



EL STATUS JURÍDICO Y POLÍTICO DE NAVARRA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Manuel PULIDO QUECEDO

Al mirar de reojo al retrovisor de la historia política de nuestro País que aquí conmemoramos, puede concluirse que la generación de la transición política, la que permitió sin traumas enarbolar la bandera de la concordia frente al rencor de una España dividida permitiendo su reconciliación, acertó de pleno al regular en la Constitución el hecho foral, mediante su Disposición adicional primera, que ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.

Es cierto que la Constitución de 1978 frente a sus muchos méritos, en lo que aquí interesa, id est, constituir un Estado social y democrático de Derecho (art.1.1 CE), que promoviese y estableciese una sociedad democrática avanzada, en el que el respeto a los derechos fundamentales protegiese a todos los españoles y pueblos de España y que

alumbrase un Estado altamente descentralizado, el llamado Estado de las Autonomías, fundamentado en la indisoluble unidad de la Nación española (art. 2 CE), pero garantizador de las nacionalidades y regiones que lo integran, no fijó ni enumeró cuáles eran las nacionalidades y regiones que en realidad la componen.

Como toda Constitución elaborada sobre la base del consenso político, no exento de tensiones en determinados momentos y cuestiones como fueron: los relativas a la monarquía como forma política del estado (art. 1.3 CE); o la constitucio-nalización de los derechos a la libertad de enseñanza y a la educación, en el marco garantizador de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de los Tratados y Acuerdos internacionales (artículo 10.2 CE); o la propia redacción de la Disposición



Autores de la Constitución española de 1978. De derecha a izquierda: Jordi Solé Tura, Miguel Herrero de Miñón, José Pedro Pérez Llorca, Gabriel Cisneros (de pie), Gregorio Peces-Barba, Miquel Roca y Manuel Fraga.



Salón de sesiones del Parlamento Foral de Navarra.

Adicional primera; o el principio dispositivo (art. 143 CE), heredado de la Constitución republicana de 1931, permitió a diferencia de otros Estados como Alemania en 1949 (Ley Fundamental de Bonn), que la CE/78 dejase inconclusa o, como señaló Pedro CRUZ VILLALON, alumbrase un estado “in fieri” en la que la composición territorial del nuevo Estado brillaba por su ausencia. Ello justificó más tarde los Pactos autonómicos de 1981 entre Leopoldo Calvo Sotelo y Felipe González.

Sólo el juego de las Disposiciones transitorias segunda y cuarta de la Constitución, permitían determinar a través del requisito de haber plebiscitado en el pasado afirmativamente proyectos de Estatutos de autonomía, las primeras autonomías, *id est*, Cataluña, País Vasco y Galicia serían tres de las comunidades existentes junto a Navarra, que contemplaba la posibilidad de incorporarse al régimen autonómico vasco o no, en su Disposición Transitoria Cuarta; lo que establecía ya una singularidad premonitoria, si bien, en un sentido continuador de su régimen foral y no de incorporación a la autonomía vasca en proceso o “in fieri”, y que gracias a la perspicacia y conocimientos de los diputados y senadores de Navarra en la constituyente de 1978 permitieron mantener el cordón umbilical de Navarra con su régimen paccionado alumbrado en la Ley de 16 de agosto de 1841, al pasar de Reino a provincia, cuyo título recupera este número especial de Pregón, al excluir de la Disposición derogatoria, apartado dos de la Constitución, la referencia a Navarra, al señalar que se derogaba la ley de 25 de octubre de 1839 en cuanto pudiese conservar alguna vigencia en lo que pudiera afectar a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.

SEÑALANDO EL CAMINO

Determinante para la posterior aprobación del Amejoramiento del Fuero, sería la aprobación del Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero (publicado en el BOE núm. 24, de 27 de enero), sobre elecciones locales y ordenación de las Instituciones Forales de Navarra, que permitió elegir el Parlamento Foral de Navarra en las elecciones en abril de 1979, y que fue un hito, al contemplar, por un lado en los artículos 1 y 3 cuál sería el órgano competente para la incorporación o no al Consejo General Vasco u órgano que lo sustituya (Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución española y los Decretos leyes 1 y 2/1978 de Preautonomía del País Vasco), de otro, en el artículo 5, al disponer que:



“La Diputación Foral deberá someter a la aprobación del Parlamento Foral una propuesta de distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las instituciones forales. El texto que sobre la citada propuesta resulte definitivamente aprobado por el Parlamento Foral será negociado, en su caso, con el Gobierno por la Diputación Foral para pactar el correspondiente acuerdo”.

Estos dos temas, solo apuntados líneas arriba, son desarrollados por otros autores de forma específica en este Número de Pregón lo que nos excusa de su desarrollo. Pero quede, como piedra de toque, de la singularidad y especialidad de la elaboración de lo que más tarde sería el Amejoramiento del Fuero frente a la elaboración de los Estatutos de Autonomía, al entrar en juego una institución inexistente en los demás, el Parlamento Foral, que debatió in extenso, lo que podríamos decir fue su Anteproyecto, negociado con el Estado, con arreglo, *pari passu*, al sistema de la Ley paccionada de 16 de agosto de 1841, cuya vigencia constitucional pendía de la ley de 25 de octubre de 1839, a la que nos hemos referido.

Pues bien, se conmemora en este 2022 los cuarenta años de aprobación de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Fuero, que visto con perspectiva histórica no parece exagerado hablar de Epopeya Foral, título del libro de Jaime Ignacio del Burgo, que lo cartografía.



ESTADO CONSTITUCIONAL DE NAVARRA

Pero veamos, ahora, cuál es el status constitucional de Navarra. Conviene recordar, en primer lugar, que Navarra, como se refirió con brillantez Víctor Manuel Arbeloa, no era un cometa errante en el firmamento jurídico español. Navarra como gustaba recordar a la doctrina foralista era una excepción en el régimen personalista y autoritario o dictatorial del General Franco. Se paría de un Estado unitario, pétreamente centralizado, lo que permitió decir a Miguel Herrero de Miñón, luego ponente constitucional, con ocasión de la aprobación del Fuero Nuevo por ley de prerrogativa del jefe del Estado de 1 de marzo de 1973, que su aprobación, en especial con un sistema de fuentes del Derecho diferente del Código Civil, suponía una "poco ortodoxa confederalización del Estado".

Ahora bien más allá de consideraciones doctrinales subjetivas, es lo cierto que la Navarra foral llegó a 1978, con un régimen económico fundamentado en el régimen fiscal de Convenio económico, que le reconocía un sistema tributario propio, un régimen municipal específico y un fondo de poder residual ejercido por una institución con arraigo en la ciudadanía, la Diputación Foral, que marcó su singularidad en el contexto del régimen local español, junto con un sistema competencial



Víctor Manuel Arbeloa en los años setenta.

específico en algunas materias como Derecho Civil, función pública, transporte, carreteras junto con el Cuerpo de la Policía Foral etc, competencias que se veían reforzadas por la suficiencia y liquidez de tesorería de la Diputación Foral, favorecida a su vez por la invariabilidad de la cuantía del cupo del convenio económico y la alta inflación, de los años setenta del s. XX.

Ese régimen foral era el que Navarra debía mantener, conservar y aggiornar en el nuevo marco constitucional. Navarra tenía un régimen foral, pero no era un régimen constitucional, más allá de su legitimidad histórica o las referencia siempre imprecisas, desde el punto de vista del Derecho constitucional moderno, de la llamada Constitución histórica.

El gran acierto del Amejoramiento del Fuero fue saber hilvanar con sabiduría y prudencia el traje constitucional que procedía del cielo de los conceptos constitucionales (Disposición Adicional primera.1 CE) con la realidad de un sistema anterior actualizado que se configura como una autonomía constitucional específica, que aunando Constitución y Fuero, tiene auctóritas y libertas en el sistema autonómico español como recordaba el profesor García Pelayo, configurando una vía navarra, propia y singular, a la autonomía constitucionalmente garantizada.

Siendo una de sus características o señas de identidad propias el haber creado un sistema institucional actualizado con un régimen competencial reforzado, cuyo techo máximo tenía como norte el artículo 151 que abría paso al régimen competencial ex artículo 149 de la Constitución Española pero, modulado por el plus de la foralidad histórica. Eso justificó la llamada imagen de la foralidad concepto traído más tarde por Tomas R. Fernández, y en la que Navarra expresaba su idea e interpretación de los derechos históricos.

Ese encaje constitucional, obra artesanal de los negociadores con el respaldo de la doctrina foralista y del buen hacer de sus redactores, han abierto con posterioridad un debate legítimo sobre: la naturaleza jurídica de la Ley de Amejoramiento del Fuero de 1982, si participa o no del cuerpo y alma de un Estatuto de Autonomía especial como defiende alguna doctrina foralista o si, en caso contrario, es un tertium genus; sobre el alcance histórico de su sistema de competencias; y sobre su



régimen de reforma y la ausencia de la garantía estatutista del referendun. Son todas ellas cuestiones jurídicas que no modifican lo esencial, es decir, su status constitucional, integrado como la sombra al cuerpo al texto de la Constitución, que le sirve de fundamento.

Por todo ello, puede concluirse que Navarra tiene en el Amejoramiento del Fuero, tras el ancla y percha de la disposición adicional primera de la CE, el instrumento jurídico-político, que permita y permite configurarla en el marco constitucional como una Comunidad Foral con régimen, autonomía e instituciones propias, indivisible, integrada en la Nación española y solidaria con todos sus pueblos.

EN SÍNTESIS

Esa ley del Amejoramiento, que tiene, si parafraseásemos a Camelutti: alma de Constitución interna de Navarra y cuerpo de ley subconstitucional especial, ha servido para configurar una Navarra constitucional ajena a rupturas independentistas y a proyectos de autodeterminación frentistas, contrarios a la letra y al espíritu constitucional, que esperemos sepan administrar los actores políticos actuales manteniéndolo y conservando.

En definitiva que el Amejoramiento del fuero, fue un gran acierto político y bajo cuyo régimen Navarra ha conseguido no solo configurarse como una Comunidad histórica, y un espacio de progreso y

modernidad, sino manifestar una vía diferente fruto de su personalidad milenaria frente a las Autonomías de Régimen General, entendiendo que ha habido tras casi cuarenta años de autonomía política una cierta generalización institucional y competencial, lo que no excusa para que Navarra utilice su plus competencial o su hecho diferencial para acreditar la solidez de sus instituciones, la austeridad de su gestión en el control del gasto público y en la aprobación de leyes forales que no desborden el marco constitucional, sin perjuicio de que la doctrina foral perfeccione y renueve en este s. XXI, lo que los foralistas navarros del S. XX supieron hacer –como recordó el profesor García de Enterría–, con tanto tesón como inteligencia, logrando perfeccionar su status milenario, que en este inquietante primer cuarto del S.XXI, admite la filiación de una amplia autonomía en el actual marco constitucional y europeo.

Tiempo, por tanto, de conmemoración y no de revisión de un modelo que ha funcionado y debe seguir funcionando, mejorado y perfeccionado, a la vista de las nuevas necesidades de autogobierno de una sociedad cambiante y exigente que debe utilizar la palanca del Amejoramiento para conseguir la sociedad democrática avanzada de la que habla el Preámbulo de la Constitución de 1978. **PREGÓN**

*El autor es abogado y Doctor en Derecho.
Fue Letrado Mayor del Parlamento de Navarra.*

*Monumento a los Fueros de Navarra y
Palacio de la Diputación Foral en Pamplona.*

