



EL AMEJORAMIENTO DEL FUERO COMO ESTATUTO DE AUTONOMÍA PECULIAR: AYER Y HOY

José Antonio RAZQUIN LIZARRAGA
jrazquinl@gmail.com

El Amejoramiento del Fuero de 1982 constituye una norma de apertura de una nueva etapa del régimen foral al integrar la foralidad dentro del nuevo marco constitucional y autonómico, con un relevante desarrollo institucional y normativo, aunque no exento de conflictos con el Estado. Sus cuarenta años de vigencia ofrecen una cierta perspectiva para reflexionar sobre su naturaleza y evolución.

El Amejoramiento del Fuero, aprobado a través de una vía singular con fundamento en la disposición adicional primera de la Constitución (que ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, uno de los cuales es Navarra), llevó a cabo la actualización general de los derechos históricos de Navarra al nuevo orden democrático del Estado de las Autonomías. Hoy es pacífico, pues así resulta

de reiterada jurisprudencia constitucional, que el Amejoramiento del Fuero es un Estatuto de Autonomía, si bien peculiar, pues recoge los elementos propios de éste conciliando las dos caras del ser jurídico-político de Navarra como son su constitucionalidad y su foralidad, lo que se sintetiza también en su peculiar denominación como Comunidad Foral que integra ambos aspectos, esto es, Navarra como Comunidad autónoma y también Foral o peculiar, con denominación y régimen específicos.

Esta especial naturaleza del Amejoramiento del Fuero preserva los caracteres del régimen foral, pues cumple la triple finalidad: de un pacto de reintegración y amejoramiento del régimen foral; de garantía o refuerzo de la protección constitucional de la foralidad actualizada en él; y



Miembros de la Comisión negociadora entre Navarra y el estado para el Amejoramiento, con los asesores jurídicos.



de instrumento de autogobierno. El propio Amejoramiento recoge esa combinación integrada de tradición y actualización o modernidad en el nuevo marco constitucional y estatutario.

Esta caracterización conlleva la sujeción de Navarra a las exigencias imperativas del marco constitucional autonómico y al tiempo la preservación del régimen foral actualizado y mejorado, aspectos ambos que dotan a Navarra de un régimen singular. Con el Amejoramiento del Fuero se ha producido la transformación de Navarra de entidad local, Provincia, a una Comunidad Foral o Autónoma peculiar.



CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBERA

ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIAS

Este profundo cambio se manifiesta claramente en la organización y en las competencias de Navarra. En lo organizativo, con el Amejoramiento se recuperan las Cortes o Parlamento de Navarra con base democrática y capacidad legislativa para aprobar leyes forales; la Diputación Foral se configura como un ejecutivo, el Gobierno de Navarra, a cuyo frente se sitúa el Presidente que surge de la confianza parlamentaria; y se contempla la Cámara de Comptos con un régimen peculiar.

La peculiaridad del Amejoramiento sobresale en el régimen de competencias, que difiere de las Comunidades Autónomas de régimen común, al partir del respeto constitucional a los derechos históricos de Navarra que apela a un contenido competencial, reflejado en la preservación del régimen foral anterior en lo compatible con la unidad constitucional, con la adición de nuevas competencias. Por ello, el Amejoramiento del Fuero reconoce a la Comunidad Foral de Navarra un doble tipo de competencias: las competencias históricas o forales, que son las ejercidas con anterioridad por Navarra y actualizadas en el Amejoramiento de acuerdo con la disposición adicional primera de la Constitución; y las



Defensor del Pueblo de Navarra Nafarroako Arartekoa

competencias autonómicas asumidas en el Amejoramiento dentro del techo estatutario constitucional.

Las competencias históricas suponen un plus competencial para Navarra, pues no están limitadas por el techo estatutario general, sino por la unidad constitucional y por los específicos límites que se fijan en cada caso, lo que comporta una vinculación menos intensa a las bases o legislación básica estatal, pues las previsiones del Amejoramiento, en la parte que reflejen derechos históricos, enraízan en la disposición adicional primera de la Constitución que desplaza respecto de Navarra la competencia estatal de dictar legislación básica.

Esta transformación de Navarra en virtud del Amejoramiento del Fuero ha permitido un amplio desarrollo del autogobierno de Navarra manifestado en su organización institucional y administrativa y en su producción normativa. La renovación democrática de las instituciones fue completada después con la creación de otras nuevas como son el Defensor del Pueblo de Navarra y el Consejo de Navarra. El desarrollo normativo se ha plasmado en la aprobación por las instituciones de Navarra de un extenso entramado de normas, destacando las leyes forales aprobadas por el Parlamento de Navarra tanto en materias de competencia histórica o foral (leyes forales de la Cámara de Comptos, de Administración Local, Estatuto del personal, reformas del Fuero Nuevo en 1987 y 2019, legislación de contratos públicos, etc.), como de competencias autonómicas (leyes forales de ordenación del territorio y urbanismo, medio ambiente, salud, etc.), hasta el punto de contar con un extenso nuevo Derecho público de Navarra.

También se ha acordado con el Estado un nuevo Convenio Económico en 1990 (objeto de ulteriores modificaciones), que constituye la piedra angular del régimen foral. Así mismo, el Amejoramiento ha propiciado un proceso de transferencias de servicios del Estado a la Comunidad Foral de



Navarra y la configuración de una nueva Administración de la Comunidad Foral de Navarra, más amplia y ramificada, con más personal y prestadora de más servicios a los ciudadanos de Navarra.

LAS REFORMAS DE LA LEY DE AMEJORAMIENTO

El régimen foral, dado su carácter dinámico, sufre una evolución o modificaciones, como son las reformas del Amejoramiento del Fuero, llevadas a cabo por el mismo procedimiento paccionado seguido en su elaboración. La corta reforma de 2001 se limitó a modificar el sistema de elección del Presidente del Gobierno de Navarra, simplificando y suprimiendo el procedimiento automático y previendo la facultad de disolución.

Un alcance algo mayor tuvo la reforma de 2010, centrada también en lo institucional al eliminar los límites de los períodos de sesiones del Parlamento y restringir los supuestos de autorización de éste al Gobierno, al cerrar la anterior modificación del sistema de elección del Presidente del Gobierno de Navarra con un nuevo mandato del Parlamento en caso de disolución y configurar al Presidente como Presidente de la Comunidad Foral de Navarra, al

elevant a órganos estatutarios instituciones ya creadas por leyes forales (Consejo de Navarra y Defensor del Pueblo) e incluir, dado su peso, a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y al ampliar la funcionalidad de la Junta de Cooperación como órgano ordinario y principal de relación con el Estado; siendo mínimos los cambios en cuanto a las competencias por tratarse de retoques terminológicos y supresión de referencias obsoletas. Las modificaciones más relevantes son dos: la previsión de una nueva fuente normativa, los Decretos-leyes forales, y la inclusión de la acción exterior de la Comunidad Foral con especial consideración de la Unión Europea propiciando la participación ascendente e institucional de la Comunidad Foral.

LIMITACIONES CONSTITUCIONALES Y EUROPEAS

Ahora bien, la expresada naturaleza autonómica del Amejoramiento y de la Comunidad Foral conlleva la sujeción de la Comunidad Foral al sistema de control de la actividad de sus órganos prevista para las Comunidades Autónomas, con un destacado papel del Tribunal Constitucional, a cuya jurisdicción están sujetas las instituciones forales, si bien, en contrapartida, éstas pueden



Toma de posesión de los miembros del Consejo de Navarra en el año 2013.



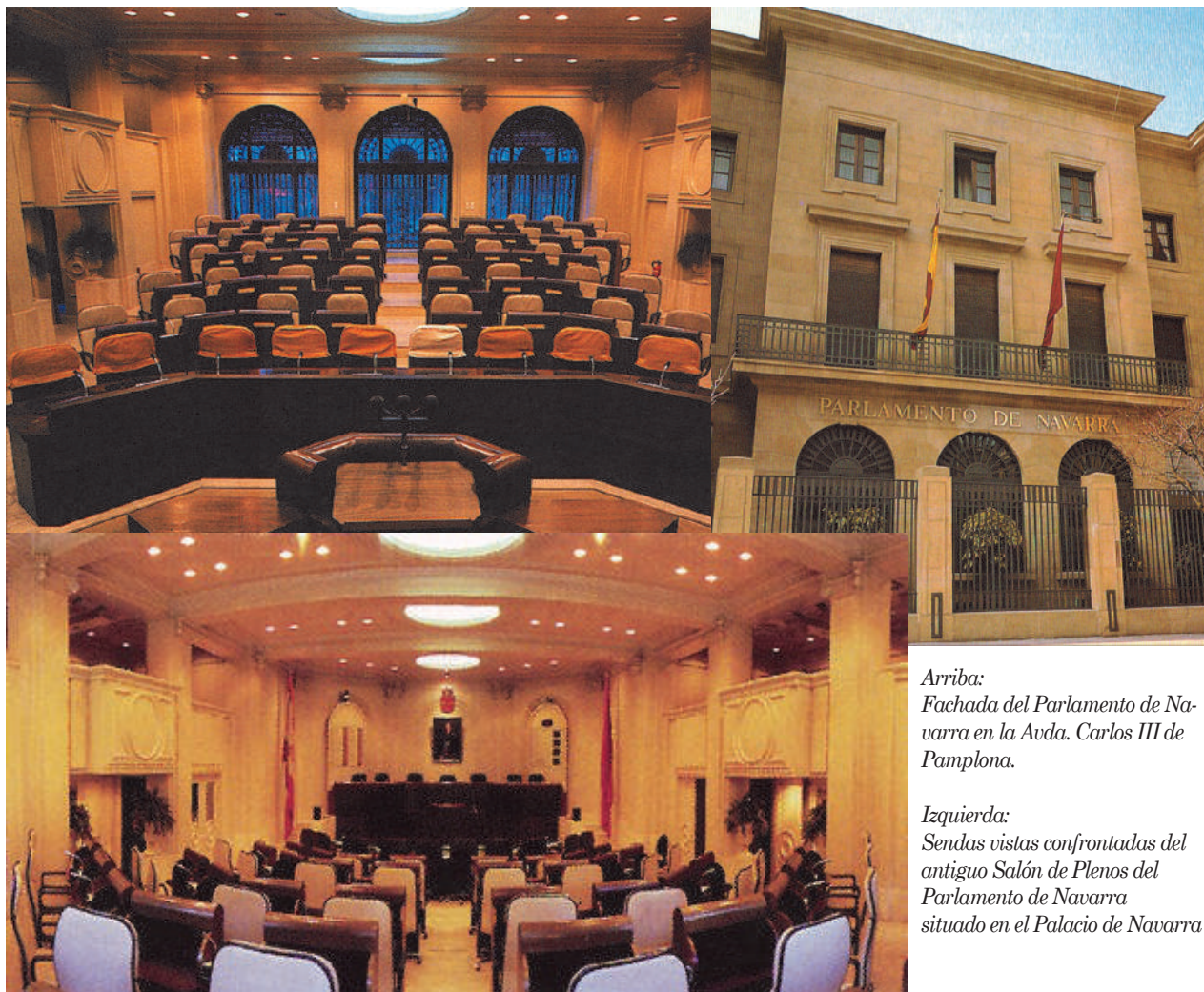
también acudir a él frente a intromisiones tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas. Al igual que en épocas precedentes, el régimen foral no ha estado exento de conflictos con el Estado que ha tratado en ocasiones de cercenar el alcance de las competencias de Navarra, destacando la incidencia de las competencias económicas estatales sobre el régimen foral con la consiguiente restricción de la autonomía financiera de Navarra; y sobre todo, por su carácter erróneo y gravemente perjudicial para Navarra, la doctrina del Tribunal Constitucional que impide la creación unilateral por Navarra de nuevos tributos no convenidos o armonizados en el Convenio Económico por considerar que respecto de ellos la competencia no es histórica sino autonómica, lo que supone negar la potestad tributaria de Navarra y asimilar el Convenio a un régimen de concierto económico.

Asimismo, es destacable el impacto sobre el régimen foral del Derecho de la Unión Europea y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión

Europea, de obligado respeto por los órganos forales, que se manifiesta en múltiples materias (tributaria, contratos públicos, etc.) y ha sido especialmente sensible en materia de función pública donde el incumplimiento del Derecho comunitario europeo ha entrañado un elevado coste económico para la Comunidad Foral.

En fin, el Amejoramiento del Fuero ha permitido una nueva configuración democrática de las instituciones forales y un importante grado de autogobierno con un nivel competencial superior al sistema autonómico común, como se refleja en la amplia y peculiar legislación foral en las materias de competencia histórica (tributaria, Administración Local, función pública, etc.); pero también ha sufrido embates y algunos jirones derivados de la jurisprudencia constitucional, que exigen perseverar en la defensa del régimen foral de Navarra en aras de un elevado nivel de autogobierno. **PREGÓN**

El autor es asesor jurídico del Gobierno de Navarra.



*Arriba:
Fachada del Parlamento de Navarra en la Avda. Carlos III de Pamplona.*

*Izquierda:
Sedas vistas confrontadas del antiguo Salón de Plenos del Parlamento de Navarra situado en el Palacio de Navarra*