



PECULIARIDADES JURÍDICAS DE NAVARRA EN EL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL

Alberto PÉREZ CALVO
apcalvo@unavarra.es

Desde el punto de vista jurídico, es decir, del de las obligaciones y derechos que la Constitución y la LORAFNA exigen o atribuyen a Navarra, nuestra Comunidad presenta algunos aspectos distintos del resto de Comunidades Autónomas. La Constitución, en su Disposición Adicional Primera, declara que “ampara y respeta los “derechos históricos de los territorios forales” poniendo así la base que permitió a Navarra configurarse como Comunidad foral por los fueros que mantenía históricamente.

Pero ¿Qué es la foralidad? ¿Qué son los fueros? En general, creo que pocos navarros, serían capaces de dar una respuesta precisa. En mi caso, la primera vez que oí la palabra “fueros” fue en relación con la

plaza más familiar para los tudelanos, llamada popularmente “Nueva” y, oficialmente, “de los Fueros”. Y creo que lo mismo sucedía con mis conciudadanos. Quizás la situación pudiera ser algo distinta en otras partes de Navarra en las que los carlistas habían tenido una influencia mayor. Pero, aun así, en general, los “fueros” se concebían dentro de una nebulosa fundamentalmente sentimental y alejada de la racionalidad.

Los fueros, en su origen, eran códigos normativos que los Reyes daban a todos o a algunos de sus súbditos para poder tener una organización social que permitiera una vida pacífica entre ellos y en su relación con el propio Monarca.



La España de las autonomías



La conquista de Navarra por Castilla a comienzos del siglo XVI, significó fundamentalmente un cambio de dinastía ya que Navarra conservó sus instituciones y sus fueros.

Esta situación duró hasta la aprobación de la primera Constitución española, la de Cádiz, de 1812, que significó el comienzo de una transformación liberal de España frente al absolutismo anterior. Los nuevos valores constitucionales eran incompatibles con ciertas reglas contenidas en los Fueros. Baste recordar cómo las Cortes de Cádiz, aún antes de aprobar la Constitución, establecieron mediante sucesivos decretos la igualdad de todos los ciudadanos, tanto españoles como americanos, la abolición de la tortura, la libertad de imprenta, actualmente de expresión, la abolición de los privilegios de la Nobleza y del Clero, etc.

Por otra parte, la Administración territorial española heredada del Absolutismo a principios del siglo XIX era caótica y disfuncional. Había demarcaciones provinciales pero sus límites territoriales eran en general imprecisos y carecían de una mínima homogeneidad en cuanto a su extensión. Además, en algunas zonas del país no existía la institución municipal de modo general (Galicia) y, en los demás casos, había municipios que dependían de señoríos, tanto civiles como religiosos, o del Rey (realengos). La Constitución de 1812, inspirándose en la obra revolucionaria francesa, trató de racionalizar este panorama. La organización territorial en las provincias culminó en 1833 y ha llegado hasta nosotros con algunas pequeñas modificaciones. Navarra se convirtió así en una provincia más

Como en otros países de Europa, los cambios revolucionarios liberales no fueron aceptados pacíficamente por todos los españoles. De hecho, la Constitución de 1812 solo estuvo vigente durante pequeños periodos, al ser derogada varias veces por la vuelta al poder de los partidarios del absolutismo. Uno de esos movimientos antiliberales fue el Carlismo, que tuvo su origen en una discrepancia dinástica, pero que al comienzo de la Primera Guerra Carlista asumió como ideario propio la restauración de los Fueros.

La primera Guerra Carlista acabó en un compromiso entre los contendientes, plasmado en la Ley de 1841, también llamada Ley Paccionada o pactada entre el Estado y Navarra, que restableció unos Fueros modificados y compatibles con los nuevos valores liberales. La Ley Paccionada convirtió a Navarra



“Casa del Reloj” de Tudela (Fotografía Jesús Marquina).

en una provincia foral, con reglas propias de autogobierno sobre materias que se especificaban en la propia ley. En realidad, la llamada “Ley paccionada” no tenía este carácter. La foralidad de Navarra adquirió este atributo mediante la costumbre a través de decisiones, éstas sí, pactadas, adoptadas lo largo de los siglos XIX y XX. Y la actual Constitución, como se ha visto, recoge este legado en su Disposición Adicional Primera.

Esta práctica de incluir en una Constitución compromisos adquiridos por el Estado previamente con grupos de sus propios ciudadanos asentados en un territorio definido, la encontramos también, al menos, en la Constitución canadiense de 1982, cuatro años posterior a la actual española, que, en su artículo 35, confirma y garantiza los derechos existentes, ancestrales o creados mediante pacto (treaty), de los pueblos autóctonos de Canadá.

Veamos las peculiaridades jurídicas de Navarra en relación con las demás Comunidades Autónomas.

EL NACIMIENTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Las distintas Comunidades Autónomas nacieron al amparo de algunas de las vías establecidas por la Constitución de 1978.



Rótulo de "Casa del relp" de Tudela (Fotografía Jesús Marquina).

La mayoría de ellas siguió el procedimiento del Art. 143 que establece la posibilidad de que varias provincias, mediante su unión, o, incluso, una sola "con entidad regional histórica", se constituyan en Comunidades Autónomas.

Además de esta regla general, el Art. 151 establece algunos requisitos especiales que recorrió Andalucía para constituirse en Comunidad Autónoma.

Y la Disposición Transitoria segunda, introdujo otra vía expresamente prevista para que Cataluña, País Vasco y Galicia consiguieran el mismo objetivo.

Todos estos procedimientos han permitido el nacimiento ex novo de todas las Comunidades Autónomas españolas salvo la de Navarra, que ya existía como entidad autónoma en virtud de su Derecho Foral antes de aprobarse la Constitución. Y una vez vigente ésta, Navarra y el Estado, de común acuerdo, como exige la tradición foral, aprobaron mediante sus respectivos procedimientos, la modificación de las antiguas normas forales presentes en la Ley de 1841, que se plasmó en la Ley Orgánica de Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

EL REPARTO DE COMPETENCIAS

Las distintas vías de acceso a la autonomía determinaron en un primer momento una diferente capacidad competencial entre las distintas Comunidades. Hoy, cuarenta años después, se puede decir que, salvo casos concretos, todas ostentan una similar capacidad competencial.

En lo que respecta a Navarra, la Comunidad foral tiene atribuido un nivel competencial similar al resto de Comunidades Autónomas y, además, mantiene las competencias heredadas de la Ley Paccionada de 1841 y normas posteriores, que expongo brevemente:

La competencia más significativa e importante es la referida al mantenimiento del sistema de Convenio económico que permite a Navarra ejercer su propia tributación y el establecimiento, mediante un acuerdo pactado, llamado Convenio Económico, de las aportaciones de Navarra a las cargas generales del Estado. El País Vasco presenta una situación parecida, aunque esta competencia no pertenece a la Comunidad Autónoma vasca sino a las provincias o Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.



Otras competencias de Navarra, de origen foral, son el mantenimiento de relaciones específicas del Gobierno de Navarra con las entidades locales; la referida al Derecho civil foral; el régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad respetando los derechos y obligaciones esenciales contenidos en la legislación básica del Estado; la competencia sobre contratos y concesiones administrativas en los mismos términos que el caso anterior; competencias especiales en materia de carreteras y de tráfico; el régimen de la Policía Foral bajo el mando supremo del Gobierno de la Comunidad.

LA REFORMA DE LA LORAFNA

La foralidad determina también una peculiaridad del Régimen jurídico de Navarra en relación con la modificación de la LORAFNA: la claridad y sencillez del presupuesto de que se parte. Lo expresa el art 71.1: "Dada la naturaleza jurídica del régimen foral, el Amejoramiento al que se refiere la presente Ley Orgánica es inmodificable unilateralmente".

El procedimiento es también muy sencillo: la iniciativa de reforma la adopta el Gobierno de Navarra o el de la Nación. Ambos intentarán establecer de común acuerdo una propuesta de reforma que se someterá tanto al Parlamento de Navarra como a las Cortes Generales. Si la propuesta de reforma fuera rechazada por cualquiera de los dos cuerpos legislativos, continuará en vigor el texto vigente con anterioridad, es decir, solo se producirá la reforma si hay acuerdo entre las dos partes.

En general, en los demás Estatutos de Autonomía, con procedimientos más o menos complicados y en los que se incluye, a veces, un referéndum obligatorio o potestativo, el resultado viene a ser igualmente que el Estatuto de Autonomía no resulta modificado si ambas partes no están de acuerdo.

La Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución

Esta Disposición, cuyo origen no es foral, prevé la posibilidad de que Navarra pueda incorporarse a la Comunidad Autónoma Vasca mediante un procedimiento, en parte contenido en la mencionada Disposición y, en parte, en el Estatuto Vasco, que exigiría el pronunciamiento del pueblo navarro en dos referéndums.

Esta Disposición, sobre todo, hoy, resulta fuera de lugar. Han transcurrido 44 años desde su aprobación en el referéndum constitucional y no se ha aplicado mientras que el Estado autonómico, a pesar de los momentos inciertos por los que ha pasado, se ha consolidado. En este sentido, resulta ilustrativo cómo el 4 de marzo de 2005 el Consejo de Ministros solicitó al Consejo de Estado un informe sobre las convenientes modificaciones de la Constitución Española, entre las que se encontraba la "Inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas" en la Constitución.

El Gobierno precisa su pregunta de la manera siguiente:

1. En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya, en lugar de lo que establece el Art. 143 de la Constitución, la iniciativa corresponde al Órgano Foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que lo componen. Para la validez de dicha iniciativa será preciso, además, que la decisión del Órgano Foral competente sea ratificada por referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos.

2. Si la iniciativa no prosperase, solamente se podrá reproducir la misma en distinto período del mandato del Órgano Foral competente, y en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo mínimo que establece el Art. 143.

Disposición transitoria cuarta de la Constitución española de 1978



"[...] es tiempo de consolidar los logros alcanzados, reconociendo de forma expresa en nuestra Constitución a los sujetos institucionales que han protagonizado todo ese proceso. [...] Designar por su nombre a todas y cada una de las Comunidades Autónomas que integran España... significa superar la apertura inicial del modelo de descentralización política establecido por el constituyente".

Además, el Gobierno planteó tres preguntas concretas al Consejo de Estado sobre esta posible reforma de la Constitución. Nos interesa especialmente la tercera, que dice así:

"3.- Qué consecuencias jurídicas produce la constitucionalización de la existencia de las Comunidades Autónomas en la Constitución y qué preceptos del texto constitucional convendría modificar para reflejarlas".

Y el Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 16 de febrero de 2006, emitió un amplio dictamen en el que se recoge el siguiente texto sobre la Disposición Transitoria Cuarta:

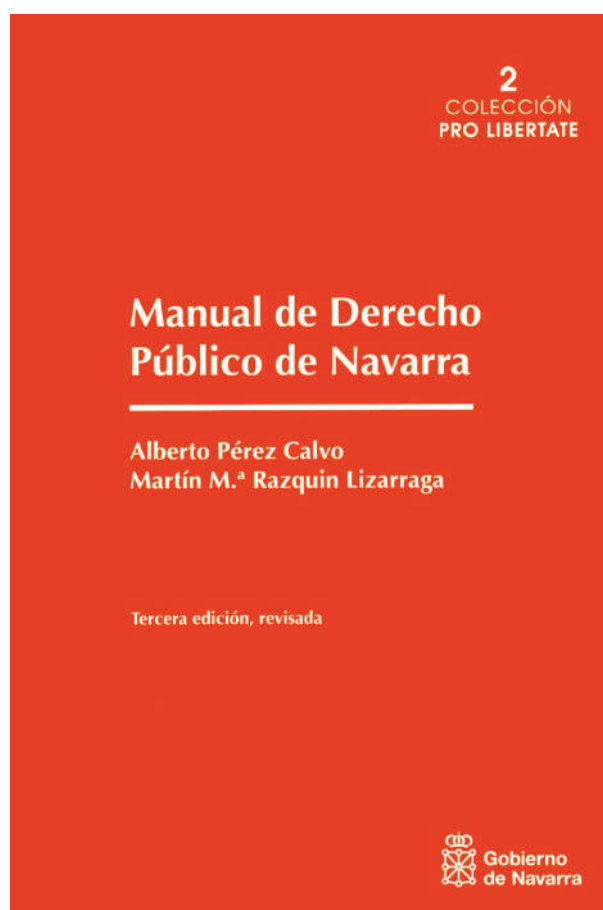
"La Disposición Transitoria Cuarta prevé la posibilidad de que Navarra se incorpore "al Consejo General Vasco o al régimen autonómico que lo sustituya" [...]. Esta transitoria, además, está construida en su apartado 2 sobre los supuestos del artículo 143, que ha quedado sin vigencia. Aun sin entrar en consideraciones acerca de la posibilidad de aplicar este procedimiento cuando ya Navarra ha dejado de ser provincia foral para transformarse en Comunidad, parece evidente que, una vez consagrada en la Constitución la existencia de todas las Comunidades Autónomas que integran el territorio nacional, el mantenimiento de esta norma implicaría el establecimiento de un procedimiento singular de reforma de la Constitución que no solo se aparta del procedimiento general, sino que ni siquiera da a las Cortes Generales ocasión de pronunciarse. El cambio del contexto en el que la norma se inserta hace que, si se conservara sin modificación alguna su redacción actual, se produciría una mutación tan profunda en su naturaleza y su alcance que el mantenimiento equivaldría poco menos que a la incorporación de una norma nueva a la Constitución. Si no se quiere producir este efecto, solo cabe la derogación expresa o la reformulación en los términos que se juzguen adecuados".

Como se ve, el Consejo de Estado propone que se derogue la Disposición o su "reformulación en los términos que se juzguen adecuados".

No es posible deducir del texto la "reformulación" a que se refiere el Consejo de Estado.

De todas formas, ya he señalado en varias ocasiones que en nuestra Constitución falta una cláusula que permita la alteración del mapa territorial autonómico, que está presente en las Constituciones de los Estados federales, como los Estados Unidos de América, la Confederación Helvética, la República Federal de Alemania... o, también, en Italia. La inclusión en nuestra Constitución de una previsión de ese tipo podría constituir una salida funcional frente al mantenimiento apriorístico de esta Disposición Transitoria Cuarta. **PREGON**

El autor es catedrático de derecho constitucional.





Elementos identitarios de una Navarra foral

