



# CARÁCTER PACTADO DE LA LEY ORGÁNICA DE RE-INTEGRACIÓN Y AMEJORAMIENTO DEL RÉGIMEN FORAL DE NAVARRA

Ildefonso SEBASTIÁN LABAYEN  
*ilde.sebas@hotmail.com*

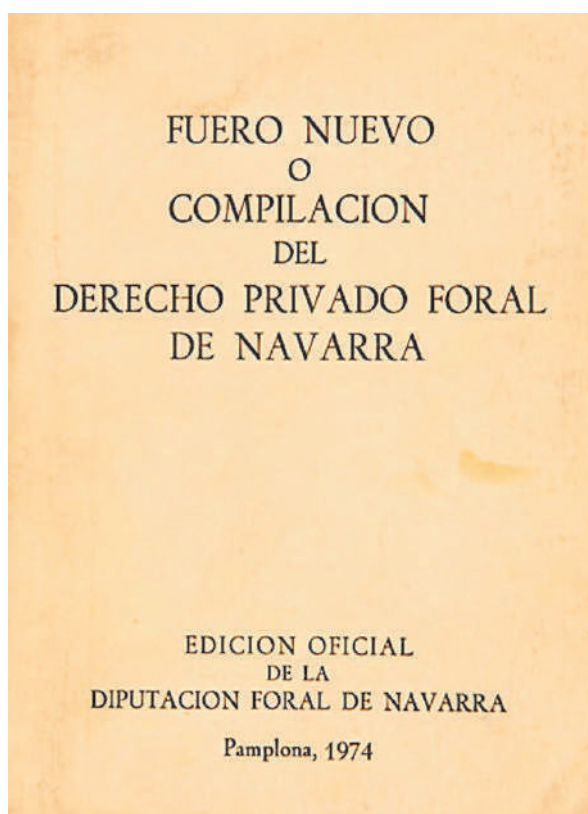
El régimen foral de Navarra se caracteriza por su naturaleza paccionada entre Navarra y el Estado. No puede concebirse fuera de esta premisa, pues cualquier formulación del mismo desconoce y atenta a su verdadera naturaleza jurídica. Así ha sido desde la Ley de Confirmación de Fueros de 25 de octubre de 1839 y la Ley de Modificación de fueros de 16 de agosto de 1841, popularmente conocida en Navarra, precisa y acertadamente, como Ley Paccionada.

Y como tales normas pactadas, debe incluirse también el Real Decreto-ley de 4 de noviembre de 1925, de bases para la aplicación del Estatuto Municipal en la provincia de Navarra. La exposición de dicho real decreto-ley declara expresamente el respeto al régimen económico-administrativo navarro en vigor desde 1841 y relata la génesis de esta norma tras la negociación entre los representantes de la Diputación de Navarra y del Ministerio de la Gobernación "en que el país navarro exteriorizó su voluntad, personificado no solamente por la Diputación, sino también por todos sus Ayuntamientos", la posterior aprobación de las bases por la Diputación de Navarra y finalmente la aprobación del rey.

Igualmente son normas paccionadas los posteriores convenios económicos suscritos entre ambas partes en 1927, durante la dictadura de Primo de Rivera (declarado subsistente por el Gobierno de la Segunda República), y en 1941 y 1969, durante la dictadura de Franco.

También la ley 1/1973, de 1 de marzo, por la que se aprobó el Fuero Nuevo de Navarra tuvo carácter paccionado. Dicha ley fue de las denominadas leyes de prerrogativa del Jefe del Estado, dictada sin intervención alguna de las Cortes Generales, lo que posibilitó, conforme al régimen foral navarro del que formaba parte, la aprobación sin modificación alguna por parte de aquéllas del texto propuesto por las instituciones navarras. Ello dotó al Fuero Nuevo de las características propias de las normas del régimen

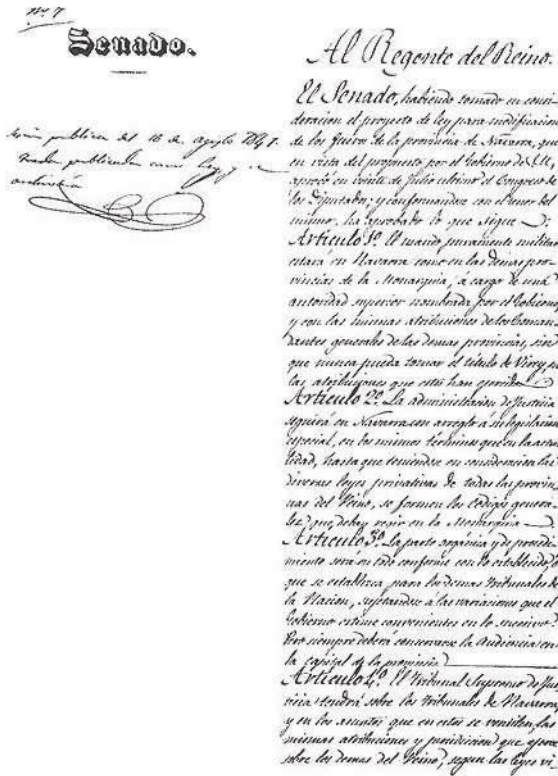
foral: pertenencia al ordenamiento estatal, elaboración paccionada e inmodificabilidad unilateral.



## LEY PACCIONADA DE 10 DE AGOSTO DE 1982 O AMEJORAMIENTO DEL FUERO

Tras el advenimiento de la actual democracia en España y la aprobación de la vigente Constitución de 27 de diciembre de 1978, y con base en la disposición adicional primera de ésta, se procedió a la actualización general del régimen foral de Navarra mediante la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Evidentemente, dicha actualización, consistente en su reintegración y amejoramiento, no podía ni debía hacerse desconociendo la esencial característica paccionada del régimen foral de Navarra, por



Facsímil de la Ley Paccionada publicada por el Ministerio de Justicia en Ley Paccionada de Navarra de 1841.

lo se llevó a cabo, naturalmente, mediante una nueva ley paccionada entre Navarra y el Estado, que no es otra que la referida ley orgánica, conocida también como Amejoramiento del Fuero.

Ya antes de la aprobación del Amejoramiento, fue preciso aprobar el Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, con el que se inició el proceso de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra, mediante la democratización de las instituciones forales. Dicho real decreto fue aprobado por el Gobierno de la Nación previo acuerdo con la Diputación Foral de Navarra, y partiendo de lo establecido en la Ley Paccionada de 1841. En él se contenía la previsión para la consiguiente negociación de ambas partes y posterior pacto del correspondiente acuerdo entre ellas para definir y establecer legalmente la distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos e instituciones forales dentro del nuevo régimen democrático y constitucional existente ya en España.

Volviendo al Amejoramiento, el propio preámbulo del mismo reconoce y afirma con rotundidad el carácter paccionado de dicha norma, al señalar que es rango propio del Régimen Foral navarro, amparado por la Constitución que, previamente a la decisión de las Cortes Generales, la representa-

ción de la Administración del Estado y la de la Diputación Foral de Navarra acuerden la reforma y modernización de dicho Régimen a través del pacto, que se formaliza como ley orgánica que lo incorpora al ordenamiento jurídico español.

No resulta baladí señalar que la tramitación parlamentaria del proyecto de la ley orgánica en las Cortes Generales se llevó a cabo por el procedimiento de lectura única, sometiéndose exclusivamente a un debate de totalidad, lo que, por otra parte, supuso una vía singular y distinta a la aprobación de cualquiera de los estatutos de autonomía, derivada indudablemente de la naturaleza paccionada propia del régimen foral navarro con que nacía dicha norma fundamental para Navarra.

Dicho reconocimiento del carácter paccionado del Amejoramiento no solo aparece en el preámbulo de la Ley de Amejoramiento, sino también en distintos preceptos de la misma, como son sus artículos 2.1, 39.1.a), 46.1.a) y su disposición final.

El artículo 2 contiene la siguiente declaración fundamental en su apartado 1: Los derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral de Navarra serán respetados y amparados por los poderes públicos con arreglo a la Ley de 25 de octubre de 1839, a la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias, a la presente Ley Orgánica y a la Constitución, de conformidad con lo previsto en el párrafo primero de su disposición adicional primera. Lo cual se complementa con lo indicado en el apartado 2, según el cual, lo dispuesto en el apartado anterior no afectará a las instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional, siendo este principio el límite fundamental del régimen foral de Navarra.

A su vez, el artículo 39.1.a) dispone que corresponden a Navarra todas aquellas facultades y competencias que actualmente ejerce (antes a probarse la LORAFNA), al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias.

Y el artículo 46.1.a) establece que, en materia de Administración Local, corresponden a Navarra las facultades y competencias que actualmente ostenta, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, en el Real Decreto-ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925 y disposiciones complementarias.



Por último, la disposición final del Amejoramiento señala que continuarán en vigor la Ley de 25 de octubre de 1839, la Ley Paccionada, de 16 de agosto de 1841, y disposiciones complementarias, en cuanto no se opongan a lo establecido en la propia Ley paccionada de 16 de agosto 1982, lo que dota a ésta de indudable continuidad y legitimidad histórica dentro del régimen foral de Navarra.



## REFORMAS PACTADAS

A todo lo cual ha de añadirse el fundamental artículo 71 de la LORAFNA, relativo a la reforma de la misma. Según este precepto, dada la naturaleza jurídica del régimen foral, el Amejoramiento al que se refiere dicha ley orgánica es inmodificable unilateralmente. Y a continuación, establece el procedimiento a llevar a cabo para la reforma del mismo: la iniciativa corresponderá a la Diputación Foral o al Gobierno de la Nación; y tras las correspondientes negociaciones, la Diputación Foral y el Gobierno (de España) formularán, de común acuerdo, la propuesta de reforma, que será sometida a la aprobación del Parlamento Foral y de las Cortes Generales, por el mismo procedimiento seguido para la aprobación de la presente ley orgánica, es decir, por el procedimiento de lectura única, sometiéndose exclusivamente a un debate de totalidad. Si la propuesta de reforma fuese rechazada, continuaría en vigor el régimen jurídico vigente con anterioridad a su formulación. Se consagra así el carácter paccionado de

cualquier reforma del Amejoramiento como actual norma fundamental del régimen foral navarro.

Y así ha sido a través de los años siguientes a la entrada en vigor de la Ley de Reintegración y Amejoramiento. Las dos reformas del Fuero acaecidas desde entonces han seguido el procedimiento pactado establecido por la referida Ley. A los preámbulos de ambas leyes de reforma recogen dicha circunstancia.

La primera de dichas reformas es la operada por la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo. Su objeto se circunscribió a la modificación parcial de los artículos 29 y 30 de la Ley paccionada de 1982, con el objetivo de establecer un nuevo procedimiento de elección del Presidente del Gobierno o Diputación Foral, acortando los plazos y eliminando el automatismo en favor del candidato que tuviera mayor número de escaños en el supuesto de que ninguno de los candidatos propuestos hubiera obtenido mayoría simple en las sucesivas votaciones celebradas durante el plazo de dos meses contados a partir de la primera votación. Asimismo, se pretendía que para la designación del Presidente fuera requisito imprescindible ostentar la condición política de Parlamentario de Navarra, y finalmente, que dicho Presidente estuviera investido de la facultad de la que hasta entonces carecía, de disolver el Parlamento y convocar elecciones, al margen de lo establecido al efecto para el supuesto de fracaso del proceso de investidura.

Por su parte, la segunda y última modificación de la Ley de Amejoramiento se llevó a cabo por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre. Su objetivo era más amplio que el de la anterior reforma, alcanzando a un mayor número de artículos para adaptar el texto hasta entonces vigente del Amejoramiento a la nueva realidad jurídico-política existente, tras casi tres décadas de vigencia del mismo, y se encuadraba en un movimiento general de revisión de los Estatutos de Autonomía españoles propiciado desde el Gobierno de la Nación. Dicha reforma no supuso ampliación competencial para la Comunidad Foral, si bien se perfilaron con mucha mayor amplitud las facultades de actuación de la misma en el ámbito exterior, con especial referencia a los asuntos relacionados con la Unión Europea, de la que España ya formaba parte desde 1986.

Como ya se ha indicado, en ambos casos las reformas se llevaron a cabo conforme a las previsiones contenidas en el artículo 71 de la propia LORAFNA,



*Miembros de la Comisión Negociadora de Navarra para el mejoramiento en una de las sesiones.*

esto es, de forma pactada entre los dos ejecutivos, el de la Nación y el de Navarra, alcanzándose en cada ocasión el correspondiente pacto que fue ratificado por el Parlamento de Navarra, para finalizar tramitándose como proyecto de ley orgánica en las Cortes Generales por el indicado procedimiento de lectura única sobre la totalidad del proyecto, sin posibilidad de introducción de enmienda alguna durante dicha tramitación parlamentaria, con pleno respeto del principio, propio del régimen foral, de inalterabilidad unilateral.

### CONCLUSIÓN

Debe reiterarse una vez más que el carácter paccionado del régimen foral garantiza los derechos históricos y la autonomía de Navarra, actualmente Comunidad Foral dentro del Estado de las Autonomías que es España, y el respeto de sus competencias por parte del Estado y demás actores, tanto jurídicos como políticos, puesto que no cabe la unilateral modificación del mismo por parte del Estado

(ni tampoco de Navarra), exigiendo, por el contrario, el consenso o acuerdo, el pacto, en definitiva, entre ambas partes. Ello supone una singular limitación de la capacidad de decisión y actuación de las instituciones de la Comunidad Foral, pero garantiza la supervivencia del régimen foral mientras que así lo considere oportuno el pueblo navarro a través de sus legítimos representantes, sin interferencia alguna.

Lógicamente, tal imbricación mutua que implica la necesidad permanente del pacto entre el Estado y la Comunidad Foral debe conllevar ineludiblemente el pleno respeto del principio de lealtad institucional por ambas partes, no sólo para alcanzar el pacto, sino también para no entorpecer injustificadamente el ejercicio y desarrollo del mismo.

Así ha sido en líneas generales durante los últimos cuarenta años y así debería seguir siendo en el futuro. **PREGÓN**

*El autor es Asesor Jurídico del Gobierno de Navarra.*