

LÍMITES DE LAS COMPETENCIAS HISTÓRICAS DE NAVARRA. EL EJEMPLO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

A Demetrio Loperena Rota¹

MARTÍN M.^a RAZQUIN LIZARRAGA
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Pública de Navarra

RESUMEN. El presente estudio analiza la reciente doctrina del Tribunal Constitucional sobre las competencias históricas de Navarra. Este Tribunal en el último año ha estimado varios recursos declarando inconstitucionales diversas leyes forales. Y ha sentado una doctrina muy limitada de los derechos históricos de Navarra no sólo en materia de función pública, sino con carácter general. Se imponen límites mediante la fijación de distintos títulos competenciales, por la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria recogida en el artículo 135 CE, y por la negación de valor para las cláusulas de salvaguarda. Por tanto se plantea el debate de qué hacer en defensa de la foralidad de Navarra.

PALABRAS CLAVE. Régimen foral de Navarra, derechos históricos, función pública, estabilidad presupuestaria, convenio económico.

ABSTRACT. This paper analyzes the last jurisprudence of the Constitutional Court about the historical competences of Navarre. This Court has accepted different appeals from State Government against some Navarre acts and has declared them unconstitutional in the last year. Mainly the Court has set some limits to the historical rights of Navarre,

-
1. Este estudio está dedicado a Demetrio Loperena Rota, excelente amigo, y colega, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco en San Sebastián. En las fechas de celebración de las XIII Jornadas de Estudio de la Facultad de Ciencias Jurídicas (noviembre de 2014), se produjo el primer aniversario de su inesperado y adelantado fallecimiento. Demetrio Loperena fue un avanzado estudioso del régimen foral de Navarra, al que dedicó diversos libros y artículos y, sobre todo, inició con valor y buen criterio la defensa de unas tesis que poco a poco han sido confirmadas por el Tribunal Constitucional, que ha avalado sus acertados análisis jurídicos sobre el significado de los derechos históricos de Navarra, recogidos en sus libros *Aproximación al Régimen Foral de Navarra* (1984) y *Derecho histórico y Régimen local de Navarra* (1988).

generally and also about civil service. These limits are in different ways: new competence titles, budgetary stability principle set in the 135 article of Constitution, and leave worthless the safeguard clauses. The paper finishes with some questions about how we can defend the foral regimen of Navarre.

KEYWORDS. Foral regime of Navarre, historical rights, civil service, budgetary stability, Tax Convention.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. MARCO GENERAL DE LAS COMPETENCIAS DE NAVARRA. III. LA FUNCIÓN PÚBLICA COMO COMPETENCIA HISTÓRICA. IV. LAS CONDICIONES DE LAS COMPETENCIAS HISTÓRICAS. V. LA STC 173/2014, DE 23 DE OCTUBRE. 1. Primera condición: la historicidad. 2. Segunda condición: la integración de las competencias. 3. Tercera condición: competencias históricas acordes con la Constitución. VI. LAS RETRIBUCIONES DE LOS FUNCIONARIOS. VII. LAS LEYES FORALES DE 2012, 2013 Y 2014 SOBRE FUNCIÓN PÚBLICA. VIII. LA STC 171/2014, DE 23 DE OCTUBRE. IX. CONCLUSIONES: CUESTIONES PARA EL DEBATE.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene su origen en mi intervención oral en las XIII Jornadas de Estudio de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Pública de Navarra, celebradas los días 19 y 20 de noviembre de 2014, que llevaron como título “La foralidad navarra a debate”. Mi ponencia pretendía mostrar cuál es la doctrina constitucional más reciente en torno a los límites de las competencias históricas de Navarra y, por tanto, opté por tomar como ejemplo el de la función pública, dado que otros supuestos como el medio ambiente o el Derecho civil así como el Convenio Económico fueron objeto de otras intervenciones. Sirva esta aclaración para mostrar en algunos casos el carácter limitado de este estudio, que debiera ser más amplio a fin de dar una visión completa de cuáles son los límites a los que se enfrentan ahora las competencias históricas de Navarra, sobre todo en la vertiente financiera, tributaria y económica, que todo lo impregna.

Por otra parte, mi intervención pretendía lograr un debate, y en consecuencia tendía a ser sugerente y hasta provocativa, lo que justifica el estilo del presente estudio. No se trata tanto de un simple análisis jurídico, sino lo que persigo es encontrar dónde están los problemas, qué ha sucedido en la práctica y apuntar posibles soluciones de reflexión, con la mirada puesta

en la mejor defensa del mantenimiento (o acrecimiento) de las competencias históricas de Navarra.

II. MARCO GENERAL DE LAS COMPETENCIAS DE NAVARRA

El marco general de las competencias de Navarra se encuentra en la Constitución española de 1978, que establece una nueva estructura territorial del Estado en su Título VIII. Pero, además, reconoce y actualiza los derechos históricos de los territorios forales, entre los que indudablemente se encuentra Navarra.

Hace algunos años, se entabló una discusión sobre la aplicación de esta disposición adicional 1ª a la Comunidad Foral de Navarra. Por algunos se postuló que a Navarra sólo se le aplicaba el párrafo 1º de dicha disposición adicional e incluso, se realizó alguna gestión política tendente a esta finalidad. Sin embargo, otro destacado sector doctrinal mantuvo la tesis contraria y el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de ir señalando con reiteración que al Amejoramiento del Fuero se le aplica la disposición adicional citada en sus dos párrafos, es decir, en su integridad.

Y ello, porque el Amejoramiento del Fuero (o LORAFNA) constituye la actualización del régimen foral de Navarra. Esto supone que el Amejoramiento es (o encierra) un Estatuto de Autonomía, bien que singular, toda vez que su procedimiento de aprobación se realizó de forma pactada y su contenido excede en algunos aspectos de las previsiones a que están sometidos los demás Estatutos de Autonomía².

Es, por ello, que en la LORAFNA se recoge la actualización de los derechos históricos de Navarra. La LORAFNA ha sido modificada en dos ocasiones. La primera de ellas mediante Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo, que afecta solamente a dos preceptos: el artículo 29 (elección del Presidente del Gobierno de Navarra) y el artículo 30.3 (potestad de disolución del Parlamento de Navarra).

2. Así lo exponen RAZQUIN LIZARRAGA, J. A., *Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del fuero. Derechos históricos y Régimen Foral de Navarra*, Ed. Gobierno de Navarra, Pamplona, 1989, págs. 486-510; y PÉREZ CALVO A., *Manual de Derecho Público de Navarra* (junto con RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.), Ed. Gobierno de Navarra, 3ª ed., Pamplona, 2007, págs. 84-86.

Más tarde, la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre³, ha efectuado una segunda reforma de la LORAFNA que afecta ya a un mayor número de preceptos que la primera, aunque con un alcance muy limitado para nada comparable con el proceso de reformas estatutarias producido en los años precedentes, del que ha sido ejemplo singular la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña en el año 2006. La reforma ha sido, principalmente, de carácter organizativo e institucional. Desde el punto de vista competencial solamente se han reformado los artículos 68 y 68 bis por los que se incentiva y amplía la participación de la Comunidad Foral respecto de la Unión Europea y de la acción exterior y el artículo 69 por el que se otorgan nuevas competencias a la Junta de Cooperación.

Por tanto, ha quedado en el tintero una reforma más profunda de la LORAFNA⁴, que hubiera podido servir para clarificar algunos aspectos en relación con las competencias históricas de Navarra. Ya en 2007 apunté que una futura reforma del Amejoramiento del Fuero debía atender en cuanto a las competencias históricas a dos cuestiones:

“a) La primera consiste en la posibilidad de ampliación o profundización de competencias en virtud de los títulos históricos de Navarra.

b) La segunda radica en la necesaria delimitación de las competencias forales, a fin de establecer de forma más certera su ámbito de actuación. No hay que olvidar los problemas que recientemente se han planteado derivados de esta indefinición que, luego, corresponde fijar al Tribunal Constitucional en último término. Cabe recordar las Sentencias de este Tribunal del año 2006 en materia de función pública, más propiamente, del incremento retributivo de los funcionarios públicos donde se ha procedido a declarar inconstitucionales sendas leyes forales de presupuestos generales de Navarra (SSTC 148 y 195/2006)”⁵.

3. Una exposición de dicha reforma puede verse en J. C. ALLI ARANGUREN, “La reforma de la LORAFNA por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre”, en *Revista Jurídica de Navarra* núm. 51/2011, pp. 13-36.

4. Tuve ocasión de ofrecer algunas ideas en mis estudios “Navarra, el Amejoramiento del Fuero y su reforma”, en la obra colectiva dirigida por F. LÓPEZ RAMÓN, *De la reforma estatutaria, monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, Ed. Gobierno de Aragón, Zaragoza 2005, pp. 221-241; y “La reforma del Amejoramiento del Fuero”, en J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (Director), *Nuevas perspectivas y retos en el XXV aniversario del Amejoramiento del Fuero*, Ed. Gobierno de Navarra, Pamplona, 2007, pp. 917-972. También D. LOPERENA ROTA planteó algunas cuestiones sobre esta posible reforma: “Notas sobre Navarra ante las próximas reformas constitucionales y estatutarias”, en *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 72/2005, pp. 311-320.

5. “La reforma del Amejoramiento del Fuero”, cit., p. 962.

Con lo anterior quiere significarse que desde el ámbito foral no se ha producido ninguna innovación en el marco general que es el de la LORAFNA, dado que los pactos se han renovado incluyendo nuevas disposiciones que para nada afectan a las competencias históricas de Navarra incorporadas en el Amejoramiento del Fuero en 1982.

Por el contrario, la innovación se ha producido en el ámbito estatal o general, principalmente por la concurrencia de dos hechos trascendentales: la incorporación de España a las Comunidades Europeas en 1986 y la reforma del artículo 135 CE.

En cuanto al primer hecho, la pertenencia a la Unión Europea supone la aplicación en Navarra del ordenamiento jurídico europeo, que opera con el principio de primacía del Derecho comunitario sobre el Derecho de los Estados y, por ende, también sobre el Derecho de Navarra. Como se ha advertido, la LORAFNA se ha modificado en ese punto, en especial, en el nuevo artículo 68 que incorpora una mayor participación de Navarra en la formación ascendente del Derecho europeo, dado que la fase descendente de cumplimiento de las normas del Derecho de la Unión Europea sigue siendo la misma, únicamente con unos mayores ámbitos de aplicación como muestran los nuevos Tratados básicos (TUE, TFUE y Carta de los Derechos Fundamentales) así como, por su causa, los nuevos Reglamentos, Directivas y decisiones que adoptan las diversas Instituciones comunitarias. Más aún de forma colateral se han incorporado también otros Tratados que recogen importantes consecuencias de tipo económico como son el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria de 2 de marzo de 2012 (ratificado mediante Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio) y el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) de 2 de febrero de 2012 (ratificado mediante instrumento de ratificación de 21 de junio de 2012), pues no en vano además España es uno de los países del euro y pertenece a la Unión Económica y Monetaria Europea.

Unido en parte a este primer hecho, y en especial a la grave crisis económica y financiera de nuestro país iniciada en el año 2008 y que continúa en la actualidad, se encuentra la modificación del artículo 135 CE, efectuada con urgencia y aprobada el 27 de septiembre de 2011. El artículo 135 CE consagra el principio de estabilidad presupuestaria y de prohibición de déficit estructural (salvo muy contadas excepciones), remitiéndose a lo dispuesto en una Ley Orgánica. Y seguidamente las Cortes Generales aprobaron la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril (modificada en diversas ocasiones) de Estabilidad Presupuestaria y Suficiencia Financiera (en adelante, LOEPSF).

Pero junto a esta evolución normativa tan relevante pues afecta nada menos que a la Norma Suprema constitucional, también se ha producido una importante evolución jurisprudencial. Dicha evolución jurisprudencial ha venido por dos vías. La primera de ellas tiene relación con lo que se acaba de decir y hace referencia a las exigencias europeas y al principio de estabilidad presupuestaria, donde el Tribunal articula nuevos límites a las Comunidades Autónomas con base en el citado principio, que además toma su punto álgido con la reforma constitucional referida de 2011⁶.

La segunda vía de evolución jurisprudencial está relacionada con el intento de extraer las máximas consecuencias del Título VIII de la CE, vía explorada por la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña instada en el año 2006, modelo estatutario que ha sido seguido por otras Comunidades Autónomas con posterioridad. La aprobación de dicho Estatuto de Autonomía de Cataluña generó un enfrentamiento enconado entre las principales fuerzas políticas estatales, dado que el PP se desligó de un posible acuerdo, que por el contrario sí se alcanzó posteriormente en otras Comunidades Autónomas. Ello provocó la interposición de una serie de recursos de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante EAC), el principal de ellos, el interpuesto por el PP, que constituía un recurso “in integrum” contra el Estatut y que fue resuelto por la STC 31/2010, de 28 de julio. Dicha Sentencia pretendió efectuar una lectura “autonomista” del EA declarando inconstitucionales solamente unos pocos preceptos de aquel EA, pero salvando muchos de ellos por la vía de una interpretación conforme con la CE. No es el momento de valorar de forma completa aquí el contenido jurídico de dicha sentencia, y menos aún sus consecuencias políticas, que han derivado en una posición muy diferente de la Generalidad Catalana, que ha dado lugar a nuevos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, ya en el año 2014, como la STC 42/2014, de 25 de marzo, que estima parcialmente la impugnación del Estado sobre la Resolución del Parlamento de Cataluña de 23 de enero de 2013 por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña, así como otras resoluciones jurisdiccionales en relación con las impugnaciones formuladas por el Estado en relación con la consulta al pueblo catalán sobre su constitución como Estado independiente. Sin embargo, sí que debe señalarse que la STC 31/2010 marca un antes y un después en la doctrina del

6. Es muy ilustrativo al efecto el estudio de M. ESPARZA OROZ, “La jurisprudencia constitucional sobre la legislación de estabilidad presupuestaria”, en *Revista Jurídica de Navarra* núm. 52/2011, pp. 203-230.

TC, que ya se había adelantado con motivo de la STC 247/2007 sobre el artículo 17.1 del EA de la Comunidad Valenciana (tras su reforma en 2006). A partir de ahora la doctrina de la STC 31/2010 constituye el techo máximo que las Comunidades Autónomas pueden alcanzar dentro del marco de la CE; fuera de la misma, sólo cabe conseguir mayores cotas competenciales mediante la reforma constitucional. Esta doctrina aparece de forma recurrente en las posteriores sentencias del Tribunal Constitucional y también se cita respecto de Navarra.

De lo expuesto se desprende que aunque no se haya modificado el Amejoramiento del Fuero, sí que por parte del Estado se han cambiado las condiciones en que aquel se venía desarrollando, toda vez que sobre el mismo incidirán tanto la evolución normativa antedicha (CE y LOEPSF) como la jurisprudencial (STC 31/2010).

Resta señalar en este apartado que las competencias de Navarra⁷ se han venido dividiendo en tres grandes grupos:

1) Competencias históricas o “en virtud del régimen foral”: son las competencias que se enraízan en los derechos históricos de Navarra, con el basamento de la disposición adicional 1^a CE, y que han sido recogidas en la LORAFNA.

2) Competencias autonómicas: que vienen recogidas en la LORAFNA en idénticos términos que para las demás Comunidades Autónomas efectúan sus EA. El marco es el general del título VIII de la CE.

3) Competencias transferidas o delegadas, y por tanto extraestatutarias, que pueden otorgarse a Navarra por parte del Estado, en iguales condiciones que a las demás Comunidades Autónomas.

En el presente estudio me voy a fijar únicamente en las competencias históricas, dado que el problema actual se centra en ellas de forma singular, sin perjuicio de que no debe olvidarse que la denunciada “recentralización” del Estado operada bajo el manto de la estabilidad presupuestaria alcanza a todas las competencias.

7. Sobre las competencias de Navarra me remito a diversos trabajos: J. A. ALLI ARANGUREN y M. M. RAZQUIN LIZARRAGA, “Facultades y competencias de Navarra”, en S. MARTÍN-RETORTILLO (Dir.), *Derecho Público de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, Ed. Gobierno de Navarra y Civitas, 1992, pp. 463-534; M. PULIDO QUECEDO, “En torno a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra: su sistema de competencias”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 99/1982, pp. 155-200; RAZQUIN LIZARRAGA, J. A., “Organización y competencias de la Comunidad Foral de Navarra en el Amejoramiento del Fuero”, *Revista Jurídica de Navarra* núm. 7, 1989; y PÉREZ CALVO A., Capítulo VI, “Las competencias de la Comunidad Foral”, en *Manual de Derecho Público de Navarra*, cit., pp. 145-167.

III. LA FUNCIÓN PÚBLICA COMO COMPETENCIA HISTÓRICA

Para el desarrollo de mi exposición he tomado como ejemplo la función pública, materia que es una de las consideradas, sin ningún género de dudas, como competencia histórica de Navarra, tal como expresamente la recoge el artículo 49.1.b) LORAFNA: “*En virtud de su régimen foral, corresponde a Navarra la competencia exclusiva sobre las siguientes materias: b) Régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconoce a los funcionarios públicos*”⁸.

La Comunidad Foral ha venido desarrollando sus competencias históricas en esta materia por medio de diversas leyes forales sobre función pública, principalmente en este momento el Texto Refundido de Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado mediante Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto (que ha sufrido muchísimas modificaciones), por el que se aprueba el Estatuto General de la Función Pública Foral. También hay leyes forales singulares para algunos estatutos específicos de funcionarios (Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, por ejemplo) e, incluso, algunos de ellos se han incorporado como nuevos Títulos al Texto Refundido citado (personal docente y personal de la Administración de la Administración de Justicia). Pero, además, dicha competencia histórica también se ha ejercitado por medio de las leyes forales de presupuestos generales de Navarra para cada ejercicio económico que recogían tanto normas materiales sobre función pública como las relativas a los incrementos de las retribuciones de los funcionarios.

Por tanto, en el ámbito interno de Navarra nunca han existido dudas sobre sus competencias históricas sobre función pública y su alcance, sólo limitado al específico límite establecido en el artículo 49.1. b) LORAFNA arriba transcrito.

Además, Navarra se ha preocupado de forma muy reiterativa de incluir en todas las leyes aprobadas por el Estado, ahora de función pública, las correspondientes cláusulas de salvaguarda de sus competencias históricas.

8. Para una exposición más amplia me remito a mi trabajo RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.ª., “El sistema estatutario del personal de las Administraciones Públicas de Navarra”, en *Revista Jurídica de Navarra* núm. 27/1999, págs. 57-92; y asimismo al Capítulo XVI “La función pública foral” del libro ya citado *Manual de Derecho Público de Navarra*, pp. 483-542. También puede verse los trabajos contenidos en F. J. ENÉRIZ OLAECHEA (Director), *Derecho de la función pública de Navarra*, Ed. Gobierno de Navarra, Pamplona, 2005.

Así la disposición adicional 3^a del Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de abril) recoge una cláusula general de salvedad de las competencias de Navarra sobre función pública en los siguientes términos:

“El presente Estatuto se aplicará a la Comunidad Foral de Navarra en los términos establecidos en el artículo 149.1.18^a y disposición adicional primera de la Constitución, y en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra”.

Y, asimismo, la disposición adicional 8^a de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, contiene asimismo una cláusula de salvaguarda en favor de Navarra respecto de los funcionarios de la Administración de la Administración de Justicia. Esta disposición adicional 8^a dice así:

“Las disposiciones de esta Ley Orgánica referidas al personal funcionario de carrera perteneciente a los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia se aplicarán en la Comunidad Foral de Navarra en los términos establecidos en el artículo 122 y la disposición adicional primera de la Constitución y en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra”.

IV. LAS CONDICIONES DE LAS COMPETENCIAS HISTÓRICAS

La doctrina que se había ocupado de las competencias históricas de Navarra ha venido destacando cuáles son las condiciones para que unas determinadas materias (y funciones) puedan considerarse como competencias históricas.

Ahora, la STC 173/2014, de 23 de octubre, ha establecido una doctrina general, con claro afán didáctico y clarificador (sobre todo, de cara al futuro), a fin de determinar las condiciones que se precisan para que una determinada competencia pueda ser considerada histórica:

“De lo que antecede puede colegirse que para que Navarra pudiera ostentar una competencia legislativa sobre el estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia en su territorio, con fundamento en un derecho histórico amparado por la disposición adicional primera de la Constitución, habrían de concurrir tres condiciones: que tal competencia hubiese formado parte históricamente del régimen foral nava-

rro, que hubiese sido asumida en la LORAFNA y que su subsistencia fuese compatible con la Constitución”.

En definitiva se exigen las siguientes tres condiciones:

1ª. Indagación histórica.

2ª. Reconocimiento en la LORAFNA.

3ª. Acordes con la Constitución.

Las competencias históricas tienen unas consecuencias relevantes:

1ª) Que otorgan un “plus competencial”, por encima de lo dispuesto en el título VIII CE y, por tanto, que diferencia a Navarra de las demás Comunidades Autónomas.

2ª) Que la Comunidad Foral en dichas materias no está sometida a “lo básico”, sino que su techo competencial es superior, puesto que sus límites son otros. En el caso de la competencia sobre función pública, los límites son únicamente “los derechos y obligaciones esenciales”, pero no la legislación básica estatal.

Asimismo, en principio, las competencias versan sobre todo tipo de materias. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha limitado que dichas competencias puedan extenderse a materias sujetas a Ley Orgánica, puesto que estas leyes sólo pueden ser aprobadas por las Cortes Generales, con mayoría absoluta del Congreso de los Diputados (artículo 81 CE). Son ilustrativas al respecto las consideraciones que efectúa el Tribunal Constitucional en su STC 151/2014, de 25 de septiembre:

“Sin embargo, siendo cierto que la reserva de ley orgánica no supone atribución de ningún título competencial, no lo es menos que, en virtud del art. 81.1 CE, sólo el Estado puede dictar esta forma de leyes en desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas, y que las Comunidades Autónomas, al ejercer sus competencias, deben respetar el contenido de las mismas, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad. En este sentido, este Tribunal, desde la STC 5/1981, de 13 de febrero, ha ido estableciendo una serie de criterios o pautas para delimitar el alcance material de la ley orgánica. Así, por lo que aquí interesa, hemos destacado de forma ininterrumpida desde la citada Sentencia, la necesidad de aplicar un criterio estricto o “restrictivo” para determinar el alcance de la reserva, y ello tanto en lo referente al término “desarrollar”, como respecto de “la materia” objeto de reserva, con la finalidad de evitar petrificaciones del ordenamiento y de preservar la regla de las mayorías parlamentarias no cualificadas (por todas, SSTC 5/1991, de 14 de enero, FJ 21, y 173/1988, de 23 de julio, FJ 7)” (F. J. 4, apartado a) segundo párrafo).

Conviene analizar a continuación las condiciones o requisitos de las competencias históricas de Navarra a la luz de la última jurisprudencia del Tribunal Constitucional:

1. Primera condición: la historicidad

Es innegable que la historicidad marca el ser de las competencias históricas y de ahí su denominación. Y por tanto, es preciso para determinar su existencia acudir a un estudio histórico que examine el ejercicio de esa competencia por Navarra a lo largo de la historia⁹. Pero no es menos cierto que las consideraciones históricas pueden ser tomadas en cuenta de muy diverso modo por el propio Tribunal Constitucional. Para ello basta acudir a una comparación de su jurisprudencia.

La relevante STC 140/1990, de 20 de septiembre, que versaba sobre función pública analizó las competencias de Navarra sobre representación y negociación colectiva¹⁰. Lo más importante es que declaró el carácter dinámico y no fosilizado del régimen foral, que permite entender una competencia en su plenitud en el sentido actual. Ello permite una concepción de los derechos históricos como algo vivo con pleno sentido también en nuestros tiempos y que debe ser entendido con dicha interpretación actualizada en favor de la vigencia del derecho histórico. De ello se desprende su carácter expansivo dentro de la materia, como ocurría en el caso de la STC 140/1990, dado que esas concretas competencias sobre función pública sólo pudieron regularse por Navarra a partir de 1977. Sin embargo se consideraron históricas, como lo

-
9. D. LOPERENA ROTA ha advertido de los peligros de la exigencia de que se entienda que “las competencias forales sólo pueden ser aquellas que puedan acreditarse su ejercicio en la historia anterior a la Constitución de 1978”. Y opina que “en la actualidad, lo amparado por la disposición Adicional 1^a no necesita haber sido ejercido como competencia antes del Amejoramiento. Es suficiente un acuerdo Navarra-Estado. Recuérdese que el acceso a la autonomía de Navarra, según el Tribunal Constitucional está amparado por la Disposición Adicional 1^a y nunca fue antes ejercitado derecho análogo” (“Notas sobre Navarra ante las próximas reformas constitucionales y estatutarias”, cit., p. 319).
 10. Véase mi comentario a dicha sentencia: RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.^a, “Un hito en la jurisprudencia constitucional sobre los derechos históricos: la STC 140/1990, de 20 de septiembre”, *Revista Jurídica de Navarra* n.º 1/1991, pp. 79-89. Asimismo comenta esa sentencia J. A. RAZQUIN LIZARRAGA, “La doctrina constitucional sobre los derechos históricos forales: De la negociación al reconocimiento”, en *Revista de Administración Pública* n.º 124/1991, pp. 263-298. Y desde fuera de Navarra, M. E. CASAS BAMONDE, “Representaciones unitarias de funcionarios públicos, competencias autonómicas y derechos históricos forales; algunas determinaciones básicas, y no básicas de la Ley 8/1987, de 12 de junio”, en *Revista Española del Derecho del Trabajo* n.º 48/1991, pp. 641-650.

recuerda con expresa referencia a la fecha de 1977, la STC 148/2006, para sin embargo luego acudir a otros títulos competenciales¹¹.

Por el contrario la STC 173/2014, de 23 de octubre, sobre la competencia respecto de los funcionarios de la Administración de la Administración de Justicia no opta por la visión integrativa de la STC 140/1990, sino que entiende que dicha materia está unida a la de Justicia, y sobre ella Navarra nunca ha tenido competencia desde que dejó de ser Reino y tampoco la Ley Paccionada no se refiere a la Justicia como competencia de Navarra, sino del Estado. Puede verse aquí un concepto restrictivo material de la función pública, que

11. Así la STC 148/2006 afirmaba lo siguiente a este respecto:

“Como se recordará, en esta Sentencia dimos respuesta a un conflicto positivo de competencia interpuesto por el Gobierno del Estado contra diversos preceptos del Decreto Foral 236/1984, de 21 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento para la elección de los órganos de representación de los funcionarios de la Administración pública de Navarra. En opinión del ejecutivo estatal, los preceptos impugnados vulneraban las normas básicas contenidas en la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas, aprobadas en ejercicio del art. 149.1.18ª CE. Pues bien, después de recordar, en el fundamento jurídico 3, nuestra jurisprudencia relativa a la necesidad de realizar 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, y de considerar que el art. 49.1 b) LORAFNA atribuye a la Comunidad Foral una competencia en materia de régimen estatutario de los funcionarios autonómicos al mismo tiempo que reconoce un derecho histórico, en el F. 4 reconocimos que dicho régimen constituía una materia sobre la que la Comunidad Foral de Navarra había ejercido históricamente competencias. Aunque el análisis histórico puso de relieve que la regulación de la representación colectiva de los funcionarios por parte de la Comunidad Foral únicamente se remontaba al año 1977, la incluimos dentro de dicha materia, teniendo en cuenta la novedad del tema y la necesidad de englobar en la misma lo que en cada momento histórico haya de considerarse integrado en el régimen estatutario de los funcionarios. A partir de este encuadre competencial, y teniendo en cuenta que el art. 49.1 b) LORAFNA establece que la competencia foral debe respetar «los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos», en el fundamento jurídico 5 analizamos si los concretos preceptos impugnados vulneraban, no tanto cada una de las previsiones estatales básicas, «sino única y exclusivamente aquellas que reconozcan derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios». Sobre esta base declaramos inconstitucionales los artículos del Decreto foral que exigían como requisito de elegibilidad una antigüedad no prevista en la legislación estatal (art. 5) y que limitaban el mandato de los delegados y de los miembros de las comisiones de personal a dos años (art. 6.2) cuando la legislación estatal lo establecía en cuatro años. En cambio desestimamos la pretensión del Gobierno de la Nación de declarar inconstitucionales otros seis preceptos en la medida en que su contenido, aun no coincidiendo plenamente con las disposiciones básicas del Estado, no vulneraba los derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios” F.J. 6, párrafo 4º).

excluye a los funcionarios de la Administración de la Administración de Justicia, que no son parte del Poder Judicial. Destaca, así pues, en la Sentencia citada de 2014 un carácter limitado de las competencias forales: no son históricas las que no se han tenido, aunque sean sobre función pública. Por tanto aparece un carácter restrictivo de la competencia histórica, sin que exista una vis integrativa (bien diferente de una vis expansiva).

2. Segunda condición: la integración de la competencia histórica en la LORAFNA

El Tribunal Constitucional establece como segunda condición que las competencias históricas deben venir recogidas como tales en la LORAFNA: no hay competencias históricas fuera de la LORAFNA. Ello obedece a que la LORAFNA es la actualización de los derechos históricos de Navarra, como aplicación a Navarra de la disposición adicional 1ª CE en su integridad.

A este respecto cabe reseñar que la competencia sobre función pública viene reconocida como competencia histórica de forma clara y expresa en la LORANA en su artículo 49.1. b) arriba transcrito. Y es claro que se refiere a todos los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra, sin distinción, es decir, “originarios” y transferidos.

Prueba de ello es que también Navarra ha venido ejercitando históricamente sus competencias sobre función pública, y en tal materia ha aprobado un buen número de leyes forales.

3. Tercera condición: competencias históricas acordes con la Constitución

Como se ha venido diciendo, las competencias históricas, además de ser históricas y reconocidas en la LORAFNA, deben ser acordes con la CE 1978. Este tercer requisito obedece no tanto a problemas competenciales sino a cuestiones de fondo. Las cuestiones competenciales no deben entenderse como límites a las competencias históricas de Navarra, dado que éstas operan como un plus competencial por encima de los límites del título VIII CE.

Por consiguiente, la conformidad a la CE de las competencias históricas se refiere a otros límites constitucionales. Navarra no puede tener un régimen foral contrario a los principios y valores constitucionales, como es el caso de los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos.

Por tanto, el Tribunal Constitucional ha anulado las leyes forales que no se ajustan a estos derechos y valores constitucionales:

1) La STC 130/2009, de 1 de junio: anuló un apartado de la disposición adicional de la Ley Foral de la Administración Local de Navarra, añadido por la Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre, sobre acceso a la condición de Secretario o Interventor de las entidades locales de Navarra, por vulneración de los artículos 23.2 y 103.3 CE. En ningún caso, se planteó un problema competencial, sino más bien un problema de derechos fundamentales, puesto que la norma foral vulneraba el derecho de acceso a la función pública por mérito y capacidad y en condiciones de igualdad, por otra parte, derechos y obligaciones esenciales recogidas también en la legislación básica sobre función pública.

2) La STC 111/2014, de 26 de junio, anula la Ley Foral 19/2013, de 29 de mayo, por la que se autoriza la apertura de un nuevo proceso de funcionarización¹² de las Administraciones Públicas de Navarra. De nuevo, el problema competencial está correctamente planteado puesto que se trata de examinar los límites de la competencia histórica conforme a la LORAFNA, es decir, que la integración automática como funcionarios del personal laboral es claramente contraria a los derechos y obligaciones que establece el Estatuto Básico del Empleado Público. No se trata, por tanto, de la aplicación de la legislación básica a Navarra, sino de aplicar en sus propios términos las previsiones del artículo 49.1. b) de la LORAFNA. El Tribunal Constitucional anula aquí toda la Ley Foral citada porque la funcionarización pretendida vulnera los artículos 23.2 y 103.3 CE.

A mi entender, estas dos sentencias del Tribunal Constitucional no ponen en entredicho el régimen foral, toda vez que éste no puede ir en contra de los derechos fundamentales de los ciudadanos. No en vano el artículo 6 de la LORAFNA dispone que “los navarros tendrán los mismos derechos, libertades y deberes fundamentales que los demás españoles”.

Sin embargo, debo volver a insistir que ambos casos eran de contradicción con derechos fundamentales o valores básicos constitucionales, y no de aplicación de competencias históricas, por más que dicho argumento se hizo valer por las representaciones de la Comunidad Foral de Navarra.

12. Una crítica a estos procesos de funcionarización en la que se mostraban serias dudas sobre su constitucionalidad puede verse en X. BOLTAÍNA I BOSCH, “Los procesos de funcionarización del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra. Su encaje en el marco constitucional español”, en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 38/2004, pp. 57-89.

V. LA STC 173/2014, DE 23 DE OCTUBRE

La STC 173/2014, de 23 de octubre, examina la constitucionalidad de la Ley Foral 7/2011, de 24 de marzo, por la que se modifica el Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para insertar dentro del mismo un nuevo Título VI sobre personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra, compuesto por los artículos 109-118. Para ver su ámbito de aplicación es preciso transcribir el contenido del artículo 109 que dice así:

“Al personal del Cuerpo de Médicos Forenses y de los Cuerpos y Escalas de Gestión Procesal y Administrativa, de Tramitación Procesal y Administrativa y de Auxilio Judicial al servicio de la Administración de Justicia en Navarra le será de aplicación la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y las disposiciones de la presente Ley Foral”.

Como puede verse, se refiere al personal de la Administración de la Administración de Justicia y no a los jueces y magistrados ni al Ministerio Fiscal.

El Parlamento de Navarra ejercitó esta competencia en contra del dictamen emitido por el Consejo de Navarra (dictamen 29/2010, de 17 de mayo), en relación con el proyecto de ley foral que dio lugar a la Ley Foral 7/2011 impugnada. La conclusión del dictamen era elocuente:

“El Consejo de Navarra, en relación con el dictamen aprobado por la Comisión de Presidencia, Justicia e Interior respecto al proyecto de Ley Foral por la que se modifica el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, considera que su contenido no se ajusta al marco competencial establecido por los artículos 122.1 y 149.1.5ª de la CE, 60.1 de la LORAFNA y 471, 474.1 y disposición adicional octava de la LOPJ”.

El título competencial invocado por la representación de Navarra ante el Tribunal Constitucional para el ejercicio de su competencia fue el de la función pública, el tan citado artículo 49.1.b) LORAFNA. Y de ahí que dicha competencia se vehiculó mediante una ley foral de modificación del Estatuto del Personal. Como se ha dicho, la Ley Foral 7/2011 modificó el Texto Refundido del Estatuto del Personal.

Frente a las tesis de Navarra, el Tribunal Constitucional estima que la competencia material no se incardina en el precepto invocado antes citado de la LORAFNA sino en su artículo 60.1 que recoge las cláusulas subrogatorias. Por tanto, ya no nos encontramos ante una competencia histórica (del artículo 49), sino ante una competencia autonómica.

Por ello, el punto de partida de esta Sentencia se encuentra en su F.J. 2 que se dedica a resumir la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las

competencias de las Comunidades Autónomas en materia de justicia, que se concentran en las cláusulas subrogatorias que tienen además fijados unos límites. Y el Tribunal hace ya una referencia a las competencias de Navarra para afirmar lo siguiente:

“Es por tanto claro que en virtud de la cláusula subrogatoria acogida en el art. 60.1 LORAFNA, la Comunidad Foral de Navarra ha asumido competencias de ejecución simple y reglamentaria sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia en su territorio, pero carece de competencias legislativas para regular su estatuto y régimen jurídico”(F.J. 2, párrafo epígrafe d), párrafo 3º).

Y a continuación el F. J. 3 se dedica a analizar las competencias históricas de Navarra, con expresa transcripción de la cláusula de salvaguarda en favor de Navarra recogida en la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre (disposición adicional 8ª).

Y es aquí donde se define el carácter del Amejoramiento del Fuero:

“En el caso de Navarra esa actualización de los derechos históricos se ha llevado a cabo por la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, a la que hemos calificado como “la norma institucional básica de la Comunidad Foral de Navarra” equivalente a un Estatuto de Autonomía [SSTC 179/1989, de 2 de noviembre, FFJJ 4 y 8; 16/1984, de 6 de febrero, FJ 3; y 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 4 a)]” (F.J. 3, párrafo 6º).

Pero, además, el Tribunal Constitucional entiende que esta materia de personal al servicio de la Administración de la Administración de Justicia no cumple ninguna de las condiciones señaladas para ser considerada como competencia histórica:

1) En primer lugar, efectúa una indagación histórica, de la que concluye que esta competencia no tiene carácter histórico: *“Desde tal perspectiva debemos descartar que la regulación del estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia haya formado parte del régimen foral navarro”.*

2) Seguidamente, advierte que la competencia sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia no está recogida en la LORAFNA como tal competencia histórica: *“Pues bien, la ya advertida ausencia de anclaje histórico en el régimen foral de una eventual competencia legislativa sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia, coincide con la ausencia de previsión en la LORAFNA. Su art. 39.1 realiza una clasificación de las competencias que corresponden a Navarra, enumerando en el apartado a) las que ejerce “al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841*

y disposiciones complementarias”, esto es, en virtud de los denominados “derechos originarios e históricos” (art. 2.1 LORAFNA), entre las cuales no se halla la competencia ahora examinada”. Y así concluye: “Por el contrario, la competencia de Navarra sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia no viene dada por el art. 49.1.b) sino por el art. 60.1 LORAFNA, que como hemos visto acoge una cláusula subrogatoria que no trae causa del régimen foral”.

3) Finalmente, señala que además dicha competencia si fuera histórica y reconocida en la LORAFNA, estaría en contra de lo dispuesto en la CE, dado que es una materia reservada al legislador orgánico. Y como se ha dicho más arriba, la aprobación de las leyes orgánicas corresponde en exclusiva al Estado: “Por último, debe advertirse que una eventual atribución a las Comunidades Autónomas de competencia legislativa en esta materia pugnaría con la Constitución. En efecto, en este ámbito las Comunidades Autónomas encuentran un límite no sólo en la competencia estatal en la materia de Administración de Justicia (art. 149.1.5ª CE) sino, también, en la reserva de ley orgánica establecida en el art. 122.1 CE, que dispone que la LOPJ “determinará el estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia”, lo cual excluye que las Comunidades Autónomas puedan ejercer competencias legislativas en esta materia”.

Con esta base, la negación de la competencia como competencia histórica y por tanto su consideración como competencia autonómica, el Tribunal Constitucional aplica su doctrina sobre las cláusulas subrogatorias iniciada en la STC 56/1990 sobre la Ley Orgánica del Poder Judicial y actualizada en la STC 31/2010 sobre el EA Cataluña y en la STC 109/2011, de 22 de junio, por la que se desestima el conflicto de competencias planteado por Andalucía contra el Real Decreto 1909/2000, de 24 de noviembre, por el que se fija el complemento de destino de los funcionarios de los Cuerpos de médicos forenses, técnicos facultativos del Instituto de Toxicología, oficiales, auxiliares y agentes de la Administración de Justicia, técnicos especialistas, auxiliares de laboratorio del Instituto de Toxicología y agentes de laboratorio a extinguir del Instituto de Toxicología.

En definitiva, la STC 173/2014 supone un duro golpe para Navarra, en cuanto admite un concepto estático de los derechos históricos y está bien lejos de su precedente STC 140/1990. De nuevo se utiliza la vía de modificar el título competencial, desde función pública a justicia, para negar las competencias históricas de Navarra.

VI. LAS RETRIBUCIONES DE LOS FUNCIONARIOS

La problemática de las competencias históricas de Navarra se ha puesto de manifiesto con motivo de las retribuciones de los funcionarios, especialmente, cuando Navarra ha adoptado medidas en distinta dirección con las del Estado, principalmente, para salvar los recortes aprobados por el Estado con carácter general para las retribuciones funcionariales, acordando bien la congelación salarial o bien la supresión de pagas extraordinarias.

Frente a la congelación salarial decretada por las leyes de presupuestos generales del Estado para diversos ejercicios económicos, Navarra aprobó diversas fórmulas tendentes todas ellas a no aplicar dicha congelación salarial y, por el contrario, incrementar las retribuciones funcionariales en los términos establecidos y acordados con las representaciones de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra.

De nuevo, la cuestión fundamental es la competencial. ¿Cuál es el título competencial que cubre la regulación de las retribuciones de los funcionarios? La respuesta de Navarra históricamente siempre ha sido la misma: se trata de una competencia histórica en materia de función pública amparada en el artículo 49.1. b) LORAFNA, a pesar de articularse por medio de las leyes forales de presupuestos generales de Navarra para cada ejercicio económico y ser objeto luego de desarrollo reglamentario en orden a su aplicación.

Por el contrario, para el Estado no se trata de una competencia situada dentro del artículo 149.1.18ª CE, materia de función pública, sino que se incardina dentro de otros preceptos constitucionales, como son los artículos 149.1.13ª (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) y 156.1 (Hacienda General).

El Tribunal Constitucional ha dictado varias Sentencias sobre los incrementos retributivos de Navarra. Asimismo, es preciso tener en cuenta que con anterioridad, la STC 24/2002, de 31 de enero, había procedido a anular el incremento salarial acordado por una Ley del Principado de Asturias.

Las SSTC sobre Navarra estiman las cuestiones de inconstitucionalidad y anulan los preceptos de las correspondientes leyes forales de Presupuestos Generales de Navarra sobre incrementos de retribuciones:

- STC 148/2006, de 9 de mayo: Presupuestos Generales de Navarra para 1997.
- STC 195/2006, de 22 de junio: Presupuestos Generales de Navarra para 1999.
- STC 297/2006, de 11 de octubre: Presupuestos Generales de Navarra para 2001.

De estas sentencias llama la atención, en primer lugar, que resuelven cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra con motivo de sendos recursos contencioso-administrativos formulados por el Abogado del Estado contra los Decretos Forales dictados en desarrollo y ejecución de las correspondientes leyes forales. Esta vía indirecta de recurso se utilizó simplemente para pretender “visualizar” que el Estado no recurría unas leyes forales, pero en la práctica no constituye sino un engaño dado que el resultado al final ha sido el mismo y contrario a Navarra. Pero, además, esta vía ha sido utilizada para permitir por este medio la ejecución de las normas impugnadas, en definitiva, para permitir el abono del incremento salarial aprobado, con el consiguiente problema dejado al futuro de la ejecución de las sentencias constitucionales de anulación de las leyes que lo permitieron¹³.

Dado el carácter similar del texto de las tres Sentencias sobre Navarra, me voy a detener en el examen de la primera de ellas la STC 148/2006. Su F. J. 4 expresa los términos del conflicto:

“Comenzando por la primera cuestión cabe señalar que este Tribunal dispone de una consolidada doctrina, como se ha declarado en la reciente STC 139/2005, de 26 de mayo, F. 7, en torno a los límites retributivos del personal al servicio de las Comunidades Autónomas derivados de los arts. 149.1.13ª y 156.1 CE. Este hecho permite remitirnos a la misma sin necesidad de reproducirla de forma pormenorizada. Basta recordar, a modo de síntesis, que en virtud de esta doctrina hemos reconocido la legitimidad constitucional ex art. 149.1.13ª y 156.1 CE de que los presupuestos generales del Estado establezcan «topes máximos globales al incremento de la masa retributiva de los empleados públicos» que, por lo tanto, excluyen que el Estado «predetermine unilateralmente los incrementos máximos de las cuantías de las retribuciones de cada funcionario dependiente de las Comunidades Autónomas individualmente considerado» (STC 63/1986, de 21 de mayo, F. 11). Esta jurisprudencia, que fue empleada por el Abogado del Estado para fundamentar el recurso contencioso-administrativo que está en el origen de la presente cuestión de inconstitucionalidad, no ha sido cuestionada en términos generales por los representantes de la Comu-

13. Así lo señalan M. ESPARZA OROZ, “La Autonomía financiera de Navarra y su competencia sobre función pública conforme a la STC 148/2006, de 9 de mayo”, publicado en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* núm. 13/2006, BIB 2006/1349, pp. 1-24; y S. MORENO GONZÁLEZ, “STC 297/2006, de 11 de octubre: Autonomía financiera de Navarra y límites máximos globales al incremento de las retribuciones de los empleados públicos fijados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado”, en *Crónica Tributaria* núm. 148/2013, pp. 229-240.

nidad Foral de Navarra. Lo que discute, sobre todo, el Letrado del Gobierno Foral es que la misma sea aplicable en los mismos términos a la Comunidad de Navarra, teniendo en cuenta sus peculiaridades competenciales en el ámbito del estatuto de los funcionarios públicos, sus peculiaridades, también, en materia de autonomía financiera y sus peculiaridades, por último, en materia de las relaciones entre la Administración Foral y la Administración General del Estado, reconocidas en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA) y derivadas de la garantía de los derechos históricos contenida en la disposición adicional primera de la Constitución. Esta es, pues, la primera cuestión que debe ser dilucidada para poder dar respuesta al problema de fondo suscitado en el presente proceso”.

Y así recordando su anterior jurisprudencia señala que no estamos ante una competencia sobre función pública:

“...la cuantificación y la limitación de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas no se integran, desde un punto de vista material, en el régimen estatutario de los funcionarios públicos por dos motivos principales, señalados ya en la STC 63/1986, de 21 de mayo, F. 11: en primer lugar, porque dichas retribuciones, no sólo alcanzan a los funcionarios públicos, sino también a todo el personal al servicio del sector público; y, en segundo término, porque su carácter coyuntural y su eficacia limitada en el tiempo impiden integrarlas en la relación de servicio que delimita dicho régimen estatutario. Todo ello nos ha llevado a limitar la competencia estatal básica reconocida en el art. 149.1.18ª CE a la definición de los diversos conceptos retributivos de los funcionarios públicos” (F.J. 6, primer párrafo).

De ahí que dado que el título no es el de función pública, no quepa la invocación de los derechos históricos de Navarra y de la STC 140/1990, por lo que no puede admitirse una competencia diferenciada de Navarra:

“En el presente caso, no es posible, en cambio, reivindicar una flexibilización de la vinculación a los límites retributivos establecidos por la Ley de presupuestos generales del Estado para 1997 a partir del art. 49.1 b) LORAFNA. En primer lugar, porque dichos límites tienen su fundamento competencial, como se ha señalado anteriormente, en los arts. 149.1.13ª y 156.1 CE, y no en el art. 149.1.18ª CE. Pero incluso en el supuesto de considerar, en la línea de la STC 103/1997, de 22 de mayo, F. 2, que la nivelación de las retribuciones básicas en todas las Administraciones públicas constituye un elemento del régimen funcional que tiene cobertura en el art. 149.1.18ª CE, no sería posible reclamar una flexibilización de su exigibilidad en el caso de Navarra, puesto que dicha nivelación debería integrarse en los «derechos esenciales que la legislación

básica del Estado reconoce a los funcionarios públicos» y que, según el propio art. 49.1 b) LORAFNA, limitan la competencia foral.

Esta conclusión tampoco resulta contradictoria, como pretenden los defensores de la Ley foral, porque la propia Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, reconozca en su disposición adicional decimocuarta que esta norma «se aplicará en la Comunidad Foral de Navarra en los términos establecidos en el art. 149.1.18ª, y disposición adicional primera de la Constitución, y en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra». Y es que es la propia LORAFNA la que impide introducir diferencias respecto a los derechos esenciales básicos (y la nivelación de las retribuciones básicas es uno de ellos) reconocidos por la legislación estatal a todos los funcionarios. De todo ello se desprende, pues, que el art. 49.1 b) LORAFNA no permite flexibilizar para el caso de Navarra la vinculación a los límites retributivos establecidos por el legislador presupuestario estatal en virtud de los arts. 149.1.13ª y 156.1 CE» (F.J. 6, párrafos 5º y 6º).

Tampoco se acepta el argumento de incluir esta competencia dentro de la autonomía financiera de Navarra reconocida en el artículo 45 LORAFNA y por tanto ligada al Convenio Económico. El Tribunal Constitucional rechaza que el Convenio Económico tenga un alcance más allá de lo estrictamente tributario y niega que se extienda a la autonomía de gasto (F. J. 7, párrafo 2º). Y además invoca las normas estatales sobre estabilidad presupuestaria para manifestar que de ellas en relación con el artículo 64 de la LORAFNA no se reconoce una competencia que produzca una vinculación menos intensa de Navarra a las disposiciones estatales, sino solamente “*una participación más directa de la Comunidad Foral (básicamente a través de la comisión coordinadora integrada por representantes de la Administración del Estado y la Administración foral) en su aplicación*” (F. J. 7, párrafo 3º). Y de todo ello extrae una conclusión en la que se revela una concepción estrecha de las competencias históricas de Navarra:

“Pero ni el texto del convenio ni una investigación histórica sobre las competencias ejercidas de forma continuada por las instituciones forales con el reconocimiento del Estado (criterios éstos reconocidos en las SSTC 76/1988, de 26 de abril, F. 6, y 140/1990, de 20 de septiembre, F. 4) permiten reconocer a la Comunidad Foral de Navarra mayores ámbitos de autonomía de gasto que a las restantes Comunidades Autónomas” (F.J. 7, párrafo 3º).

Y por último, en ese análisis general de los derechos históricos, el Tribunal Constitucional rechaza asimismo que del artículo 64 LORAFNA se puede derivar un derecho histórico:

“En primer lugar, porque, como se desprende de cuanto se ha dicho hasta ahora, no es posible invocar un derecho histórico por parte de la Comunidad Foral de Navarra para reclamar una vinculación de menor intensidad a los límites retributivos establecidos por el legislador estatal en ejercicio de los arts. 149.1.13ª y 156.1 CE. Si ello es así, tampoco cabe aducir el límite de las competencias estatales inherentes a la unidad constitucional como fundamento de una vinculación a la esencia de lo básico y no a toda su extensión. En segundo término tampoco resulta constitucionalmente posible invocar el art. 64.1 LORAFNA con este propósito, por cuanto este precepto hace referencia al ejercicio de las competencias estatales y forales y no a su alcance funcional. Así, la alusión a que las relaciones entre ambas Administraciones se establecerán conforme a la naturaleza del régimen foral tiene su ámbito natural de proyección en el ejercicio de las competencias y, singularmente, en la vertiente participativa bilateral o multilateral, y no en el alcance de las competencias del Estado (singularmente las básicas) y de la Comunidad foral. Por todo ello tampoco es posible invocar los arts. 64.1 y 2.2 LORAFNA para reclamar una vinculación menos intensa de la Comunidad Foral de Navarra respecto de los límites retributivos establecidos por el Estado en relación con todo el personal al servicio del sector público. Esta conclusión no debe conducirnos necesariamente, sin embargo, a estimar las alegaciones del Abogado del Estado y del Ministerio Fiscal. Como se ha señalado al final del fundamento jurídico 3, una vez determinado el alcance de las competencias estatales y forales en juego, el siguiente paso debe ser el de determinar si el precepto legal cuestionado debe entenderse aprobado en ejercicio de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra o si ha invadido las competencias estatales derivadas de los arts. 149.1.13ª y 156.1 CE” (F. J. 8, párrafo 2º).

Así pues, quedan rechazadas todas las invocaciones efectuadas desde Navarra en favor de sus competencias históricas sobre función pública respecto de las retribuciones de los funcionarios, lo que condujo a la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad y a la anulación del precepto de incremento de retribuciones.

Finalmente, a título anecdótico, cabe referirse a las SSTC sobre un supuesto muy especial de retribuciones de funcionarios, el denominado de forma coloquial como “quinquenio del burro”, estimado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la anterior Audiencia Territorial de Pamplona que dio lugar, primero, a la STC 111/1992, de 14 de septiembre, por la que el Tribunal Constitucional estimó el recurso de amparo del Gobierno de Navarra y más tarde a la STC 83/2005, de 7 de abril, que desestimó la cuestión de inconstitucionalidad formulada por la Sala de Pamplona frente a la Ley Foral

17/1994, de 2 noviembre, que regulariza la aplicación del sistema retributivo instaurado por el estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra y sus normas reglamentarias de desarrollo.

VII. LAS LEYES FORALES DE 2012, 2013 Y 2014 SOBRE FUNCIÓN PÚBLICA

Un análisis de las competencias de Navarra en materia de función pública obliga a examinar las leyes forales aprobadas en los años 2012, 2013 y 2014 para ver qué leyes forales han sido impugnadas por el Estado y cuáles no.

Así las Leyes forales no impugnadas por el Estado en materia de función pública y retribuciones son las siguientes:

- Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, de medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra: implanta los recortes del Estado (Gobierno de coalición UPN-PSN).

- Ley Foral 15/2012, de 4 de octubre, de modificación de la disposición adicional segunda de la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, de medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra: modifica lo relativo a la jornada de trabajo de los trabajadores de empresas públicas (primer desencuentro parlamentario, tras el Gobierno de UPN en minoría).

- Ley Foral 25/2012, de 26 de diciembre, por la que se prorrogan para el año 2013 determinadas medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra previstas en la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio: prórroga de los recortes de la Ley Foral 13/2012.

- Ley Foral 26/2012, de 26 de diciembre, por la que se modifica la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, de medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra: modificación en cuanto a la jornada de trabajo (de 1628 horas se vuelve a las 1592 anteriores a la Ley Foral 13/2012).

- Ley Foral 12/2014, de 18 de junio, de modificación de la Ley Foral 10/2003, de 5 de marzo, sobre régimen transitorio de los derechos pasivos del personal funcionario de los montepíos de las administraciones públicas de Navarra.

- Ley Foral 18/2014, de 28 de octubre, de modificación parcial del Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto: modifica el Estatuto de forma muy puntual en movilidad por razón de violencia sobre la mujer y en la contratación en régimen administrativo.

Por el contrario, el Estado ha impugnado las siguientes Leyes forales:

- Ley Foral 28/2012, de 28 de diciembre, por la que se crea, con efectos para el año 2012, un complemento transitorio por pérdida de poder adquisitivo (publicada en enero 2013): abono de paga extraordinaria articulada como complemento transitorio.

- Ley Foral 25/2013, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 28/2012, de 28 de diciembre, por la que se crea, con efectos para el año 2012, un complemento transitorio por pérdida del poder adquisitivo.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta el Dictamen del Consejo de Navarra 41/2012, de 8 de noviembre, en el que se concluye que la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, en cuanto establece una jornada general mínima de todos los empleados del Sector Público, integrando en éste a las Administraciones Públicas de Navarra, vulnera las competencias de la Comunidad Foral en materia de función pública.

VIII. LA STC 171/2014, DE 23 DE OCTUBRE

La STC 171/2014, de 23 de octubre, no trata sobre función pública, sino que examina el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Estado contra la Ley Foral 12/2011, de 11 de junio, en cuanto al límite de endeudamiento de las entidades locales (art. 8.2, primer párrafo), en definitiva, la tutela financiera sobre los entes locales. Se va a proceder a su examen, simplemente para mostrar que constituye la línea de posición del Tribunal Constitucional a lo largo de este último año en relación con las competencias históricas de Navarra.

En primer lugar, la Ley Foral incide en la materia local, competencia histórica indudable, reconocida en el artículo 46 LORAFNA, con apoyo además en este caso del artículo 45 LORAFNA, en cuanto materia ligada asimismo al Convenio Económico.

Sin embargo, la STC 171/2014 comienza con la aplicación de la doctrina del “ius superveniens”, de la que quiere destacarse que se declara como modificación primera y principal la del artículo 135 CE y la aprobación de la LOEPSF. Y por otra parte, la referencia al artículo 64 LORAFNA introducida en la disposición adicional 15ª de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre que modificaba el artículo 14.2 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, sobre reducción del déficit público, desapareció posteriormente por una nueva modificación legal.

La competencia estatal se fundamenta, según la representación del Estado, en los artículos 149.1.11ª, 149.1.13ª, 149.1.14ª y 156.1 CE. Por el contrario, las representaciones de Navarra sin negar dicha competencia estatal, entienden que la misma debe modularse para Navarra en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional 1ª CE y en el artículo 46 LORAFNA, además del Convenio Económico.

El Tribunal Constitucional toma como punto de partida su STC 120/2012, de 4 de junio, sobre la Ley reguladora de las Haciendas Locales en relación con el establecimiento de límites al endeudamiento local. Y se refiere de forma expresa al nuevo marco competencial derivado del artículo 135 CE y de la LOEPSF (F. J. 4), para adoptar una primera conclusión en el sentido de que la fijación de las condiciones de endeudamiento local corresponde al Estado y la autorización de endeudamiento corresponderá a quien tenga atribuida la tutela financiera, bien el Estado o la Comunidad Autónoma que ostente dicha competencia.

Y de ello deduce lo siguiente:

“Según lo expuesto con anterioridad, puede concluirse que la norma estatal descrita encuentra acomodo en el esquema de distribución competencial en esta materia, pues establece los límites y las condiciones generales de endeudamiento de las entidades locales (art. 149.1.1 y 13 CE), que se vinculan de forma directa a la concreta situación presupuestaria o, lo que es lo mismo, al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria que por mandato del actual art. 135 CE vinculan a todas las Administraciones públicas sin excepción (art. 135.1 CE) y deben ser establecidos por el Estado (arts. 135.5 CE).

Dichas condiciones se establecen salvaguardando en todo caso la competencia de autorizar el endeudamiento, que corresponde al órgano que ostente la tutela financiera (la Comunidad Foral Navarra, en este caso). Se permite así el endeudamiento de forma directa cuando los presupuestos están equilibrados, y se impide cuando se supere el endeudamiento vivo recogido en el art. 53 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales” (F.J. 5, párrafos 5º y 6º).

De ello se desprende que la norma estatal (Real Decreto Ley 8/2010) se adecúa a la doctrina constitucional, y también a los preceptos de la LOEPSF, luego se ajusta a la Constitución.

El problema se plantea respecto de Navarra, es decir, surge nuevamente la cuestión foral, si la norma estatal referida se aplica en los mismos términos a todas las Comunidades Autónomas o si, por el contrario, el sistema de Convenio Económico modula su aplicación en Navarra.

Y es aquí donde se expresa la nueva tesis del régimen evolutivo del Convenio Económico, en el sentido de que éste debe ser “reinterpretado” conforme al *ius superveniens* estatal formado principalmente por el artículo 35 CE y la LOEPSF. Así la Sentencia afirma:

“Con carácter general, hemos reiterado que el régimen especial del convenio económico es fundamentalmente un régimen evolutivo dentro de la Constitución española, y no al margen de ella. Por tanto, debemos comenzar por descartar desde este momento que, como sostienen las representaciones procesales del Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra y del Parlamento de Navarra, el régimen de convenio suponga una excepción al marco competencial que ha quedado expuesto, y permita por tanto un mayor ámbito de actuación posible en la determinación de los límites al endeudamiento de las entidades locales” (F.J. 6, párrafo 8º).

E insiste más adelante:

“Al hecho de que el régimen foral tenga un contenido sustancialmente tributario es preciso añadir que, en todo caso, como dijimos en la STC 208/2012, las remisiones históricas contenidas en la LORAFNA (art. 2) “han de ser interpretadas en el actual contexto, lo que permite concluir que se refieren a las citadas líneas básicas del sistema de Convenio, pero no a su contenido material en cada momento histórico, contenido que, por otro lado, ha experimentado una sustancial transformación en el último siglo” [STC 208/2012, FJ 4 a)].

Es, hemos insistido, un sistema evolutivo que se enmarca en la Constitución y en el Derecho de la Unión Europea. Y si se trata de un régimen evolutivo, no puede ignorarse la sustancial modificación del régimen jurídico del gasto público, y en concreto de la estabilidad presupuestaria, tanto desde la perspectiva puramente nacional, con la reforma del art. 135 CE y la aprobación de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; como, también, a consecuencia de las reformas del marco jurídico del Derecho de la Unión Europea que han tenido lugar desde el año 2011.

El ámbito competencial de la Comunidad foral navarra en relación con el endeudamiento local no puede ser pues interpretado al margen de dicho contexto sino únicamente dentro del mismo. No es preciso recordar, en fin, que el art. 135 CE se aplica lógicamente por igual en todo el territorio nacional, sin que el precepto contenga excepción alguna que permite avalar la tesis sostenida por la Comunidad Foral demandada” (F. J. 6, párrafos 11, 12 y 13).

La segunda idea motriz de la argumentación del Tribunal Constitucional radica en la transformación de las competencias históricas desde un plus competencial hacia un plus de participación. Así lo indica el párrafo 10 del F.J. 6 tan citado:

“En cuanto al contenido de la garantía institucional de foralidad, en su vertiente financiera, hemos reiterado que tiene una vertiente material, consistente en que es fundamentalmente tributario, implicando en concreto “la posibilidad de que la Comunidad Foral disponga de un sistema tributario propio, si bien en coordinación con el del Estado”, así como una vertiente participativa, lo que implica en concreto que dicho sistema tributario debe ser acordado previamente con el Estado. Por tanto “[l]a Comunidad Foral tiene así un plus de participación en la delimitación del sistema, pero no le es dado decidir unilateralmente sobre su contenido” [STC 208/2012, FJ 4 b), con cita de la STC 148/2006, de 11 de mayo, FJ 8; doctrina reiterada en la STC 207/2013, FJ 2]”.

Y es por otra parte la interpretación que se da del artículo 64 LORAFNA:

“Por tanto, tampoco la remisión al art. 64 LORAFNA puede interpretarse como una excepción, en bloque, a las disposiciones estatales en materia de limitación del endeudamiento y déficit sino, todo lo más, como una cláusula que refleja un plus de participación de esta Comunidad Autónoma en las decisiones que, en todo caso, corresponde tomar al Estado, en ejercicio de su competencia” (F. J. 6, párrafo 17).

Y la tercera idea es el poco valor que tienen las cláusulas de salvaguarda. Así se niega todo valor a la disposición final 3^a de la LOEPSF y asimismo a la referencia al artículo 64 LORAFNA contenida en la segunda modificación del artículo 14.2 del Real Decreto Ley 8/2010 y que más tarde desapareció, tal como ya se ha dicho más arriba.

En otro orden argumental, también el Tribunal Constitucional rechaza los alegatos de las representaciones de Navarra sobre el régimen especial de tutela financiera de las entidades locales de Navarra en virtud de los artículos 45 y 46 LORAFNA. Y para ello el Tribunal, con menor argumentación que en el caso anterior, opta por aplicar directamente la doctrina contenida en la STC 134/2011, de 20 de julio relativa a Cataluña. Y concluye:

“Descartado por tanto que el régimen de convenio suponga diferencia alguna en la aplicación de las obligaciones derivadas de la estabilidad presupuestaria consagrada en el vigente art. 135 CE, y concretada en las limitaciones al endeudamiento local reguladas en la norma estatal, debemos rechazar también que la tutela financiera sobre las entidades locales que tiene asumida esta Comunidad Foral le permita establecer criterios de endeudamiento diferentes a los establecidos por el Estado, pudiendo por tanto exclusivamente autorizar el endeudamiento, en los términos ya expuestos en el fundamento anterior” (F. J. 6, último párrafo).

La consecuencia de dicha argumentación jurídica provoca la declaración de inconstitucionalidad del precepto impugnado, el artículo 8.2, primer párrafo, de la Ley Foral 12/2010.

Interesa destacar el relevante voto particular de tres Magistrados (Valdés Dal-Ré, Ortega Álvarez y Xiol Ríos), que reiteran la posición mantenida igualmente en las SSTC 208/2012 y 110/2014, y que se concreta en lo que establece la Sentencia respecto del régimen foral:

“En sendos votos particulares a las SSTC 208/2012, de 14 de noviembre, y 110/2014, de 26 de junio, hemos expresado nuestra discrepancia con la interpretación sostenida por la mayoría, que en nuestra opinión priva de significado tanto a la naturaleza como al alcance del régimen singular del que goza la Comunidad Foral de Navarra en virtud de lo establecido por la disposición adicional primera CE y la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA), plasmado en el Convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, aprobado mediante la Ley 25/2003, de 15 de julio. A diferencia de aquellas resoluciones, que versaron sobre la vertiente tributaria del régimen foral, este proceso se ocupa de una materia diferente, la tutela financiera de las entidades locales, concretamente en lo relativo a sus límites de endeudamiento. Permanece sin embargo invariada la tesis subyacente, recogida en los fundamentos jurídicos 5 y 6 de la Sentencia, que descarta que el régimen de Convenio suponga una excepción al marco competencial general, permitiendo a la Comunidad Foral un mayor ámbito de actuación en la determinación de los expresados límites de endeudamiento” (apartado 1).

Y atacan el nudo gordiano de la Sentencia, en cuanto al régimen evolutivo del sistema de Convenio Económico, al negar que la reforma del artículo 135 CE y la LOEPSF hayan modificado las competencias históricas de Navarra, que han sido aceptadas de forma continuada en la legislación estatal sobre haciendas locales y se reafirman ahora en la disposición adicional 2ª de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local¹⁴. Y se matiza la aplicación del *ius superveniens* al régimen foral:

“Coincidimos con la Sentencia de la mayoría cuando afirma que el ámbito competencial de la Comunidad Foral de Navarra en relación con el endeudamiento local no puede ser interpretado al margen de dicho contexto sino dentro

14. Me remito a mi estudio sobre dicha disposición adicional de la LRSAL: “Reforma local y derechos históricos. Navarra y País Vasco”, en M. J. DOMINGO ZABALLOS (Dir.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios*, Ed. Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 117-150.

del mismo. Pero una cosa es la interpretación evolutiva de la singularidad foral, que nadie discute, y otra bien distinta negar de plano que dicha singularidad foral exista o que deba ser tenida en cuenta en el juicio de constitucionalidad” (apartado 3).

Así pues se denuncia también que las cláusulas de salvaguarda tienen un valor de defensa del régimen foral asumido por el Estado, frente a la mayoría que las ha convertido en papel mojado.

La denuncia del voto particular alcanza su mayor cota de crítica en el siguiente aserto:

“...la Sentencia de la mayoría niega todo valor jurídico tanto a las previsiones de la LORAFNA y de la Ley del convenio económico como al citado conjunto de cláusulas generales de salvaguarda y disposiciones específicas que, desde el propio ordenamiento estatal, reflejan la evidente diferencia que en este ámbito asiste a la Comunidad Foral de Navarra en la disciplina de las haciendas locales” (apartado 2, in fine).

IX. CONCLUSIONES: CUESTIONES PARA EL DEBATE

Las anteriores consideraciones permiten abrir un debate sobre la foralidad (este es el título de las XIII Jornadas), en el que se planteen cuáles son los problemas actuales sobre las competencias históricas de Navarra.

El punto de partida no puede ser más que decepcionante. El último año ha sido un año de derrotas de Navarra en el Tribunal Constitucional. Este ha estimado los recursos del Estado contra diversas leyes forales:

- STC 207/2013, de 5 de diciembre: se anula el precepto impugnado sobre la contribución territorial urbana de los bienes de la Iglesia Católica de la Ley Foral 10/2013, de 12 de marzo.

- STC 110/2014, de 26 de junio, por la que se anula la Ley Foral 24/2012, de 26 de diciembre, reguladora del impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica. A esta sentencia se formula un voto particular de los Magistrados Sres. Valdés Dal-Ré y Ortega Álvarez, que reiteran su voto particular a la STC 208/2012, de 14 de noviembre¹⁵.

15. Sobre esta STC 208/2012 véase el comentario de J. C. ALLI ARANGUREN, “La Ley Foral 23/2001, de 27 de noviembre y la STC 208/2012, de 14 de noviembre, que modifica el bloque de la constitucionalidad de Navarra”, en *Revista Jurídica de Navarra* núm. 53-54/2012, pp. 149-184. E. SIMÓN ACOSTA formula una dura crítica a la STC 208/2012 afirmando que “ha dinamitado la imagen de la foralidad de Navarra en materia fiscal, contraviniendo

- STC 111/2014, de 26 de junio, por la que se anula la Ley Foral 19/2013, de 29 de mayo, por la que se autoriza la apertura de un nuevo proceso de funcionamiento de las Administraciones Públicas de Navarra.

- STC 171/2014, de 23 de octubre, por la que se declara la inconstitucionalidad del precepto impugnado (el artículo 8.2, primer párrafo) de la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Esta Sentencia cuenta con un voto particular de los Magistrados Valdés Dal-Ré, Ortega Álvarez y Xiol Ríos, que en gran parte reitera el formulado a la STC 110/2014.

- STC 173/2014, de 23 de octubre, por la que se anulan los preceptos impugnados de la Ley Foral 7/2011, de 24 de marzo, en lo referido a la inclusión en el título V del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra al personal al servicio de la Administración de Justicia.

- STC de 15 de diciembre de 2014, por la que se anula la Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre, por la que se prohíbe en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra el uso de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional ha dictado la STC 119/2014, de 16 de julio, en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento Navarra contra la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, que registra una nueva derrota dado que sólo se admite la interpretación de un artículo y se desestima el resto del recurso. No obstante, dicha sentencia cuenta con un voto particular de los Magistrados Valdés Dal-Ré, Asua Batarrita y Ortega Álvarez.

Fuera de este “enfrentamiento” entre Navarra y el Estado, cabe referirse a la STC 151/2014, de 25 de septiembre, sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el PP contra la Ley Foral 16/2010, de 8 de noviembre, por el que se crea el registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo. El Tribunal desestima en la práctica el recurso planteado, puesto que sólo estima parcialmente el aspecto referido a un inciso del artículo 5 de la Ley Foral, por infracción de lo dispuesto en la Ley Orgánica de Protección de Datos. Dicha Sentencia cuenta con el voto particular del Magistrado Sr. Ollero Tassara.

A la vista de este panorama cabe interrogarse sobre qué debe hacer Navarra. Y la respuesta viene articulada en forma de nuevas preguntas:

su propia doctrina de la garantía institucional” (“Coordinación del poder tributario de Navarra y del Estado”, en *Revista Jurídica de Navarra* núm. 55-56/2013, p. 49).

1^a) ¿Navarra debe enderezar su rumbo (legislativo)? ¿Debe plantearse una auto-restricción legislativa de Navarra?

2^a) ¿Navarra debe insistir en el contrafuero que supone la posición del Estado? o, por el contrario, ¿debe esperar que vengan tiempos mejores?

3^a) Navarra debe hacer caso, y no omiso, de los dictámenes del Consejo de Navarra. Su seguimiento le puede ahorrar serios disgustos posteriores, como ha ocurrido en el caso de la STC 173/2014 sobre el personal de la Administración de la Administración de Justicia.

4^a) También conviene plantearse si sirven para algo las cláusulas de salvedad “metidas” en las leyes estatales a favor de las competencias de Navarra. Navarra ha ido introduciendo dichas cláusulas de salvaguarda de sus competencias que luego son desconocidas o dejadas sin aplicación por el Tribunal Constitucional.

5^a) Muchas leyes forales conflictivas lo han sido por excepcionar en Navarra la aplicación de las medidas “restrictivas” impuestas a los demás españoles por el Estado sobre los funcionarios: así la congelación retributiva o las pagas extraordinarias, pero que también alcanza a otros campos. Aquí se plantea si Navarra puede adoptar una conducta de excepcionar todos aquellos “recortes” o “retrocesos” que se impongan para el resto del Estado, creando un régimen de “isla” a salvo de dichas disposiciones generales.

En contrapartida, es preciso preguntarse sobre la posición del Estado. También éste debe replantearse su posición respecto de las competencias históricas de Navarra, aceptando el contenido pactado de la disposición adicional 1^a CE y de la LORAFNA y el Convenio Económico. Por otra parte, algunas de las cuestiones planteadas pudieron ser resueltas con un mayor ánimo negociador por su parte, para lo cual la LORAFNA prevé un instrumento muy adecuado como es la Junta de Cooperación.

Tampoco puedo escapar de ofrecer algunas sugerencias (en el sentido advertido de mi ponencia en las XIII Jornadas) sobre qué debiera hacer el Tribunal Constitucional. Es cierto que el Tribunal sólo puede actuar con los mimbres que le otorga la Constitución y que no debe excederse de su marco, puesto que la reforma de la Constitución es una cuestión política que excede de sus competencias jurisdiccionales. No obstante, se percibe un “viraje” del Tribunal respecto de los derechos históricos de Navarra, cuando resulta que éstos nunca se han planteado al margen de la Constitución sino dentro de ella y responden a una lectura de la disposición adicional 1^a CE y del Amejoramiento del Fuero concordante con el espíritu de pacto y consenso de 1978 y de 1982 que permitió dar a Navarra un anclaje dentro de la Constitución. Ahora se está produciendo un cambio muy notable, denunciado incluso por

los votos particulares que aparecen ya en varias sentencias relativas a Navarra. Este cambio se percibe en tres notas fundamentales:

1^a) El Tribunal Constitucional parte en sus sentencias de su jurisprudencia aplicable a todas las Comunidades Autónomas, lo que constituye un pie forzado en el que ya no le encajan las competencias históricas de Navarra.

2^a) Seguidamente, no da valor alguno, ni siquiera interpretativo, a las cláusulas de salvaguarda, con lo que se coloca por encima del legislador estatal, haciendo caso omiso de las continuadas actualizaciones de respeto del pacto que se contienen en las leyes del Estado.

3^a) El Tribunal Constitucional ha creado el concepto de “régimen evolutivo del Convenio Económico” para entender que éste está sometido a todas las disposiciones derivadas del artículo 135 CE y de la LOEPSF, en una aplicación excesiva del “ius superveniens”. Esta posición supone la introducción de una rebaja competencial. Y esta rebaja competencial se transforma en una posición cómoda y amplia para el Estado que puede ir “evolucionando” su ordenamiento con las consiguientes afecciones al régimen foral, en especial, a los derechos históricos de Navarra, que irán encontrando cada vez nuevos límites, incluso insospechados en el momento de negociación no sólo del Amejoramiento, sino de los Convenios Económicos.

Todas estas consideraciones me conducen, en el ánimo de propiciar el debate, a unas últimas reflexiones, de índole más general y que se refieren al proceso autonómico y a sus últimos acontecimientos durante este año 2014.

Por un lado, puede percibirse que en los últimos años parecen haber triunfado las tesis de los votos particulares a la STC 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña y que se ha iniciado una tendencia hacia la recentralización territorial¹⁶ por obra del Tribunal Constitucional¹⁷, apoyada además ahora por

16. Es la expresión utilizada en el voto particular de cinco Magistrados (Xiol Ríos, Asua Batarrita, Ortega Álvarez, Roca Sastre y Valdes Dal-Ré) a la STC 170/2014, de 23 de octubre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por Cataluña contra la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales: “...y creo advertir en la opinión en que se funda la Sentencia una reinterpretación del art. 149.1.1 CE en la línea, sobre la que ya he llamado la atención en otros votos particulares, de un proceso de recentralización de competencias en el Estado en detrimento de las que tanto la Constitución como los Estatutos de Autonomía reservan a las nacionalidades y regiones” (apartado 1, párrafo 2º).

17. Es muy ilustrativa al efecto la apostilla con que finaliza el voto particular de los Magistrados Asua Batarrita y Ortega Álvarez a la STC 161/2014, de 7 de octubre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por Cataluña contra la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido: “En definitiva, la Sentencia aporta un nuevo constreñimiento de las competencias ejecutivas autonómicas, que se añade a otros pronunciamientos recientes, los cuales, si no se corrigen, terminarán redundando en una erosión del sistema de distribución competencial establecido por la Constitución. Por ello, queremos expresar nuestra preo-”

los nuevos amplios márgenes del artículo 135 y de la LOEPSF. Y en el caso de Navarra esa recentralización supone una relectura a la baja de las competencias históricas de Navarra e, incluso, su negación.

Y, por otro, cabría plantearse si el actual esquema constitucional, con la interpretación que ofrecen estas últimas sentencias, constituye el marco pactado por Navarra para el respeto y reconocimiento de sus derechos históricos. A la vista de las derrotas sufridas, cabe interrogarse si no es momento que Navarra indague nuevos horizontes en un proceso de reforma constitucional tendente a transformar el actual Estado de las autonomías en un Estado federal o confederal, en el que Navarra tenga adecuada cabida con sus derechos históricos dentro de España.

pación por la merma de rigor jurídico que se viene manifestando en los últimos tiempos en nuestra doctrina al resolver cuestiones competenciales" (apartado 3).