta tentativa frustrada ni siquiera puede calificarse de «iniciativa», a los efectos jurídicos de la disposición transitoria cuarta de la Constitución.

IV. LA DEMOCRATIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES FORALES. EL REAL DECRETO 121/1979, DE 26 DE ENERO, DE NORMAS SOBRE ELECCIONES LOCALES Y ORDENACIÓN DE LAS INSTITUCIONES FORALES DE NAVARRA

1. Finalidad y elaboración del Real Decreto

Tal y como ha quedado expuesto *ut supra*, las fuerzas políticas democráticas de Navarra propugnaron tempranamente la democratización de las instituciones forales. Ésta debía realizarse conjuntamente con la celebración de las primeras elecciones municipales democráticas. Las dos principales fuerzas, UCD y PSOE, postularon la elección por sufragio universal del Consejo Foral Administrativo de Navarra. Sobre la propuesta inicial de la segunda de ellas, la Asamblea de parlamentarios de Navarra (formada por los diputados y senadores elegidos a Cortes Generales en junio de 1977) redactó una nueva propuesta para negociar con la Diputación, que se presentó el 27 de abril de 1978.

La Diputación Foral, por su parte, inició negociaciones con el Ministro del Interior, que dieron lugar a sendas reuniones en Madrid (10 de abril de 1978) y Pamplona (28 de mayo) y al cruce de varios documentos, aunque las reuniones no fructificaron en ningún acuerdo.

El primer gran paso se dio con motivo de la aprobación de la Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales. Su art. 36.1 hacía referencia a Navarra: en él se contemplaba que las elecciones locales en Navarra se realizarían conforme a lo dispuesto en la Ley de 16 de agosto de 1841 con las modificaciones que pudieran introducirse de acuerdo con la Diputación Foral. El precepto reconocía y respetaba el régimen foral de Navarra, pero exigía la elección democrática de las instituciones como irrenunciable cuestión de fondo, de acuerdo con la Diputación, a la que volvía a considerar como única voz autorizada para representar a Navarra en las cuestiones relativas a sus instituciones (aspecto de forma propio del sistema foral). Lo importante del precepto era que se habilitaba al Gobierno a convocar elecciones locales en Navarra y a introducir modificaciones en la Ley de 1841 previo acuerdo con la Diputación Foral.

Con apoyo en esta Ley y en los Reales Decretos-Leyes 1/1978 y 2/1978, de 4 de enero, se llevó a cabo la elaboración del Real Decreto 121/1979, de 26 de enero. Primeramente, y como había ocurrido en anteriores ocasiones en que se tocaban temas nucleares del régimen foral de Navarra, la Diputación Foral elaboró sus propuestas o bases de negociación, que se plasmaron en un acuerdo de 13 de junio de 1978. La Diputación planteó una objeción previa: no se consideraba legitimada para modificar la Ley Paccionada de 1841, por lo que ésta no debía alterarse. Tras varias conversaciones entre la Diputación y el Gobierno, el Ejecutivo presentó oficiosamente a la Diputación el 25 de octubre de 1978 un borrador de Real Decreto con la voluntad de democratizar las instituciones forales y proceder a la elección de sus miembros mediante sufragio universal. Oficialmente, el proyecto de Real Decreto se remitió por el Ministro del Interior a la Diputación el 28 de noviembre de 1978. La Diputación convocó, con carácter de urgencia, el Consejo Foral Administrativo, que emitió informe favorable el 2 de diciembre de 1978. Al día siguiente, la Diputación «aprobó», que no informó favorablemente, el texto del proyecto con la introducción de algunas modificaciones a su texto, de tal modo que se indicaba que ese texto debía quedar redactado como la institución navarra señalaba. Las negociaciones entre el Gobierno y la Diputación Foral duraron hasta el 25 de enero de 1979, en que se formalizó un acuerdo en Madrid entre ambas partes, firmado por el Vicepresidente de la Diputación y el Ministro del Interior.

En el procedimiento de aprobación del Real Decreto, la Diputación y el Gobierno intentaron aproximarse lo más posible a los procedimientos «paccionados» de elaboración de otras normas del Estado con relevancia institucional para Navarra: la Ley de 1841, el Real Decreto-ley de 4 de noviembre de 1925 y los Convenios Económicos, sobre todo los de 1927, 1940 y 1969. A ello daba pie, además, la propia dicción del art. 36.1 de la Ley de Elecciones Locales con su exigencia de un acuerdo con la Diputación Foral.

El Real Decreto se aprobó el 26 de enero por el Consejo de Ministros y se publicó en el BOE el 27 de enero. Junto con el texto normativo se publicó el Acta firmada el 25 de enero en Madrid entre ambas partes, con la voluntad de destacar el carácter pactado de la norma.

Con la aprobación se abrió un largo proceso democratizador, que se inició con la convocatoria de elecciones a la Diputación Foral y al Parlamento Foral, a la constitución de los dos órganos y al ejercicio de una actividad política y administrativa más democrática y acorde con las demandas de la sociedad navarra.

2. Contenido

El Real Decreto constaba de una exposición de motivos, ocho artículos, dos disposiciones finales y una derogatoria.

Básicamente, su contenido se limitaba a tres aspectos: a) Constituir y regular la elección, las funciones y el funcionamiento de un órgano nuevo: el Parlamento Foral (arts. 1 a 5), a quien se le dotaba, entre otras funciones, de la condición jurídica de

«órgano foral competente», a los efectos de la decisión de la incorporación de Navarra al Consejo General del País Vasco; b) remitir la elección de los municipios navarros a la nueva legislación sobre elecciones locales (art. 6); y c) regular la elección de la Diputación Foral y de su Presidente con arreglo a criterios democráticos (art. 8). En lo no previsto en él, remitía con carácter supletorio a la legislación sobre elecciones locales (disp. final 1ª).

Asimismo, contenía algún aspecto de orden menor, como la atribución a los presidentes de los concejos de las facultades que la normativa común atribuía a los alcaldes pedáneos (art. 6.2), o reiterativo, como que la Diputación Foral de Navarra ejercería todas las funciones y competencias que pudieran corresponder «a las otras Diputaciones Provinciales» (art. 7.2). Entre otras de sus principales novedades, destacaba la reinstauración de la Cámara de Comptos como órgano técnico del Parlamento Foral encargado del examen y censura de las cuentas de la Diputación Foral con carácter previo a su aprobación por el Parlamento (art. 4.5).

3. Características.

Son varias las características que pueden destacarse del Real Decreto 121/1979, de 26 de enero:

1ª. Su naturaleza reglamentaria

Tanto por su denominación (Real Decreto) como por el órgano que lo aprobó (el Consejo de Ministros), es evidente que se trataba de una disposición administrativa de rango inferior a la Ley y, por tanto, subordinada a las normas legales.

A pesar del trascendente efecto modificador del régimen foral de Navarra, circunstancias políticas nunca bien explicadas obligaron a que la reforma democrática de sus instituciones se realizara por un Real Decreto del Gobierno. Ni siquiera se acudió al Real Decreto-Ley en un momento de tanta profusión de esta figura en el diseño anticipado del mapa territorial español. Esta modificación de los Fueros de Navarra por una norma reglamentaria ha llevado a importantes voces autorizadas a sostener la nulidad radical del Real Decreto (MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ), a calificar su rango administrativo de «disfuncionalidad» (LOPERENA ROTA) o a poner en duda su legalidad, puesto que se modificaba la Ley de 1841 y el posterior Real Decreto-Ley de 1925 en importantes extremos (J. A. RAZQUIN LIZARRAGA).

Como ya se ha indicado, su habilitación legal descansaba en tres normas, citadas todas ellas en la exposición de motivos del texto: a) El art. 36.1 de la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales. b) La disp. final 2ª del Real Decreto-Ley 1/1978, de 4 de enero, que autorizaba al Gobierno a modificar la composición y atribuciones del Consejo Foral Administrativo, de acuerdo con la Diputación Foral. c) El art. 1 del Real Decreto-Ley 2/1978, de 4 de enero, que otorgaba al Gobierno la competencia para determinar, de acuerdo con la Diputación Foral, el órgano foral competente para decidir la incorporación de Navarra al Consejo General del País Vasco.

Como tal norma jurídica, su legalidad estaba sometida al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, aunque nunca hubo ningún pronunciamiento judicial sobre su adecuación o inadecuación a las leyes.

De esta naturaleza reglamentaria se extrae la importante conclusión de que, tanto el Parlamento Foral que se creó, como la Cámara de Comptos que se restauró, tuvieron inicialmente la condición jurídica de «órganos administrativos» y, por ende, sus actos quedaban sometidos a la jurisdicción contencioso-administrativa.

2ª. Su elaboración pactada con la Diputación Foral de Navarra

Como hemos visto, el contenido del Real Decreto fue acordado con la Diputación Foral de Navarra, tal y como requerían las tres normas legales de las que traía causa. Esta idea de «acuerdo» entre el Gobierno y la Diputación Foral se refleja de forma pristina en el preámbulo del Real Decreto. Sin embargo, lo que es más importante, el acuerdo se entronca con la idea de pacto que inspira el singular régimen de relaciones bilaterales entre Navarra y el Estado. Para el Gobierno, la Diputación estaba «actuando en ejercicio de las atribuciones que le confiere la referida Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841», y «al llegar a un acuerdo en la forma en que se establece en este Real Decreto» con la Diputación Foral, entendían las dos partes que «lo hacen “amejorando” el sistema institucional navarro, expresión tradicional en su régimen foral».

La naturaleza pactada que se predicó del texto del Real Decreto obligaba a que cualquier modificación futura se ajustara al mismo procedimiento seguido para su aprobación, como se hacía constar de manera expresa en el núm. 3 de la disp. final 1ª. De esta forma, se descartaba cualquier modificación unilateral del texto realizada posteriormente por el Consejo de Ministros, en línea con la defensa de dos notas esenciales predicables del foralismo: el carácter pactado y la inmodificabilidad unilateral.

No es extraño, pues, que tanto la doctrina (entre otros, DEL BURGO TAJADURA, PULIDO QUECEDO y J. A. RAZQUIN LIZARRAGA) como la jurisprudencia (SSTS de 3 de diciembre de 1982, 29 de abril y 11 octubre de 1983 y 3 de diciembre de 1986, y sentencia de la Audiencia Territorial de Pamplona de 5 de febrero de 1982) hayan denominado al Real Decreto como «paccionado». Sin embargo, otro sector doctrinal ha defendido su naturaleza de norma emanada de la Administración del Estado de igual naturaleza que el resto de reglamentos emanados del Consejo de Ministros y con la única especialidad procedimental de la participación de la Diputación Foral (LARUMBE BIURRUN y LOPERENA ROTA).

La propia LORAFNA (esto es, una ley orgánica que actúa como instrumento jurídico organizador del Estado, que se integra en el bloque de la constitucionalidad y que recoge la voluntad de las Cortes Generales, que representan al pueblo español *ex art. 66 CE*) se hace eco de esta naturaleza pactada en su exposición de motivos: «De ahí que, recién entrada en vigor la Constitución, se promulgara, *previo acuerdo con la Diputación Foral*, el Real Decreto de 26 de enero de 1979, con el que se inició el proceso de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra».

3ª. Su vocación de «amejoramiento» con un carácter transitorio

La exposición de motivos del Real Decreto contenía la importante afirmación de que «tanto el Gobierno como la Diputación estiman que el contenido de este Real Decreto constituye un “amejoramiento” o actualización del régimen foral de Navarra en su aspecto institucional, que habrá de ser completado con las propuestas que en su caso puedan formular en su día el Parlamento Foral y con aquellas otras competencias que, además de las actuales, pueda asumir la Diputación Foral de Navarra».

Con esta afirmación se anunciaba, explícitamente, el camino de actualización del régimen foral que más adelante seguirían tanto las instituciones de Navarra como las del Estado con apoyo en la disposición adicional primera de la Constitución, e, implícitamente, el rechazo a la incorporación de Navarra al Consejo General del País Vasco. Si bien se aludía a la actualización, se evitaba la expresión «general» para ratificar así el carácter preexistente del régimen navarro. El art. 5 del Real Decreto plasmó esta idea de la futura tramitación del Amejoramiento del Fuero que concluiría en la LORAFNA, al requerir a la Diputación Foral que sometiera a la aprobación del Parlamento Foral una propuesta de distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las instituciones forales; el texto que

aprobase el Parlamento Foral debería ser negociado con el Gobierno por la Diputación Foral para pactar el correspondiente acuerdo. Aquí se trazaban los primeros pasos de lo que tres años después cristalizaría, tras un largo proceso, en la LORAFNA, como esta misma Ley llega a reconocer en su exposición de motivos, en el párrafo *supra* transcrito.

Mientras otras entidades regionales estaban siendo reconocidas e instituidas a través de los entes preautonómicos con el fin principal de descentralizar competencias del Estado a favor de éstos, en Navarra el Real Decreto hacía hincapié en la idea de democratizar las instituciones forales, para lo cual modificaba, siguiendo la tradición pactista entre el Gobierno y la Diputación, la composición y las funciones de las instituciones existentes. Al mismo tiempo, el Real Decreto ponía los cimientos para la posterior configuración de un régimen jurídico y político singular y definitivo de reintegración foral compatible con la recién aprobada Constitución. El propio preámbulo de la LORAFNA destaca, como se ha manifestado, que con este Real Decreto «se inició el proceso de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra». Asimismo, el Tribunal Constitucional consideró el Real Decreto como «una fase inicial de mejoramiento que culmina en la LORAFNA» [STC 28/1984, de 28 de febrero, F. 2 a)].

La vigencia del Real Decreto no concluyó el mismo día de la entrada en vigor de la LORAFNA. Ésta derogó toda norma que resultara incompatible con ella (disposición final única, núm. 1), pero dejó vigente las disposiciones complementarias que no se le opusieran, entre ellas, y transitoriamente, las que fuera necesario mantener del Real Decreto para que la Diputación y el Parlamento Foral pudieran seguir existiendo y funcionando en la medida en que no estuviera contemplado en las disposiciones transitorias quinta y sexta de la misma. Siguió vigente parcialmente y de un modo supletorio de esas dos disposiciones transitorias. Dejó ya de tener vigencia, primero y en lo relativo al Parlamento Foral, cuando resultó elegido el nuevo Parlamento de Navarra en 1983, y luego, en lo relativo a la Diputación Foral, tras la elección del Presidente del Gobierno de Navarra y la constitución del nuevo Gobierno foral en 1984.

4ª. Su preconstitucionalidad

El Real Decreto entró en vigor el mismo día de su publicación en el BOE, esto es, el 27 de enero. La Constitución lo había hecho el 29 de diciembre de 1978.

A pesar de que ser una norma posterior, el Real Decreto no tuvo en cuenta formalmente las previsiones de la Constitución. La razón de este desconocimiento de la Norma Suprema obedeció a que su redacción se materializó antes de la publicación oficial de la Constitución. Esto explica que la cobertura de la norma reglamentaria se apoyara en la antes citada Ley de Elecciones Locales y en los dos Reales Decretos-Leyes de 4 de enero de 1978.

Aun así, y como hemos visto, la exposición de motivos contiene una referencia tácita a la disposición adicional primera de la Constitución, y, curiosamente, al segundo de sus párrafos, el referido a la actualización de los regímenes forales, que tanta preocupación había suscitado en el seno de la corporación navarra y en la doctrina foralista.

La preconstitucionalidad del Real Decreto llevó al Tribunal Superior de Justicia de Navarra a declarar la inaplicación de las categorías del Derecho constitucional clásico al Derecho Foral de Navarra: tales categorías «no sirven para la comprensión y catalogación de éste de conformidad con su origen y evolución históricos y su uso puede llevar a conclusiones comparativas no ajustadas a la verdadera naturaleza del peculiar sistema de fuentes de esta comunidad» (sentencia de 28 de abril de 2000).

5ª. La supletoriedad de la legislación estatal sobre elecciones locales

Tanto la brevedad del Real Decreto como su específica finalidad de democratizar las instituciones forales en términos generales, obligó a que, en lo no previsto en él sobre elecciones a Diputados y miembros del Parlamento Foral, se aplicaran las normas de las elecciones locales aprobadas por las Cortes Generales (disp. final 1ª, núm. 1).

De esta forma, se continuaba concibiendo a las instituciones forales como entidades de la Administración Local. La Diputación Foral de Navarra aparecía tratada como una Diputación Provincial (art. 7.2) con las funciones especiales derivadas de su régimen foral (art. 7.1), aunque ahora sometida al control político del Parlamento Foral (art. 3.2).

No fue pacífico el alcance de esta supletoriedad. La Audiencia Territorial de Pamplona (sentencia de 5 de febrero de 1982) estimó que la remisión a la citada Ley afectaba a todas sus normas y no simplemente a las que se referían a la mecánica electoral, «pues tal interpretación restrictiva pugnaría con los antecedentes a cuyo tenor las elecciones se han regido en Navarra por las normas generales de la Nación, si bien han dejado a salvo sus especialidades forales». La STS de 3 de diciembre de 1982 declaró la supletoriedad únicamente de las normas relativas a las elecciones municipales contenidas en la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales, y no de las demás. Por el contrario, la STS de 11 de octubre de 1983 limitó la supletoriedad de la Ley a las «concretas elecciones», es decir, a los aspectos que regulaban la elección de parlamentarios y diputados forales, pero no a aquellos otros aspectos que tenían por objeto la destitución de los órganos electivos (como la del propio Presidente de la Diputación Foral de Navarra) o la formulación de mociones de censura con el mismo propósito destitutivo.

V. LAS NUEVAS INSTITUCIONES FORALES DEMOCRATICAS. EL PARLAMENTO FORAL Y LA DIPUTACIÓN FORAL DE NAVARRA

1. El Parlamento Foral

A) Naturaleza

La primera y principal novedad que contenía el Real Decreto era, sin duda, la creación del Parlamento Foral. Inicialmente el Ministerio de Interior propuso la denominación de «Asamblea Foral de Navarra», pero el tesón de la Diputación consiguió que tuviera la denominación finalmente conocida. El tradicional nombre de «Cortes» apenas se barajó, a pesar de que la Diputación Foral se había mostrado con anterioridad tan partidaria de la reintegración foral plena y, en particular, de la restauración de esta institución tan característica del régimen foral navarro. La razón del descarte fue más de tipo histórico que político: el nuevo órgano no guardaba parangón alguno con las Cortes navarras, de composición estamental, desigual y que compartían la potestad legislativa con el Rey. Sorprendió también el cambio de nombre del Consejo Foral Administrativo a Parlamento Foral, puesto que la disp. final 2ª del Real Decreto-Ley 1/1978, de 4 de enero, únicamente autorizaba al Gobierno a modificar la composición y atribuciones del Consejo Foral, mas no así su denominación.

Por tanto, y como hemos afirmado, el Parlamento Foral no puede considerarse sino como un órgano administrativo de composición colegiada y plural, «que no reviste caracteres de poder legislativo al haber sido creado por un simple Real Decreto en base a la Ley de Elecciones Locales de 17 de julio de 1978» (SSTS de 30 de septiembre de 1985). De esa manera, no cabía atribuir al Parlamento Foral el carácter de una Cámara legislativa, por no tener sus productos normativos la categoría de leyes formales (STS de 14 de abril de 1984). En definitiva, no tenía potestad de dictar normas con rango formal de ley (sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 28 de abril de 2000).

Tampoco la denominación de «Parlamento Foral» correspondía a un organismo con potestad legislativa, sino a uno de carácter administrativo (STS de 7 de marzo de 1997 y 19 de diciembre de 2003); tal «nombre era honorario, como heredero del antiguo Consejo Foral Administrativo, órgano de carácter predominantemente consultivo» (STS de 30 de septiembre de 1985). La denominación era «equivoca» e «incongruente con su estructura y funciones», ya que «era una órgano administrativo, sucesor del Consejo Foral, sin capacidad para hacer leyes» (STS de 3 de diciembre de 1986). El Tribunal Superior de Justicia de Navarra destacó igualmente su función sustitutoria de las tareas predominantemente consultivas del Consejo Foral (sentencia de 28 de abril de 2000).

Esta última sentencia lo describía como una «fase intermedia» entre su antecesor, el Consejo Foral, «con atribuciones predominantemente consultivas, guardián y garante de la autonomía municipal», y el posterior Parlamento de Navarra de la LORAFNA.

La mayoría de la doctrina lo ha calificado también de órgano administrativo (LARUMBE BIURRUN, LOPERENA ROTA y DEL BURGO TAJADURA). Sin embargo, para J. A. RAZQUIN LIZARRAGA se trata de un «órgano singular», a caballo entre un órgano legislativo y un órgano administrativo, pues, a su juicio, reunía notas propias de esas dos naturalezas. PULIDO QUECEDO subraya también su naturaleza mixta: si bien por un lado no era una Cámara, participaba, por otro, de algunas de las funciones típicas de una asamblea legislativa.

Como tal órgano administrativo carecía de personalidad jurídica. Se integraba dentro de la amplia personalidad jurídica que la Ley 42 de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra otorgaba a la Diputación Foral: «La Diputación Foral de Navarra, persona jurídica de Derecho público, plena y autónoma, puede otorgar y reconocer personalidad jurídica como corporación, asociación o fundación a cualquier institución o servicios que radiquen en Navarra, creados o reconocidos por la misma Diputación». Dentro de esta «Diputación-persona jurídica» coexistían distintos órganos administrativos: el Pleno de la Diputación, que era el superior órgano colegiado ejecutivo de esa persona jurídica, y luego el Parlamento Foral, órgano de participación y control político, como antes lo había sido el Consejo Foral Administrativo.

Un órgano ciertamente «atípico» (como lo calificaron, primero, LOPERENA ROTA, y luego, PULIDO QUECEDO), impropio de las corporaciones locales provinciales sometidas al Derecho común de la época franquista, y sólo comparable con las Juntas Generales de las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya (estas dos últimas habían visto restaurado tales órganos de participación del pueblo en el gobierno provincial por el Real Decreto-Ley 18/1977, de 4 de marzo). Efectivamente, no puede pasarse por alto que los Reales Decretos 122, 123 y 124/1979, de 26 de enero, regularon el mismo día en que se aprobó el Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, por el que se creaba el Parlamento Foral, la organización y funcionamiento de las Juntas Generales de esos tres territorios vascos.

Igualmente resultaba llamativo que una disposición reglamentaria del superior órgano colegiado de la Administración del Estado crease un órgano al que denominaba «foral», es decir, propio de un régimen jurídico privativo y singular distinto del común, y le otorgara funciones de otro (el Consejo Foral), creado por una Circular de la Diputación Foral. La preferencia por la democratización explicaba estas mixturas y que el Estado asumiera la dirección de todo el proceso.

B) Composición

El Parlamento Foral se compuso de setenta miembros, elegidos por sufragio universal, directo y secreto. La elección se realizó el mismo día de la celebración de las elecciones municipales (el 3 de abril de 1979) en una urna distinta a la utilizada para la

votación de estos. Para la elección, Navarra quedó dividida en seis circunscripciones o distritos electorales: uno por cada una de las cinco merindades históricas, salvo Pamplona, que se dividió en dos, uno para el término municipal de Pamplona y otro para el resto de la merindad. La asignación de los electos se realizó conforme a criterios de representación proporcional corregida. A tal fin, cada uno de los seis distritos electorales eligió, como mínimo, cinco miembros, distribuyéndose los cuarenta restantes entre todos los distritos electorales en proporción a la población de residentes de cada uno de ellos, corrigiéndose por exceso las fracciones iguales o superiores al 0,5 por ciento, y por defecto las restantes. A ningún distrito electoral le podía corresponder más de un tercio de los cuarenta que se distribuían, con lo que se evitó la sobrevaloración de un distrito sobre los demás. Una circular del Gobierno Civil de 1 de febrero de 1979 (BON núm. 15, de 2 de febrero de 1979) adjudicó los parlamentarios a cada distrito: A la merindad de Sangüesa le dio nueve parlamentarios; a la de Estella, diez; a Pamplona capital, dieciocho; al resto de la merindad de Pamplona, trece; a la merindad de Tafalla, nueve; y a la merindad de Tudela, once.

La duración del mandato de los miembros del Parlamento Foral coincidía con la que la Ley de Elecciones Locales establecía para los diputados provinciales, es decir, cuatro años (disp. transit. 2ª de esta Ley). Por esta razón, la composición del Parlamento Foral permaneció invariable hasta 1983, incluso después de la trascendental transformación de la provincia en Comunidad Foral operada por la LORAFNA en 1982.

Las elecciones al Parlamento Foral se convocaron por el Gobierno (y no por la Diputación Foral) mediante el Real Decreto 117/1979, de 26 de enero. Fueron electores y elegibles los residentes en Navarra que tenían dicha condición en las elecciones municipales. Las causas de inelegibilidad y los supuestos de incompatibilidad eran los previstos en la normativa estatal sobre elecciones locales. El Real Decreto 561/1979, de 16 de marzo, sobre normas para la constitución de las corporaciones locales, en su art. 10, también se refería al Parlamento Foral.

El 23 de abril de 1979 tuvo lugar la histórica sesión constitutiva del Parlamento Foral.

C) Funciones

Las funciones del Parlamento Foral obedecían a una triple naturaleza:

Por un lado, era el órgano foral competente a efectos de decidir la incorporación de Navarra al Consejo General del País Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituyera, en los términos de los Reales Decretos-Leyes 1/1978 y 2/1978, de 4 de enero. Una vez entrada en vigor la Constitución, a él le correspondía ejercer la iniciativa que la disposición transitoria cuarta atribuía al «Órgano Foral competente» y adoptar la decisión correspondiente por mayoría de sus miembros. El art. 3.1 del Real Decreto modificaba los términos de los Reales Decretos-Leyes y, allí donde las disposiciones con fuerza de ley únicamente habían previsto la incorporación de Navarra al País Vasco, ampliaba la posibilidad no sólo a la separación de Navarra de ese territorio, sino incluso a la incorporación y separación de «otras instituciones territoriales».

Por otro, asumió las competencias que hasta entonces venía ejerciendo el Consejo Foral (art. 3.1), cuales eran las de aprobar los reglamentos, ordenanzas o acuerdos generales referentes a la administración y al régimen municipal y asesorar a la Diputación cuando esta se lo requiriese. Como hemos visto, la jurisprudencia hizo hincapié en la naturaleza sustitutoria de las funciones predominantemente consultivas del Consejo Foral para destacar el carácter de órgano administrativo del Parlamento Foral.

Finalmente, se convirtió en un órgano de control político de la Diputación Foral de Navarra con un alcance limitado. La Diputación Foral se veía obligada a someter en todo caso a la aprobación del Parlamento Foral las siguientes cuestiones (art. 3):

- a) Las que afectaban a la integridad, garantía y desarrollo del régimen foral.
- b) Los presupuestos y la rendición anual de cuentas.
- c) La emisión de deuda y de empréstitos, así como la constitución de garantías o avales.
- d) Las normas relativas al sistema fiscal de Navarra. En este punto se reconocía expresamente la potestad normativa del nuevo órgano.
- e) Los planes de fomento de interés general para Navarra.
- f) Los pactos y convenios que hubieran de formalizarse por la Diputación Foral con el Estado o con cualquiera de sus organismos autónomos.
- g) Cualesquiera otras actuaciones de rango normativo respecto a competencias propias de la Diputación Foral y que no fueran las estrictamente reglamentarias en desarrollo de aquéllas.

A todas esas funciones de carácter normativo, financiero, político o administrativo, el Real Decreto añadió otra nueva de carácter «constituyente» (así la ha calificado DEL BURGO TAJADURA), trascendental para el futuro institucional de Navarra: la aprobación de la propuesta de distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las instituciones forales, que la Diputación Foral le remitiese, y que luego ésta negociaría con el Gobierno (art. 5); punto que se conectaba también con la función del Parlamento Foral de pronunciarse sobre las cuestiones que afectaban a la integridad, garantía y desarrollo del régimen foral (art. 3.2.1). El Parlamento de Navarra se configuró, pues, como un sujeto político de primer orden para la anunciada actualización o mejoramiento del régimen foral en el marco de la nueva Constitución. Con este precepto se fue más allá de lo estrictamente encomendado hasta entonces por las disposiciones legislativas: decidir sobre la incorporación de Navarra al ente preautonómico vasco y democratizar sus vigentes instituciones de naturaleza administrativa y provincial. El Parlamento Foral, bien por su competencia para decidir el futuro institucional de Navarra uniéndola al régimen autonómico vasco, bien por su competencia para aprobar la citada propuesta de ordenación de las instituciones forales, asumía una clara función de decisión autonómica constituyente.

Al poco tiempo, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) amplió las funciones del Parlamento Foral y le facultó para plantear recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencias (disp. transit. 5^a). La LOTIC atribuyó así a un órgano administrativo una vía de acceso al Máximo Intérprete de la Constitución que sólo estaba reservada hasta entonces a órganos constitucionales o estatutarios. Algunos autores (LARUMBE BIURRUN) vieron en tal concesión legal una previsión inconstitucional o, cuando menos, atípica (LOPERENA ROTA). Empero, la STC 94/1985, de 29 de julio, consideró suficientemente avalada la previsión singular a favor del Parlamento Foral (y también de la Diputación) contenida en la LOTIC, a partir del «reconocimiento de los derechos históricos de los territorios forales –entre los que se encuentra indiscutiblemente Navarra– y de su régimen foral, contenidos en la disp. adic. 1^a CE, el mantenimiento, en el ap. 2 de la disp. derogatoria de la misma, de la vigencia en Navarra de la Ley de 25 de octubre de 1839 que confirmó sus Fueros, y la promulgación del Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, sobre elecciones locales y ordenación de las instituciones forales de Navarra –que inicia el proceso de reintegración y mejoramiento de su régimen foral–» (F. 2). Al mismo tiempo, la sentencia descartó la aplicación a Navarra del régimen propio de los entes preautonómicos o de los entes locales.

Ahora bien, en modo alguno puede afirmarse que el Parlamento Foral se perfilase como el máximo representante del pueblo navarro. Esta idea ni se contenía ni se columbraba del Real Decreto, ni tampoco de los Reales Decretos Leyes 1/1978 y 2/1978, de 4 de enero. La representación de Navarra como ente abstracto se otorgó

única y expresamente a la Diputación (art. 7.1), quien continuó considerándose a sí misma depositaria de la legitimidad institucional de la provincia.

D) Organización y funcionamiento

El Parlamento Foral funcionó en pleno y en comisiones. Una de ellas debía ser necesariamente la Comisión de Asuntos Municipales (art. 4.1 del Real Decreto).

Los diputados forales eran miembros del Parlamento Foral con voz y voto (art. 4.2).

El Parlamento Foral, en su antes indicada sesión constitutiva de 23 de abril de 1979, eligió entre sus miembros su presidente. El Real Decreto exigía que la elección fuera por mayoría absoluta de quienes lo componían, en primera convocatoria, o por mayoría simple en segunda. La elección no podía recaer en quien tuviera la condición de diputado foral (art. 4.3).

La diferencia entre una primera y una segunda convocatoria dio lugar a un intenso primer debate del recién constituido órgano. La propuesta del presidente de la Mesa de edad para que se suspendiera la sesión por media hora y proceder acto seguido en una segunda convocatoria a la elección tras no haber alcanzado ningún candidato la mayoría absoluta, fue rechazada por mayoría de los presentes.

La organización y el funcionamiento detallado del Parlamento se dejaron a un Reglamento «provisional», sin que se especificaran las razones de esa provisionalidad, que debía ser elaborado conjuntamente entre la Diputación y el Parlamento Foral a través de las correspondientes comisiones (art. 4.4).

Como quiera que el Real Decreto contenía escasas previsiones y las aplicables a los municipios no eran válidas para un órgano de las características del Parlamento Foral, la nueva Diputación aprobó el 22 de abril de 1979 unas «Normas provisionales para la constitución y el funcionamiento del Parlamento Foral», en las que se regularon su constitución, sus órganos (Pleno, Presidente, Mesa, vicepresidentes y secretarios), la toma de posesión de los parlamentarios, el régimen de los grupos parlamentarios y la creación de dos comisiones (la de reglamento y la de urgencia normativa). Un posterior acuerdo de la Diputación de 17 de mayo de 1979 amplió la «autonomía» del Parlamento Foral y facultó a los órganos parlamentarios para que adoptasen las decisiones que tuvieran por conveniente para el mejor cumplimiento de sus fines.

El 6 de junio de 1979 el Pleno del Parlamento aprobó un reglamento interino en el que se establecía el estatuto de los parlamentarios, el funcionamiento de los grupos parlamentarios, la organización del Parlamento (Mesa interina, Junta de Portavoces, nueve comisiones ordinarias, comisiones especiales, y el Pleno), las normas generales de funcionamiento (convocatoria de sesiones, quórum de asistencia, debates y votaciones, disciplina parlamentaria...), el procedimiento de aprobación de las propuestas de la Diputación Foral de carácter normativo, el procedimiento de aprobación de las propuestas no normativas, la aprobación de los pactos y convenios con el Estado y las mociones.

El Reglamento provisional que previó el Real Decreto se aprobó por el Pleno el 30 de marzo de 1982 y contempló el funcionamiento como si de una asamblea legislativa se tratase: en él se regulaba la constitución del Parlamento Foral, el estatuto de los parlamentarios forales, la actividad de los grupos parlamentarios, la organización del Parlamento (Mesa, Junta de Portavoces, las Comisiones, Pleno y Comisión Permanente), el funcionamiento parlamentario (sesiones, debates y votaciones), el procedimiento de elaboración de normas, la aprobación de los pactos o convenios con el Estado, la presentación y aprobación de mociones, las preguntas y las sesiones informativas de los diputados forales en las comisiones.

E) Las normas forales. Su naturaleza jurídica

El Parlamento Foral podía aprobar «Normas Forales», esto es, disposiciones generales cuya jerarquía resultaba superior a las disposiciones de la Diputación. No sólo se deducía tal potestad de la referencia a las normas de carácter fiscal que hacía el art. 3, sino también del hecho de asumir competencias que ejercía el Consejo Foral, entre las cuales figuraba la de aprobar normas reglamentarias, y de la extensión que en la práctica se realizó por el propio Parlamento del término «aprobación» que figuraba en el Real Decreto.

Sin embargo, uno de los aspectos más llamativos del Parlamento Foral fue su inexistente iniciativa normativa. Sólo la Diputación podía presentar, de oficio o porque así lo requiriera el Parlamento, proyectos de Normas Forales, aunque los grupos parlamentarios podían enmendarlas. La competencia del Parlamento Foral se limitaba a aprobar las propuestas que le presentaba la Diputación, si bien podía incorporar enmiendas en el procedimiento ordinario, o a rechazarlas. Los procedimientos de aprobación de las normas forales eran dos: el ordinario y el de urgencia; este último no admitía la posibilidad de enmienda, por lo que el proyecto se votaba en su conjunto.

La jurisprudencia abordó en varias ocasiones la naturaleza de estas normas forales, sobre todo en el ámbito fiscal. Sobre ellas apuntó lo siguiente:

- a) Eran disposiciones con un nivel inferior al legal, lo que permitió su enjuiciamiento ante el orden de la jurisdicción contencioso-administrativa y no ante el Tribunal Constitucional (STS de 3 de diciembre de 1986 y sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 9 de febrero de 1998 y 28 de abril de 2000). No obstante, el Tribunal Superior de Justicia de Navarra les reconoció «un rango o nivel equivalente a la ley o su misma fuerza y superior a las normas reglamentarias de la Diputación Foral», añadiendo que «considerarla una disposición general de nivel inferior a la ley es equipararla al reglamento y, por tanto, dejar sin explicación las relaciones entre normas forales y reglamentos».
- b) No vulneraban el principio de legalidad porque en el régimen foral de Navarra, antes de 1983, se sustituía este principio por «el principio de reserva de fuero», es decir, «por una exigencia de que las normas fueran aprobadas por el Pleno del órgano competente de la entonces Diputación Foral de Navarra al que correspondía la competencia de regulación de su fuero tributario» (SSTS de 30 de septiembre de 1995 y 19 de diciembre de 2003). La conclusión obvia es que «en Navarra no se podía cumplir el principio de reserva legal con anterioridad a 1983, por carecer Navarra de un órgano legislativo propio» (SSTS de 26 de enero de 1985, 30 de septiembre de 1985 y 3 diciembre de 1986).
- c) Las normas de carácter fiscal elaboradas por la Diputación no adquirían el rango de ley por la aprobación del Parlamento Foral (SSTS de 26 de enero de 1985 y 3 de diciembre de 1986), ni podía exigirse a tales normas el mismo grado de concreción respecto a los elementos esenciales de cada figura tributaria que sería necesario establecer tras la promulgación de la LORAFNA. En el ámbito fiscal, venían a cumplir la función de la reserva formal de ley (sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 28 de abril de 2000).

La mayor parte de la doctrina ha visto en las normas forales del Parlamento Foral una naturaleza de disposición singular: eran normas administrativas que no tenían rango de ley, pero tampoco eran meras disposiciones reglamentarias. Equivalían a normas estatales de rango legal, por lo que en tales casos concurría una naturaleza materialmente legislativa; cubrían la reserva de ley cuando se dictaban en ejercicio de facultades forales vedadas al legislador estatal, y eran fiscalizables jurisdiccionalmente

(LARUMBE BIURRUN, LOPERENA ROTA, J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y T. R. FERNÁNDEZ). Este mismo parecer defiende el Tribunal Superior de Justicia de Navarra en su sentencia de 28 de abril de 2000.

F) Control jurídico

Dada la naturaleza de órgano administrativo del Parlamento Foral, sus actos administrativos, fueran normativos o resolutivos, sólo podían ser recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativo.

La jurisprudencia se pronunció en diversas ocasiones acerca del carácter impugnable de las normas del Parlamento Foral en este orden jurisdiccional y no ante el Tribunal Constitucional (SSTS de 14 de abril de 1984 y 3 de diciembre de 1986 y sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 9 de febrero de 1998 y 28 de abril de 2000).

G) Extinción. El régimen transitorio (1982-1984)

Una vez que entró en vigor la LORAFNA el 16 de agosto de 1982, el Parlamento Foral fue sustituido por una nueva institución que no era ni el órgano administrativo creado por el Real Decreto de 1979 ni el Parlamento de Navarra que contemplaba la Ley Orgánica.

La LORAFNA reconvirtió la institución preexistente. Ciertamente mantuvo su nombre, su composición, su organización y su reglamento de 1982, pero, superpuestas, le otorgó transitoriamente las facultades y competencias del futuro Parlamento de Navarra, con excepción de la posibilidad de exigir responsabilidades políticas a la Diputación mediante la aprobación de una moción de censura (disp. transit. 5ª). La atribución de las nuevas facultades supuso, ni más ni menos, la concesión de la personalidad jurídica, el estatuto de máxima institución representativa de la voluntad del pueblo navarro, amplias posibilidades de control de la actividad de la Diputación Foral y, sobre todo, el reconocimiento de la potestad de aprobar leyes. De este modo, y como ha expuesto LOPERENA ROTA, «el Parlamento Foral elegido como una entidad local en 1979 y con mera potestad reglamentaria, sin necesidad de nuevas elecciones, se convirtió en una Cámara autonómica con potestad legislativa, que además utilizó con profusión aprobando numerosas leyes forales». En definitiva, se cambió su naturaleza jurídica.

Quienes permanecieron en su estado originario fueron los parlamentarios forales elegidos en 1979. Éstos no gozaron de las prerrogativas de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en actos parlamentarios y por los votos emitidos en ejercicio de su cargo, ni de inmunidad para no ser detenidos durante su mandato por actos delictivos cometidos en Navarra, ni de fuero procesal especial. Sorprendentemente, tampoco dichos parlamentarios forales pudieron ejercer la iniciativa legislativa, que sólo se encontraba en manos de la Diputación Foral.

Así, tan sólo al final de sus días el «Parlamento Foral» fue una institución dotada de personalidad jurídica, representativa del pueblo navarro y con facultad para aprobar leyes. Tal reconversión plantea una cuestión a menudo ignorada por la doctrina: la LORAFNA no mantuvo el Parlamento Foral creado por el Real Decreto Paccionado, lo reconvirtió de tal grado que lo extinguió y creó en un solo tracto otra institución de naturaleza diferente, a la que dotó, en primer lugar, de autonomía respecto de la Diputación Foral, en segundo término, de preeminencia sobre ésta, dada su condición de única entidad representativa del pueblo navarro, y en tercer lugar, de capacidad legislativa plena. La auténtica novación respondía a la razón política de evitar la convocatoria de nuevas elecciones tras la aprobación de la Ley Orgánica, ya que la convocatoria de elecciones al Parlamento de Navarra por el Gobierno de Navarra quedaría, a partir de

entonces, vinculada a la convocatoria de las elecciones municipales por el Gobierno de la Nación. Jurídicamente, el Parlamento Foral creado en 1979 moría el 16 de agosto de 1982, fecha de la entrada en vigor de la LORAFNA y de instauración del parlamentarismo en la Comunidad Foral de Navarra.

La STC 28/1984, de 28 de febrero, vino a reconocer esta extinción del antiguo Parlamento Foral de Navarra cuando, tras referirse al nuevo Parlamento transitorio como un verdadero órgano legislativo de la Comunidad Foral, que no podía equipararse «con otras instituciones sustancialmente distintas como las comprendidas en la Administración Local» (en clara referencia al Parlamento creado en 1979), concluía que, después de la LORAFNA, los problemas que se planteaban por la normativa electoral habrían de regirse por la legislación reguladora de la elección del Congreso de los Diputados de las Cortes Generales y no por la Ley de Elecciones Locales.

2. La Diputación Foral de Navarra

A) *Naturaleza y funciones*

El Real Decreto 121/1979 contenía dos preceptos aplicables a la Diputación Foral. El primero se refería a sus funciones, y el segundo, a su composición.

La norma estatal no introdujo ninguna alteración en la naturaleza jurídica de la Diputación (STS de 19 de diciembre de 2003). Esta continuaba siendo una corporación local (STS de 3 de diciembre de 1982) y no un órgano o ente preautonómico (STC 94/1985, de 29 de julio). Si se quiere, una corporación local especial, tal y como había quedado dibujada en la Ley de 1841. Aun así, no se puede negar que la Diputación Foral anterior al Real Decreto y la posterior respondían a una composición y a unas reglas de funcionamiento político notablemente diferentes. El hecho de que la elección del Presidente recayera ahora entre sus miembros, en lugar de atribuir el cargo al Gobernador, como preveía la Ley de 1841, es tan sólo una muestra palpable de esta divergencia.

El art. 7 asignó a la Diputación tres funciones: a) La representación de Navarra, que, sorprendentemente se negaba a un órgano plural y de elección democrática, como era el Parlamento Foral, quien tenía legal y constitucionalmente atribuida la representación del pueblo navarro para decidir sobre el específico asunto de la incorporación de Navarra al ente preautonómico o autonómico vasco; b) todas las funciones que le correspondieran según su régimen foral, que era tanto como no afirmar nada nuevo respecto del régimen precedente, sustentado sobre leyes y decretos-leyes y no sobre decretos; y c) las funciones y competencias que pudieran corresponder a las otras Diputaciones provinciales, lo que tampoco suponía nada nuevo respecto de las previsiones de la Ley de 16 de agosto de 1841. Ni siquiera tenía funciones propias de los entes preautonómicos que se estaban creando o se habían ya creado. En definitiva, el art. 7 tenía, por una parte, el poco valor democrático de atribuir la representación de «Navarra» a un órgano ejecutivo cuando el resto de la norma creaba un órgano de más sólida base democrática, y, por otra, el escaso valor jurídico de especificar funciones que ya estaban perfectamente delimitadas en el art. 10 de la Ley de 1841. Como declaró la STS de 30 de septiembre de 1985, hasta 1983 la Diputación conservó el carácter de representante legal del territorio histórico, asumiendo la titularidad de las competencias que el régimen paccionado atribuía a Navarra.

Al igual que con el Parlamento Foral, la disp. transit. 5ª de la LOTC atribuyó a la Diputación Foral la facultad de interponer recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias. Como se ha apuntado con ocasión del Parlamento Foral, el Tribunal Constitucional no vio obstáculo alguno en la legitimación de la Diputación Foral de Navarra para interponer ante él un conflicto positivo de competencias contra el Gobierno Vasco por el uso en el escudo autonómico de la Comunidad Autónoma del País

Vasco de las cadenas del escudo de Navarra (STC 94/1985, de 29 de julio). En cambio, paralelamente, el Tribunal descartó la legitimación de la Diputación Foral de Vizcaya para interponer recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencia, por no estar prevista dicha atribución competencial ni en la Constitución ni en la LOTC (Auto 1021/1987, de 22 de septiembre). En el Auto 1142/1987, de 14 de octubre, rechazó, además, cualquier alegato de discriminación del territorio vizcaíno con Navarra: ésta última, «al tiempo que ve reconocidos sus derechos históricos como territorio foral por la disposición adicional primera de la Constitución, dispone asimismo de legitimación para la defensa de su sistema institucional ante el Tribunal Constitucional. Es evidente que es precisamente la cualidad diferencial de que Navarra se haya constituido en Comunidad Foral separada la que justifica dicha legitimación e impide hablar de discriminación, pues sus órganos de autogobierno quedan comprendidos entre los sujetos enumerados en el art. 162.1.a) CE, no en tanto que órganos de autogobierno de un territorio foral, sino en tanto que órganos de la Comunidad Autónoma, equiparable, en la actual configuración territorial del Estado, a la Comunidad Autónoma del País Vasco».

En sus relaciones con el Parlamento Foral, la Diputación Foral asumió las funciones de elaborar conjuntamente con éste el reglamento provisional de funcionamiento (art. 4.4), el ejercicio de la iniciativa normativa en régimen de exclusividad (art. 3.2) y la elaboración y remisión de una propuesta de distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las instituciones forales (art. 5).

B) Composición, constitución y mandato

Las principales novedades en el régimen de la Diputación se encontraban en el art. 8 del Real Decreto, en donde se regulaba su composición, ahora sometida a reglas de elección democráticas.

La nueva Diputación Foral diseñada por el Real Decreto continuó componiéndose de siete diputados, elegidos por las cinco merindades históricas, a razón de uno por cada una de las tres de menor población de residentes y dos por las que la tenían mayor, que eran las de Pamplona y Tudela.

Resultaron elegidos diputados por cada merindad el primero o primeros de la lista o listas que en cada una de ellas obtuvo mayor número de votos en las elecciones al Parlamento Foral de 3 de abril de 1979. Los dos diputados correspondientes a la merindad de Pamplona se asignaron uno a cada uno de los distritos electorales en que aquella se dividía. En la merindad de Tudela, la asignación de los dos diputados se realizó conforme al sistema proporcional establecido en la Ley de Elecciones Locales.

La constitución de la nueva Diputación elegida de acuerdo con el Real Decreto tuvo lugar el 19 de abril de 1979.

La duración prevista del mandato de los diputados forales era de cuatro años, para hacerla coincidir con el mandato general de las otras Diputaciones Provinciales. Sin embargo, la conversión de Navarra en una Comunidad Foral en 1982 y la coincidencia de las elecciones al Parlamento de Navarra con las elecciones municipales y provinciales impidieron la repetición.

La presidencia de la Diputación Foral de Navarra ya no recayó en la autoridad política nombrada por el Gobierno (el Gobernador Civil, como disponía la Ley Paccionada), sino que se modificó la forma de elección en virtud del citado precepto reglamentario. El Presidente resultaba elegido por y entre los diputados por mayoría absoluta en primera convocatoria y por mayoría simple en segunda. Para salvar el obstáculo del nombramiento del Presidente, que conforme a la Ley de 1841 sólo podía serlo el jefe político o Gobernador, se acudió a la fórmula de la renuncia por el Gobierno a tal cargo, habida cuenta de que hasta entonces sólo tenía un contenido honorífico (DEL BURGO TAJADURA).

El 16 de febrero de 1979 la Diputación acordó declarar que el hasta entonces Vicepresidente ostentaría desde ese momento y a todos los efectos el título de Presidente de la Diputación Foral de Navarra.

C) El régimen transitorio (1982-1984)

Tras la entrada en vigor de la LORAFNA, la Diputación pasó a regirse por lo dispuesto en la disposición transitoria sexta de aquélla. Conforme a ella:

- La Diputación se convirtió en un órgano político dotado de iniciativa legislativa, por lo que podía remitir proyectos de leyes forales al Parlamento.
- Mantuvo íntegra su potestad reglamentaria, sin otra limitación que la puramente semántica, ya que no podía denominar Decretos Forales a sus normas ni los diputados podían dictar Órdenes Forales, pero podía continuar aprobando normas forales y adoptando acuerdos.
- La composición de la Diputación quedó congelada: El Presidente y los diputados forales elegidos en 1979 continuaron hasta la toma de posesión en 1984 del nuevo gobierno resultante de las elecciones de 1983. El Presidente no podía ni designar ni separar los diputados. Continuaban, por tanto, todos sus miembros, sin perjuicio de las dimisiones y otras graves incidencias que se produjeron respecto del primer presidente de la Diputación elegido, hasta la toma de posesión en 1984 del nuevo gobierno elegido en 1983.
- El régimen jurídico y funcionamiento de la Diputación Foral continuó siendo el establecido en su Reglamento provisional de régimen interior, si bien se permitía la introducción de modificaciones conforme al mismo procedimiento seguido para su aprobación.
- El fuero procesal penal de los miembros de la Diputación no era la sala de lo penal del Tribunal Supremo, sino el que les venía correspondiendo.

4. Las relaciones entre el Parlamento Foral y la Diputación Foral en la LORAFNA

Como se ha apuntado, el Real Decreto atribuyó al Parlamento Foral funciones de control político sobre la Diputación, a las que hemos calificado de limitadas.

En efecto, las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo de un régimen político parlamentario racionalizado se basan en el control y fiscalización de la acción del segundo por el primero a través de las siguientes técnicas: designación del Presidente del Gobierno por el Parlamento, presentación de una moción de censura, planteamiento de una cuestión de confianza, presentación de preguntas y mociones, sesiones informativas, y comisiones de investigación. Pues bien, el Parlamento Foral no tuvo ninguna de las tres primeras facultades, que son las más de mayor calado político y aseguran la responsabilidad política del Gobierno por su mala gestión o por pérdida de la confianza del Parlamento. Los únicos medios de control parlamentario que quedaron en manos del Parlamento Foral fueron las mociones, las preguntas y las sesiones informativas de los diputados forales en las comisiones.

El Tribunal Supremo destacó el carácter del Parlamento Foral como «órgano matriz y fiscalizador de la Diputación» (STS de 11 de octubre de 1983). Sin embargo, le negó la posibilidad de adoptar un voto de censura política en detrimento de los miembros de la Diputación y, por ende, la aplicación de los principales mecanismos de control propios de las formas parlamentarias de gobierno (STS de 14 de abril de 1984). Como declaró esta sentencia, «el órgano corporativo y colegiado que constituye la Diputación Foral no resulta de la voluntad del Parlamento Foral, que en absoluto inter-

viene en su designación, sino de la voluntad popular que directamente lo elige por sufragio universal y secreto al mismo tiempo que el Parlamento Foral, de modo que la legitimidad de la Diputación Foral o de los diputados es tanta como la del Parlamento Foral y la de sus parlamentarios, y por eso ni aquél, ni éstos, pueden revocarla, destituir a los diputados, ni exigir, ni tratar de provocar su dimisión». Aun así, también el Tribunal Supremo descartó la aplicación del sistema de relaciones existente entre órganos de la Administración Local, dada la singular relación entre el Parlamento Foral y la Diputación (STS de 11 de octubre de 1983).

En definitiva, no existía entre la Diputación Foral y el Parlamento Foral un sistema de relaciones de control político como el que hoy contempla la LORAFNA. Eran dos instituciones distintas, con diferentes orígenes y fundamentos y diferentes funciones, algunas de ellas compartidas o de necesaria colaboración. Compartían su carácter de órgano administrativo, pero a partir de ahí poco más. Sus relaciones eran las que únicamente se desprendían del Real Decreto, por lo que, en todo lo demás, no resultaba de aplicación la Ley de Elecciones Locales. La colaboración entre ambas instituciones no suponía la posibilidad de interferir la una en la organización y funcionamiento internos de la otra. Había una separación rígida entre ambas, lo que tampoco suponía una aproximación del sistema a un régimen similar al presidencialista de separación de funciones (LOPERENA ROTA). El Real Decreto establecía un *sui generis* sistema de relaciones entre ambos organismos sin parangón en modelos político-constitucionales al uso. La singularidad del sistema respondía a las características derivadas de un régimen foral de más de un siglo de existencia y a la incorporación de un nuevo organismo de composición plural al que se le otorgaban funciones, unas nuevas vinculadas con la expresión de la voluntad del pueblo navarro en un sistema democrático en la opción relativa a la incorporación de Navarra al ente autonómico vasco, y otras heredadas del preexistente Consejo Foral Administrativo.

Así, a pesar de su nombre, el Parlamento Foral no respondía a la idea de una asamblea característica de un sistema parlamentario occidental, en el que la institución que recibe tal denominación ostenta la titularidad de la potestad legislativa y la máxima representación popular. Ambas notas se encontraban palmariamente ausentes en el órgano creado por el Real Decreto 121/1979, de 26 de enero.

En el nuevo período que medió entre la entrada en vigor de la LORAFNA (el 16 de agosto de 1982) y la constitución del nuevo Gobierno de Navarra en 1984, retrasada por los problemas jurídicos surgidos con la elección del primer Presidente del Gobierno de Navarra, se mantuvo esa separación de funciones prácticamente total. Lo más novedoso en las nuevas relaciones entre el Parlamento Foral y la Diputación tras la publicación de la LORAFNA era, desde un prisma positivo, la facultad del segundo de remitir leyes forales al primero y de desarrollarlas mediante normas forales y acuerdos, y desde un prisma negativo, la imposibilidad de exigirse responsabilidades políticas por mecanismos propios del sistema parlamentario moderno: no cabía la posibilidad por el Parlamento de derribar la Diputación con una moción de censura, ni el Presidente de la Diputación podía plantear la cuestión de confianza ante el Parlamento ni, mucho menos aún, disolver éste. No existía, pues, la responsabilidad solidaria del Presidente y de los diputados forales ante el Parlamento por su gestión política. Era una responsabilidad directa de los mismos en su gestión.

Y si bien teóricamente este Parlamento Foral novado era el representante del pueblo navarro (art. 11), tal título quedaba en entredicho si se tiene en cuenta que sus parlamentarios no podían presentar iniciativas legislativas.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, «Del régimen foral liberal al régimen democrático de los derechos históricos (Identidad, hechos diferenciales y asimetría)», Revista Jurídica de Navarra núm. 25, 1998.

ASIÁIN AYALA, José Antonio, «La Constitución y el régimen foral de Navarra», *Revista Jurídica de Navarra* núm. 1, 1987.

DEL BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio, *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero (Los derechos históricos de Navarra)*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1987.

ENTRENA CUESTA, Rafael, en comentarios al art. 143, a la disposición adicional primera y a la disposición transitoria cuarta de la Constitución, en la obra colectiva dirigida por Fernando GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, 3ª edición, Editorial Civitas, Madrid, 2001.

GORTARI UNANUA, Joaquín, *La transición política en Navarra*, dos volúmenes, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1995.

LARUMBE BIURRUN, Kepa, «Acerca de las competencias de Navarra sobre tratamientos de residuos. Aproximación al actual régimen foral navarro», *Revista de Derecho Urbanístico* núm. 71, 1981.

LOPERENA ROTA, Demetrio, *Aproximación al Régimen Foral de Navarra*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1984.

LOPERENA ROTA, Demetrio, «La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto 121/1979, de 26 de enero», en la obra colectiva *Derecho público foral de Navarra. El amejoramiento del fuero*, dirigida por Sebastián Martín-Retortillo, Gobierno de Navarra-Editorial Civitas, Madrid, 1992, pp. 111-147.

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

MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Ed. Civitas, Madrid, 1982.

MUÑOZ MACHADO, Santiago, «La disposición adicional primera de la Constitución», en la obra colectiva *Derecho público foral de Navarra. El amejoramiento del fuero*, dirigida por Sebastián Martín-Retortillo, Gobierno de Navarra-Editorial Civitas, Madrid, 1992, pp. 223-243.

PÉREZ CALVO, Alberto, «La disposición transitoria cuarta de la Constitución», *Revista Jurídica de Navarra* núm. 1, 1986.

PULIDO QUECEDO, Manuel, «En torno a la Ley Orgánica de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra. Su sistema de competencias», *Revista de Administración Pública* núm. 99, 1982.

PULIDO QUECEDO, Manuel, «El Parlamento Foral», *Revista Jurídica de Navarra* núm. 10, 1990.

RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, *Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero. Derechos históricos y régimen foral de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1989.

RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, «Navarra en la Constitución», en la obra colectiva *Derecho público foral de Navarra. El amejoramiento del fuero*, dirigida por Sebastián Martín-Retortillo, Gobierno de Navarra-Editorial Civitas, Madrid, 1992, pp. 151-221.