



# NIVEL DE REINTEGRACIÓN Y AMEJORAMIENTO DEL RÉGIMEN FORAL ALCANZADO EN APLICACIÓN DE LA NUEVA LEY PACCIONADA DE 1982

Juan Luis BELTRÁN AGUIRRE  
*juanl.beltran.aguirre@gmail.com*

## IDEA GENERAL

El presente artículo tiene como objetivo intentar describir sucintamente en qué ámbitos se ha "amejorado", esto es, se ha enriquecido el régimen foral de Navarra por aplicación de la nueva Ley paccionada, Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, publicada el día 16 del mismo mes.

Como es bien conocido, Navarra, antes de la entrada en vigor de la indicada Ley, ya era una realidad institucional diferenciada dentro del Estado español al disponer de un régimen singular y propio de autogobierno, conocido como fueros, que fue respetado y amparado por la Constitución en su disposición adicional primera. Pues bien, el propósito de la nueva Ley paccionada de 1982 fue incrementar ese régimen propio y singular ejercido ininterrumpidamente por la entidad histórico-política que era Navarra, integrando en el mismo todas aquellas facultades y competencias compatibles con la unidad constitucional, que se constituyó como el techo de la capacidad competencial de las Comunidades Autónomas y de Navarra.

A estos efectos, la ley orgánica distingue, de un lado, las competencias y facultades de origen histórico que ya ejercía Navarra y las que no se le reconocían o no ejercitaba en la época anterior a 1982 y se le integran por virtud de sus derechos históricos: la Reintegración de derechos históricos que no tienen como límite el marco estatutario fijado en el Título VIII de la Constitución, sino la unidad constitucional; y de otro lado el Amejoramiento, de las competencias y facultades que con carácter general correspondan a las Comunidades Autónomas, vía estatutaria, por combinación de los artículos 148 y 149 de la Constitución, y las obtenidas por delegación o por transferencia del Estado, grupo este de competencias "estatutarias" que han incrementado el régimen foral pues se asumen ex novo por virtud de la ley de reintegración amejoramiento.

Algunas de las competencias han sido calificadas por la doctrina como "mixtas" pues en parte tienen origen en los derechos históricos y en parte han sido asumidas en su condición de Comunidad Autónoma. Buen ejemplo de estas es la sanidad interior e higiene en la que se combinan tanto la reintegración como el amejoramiento del régimen foral.





Navarra en la década de los años ochenta del siglo pasado fue diligente en la asunción real y efectiva de las facultades y competencias que le había reconocido la nueva ley paccionada, bien por vía de reintegración, bien por vía de mejoramiento. Sin embargo, conviene dejar claro que el proceso de asunción real y efectiva de competencias y facultades no ha sido ni es un proceso cerrado, estático e inamovible, sino abierto y dinámico. Actualmente, cuarenta años después de la entrada en vigor de la nueva ley paccionada de 1982, ese proceso todavía está inacabado. Por ejemplo, entre las competencias reconocidas en la ley, están todavía pendientes de transferir, entre otras, tráfico y seguridad vial y gestión del régimen económico de la seguridad social.

Además, la asunción y el ejercicio de sus competencias por parte de Navarra no siempre es un tema pacífico. En unos casos exige el traspaso por el Estado de funciones y servicios para el ejercicio de la competencia asumida y en otros exige que el Parlamento Foral establezca mediante Ley Foral el régimen jurídico de la materia sobre la que Navarra ejerce la competencia. Y no es infrecuente que el Estado impugne ante el Tribunal Constitucional por razones competenciales -invasión de competen-



Tribunal administrativo de Navarra.

cias del Estado- normas forales. Sirva como ejemplo el reciente recurso de inconstitucionalidad núm. 315/2020 interpuesto por el presidente del Gobierno contra el artículo 2 de la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, de modificación y actualización de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo. La sentencia, de 16 de septiembre de 2021 anula tres leyes y matiza otras tres del Fuero Nuevo. Incorpora tres votos particulares.

Por tanto, el definitivo nivel o ámbito competencial de Navarra en algunas materias sobre las que ostenta competencia depende o dependerá, finalmente, de lo que diga el Tribunal Constitucional al respecto, nos guste o no nos guste a los navarros el pronunciamiento del Alto Tribunal.

### COMPETENCIAS HISTÓRICAS EJERCIDAS POR NAVARRA CONSOLIDADAS Y POTENCIADAS

**Tributaria y financiera.** La actividad financiera tradicionalmente se ha regulado por el sistema de "convenio económico", elemento clave en el régimen foral. La Ley de Reintegración y Mejoramiento de 1982 reconoce a Navarra «potestad para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario, sin perjuicio de lo dispuesto en el convenio económico». Se insiste en su carácter paccionado, en su negociación por el Gobierno de la Nación y la Diputación, así como en su formalización por ley ordinaria. Estas competencias históricas fueron ampliamente ejercidas desde la primera legislatura. Una importante novedad en el ejercicio de la competencia tributaria fue promulgar la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria de Navarra.

**Administración Local.** Navarra, al amparo de sus derechos históricos ostenta amplias competencias en materia de administración y haciendas de las entidades locales. Incluso el «control de legalidad y del interés general de las actuaciones de los Municipios, Concejos y Entidades Locales de Navarra» que ejerce a través del Tribunal Administrativo de Navarra. Pues bien, con posterioridad a ley de mejoramiento de 1982 ha elaborado un completo ordenamiento jurídico local a través de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, modificada por la Ley Foral 6/2022, de 22 de marzo, y la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra. Es de significar que la Disposición Adicional Tercera de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, hace



constar que esa ley básica estatal regirá en Navarra en lo que no se oponga al régimen que para su Administración local establece el artículo 46 de la nueva Ley paccionada de 1982, por lo que la pauta que enmarca la potestad legislativa de la Comunidad Foral en esta materia, diferenciándola del resto de las Comunidades Autónomas, que quedan indefectiblemente supeditadas a las bases dictadas por el Estado, es que las bases serán de aplicación a Navarra en lo que no se opongan al régimen que para su administración local establece el artículo 46 de la referida ley.

**Derecho civil foral.** La Compilación del Derecho Civil Foral o Fuero Nuevo de Navarra, fue aprobada por la Ley estatal 1/1973, de 1 de marzo, que vino a compilar el Derecho Civil de Navarra en aquel momento vigente, conforme a la tradición y a la observancia práctica de sus costumbres, fueros y leyes. No obstante, una buena parte de los preceptos de la Compilación, de manera particular los que componían el Derecho de familia, contradecían en ocasiones principios contenidos en el título I de la Constitución e infringían el artículo 6.º de la Ley de Reintegración y Amejoramiento a cuyo tenor «los navarros tendrán los mismos derechos, deberes y libertades fundamentales que los demás españoles». Así, La Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, de modificación y actualización de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo, vino a suprimir las discriminaciones hasta ese momento existentes en el Derecho Civil Foral de Navarra por razón de sexo, nacimiento o estado civil.

He incluido esta competencia entre las históricas, aunque conviene advertir que el artículo 48 de la ley de reintegración y mejoramiento no la tipifica como histórica en virtud del régimen foral, por lo que se ha defendido por algún autor que no tiene su fundamento en la disposición adicional primera de la Constitución, sino en el juego de competencias Estado-Comunidades Autónomas del artículo 149.1.8º de la Constitución.

### OTRAS COMPETENCIAS REINTEGRADAS O AMEJORADAS

Junto a las competencias descritas, que en mi criterio son las más relevantes, puede enumerarse un largo listado de competencias históricas: organización de instituciones, función pública, contratos y concesiones administrativas, carreteras, caminos, ferrocarriles, transportes, agricultura, ganadería, montes, policía foral, etcétera. En todas ellas, Nava-

rra ha potenciado su pleno y completo ejercicio estableciendo mediante leyes su alcance y régimen jurídico. Así, son destacables, entre otras, la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, la Ley Foral, 14/2007, de 4 de abril, de Patrimonio de Navarra, diversas leyes forales sobre agricultura, el Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, que establece el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, En algunas ocasiones han surgido conflictos competenciales con el Estado. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional en la sentencia 140/1990, de 20 de septiembre, reconoció la existencia de los derechos históricos en materia de función pública, con un marco competencial más amplio que el resto de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, el Tribunal Constitucional anuló la Ley Foral 7/2011 de 24 de marzo, que atribuía a Navarra la competencia legislativa sobre el personal de la Administración de Justicia en la Comunidad Foral.

En el ámbito institucional, como ejemplo de reintegración, es de destacar, el Parlamento Foral o Cortes de Navarra y la Cámara de Comptos suprimidos en 1841 y restablecidos en 1979 y 1980 respectivamente.

### COMPETENCIAS MIXTAS Y COMPETENCIAS ESTADUARIAS ASUMIDAS EX NOVO

**Sanidad e Higiene.** Entre las mixtas destaca la sanidad interior e higiene. Combinando las competencias autonómicas con las históricas, resulta que el contenido competencial de Navarra sobre sanidad interior e higiene es en algunos ámbitos superior al de las Comunidades Autónomas de primer grado o de autonomía plena. Mientras para éstas el techo competencial estatutario viene dado por la conjunción de los artículos 148 y 149 de la Constitución, para Navarra viene dado, además de por el juego de los artículos citados, por el de la disposición adicional primera de la Constitución, de forma que el techo competencial se encuentra exclusivamente en la unidad constitucional y no en la legislación básica del Estado. De esa conjunción deriva, por ejemplo, la potestad de ordenación farmacéutica en desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado, potestad que Navarra ha ejercido intensamente.





En uso de esta competencia se han dictado, entre otras, algunas importantes leyes forales: Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre de Salud de Navarra, Ley Foral 17/2010 de 8 de noviembre, de derechos y deberes de las personas en materia de salud, Ley Foral 8/2011, de 24 de marzo, de derechos y garantías de la dignidad de la persona en el proceso de la muerte, Ley Foral 12/2000, de 16 de noviembre, de atención farmacéutica. El resultado ha sido el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea calificado en muchos foros como el mejor o de los mejores del conjunto servicios de salud de las Comunidades Autónomas.



**Enseñanza.** Una mención particular se merece la Enseñanza. El artículo 47 de la nueva Ley paccionada de 1982, fija la competencia plena de Navarra para la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles, grados y especialidades sin perjuicio de lo establecido en los preceptos constitucionales sobre esta materia, de las Leyes Orgánicas que los desarrollen y de las competencias del Estado en lo que se refiere a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de la alta inspección del Estado para su cumplimiento y garantía. Este artículo vino a dar contenido a los derechos educativos históricos que reclamaba Navarra por cuanto las Cortes de Navarra habían dictado numerosas disposiciones sobre la primera enseñanza, el derecho de los pueblos al nombramiento de maestros, habían creado la Junta Superior de Educación del Reino. El ejercicio de esta competencia ha permitido el desarrollo de un sistema educativo navarro en ocasiones novedoso en el conjunto del Estado.

### COMPETENCIAS NUEVAS Y CAPACIDAD LEGISLATIVA

La última categoría son las llamadas competencias autonómicas, constituida por aquellas que se reconocen a Navarra por la Ley de Amejoramiento, se-



Antiguo institutos de Enseñanza Media de Pamplona.

gún el artículo 39.1.b), como propias y que no eran ejercidas hasta entonces. Entre ellas, cabe citar por su importancia: ordenación del territorio, urbanismo, asistencia social, obras públicas, regadíos, investigación científica y técnica, deporte, espectáculos, asociaciones y fundaciones, denominaciones de origen, corporaciones de derecho público, etc.

Estas competencias, ejercidas por el Estado hasta la nueva ley pactada de amejoramiento, para poder ser ejercidas por Navarra fueron objeto del correspondiente proceso de transferencia de servicios estatales a la Comunidad Foral. Durante los años 1985, 1986 y 1987 se dictaron la mayor parte de los Reales Decretos de traspaso de los servicios correspondientes a estas competencias. Navarra, además de asumir los servicios correspondientes, también ha dictado leyes estableciendo el régimen jurídico de las materias reseñadas anteriormente, algo necesario para poder ejercerlas en plenitud y conforme a las peculiaridades de Navarra.



Por ejemplo, entre otras muchas, el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, la Ley Foral 1/1999, de 2 de marzo, de medidas administrativas de gestión medioambiental y la Ley Foral 4/2005, de 22 de mayo, de intervención para la protección ambiental, o la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales de Navarra. **PREGÓN**

*El autor es jurista y colaborador honorífico de la UPNA.*