PREGÓN

SIGLO XI

ASOCIACIÓN CULTURAL NAVARRA DESDE 1943

64
3ª época
Suplemento
Sep 2022
5€

AMEJORAMIENTO DEL FUERO DE NAVARRA

40 años 1982 2022

PREGÓN

SIGLO XXI

ASOCIACIÓN CULTURAL NAVARRA DESDE 1943

Suplemento Nº 64 — Septiembre de 2022

Portada del número Extraordinario del otoño de 1966. La composición de la portada fue realizada por Nicolás Ardanaz

Portada:
"Foralidad"
Javier I. Igal Abendaño

"Esta obra ha contado con una subvención del Gobierno de Navarra concedida a través de la convocatoria de Ayudas a la Edición del Departamento de Cultura, Deporte y Juventud"

Nafarroako Gobernua / Gobierno de Navarra

"Lan honek Nafarroako Gobernuaren dirulaguntza bat izan du, Kultura, Kirol eta Gazteria Departamentuak egiten duen Argitalpenetarako Laguntzen deialdiaren bidez emana"

Suplemento Nº 64
3ª época – sep 2022

PREGÓN SIGLO XXI

Revista navarra de cultura desde 1943

DIRECCIÓN Mª José Vidal Errasti

CONSEJO EDITORIAL: Juan José Martinena Ruiz, José Mª Muruzábal del Solar, José Miguel Iriberri, Mª José Vidal Errasti, José Javier Viñes Rueda.

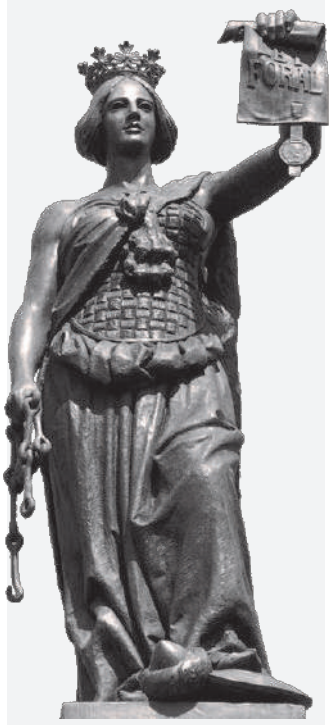
EDITA: Sociedad Cultural Peña Pregón

www.pregonnavarra.com

COORDINA: Javier Igal Abendaño
IMPRIME: Gráficas Larrad

DEPÓSITO LEGAL: NA 2033-1993
ISSN: 1696-1161

Esta revista se edita mediante el esfuerzo personal y económico de los socios de la *Peña Pregón*. Por ello públicamente queremos agradecer su valiosa y necesaria labor.



La dirección de Pregón Siglo XXI no se vincula necesariamente con el contenido de los artículos publicados, todos ellos realizados gratuitamente por sus respectivos autores.

EDITORIAL

Avisado lector:

Desde que Roma nos hizo hispanos dándonos un nombre, una lengua común y dejándonos un país trabado dentro del Imperio –el mejor fundamento para la futura Nación española–, no faltó nunca en el territorio que un día se llamaría Navarra un grupo personas que quiso trabajar por una sociedad próspera y conviviente, acordando y pactando con los gobernantes, propios o extraños, que les tocó en cada caso. Los primeros pactos los hicieron aquellos celtas, iberos, vascones, lusones, berones…, de los que tan poco sabemos, y que consiguieron entenderse con el poder romano, que en todo el territorio dejó huellas indelebles de su cosmovisión y organización.

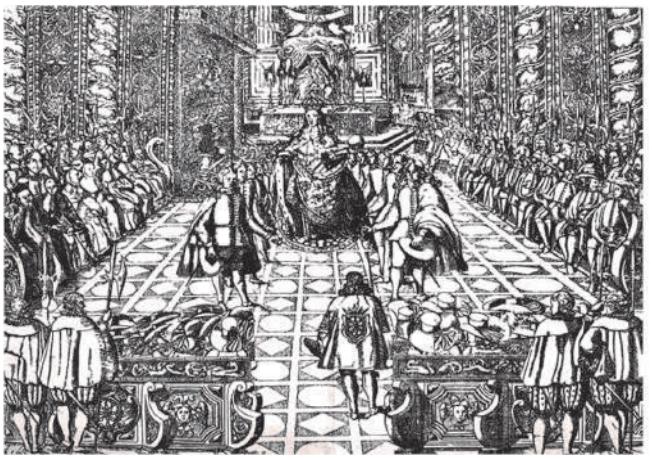
Lo que ellos hicieron entonces fue el modelo para sus sucesores en tiempos de los visigodos, árabes, francos, castellanos, aragoneses, franceses, españoles, borbonistas, napoleonistas, absolutistas, liberales, moderados, progresistas, conservadores, monárquicos, republicanos, franquistas, socialistas o populares.

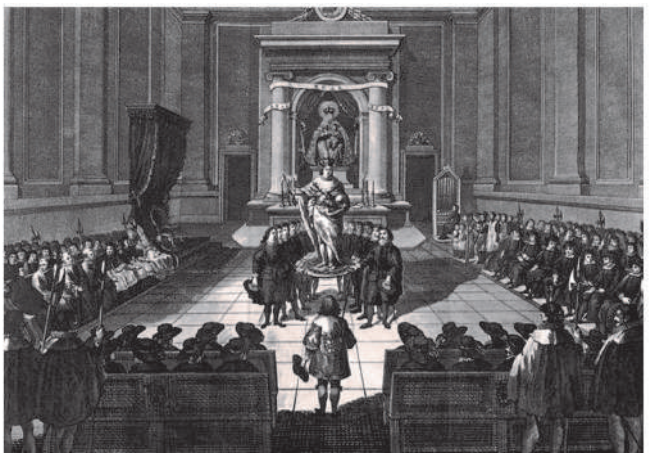
Reino hispánico independiente, Reino unido a la Corona de Castilla y luego a la Corona de España, Provincia foral después de varias guerras civiles sangrientas, los responsables navarros supieron defender, bien que mal, ese lote nuclear de condiciones económicas y sociales, amén de derechos y deberes, que les permitiera y ayudara a vivir con la mayor dignidad y libertad posibles. La ley fundamental de Navarra, dentro de la Constitución española de 1837, se llamó la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, y la que la ha sustituido, bajo la Constitución española de 1978, la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, de 16 de agosto de 1982.

Una revista tan navarra como PREGÓN SIGLO XXI no podía dejar de celebrar el 40º aniversario de la aprobación por el Parlamento de Navarra y por las Cortes Generales del Reino del texto pactado entre la Diputación Foral de Navarra y el Gobierno de la Nación, que fue el acontecimiento institucional más importante desde la mitad del siglo XIX. En su primera época, la revista Pregón dedicó un número monográfico, el 89 (otoño de 1966), al Sistema Foral de Navarra; en tiempos más recientes consagró al mismo, parcialmente, tres números, 35-36-37 (2009-2010), y solo anteayer acogió dos estudios sobre el ciclo de conferencias en torno a Fuero y Autonomía, organizado por el Ateneo Navarro en 1935 (nº. 54, octubre de 2019) y sobre la amable polémica autonómico-foral entre Eladio Esparza y Joaquín Beunza, a mediados de 1936, en las páginas de Diario de Navarra (nº. 57, octubre de 2020).

Este número, avisado lector, incluye los trabajos de algunos testigos directos de la negociación del Amejoramiento, de catedráticos y juristas que lo han estudiado durante estos años, y de expertos que analizan las mejoras derivadas de aquel en los diversos ámbitos de la economía, agricultura, industria y comercio, educación y cultura.

¡Larga vida a nuestra Ley fundamental de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra!





ÍNDICE

PREÁMBULO

5 El preámbulo de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra
Víctor Manuel ARBELOA MURU
José Javier VIÑES RUEDA

ORÍGENES HISTÓRICOS

7 Gobiernos liberales y los Fueros de Navarra (1834-1841)
Francisco MIRANDA RUBIO

11 Navarra en la unidad constitucional: Un largo recorrido de pactos (1841-1982)
José Javier VIÑES RUEDA

TESTIMONIOS

15 Aquel primer Parlamento Foral (1979-1983)
Víctor Manuel ARBELOA MURU

19 Testimonio del proceso de negociación del Amejoramiento
Pedro SÁNCHEZ DE MUNIÁIN CORERA

21 La Ciudad y el Ayuntamiento de Pamplona durante el proceso de Amejoramiento (1979-1983)
Camino OSLÉ GUERENDIÁIN

25 Alocución en el Parlamento Foral
Javier GÓMARA GRANADA

BASES JURÍDICAS

29 Naturaleza jurídica de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra
José Antonio ASIÁIN AYALA

35 Carácter pactado de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra
Ildefonso SEBASTIÁN LABAYEN

39 Nivel de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral alcanzado en aplicación de la nueva Ley Paccionada de 1982
Juan Luis BELTRÁN AGUIRRE

RÉGIMEN FORAL Y UNIDAD CONSTITUCIONAL

43 Peculiaridades jurídicas de Navarra en el Estado Autonómico Español
Alberto PÉREZ CALVO

49 El Amejoramiento del Fuero como Estatuto de Autonomía peculiar: Ayer y hoy
José Antonio RAZQUIN LIZARRAGA

53 El status jurídico y político de Navarra en la Constitución de 1978
Manuel PULIDO QUECEDO

DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

57 El Convenio económico Navarra—Estado
Juan Ramón JIMÉNEZ PÉREZ

63 El Amejoramiento y el desarrollo socio-económico de Navarra
Javier TABERNA JIMÉNEZ

67 El Fuero, herramienta de oportunidades para Navarra
José Mª ARACAMA YOLDI

69 Amejoramiento del Fuero y desarrollo educativo: un binomio de éxito
Román FELONES MORRÁS

SOCIEDAD

73 El 40º aniversario del Amejoramiento del Fuero en el Archivo Real y General de Navarra (AGN)
Diego VAL ARNEDO

PREGÓN

El preámbulo de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra

Víctor Manuel ARBELOA MURU &
José Javier VINES RUEDA

PREGÓN
Suplemento – sep. 2022

Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto

BOE nº 195, de 16 de agosto de 1982.

La Ley paccionada de 1982 que reintegra y amejora el Régimen Foral de Navarra, gracias a la Constitución Española de 1978, tiene la característica diferencial con los Estatutos de las Comunidades Autónomas, entre otras, que contiene un Preámbulo, a modo de exposición de motivos, debido a que Navarra cuando se incorpora como Comunidad Foral a la nueva unidad constitucional, de 1978, ya disfrutaba de derechos forales propios en ejercicio y legalidad, aunque en aspectos limitados en el derecho público y privado; y, en consecuencia, la Ley Orgánica que los desarrolla, enriquece y mejora, hace constar el modo en el que Navarra se incorpora en el nuevo ordenamiento constitucional como Comunidad Foral y no como Comunidad Autónoma de nuevo cuño.

Los otros territorios constituidos en Comunidades autónomas: Cataluña, Andalucía, Galicia, Euskadi, Aragón, y otras, no tenían derechos forales reconocidos en el momento de acogerse a la Constitución de 1978.

Por ello sus leyes autonómicas no tienen precedentes, ni exposición de motivos, ni preámbulo que alegue derecho alguno.

Esta singularidad sustantiva del Fuero de Navarra resulta imprescindible destacar al inicio de esta monografía dedicada a los cuarenta años del Amejoramiento del Régimen Foral trayendo el texto del Preámbulo de la nueva Ley paccionada de 1982.

Preámbulo

NAVARRA se incorporó al proceso histórico de formación de la unidad nacional española manteniendo su condición de Reino, con la que vivió, junto con otros pueblos, la gran empresa de España.

Avanzado el siglo XIX, Navarra perdió la condición de Reino, pero la Ley de 25 de Octubre de 1839 confirmó sus Fueros, sin perjuicio de la unidad constitucional, disponiendo que, con la participación de Navarra, se introdujera en ellos la modificación indispensable que reclamara el interés de la misma, conciliándolo con el general de la Nación y de la Constitución de la Monarquía.

A tal fin, se iniciaron conversaciones entre el Gobierno de la Nación y la Diputación de Navarra y, en el acuerdo que definitivamente se alcanzó, tuvo su origen la Ley Paccionada de 16 de Agosto de 1841, aprobada por la Cortes de la Monarquía española.

Al amparo de las citadas Leyes, que traían causa de sus derechos originarios e históricos, Navarra conservó su régimen foral y lo ha venido desarrollando progresivamente, conviviendo con la Administración del Estado la adecuación de facultades y competencias cuando fue preciso, acordando fórmulas de colaboración que se consideraron convenientes y atendiendo siempre las necesidades de la sociedad.

En justa consideración a tales antecedentes, la Constitución, que afirma principios democráticos, pluralistas, y autonómicos, tiene presente la existencia del régimen foral, y, consecuentemente en el párrafo primero de su Disposición Adicional Primera, ampara y respeta los derechos históricos de Navarra y, en el apartado dos de su Disposición Derogatoria, mantiene la vigencia en dicho territorio de la Ley de de 25 de Octubre de 1839. De ahí que, recién entrada en vigor la Constitución, se promulgara, previo acuerdo con la Diputación Foral, el Real Decreto de 26 de Enero de 1979, con el que se e inició el proceso de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra.

Es, pues, rango propio del Régimen Foral navarro, amparado por la Constitución que, previamente a la decisión de las Cortes Generales, órgano del Estado en el que se encarna la soberanía indivisible del pueblo español, la representación de la Administración del Estado y de la Diputación Foral de Navarra, acuerden la reforma y modernización de dicho régimen. Dada la naturaleza y alcance del amejoramiento acordado entre ambas representaciones, resulta constitucionalmente necesario que el Gobierno, en el ejercicio de su iniciativa legislativa, formalice el pacto con rango y carácter de Proyecto de Ley Orgánica y lo remita a las Cortes generales para que estas procedan, en su caso, a su incorporación al ordenamiento jurídico español como tal Ley Orgánica.

(BON nº 106, de 3 de septiembre de 1982).

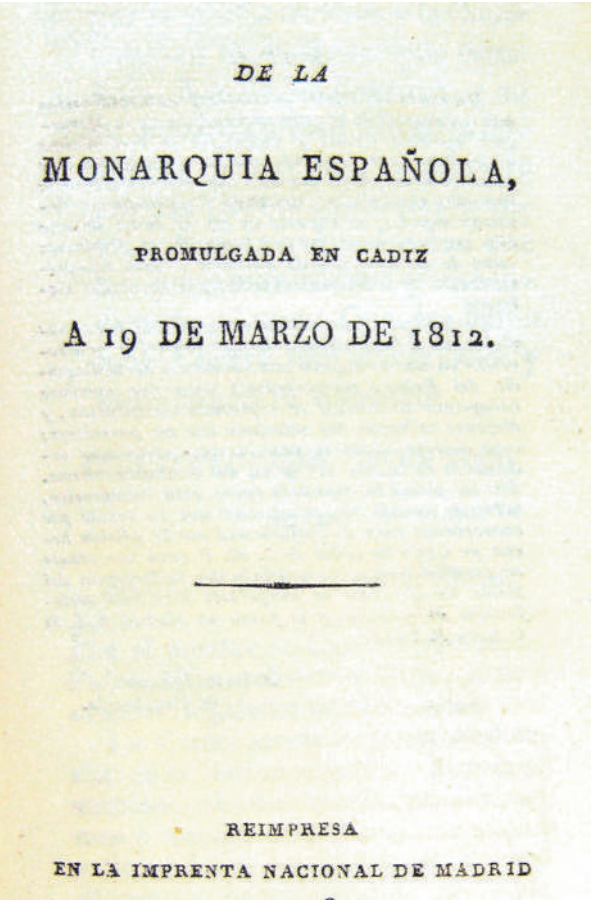
GOBIERNOS LIBERALES Y LOS FUEROS DE NAVARRA (1834-1841)

Francisco MIRANDA RUBIO
Francisco.miranda@unavarra.es

Navarra a comienzos del siglo XIX era una sociedad propia del *Antiguo Régimen*, término acuñado por la historiografía francesa, que define un modelo ideológico bastante homogéneo en Europa. Comenzó en el siglo XVI y se mantuvo con pocas variaciones hasta la segunda mitad del siglo XVIII. Era un modelo descentralizado donde tenían cabida territorios con autonomía propia. El Rey era de todos los territorios y de cada uno en particular. Los tradicionalistas defendieron el Antiguo Régimen por su carácter descentralizador que lo hacía compatible con las instituciones del Reino de Navarra. En esta época Navarra tenía sus propias instituciones: Virrey, Consejo Real, Real Corte, Cámara de Comptos y Cortes propias. Esta estructura social, económica y jurídica correspondía al Antiguo Régimen.

En las últimas décadas del siglo XVIII surgirá en Europa el nuevo pensamiento ilustrado, que construirá las bases sobre las que se afirman las ideas liberales, que aspiraban a eliminar el Antiguo Régimen. Las instituciones del Reino de Navarra también quebraron, ante el empuje del nuevo pensamiento político, alentado por los invasores franceses y por los liberales de Cádiz, ciudad donde se propuso un nuevo proyecto constitucional para terminar con la monarquía absoluta. Ante las nuevas concepciones liberales, los realistas o absolutistas, predecesores de los carlistas, comenzaron a visualizar su discrepancia con los liberales durante la convocatoria de las Cortes de Cádiz, en plena Guerra de la Independencia, a partir de este momento, sus diferencias se resolverán violentamente a lo largo del siglo XIX.

A la muerte de Fernando VII, el 29 de septiembre de 1833, surge el carlismo, liderado por su hermano Carlos María Isidro, que declaró su ascensión al trono bajo el nombre de Carlos V. El carlismo se enfrentó al liberalismo porque amenazaba sus principios religiosos y su modelo socio-político. Principios que habían sido mantenidos por los absolutistas y realistas dentro del Antiguo Régimen. El origen del levantamiento


DE LA

MONARQUIA ESPAÑOLA,

PROMULGADA EN CADIZ

A 19 DE MARZO DE 1812.

REIMPRESA

EN LA IMPRENTA NACIONAL DE MADRID

carlista fue su antiliberalismo, no tanto el problema dinástico, ni tampoco por los fueros, al menos, en un primer momento. La cuestión foral fue defendida por carlistas y liberales al finalizar la primera guerra carlista, ya que anteriormente tan apenas se hablaba de fueros, a juzgar por las proclamas y escritos oficiales. De ahí que la consigna en la primera guerra carlista fue la defensa del "Trono y el Altar". Al finalizar esta guerra los fueros tomaron gran protagonismo; tanto liberales como una parte de los carlistas llegaron a un acuerdo negociado, que se materializó en la Ley de Modificación de Fueros de 1841 o Ley Paccionada, que hizo compatibles el centralismo del Estado, propio del liberalismo, con la conservación del régimen foral. Con todo, la cuestión carlista no quedó suficientemente zanjada y cualquier excusa sirvió para justificar el comienzo de un nuevo enfrentamiento armado.

General Espartero. Monumento en Logroño. Pablo Gibert (1872). CC-BY-SA Zarateman

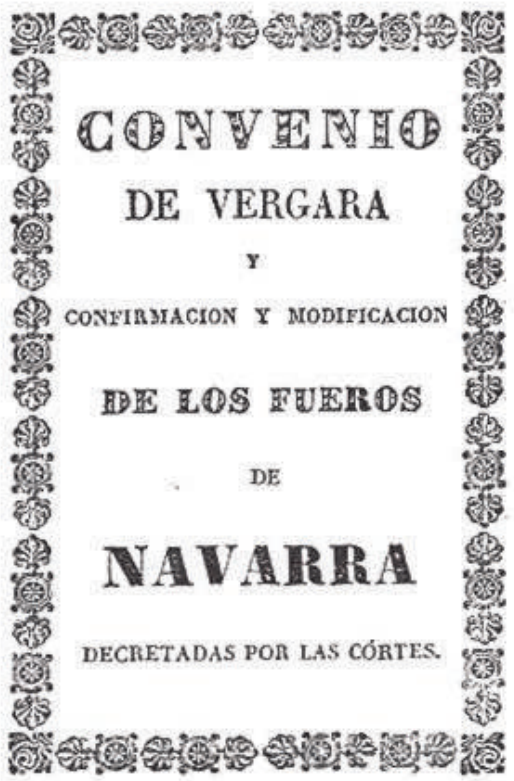
LA CRISIS FORAL DE LOS AÑOS 1834-1839

Durante el desarrollo de la primera guerra carlista 1833-1839, se produjo el desmantelamiento de las instituciones del Reino de Navarra y se consolidó el liberalismo. En 1834 se promulgó el Estatuto Real cuyo artífice fue Martínez de la Rosa. En realidad no era propiamente una Constitución sino una Carta Otorgada por la que se autolimitaba el Monarca. Según el Estatuto, las Cortes españolas tenían dos Cámaras, la de los Procuradores, con elecciones por sufragio censitario, y el Senado, de nombramiento real. La Diputación se cuestionó si Navarra debería estar representada en Madrid, al tener sus propias Cortes, ya que su participación suponía atentar contra sus derechos históricos. La Diputación del Reino amenazó al Gobierno de la Regencia de María Cristina con dimitir, aunque esta medida finalmente no se adoptó, ante el vacío de poder que dejaba la institución navarra en plena guerra carlista. Así que, el 30 de junio de 1834, cedió la Diputación, al participar en las elecciones a Cortes españolas. Con esta decisión, Navarra se integraba como una provincia más de la Monarquía. En abril de 1834 se creó en Pamplona la Milicia Liberal Urbana, compuesta por navarros que voluntariamente se inscribieron para garantizar la defensa armada de la ciudad. Con todo, la guerra civil acabó perturbando las relaciones entre los pamploneses.

Varias reformas del Gobierno de España acentuaron el centralismo en 1834, la creación de la figura del Gobernador Civil, pieza clave de la nueva organización administrativa liberal, y el hecho de que Navarra perdiera sus propias Cortes en 1834. Dos años después, en abril de 1836, acabó su independencia judicial, al crearse la Audiencia Territorial y cinco juzgados de primera instancia, en sustitución de los tribunales del Reino de Navarra, Real Consejo y Real Corte, que impartían justicia. En este año también se suprimió la Cámara de Comptos (un tribunal de cuentas). La Diputación consideró todas estas reformas muy precipitadas, sin que hubieran sido negociadas y solicitó al Gobierno liberal de España un periodo de transición hacia el liberalismo mediante consenso, para salvar aquellos aspectos del fuero que fueran compatibles con el liberalismo.

En agosto de 1836 el gobierno de Calatrava había convocado elecciones a Cortes según la Constitución de 1812. La victoria fue para los progresistas, que deseaban modificar la Constitución gaditana, aunque terminaron por elaborar un texto diferente. En Navarra las elecciones de 1836 a Cortes españolas las ganaron los liberales. Dos días después se eligieron los diputados provinciales con mayoría progresista y afines al Gobierno. También se renovó el ayuntamiento de Pamplona a comienzos de 1837, la corporación entrante fue progresista. Navarra con dos instituciones de mayoría liberal fue más sensible a las medidas liberales, pero sin renunciar a la cuestión foral. Los liberales navarros que habían jurado la Constitución de 1837, se comprometieron a observar los fueros de Navarra pero sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía. Así que, a partir de la Ley de 25 de octubre de 1939, la Diputación procuró alcanzar un arreglo foral con el Gobierno liberal y negociar con él la Ley de Modificación de Fueros de 16 de agosto de 1841.

No es de extrañar que, en estos años, 1836-1837, sectores influyentes de Navarra no quisieran volver al Antiguo Régimen, considerándolo un sistema político obsoleto, lleno de desigualdades y privilegios. Querían participar en el nuevo poder político que se gestaba, y aprovechar el beneficio de las reformas económicas del mercado nacional. La presencia del liberalismo en Navarra fue mayor de lo que hasta ahora se ha admitido, a juzgar por el número de navarros que se alistó en la Milicia Nacional durante la guerra carlista en 1836.


CONVENIO
DE VERGARA
Y
CONFIRMACION Y MODIFICACION
DE LOS FUEROS
DE
NAVARRA
DECRETADAS POR LAS CÓRTES.

Portada del "Convenio de Vergara y confirmación y modificación de los Fueros de Navarra decretadas por las Cortes." (Pamplona, 1841)

HACIA LA NEGOCIACIÓN: CONVENIO DE VERGARA Y LEY DE 25 DE OCTUBRE DE 1839

Los moderados llegados al Gobierno de España, a finales del año 1838, valoraron el esfuerzo que podía suponerles la victoria completa sobre los carlistas, y para favorecer el final del conflicto se decantaron por otros procedimientos más persuasivos como la negociación y los fueros, su consigna fue "Paz y Fueros". Tampoco las campañas militares habían decidido el desenlace de la contienda. Desde luego, la paz era deseada por todos, el cansancio tras cinco años de enfrentamiento armado era evidente. Tengamos presente que, los carlistas comenzaron a dividirse con el fracaso de la expedición a Madrid en 1837 y los sucesos de Estella. Además, las ayudas económicas que el pretendiente don Carlos había recibido de las potencias extranjeras (Austria, Prusia y Rusia), se las retiraron. Los fueros, sin duda, fueron un asunto que a lo largo de la primera guerra carlista habían ido cobrado inusitado protagonismo. A los liberales navarros, con su secretario de la Diputación a la cabeza, Yanguas y Miranda, les interesaba presentar la guerra como una cuestión foral y estaban convencidos de poder compatibilizar los fueros con la unidad del Estado. También el sector carlista más moderado, liderado por el general Maroto, manifestó la conveniencia de llegar a unas negociaciones en las que se mantuviesen los fueros. Con todo, la mayoría de los carlistas navarros fueron partidarios del Antiguo Régimen, ya que dicho régimen político respetaba mejor los particularismos forales de las instituciones del Reino de Navarra (la reintegración foral).

A comienzos de agosto de 1839 se estableció el primer contacto entre el general carlista, Maroto, y el general liberal, Espartero. Parece que, en este primer encuentro, el general cristino prometió respetar los fueros, al tiempo que reconocía a don Carlos como infante de España y admitía mantener en sus empleos a los militares del ejército carlista. La escisión carlista y la superioridad militar de Espartero redujeron las propuestas al reconocimiento de grados para los militares carlistas. El Convenio de Vergara no significó demasiado para Navarra, ya que, tras su firma, el 31 de agosto de 1839, continuó la guerra, tampoco se logró la promesa de reafirmación de los fueros.

Meses después de la firma del Convenio de Vergara, las Cortes españolas promulgaron la Ley de 25 de octubre de 1839, donde se confirman los derechos históricos de las provincias Vascongadas y Navarra sin perjuicio de la unidad constitucional de España. En dicha ley se ordenaba al Gobierno que oyera a las provincias exentas, Vascongadas y Navarra, para que propusieran las modificaciones oportunas, siempre que fueran compatibles con los intereses de la unidad de la nación. La Ley de 25 de octubre ofrecía la posibilidad legal de modificar los fueros y el artículo segundo de esta Ley decía, que el Gobierno de España podría proponer a las Cortes la modificación de los fueros, haciéndolos compatibles con la Constitución liberal de 1837. Los liberales navarros residentes en Pamplona que habían jurado la Constitución de 1837 se comprometieron a observar los fueros, sin renunciar a la unidad de España.

LEY DE MODIFICACIÓN DE FUEROS DE 1841 (LEY PACCIONADA).

La Diputación Provincial y el Ayuntamiento de Pamplona veían la posibilidad de lograr acuerdos con los carlistas manteniendo los fueros y al mismo tiempo haciéndolos compatibles con la Constitución de 1837. El Gobierno de Madrid publicó un Decreto, noviembre de 1839, por el que Navarra conservaba el régimen foral, manteniendo las competencias que tenía Navarra en el ámbito administrativo y fiscal –lo bueno del fuero–, pero sin las competencias políticas. Este decreto no fue aceptado por las diputaciones vascas. Navarra, en marzo de 1840, nombró una comisión para estudiar y redactar las bases del proyecto de Ley de Modificación de Fueros. El texto, sobre las bases de la Ley que los comisionados navarros negociaron, recogía los cambios propuestos por ambas partes. Fue aprobado por la Diputación Provincial y posteriormente ratificado en el Congreso, promulgándose definitivamente la Ley el 16 de agosto de 1841.

Así nacía la Ley de Modificación de Fueros o Ley Paccionada, vigente hasta el Amejoramiento del Fuero de 1982. Navarra pasó de ser Reino a Provincia Foral. Se igualó al resto de España en las competencias políticas: En el ámbito militar con el Gobernador Militar. En la Administración de justicia, se suprimen los antiguos Consejos del Reino por una Audiencia Territorial y cinco juzgados de primera instancia. Las Aduanas se fijaron en la frontera con Francia y se anularon las que Navarra tenía en Guipúzcoa, Castilla, y Aragón. El arriendo del tabaco y la sal pasó a ser monopolio del Estado. Las elecciones generales se rigen con las mismas normas que el resto de las provincias. Las últimas Cortes navarras fueron celebradas en 1828-1829. Ahora el poder legislativo está representado en las Cortes españolas, las normas electorales, tanto locales, provinciales y generales (diputados y senadores), son las mismas para toda España. La máxima autoridad política fue el Gobernador civil, que representaba al Gobierno de España, su responsabilidad se limitaba a las cuestiones de seguridad y orden público.

En cuanto a las competencias administrativas y fiscales, la Diputación Provincial mantuvo plena autonomía con respecto al poder central y su control sobre la administración general de Navarra fue total. Dependían de la Diputación Provincial: carreteras, agricultura, montes, hospitales y ayuntamientos. Ejercía su poder fiscal con libertad para establecer impuestos, recaudarlos y administrarlos, salvo el monopolio del tabaco y la sal. La Diputación tributaba al Gobierno de España el cupo contributivo, que era una contribución directa, anual e invariable de 1,800.000 reales, que recaudaba la hacienda navarra. La Diputación seguía estando formada por siete miembros, los mismos que la Diputación del Reino, uno por merindad y dos por Pamplona y Estella. El Gobernador civil era su presidente honorífico, pero no la presidía al no ser miembro de la misma, quien realmente lo ejercía fue el vicepresidente. La Diputación Provincial según la Ley de Modificación de Fueros quedaba con más poder que la anterior Diputación del Reino, ya que le confiaron las competencias administrativas y económicas.

Esta Ley ha sido muy discutida en virtud de distintos puntos de vista, provocando opiniones muy diversas. De todas formas, su grandeza no obedece a como se pueda interpretar la Ley de 1841, sino a la destacada función pacificadora que tuvo. El arreglo foral con el Estado fue una solución acertada y viable para Navarra. La adaptación del fuero ante la nueva realidad liberal que se iba imponiendo en Europa como alternativa al caduco Antiguo Régimen era irreversible. Después se demostró que el entendimiento entre el Gobierno de España y Navarra resultó ser bueno para ambas partes. Además, la Ley Paccionada se utilizó como referente para la defensa de los fueros cuando se incumplían. Merced a esta Ley se llegó al Amejoramiento del Fuero de 1982, que recoge las singularidades propias de Navarra.

El autor es Catedrático de Historia Contemporánea

"Alegoría de Navarra", de Fructuoso Orduna (1932)

NAVARRA EN LA UNIDAD CONSTITUCIONAL: UN LARGO RECORRIDO DE PACTOS (1841-1982)

José Javier VIÑES RUEDA
josejavier@viñes.e.telefonica.net

"La Constitución política de la Monarquía española", de 19 de marzo de 1812, estableció un régimen político liberal y abolió el absolutismo, apareciendo dos figuras: los derechos del ciudadano y un nuevo y único sujeto político: la Nación española. Navarra, hasta entonces Reino, tuvo que encajar sus Fueros (Pacto Pueblo-Rey), en la nueva situación, en la que la Nación Española había suplantado al poder del Rey. Los navarros tuvieron que pactar con la Nación o Soberanía Nacional desde una "soberanía" limitada, aforada. Los derechos y leyes de Navarra, sus Fueros, van a modificarse a través de pactos ratificados por ley. Pacto Ley como núcleo foral. Nace el Régimen Foral

LA CONFIRMACIÓN DE FUEROS DE 1839

A la Constitución española de 1812 siguieron años de confusión política y jurídica con periodos liberales constitucionales y periodos de absolutismo monárquico en los que Navarra pasaba de ser una provincia constitucional, con capitán general al frente, a, de nuevo, Reino con virrey. La primera guerra civil, con ambas posturas enfrentadas, finalizó en 1839, con la paz entre constitucionales y absolutistas, con un pacto (Abrazo de Vergara) entre los generales Espartero y Maroto, por el que los liberales constitucionalistas (Espartero) se comprometían a proponer a la Nación (Cortes Españolas) respetar y confirmar los Fueros de Navarra y de las provincias vascongadas.

Dos años antes, en 1837, se había aprobado una nueva Constitución liberal cuyo artículo 4º precisaba: "*Unos mismos Códigos regirán en toda la Monarquía, y en ellos no se establecerá más que un solo fuero para todos los españoles*". Compaginar la Nación unitaria de todos los españoles con los fueros de Navarra entraba en contradicción.

En el debate de aquellas Cortes liberales progresistas destacó el navarro don Pascual Madoz que, confesándose "*antifuerista antes del acontecimiento de Vergara*", había llegado al convencimiento de la necesidad y justicia de reconocer los fueros que habían dado libertades a los vascongados y navarros, si bien añadió "*salva la unidad constitucional*". Muy aplaudida su intervención permitió introducir en el primer artículo de la Ley de Confirmación de los

"Abrazo de Vergara". Panorama Español. Madrid, 1845.

Fueros, "*sin perjuicio de la unidad constitucional*". Excelente lección incorporada a la Ley: primero, la confirmación general de los fueros (artículo 1º), en lo que no sea contrarios a la "Unidad Constitucional", y luego, en previsión de su cumplimiento material, la "modificación indispensable, conciliándolo con el interés general de la Constitución y de la Monarquía española" (artículo 2º); se aprobó por unanimidad de 123 votos presentes.

En el debate en el Senado, el Sr. Marqués de Montesa, Senador por Navarra, se dirigió al Gobierno para que aclarara qué entendía por Fueros, lo que aquella ley significaba para el Gobierno: "*¿Puedo entender yo, <y las leyes de Navarra>?. El Sr. Arrazola Ministro de Gracia y Justicia contestó: El Gobierno dice que la palabra fueros abraza todas las existencias legislativas de Navarra y Provincias Vascongadas, o de otro modo lo que constituye el llamado sistema foral*". La Ley se aprobó con 73 bolas en blanco y 6 en negro.

LEY PACCIONADA DE 1841

Las Cortes, la soberanía nacional, habían mandatado al Gobierno de la Nación y a la Diputación Provincial de Navarra que se arreglasen entre ambos para la "Modificación de los Fueros". El único camino para cumplir el mandato era el acuerdo pactado entre las partes. El Gobierno de la Nación, liberal y la Diputación, compuesta de siete individuos, también liberales, encontraron el modo de acordar las modificaciones necesarias de las leyes forales. Sobresale el trabajo negociador del tudelano don José Yanguas y Miranda, también liberal, secretario de la Diputación y experto en leyes, archivero e historiador, que negoció y preparó los textos que convenían. Fue el arquitecto del régimen foral 1839-1982.

Enero de 1979. Firma del pacto entre el Estado (Adolfo Suarez) y Navarra (Amadeo Marco) sobre democratización de las instituciones navarras.
(Archivo General de Navarra)

En agosto de 1840 el general manchego don Baldomero Espartero, autor del pacto foral de Vergara, asumió la Regencia de España lo que garantizó la progresión de las negociaciones. El primer acuerdo urgido por el Gobierno, falto de dinero, fue la aportación económica directa, o "cupo", de Navarra a la Nación, que en 1840 la fijaron de acuerdo en 1.800.000 reales. En enero de 1841 una nueva Diputación Provincial, continuó las negociaciones que se sustanciaron en la "Ley paccionada de 16 de agosto de 1841por la que se aprueba la modificación de Fueros de Navarra aprobada por el Congreso y Senado que ha sustentado los derechos forales de los navarros, competencias de gobierno y la administración de medios propios, compatibles con la unidad constitucional hasta 1982. José Alonso, Ministro de Justicia en 1840, reconoció el carácter de pacto de la Ley de 1841 y llevó a cabo el estudio jurídico del cuerpo foral vigente en 1848.

DECRETO LEY, PACTADO, DE NOVIEMBRE DE 1925

La Diputación creada por la Ley Paccionada de 1841 había asumido funciones de los órganos forales tanto de carácter legislativo, como de control y de fiscalización económica, por lo que en 1898 la propia Diputación vio necesario disponer de un órgano representativo, consultivo y de control económico de sus propias acciones y creó el Consejo Foral Administrativo como remedo de la Cortes perdidas.

Al aprobar el Gobierno de la Nación el Estatuto Municipal de1925, conculcaba derechos forales municipales de la Ley de 1841 por lo que fue imprescindible llevar a cabo un nuevo pacto entre el Gobierno y la Diputación de Navarra para adaptar el Estatuto al régimen económico y administrativo municipal propio de Navarra. El Real Decreto–Ley, pactado, de 4 de noviembre de 1925, que Aprueba las Bases para armonizar el régimen de Navarra y el Estatuto Municipal", otorgó al Consejo Administrativo Foral nuevas competencias reguladoras: "Para garantizar la autonomía de los Ayuntamientos, la Diputación someterá al Consejo Administrativo de Navarra todos los Reglamentos, Ordenanzas o acuerdos generales referentes a la administración y régimen municipal, siendo necesaria la aprobación del Consejo para que entren en vigor". Un avance importante pactado para la recuperación foral.

CONSTITUCIÓN DE 1978

La Nación Española se dio en 1978 una nueva Constitución y la Diputación Foral estaba expectante de cómo quedarían los derechos forales. Había inquietud por cuanto que un nuevo órgano político y territorial denominado País Vasco o Euskalherria, había surgido desde el separatismo vasco cuyos propulsores con apoyo político, mediático, y presión social, pretendían el fin del Régimen Foral para introducirlo en su nuevo estatus político independentista.

La Diputación Foral, marginada y expectante, recibió con gran alegría que los constituyentes introducían la Disposición Adicional Primera por la

que la Nación "*respeta y ampara los derechos históricos de los territorios forales*". Y vio con sorpresa que los derechos históricos de las provincias vascongadas desaparecían por la Disposición Derogatoria. De este modo Navarra quedó sola, amparada constitucionalmente en sus derechos históricos y forales, tanto por la Ley de Confirmación de Fueros de 1839, como por la Constitución de 1978. Por su parte las tres provincias vascongadas iniciaron juntas una nueva aventura como Comunidad Autónoma, con pérdida de su derecho histórico y foral

Sin embargo, la Diputación de Navarra recibió con recelo la Disposición Transitoria Cuarta que los constituyentes incorporaron también para crear el mecanismo y procedimientos para la incorporación de Navarra a Euskadi ante las presiones del separatismo vascos, en todas sus versiones, moderados y terroristas. Lo que apoyaban también en 1978: UCD, el PSOE y su organización territorial de socialistas vascos (PSE) en el que se incluían los socialistas navarros. El sentimiento foralista estaba en el pueblo navarro soterrado, desorientado; y no menos sus políticos.

PACTO-LEY DE 1979. DEMOCRATIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES FORALES

La Diputación Foral durante el proceso constituyente había desaparecido más por marginación política de los constituyentes que por su propia voluntad. Estaba compuesta por siete miembros, (Marco, Asiain, Irazoqui, Fortún, Visus, Iturralde y Arza) quienes mantenían la legitimidad de los derechos históricos forales. Apremiaba al Gobierno renovar esta Diputación, elegida por compromisarios municipales en 1974, y crear el "órgano foral competente", previsto en la Constitución, para la anexión de Navarra a Euskadi". El Gobierno de España no tuvo más remedio que tomar contacto y pactar la nueva ordenación de las instituciones forales y su régimen electoral. Presidió la Comisión negociadora por parte del Gobierno de la Nación don Rodolfo Martin Villa y por parte de Navarra don Amadeo Marco Ilincheta a regañadientes, pero sin otra salida para mantener la foralidad. Este nuevo pacto se plasmó en el Real Decreto paccionado de enero de 1979 sobre ordenación de las instituciones forales.

La negociación del nuevo pacto de democratización, se llevó a cabo acuciado el Gobierno por los separatistas vascos, por los socialistas vascos para que Navarra tuviera un

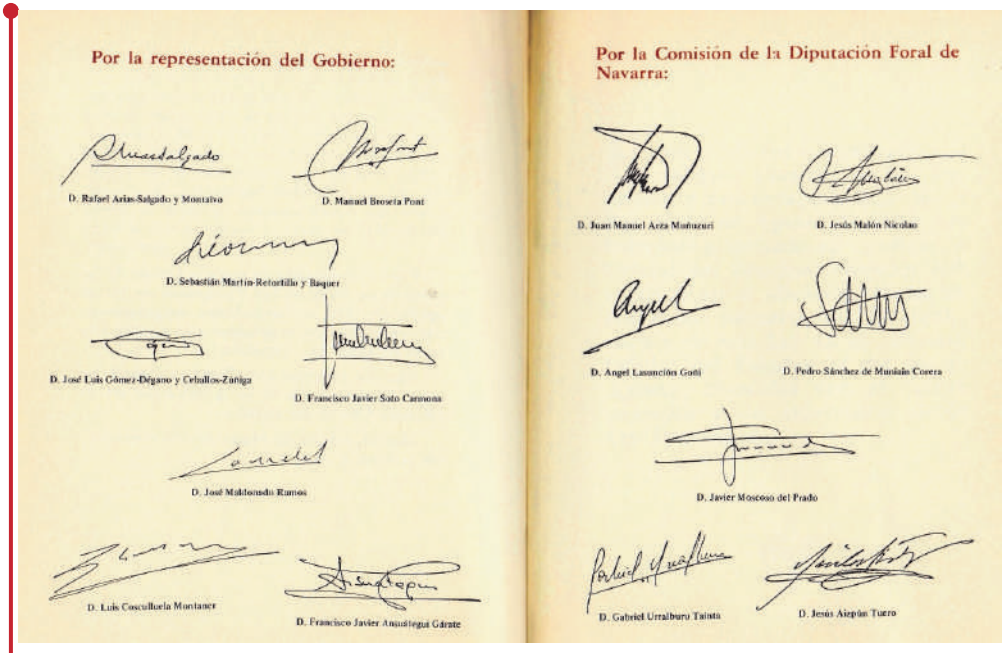
Reunión de la Comisión negociadora Estado-Navarra para el pacto sobre Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra

"órgano foral competente" señalado en la Constitución, para poner en marcha la anexión a Euskadi. Sin embargo del pacto surgieron instituciones democráticas propias, renovadas, como el Parlamento Foral y la Diputación Foral como legítimos representantes del pueblo navarro que van a decidir el destino de Navarra. A este Parlamento Foral se le asignó la función de ser el "órgano foral competente" (artículo 1º).

La consolidación institucional se llevó a cabo tras la elección en marzo de 1979, a través de las urnas, de una Diputación Foral de "siete individuos" por merindades: 4 por UCD; 1 por el PSOE; 1 HB, 1 Frente Autonómico; y la creación "ex novo" del Parlamento Foral de 70 parlamentarios supliendo al Consejo Foral Administrativo de 1898: UCD obtuvo 20 parlamentarios; PSOE 15; UPN 13; HB 9; PNV 3; y otros varios, 7.

LOS SOCIALISTAS NAVARROS EN 1979

En este panorama de tensiones políticas los dirigentes socialistas Urralburu, Arbeloa y Guillermo Fernández, Secretario general de UGT, palpando y sintiendo la realidad mayoritaria de los navarros, la legalidad y la historia, en enero de 1979 deciden crear la agrupación navarra del PSOE, el PSN, y salirse de la de Euskadi (PSE). Decidieron no apoyar la integración de Navarra en Euskadi y por el contrario incorporarse al proyecto de la Navarra foral y española por la vía constitucional de la Disposición Adiciona Primera, haciendo una gran mayoría con UCD de Navarra y Unión del Pueblo Navarro.


Por la representación del Gobierno:

D. Rafael Arias-Salgado y Montalvo

D. Manuel Broseta Pont

D. Sebastián Martín-Retortillo y Baquer

D. José Luis Gómez-Déganо y Ceballos-Zúñiga

D. Francisco Javier Soto Carmona

D. José Maldonado Ramos

D. Luis Cosculluela Montaner

D. Francisco Javier Aguirregui Gárate

Por la Comisión de la Diputación Foral de Navarra:

D. Juan Manuel Arza Muñuzuri

D. Jesús Malón Nicolau

D. Angel Lasunción Goñi

D. Pedro Sánchez de Muniáin Corera

D. Javier Moscoso del Prado

D. Gabriel Urralburu Tainta

D. Jesús Aizpún Tuero

Fueron protagonistas históricos que debieron sufrir todo tipo de presiones, incluso de sus propios jefes como Felipe González y Chiqui Benegas (Partido Socialista de Euskadi) que veían frustradas sus negociaciones y compromisos con los nacionalistas vascos. Como consolación, Chiqui Benegas hizo prometer a sus camaradas navarros, que apoyarían la creación de un Órgano Común Permanente, entre Navarra y Euskadi, nomenclatura que aparece por primera vez en la historiografía.

LEY PACCIONADA PARA LA REINTEGRACIÓN Y AMEJORAMIENTO DE LOS FUEROS DE NAVARRA (1982)

La nueva Diputación democrática de Navarra está, en 1979, en condiciones de tomar su propio camino, consolidar los derechos históricos y forales en el marco de la nueva Constitución. Para el nuevo pacto entre el Gobierno de la Nación y la Diputación Foral de Navarra se constituyeron las Comisiones de trabajo. La del Gobierno de la Nación la componían ocho altos cargos presididos por don Rafael Arias Salgado, Ministro de Administración Territorial; y los representantes por Navarra fueron, Juan Manuel Arza (UCD), Presidente de la Diputación, los diputados forales Jesús Malón (PSOE), Ángel Lasunción (UCD), Pedro Sánchez de Muniáin (UCD), y los tres diputados en Cortes. Javier Moscoso (UCD), Gabriel Urralburu (PSOE) y Jesús Aizpún (UPN).

El texto de la reforma política fue firmado por las partes el 8 de marzo de 1982, donde redefinían las competencias, instituciones, régimen y procedimientos políticos de gobierno de Navarra. Fue remitido para que el Gobierno "en el ejercicio de su iniciativa formalice el pacto con carácter de Ley Orgánica y lo remita a las Cortes Generales para que estas procedan en su caso, a su incorporación el ordenamiento jurídico español como tal Ley orgánica". Del mismo modo, el texto acordado la Diputación lo pasó al Parlamento Foral donde fue aprobado el 15 de marzo de 1982 por 49 votos a favor; 5 en contra; y 16 ausencias.

La Ley Orgánica, y Paccionada, de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra fue aprobada por la Cortes españolas, en lectura única, el 10 de agosto de 1982 y publicada el 16 de agosto coincidiendo con el aniversario de la aprobación de la Ley Paccionada de 1841. Se cumplen 40 años en los que los navarros están gobernados con sus propias instituciones y sus propias leyes, como expresión gozosa de un sistema Foral que atiende a los individuos y desarrolla a la sociedad navarra "sin perjuicio de la Unidad constitucional de la Nación española".

El autor ha sido Parlamentario Foral y Senador por Navarra.

Sede de la Diputación Foral, desde 1851, y del Gobierno de Navarra, desde 1982.

AQUEL PRIMER PARLAMENTO FORAL (1979-1983)

Víctor Manuel ARBELOA MURU
vmarbeloa@gmail.com

"La Constitución política de la Monarquía española", de 19 de marzo de 1812, estableció un régimen político liberal y abolió el absolutismo, apareciendo dos figuras: los derechos del ciudadano y un nuevo y único sujeto político: la Nación española. Navarra, hasta entonces Reino, tuvo que encajar sus Fueros (Pacto Pueblo-Rey), en la nueva situación, en la que la Nación Española había suplantado al poder del Rey. Los navarros tuvieron que pactar con la Nación o Soberanía Nacional desde una "soberanía" limitada, aforada. Los derechos y leyes de Navarra, sus Fueros, van a modificarse a través de pactos ratificados por ley. Pacto Ley como núcleo foral. Nace el Régimen Foral

ENTUSIASMO

Ante todo recuerdo de aquellos cuatro años intensos y fundantes el entusiasmo por abrir una nueva etapa histórica en Navarra dentro de la nueva España democrática y autonómica. Hacía unos años que trabajábamos en esa dirección, sin que supiéramos ni de lejos en qué tarea concreta habríamos de ocuparnos.

Viví en Madrid, en Barcelona y después en Navarra los momentos densos, algunos dramáticos, de la Transición, desde el mundo cultural, cívico, religioso y también el político. Tuve la suerte de animar decidida y decisivamente la refundación del Partido Socialista Obrero Español en Navarra, cuando toda una constelación de partidos y movimientos de izquierda se llamaban "revolucionarios" y eran francamente antidemocráticos, aunque hoy nos quieran vender el gato por liebre de su "lucha por la libertad y por las libertades" durante aquellas calendas. En la Europa de mis estudios y de la emigración española, para la que trabajé, había visto que un partido socialista democrático era una de las piezas necesarias en el tablero de ajedrez del sistema democrático, y, aunque el partido socialista español entonces existente no era capaz de fascinarme ni aun de convencerme, vi con claridad que ese partido, de homologación europea, iba a ser una parte importante de nuestro futuro.

Llegamos justamente a tiempo. Tuvimos todavía unos meses para formar una no muy numerosa Mesa Democrática con los pocos partidos, casi todos incipientes, que no se avergonzaban de llamarse democráticos, y con algunas personas independientes, y con ella recorrimos Navarra, y en ella nos preparamos, ya en los años 1975 y 1976, para lo que entonces se nos venía encima. Poco más tarde, junto con otros navarros ya ensayados en la vida política local y foral, me tocó fundar la coalición electoral Frente Navarro Independiente, cuando todavía pensábamos que el primer lance político en toda España iban a ser las elecciones locales y forales.

Víctor Manuel Arbeloa en su época de Presidente del Parlamento Foral de Navarra.

Expulsión de parlamentarios forales, por decisión del presidente de la Institución. En la foto, la policía foral procede al desalojo del diputado foral Jesús Bueno Asín.

El entusiasmo, pues, tenía su pequeña historia y sus motivos hondos. Conocía yo algo de la historia de las Cortes de Navarra –nombre que nunca me gustó para la nueva institución– y había leído a ciertos foralistas e historiadores navarros del siglo XIX y del siglo XX. Pero era obvio que nosotros queríamos otra cosa, sin que por eso deseáramos descuidar el suelo secular que nos sustentaba y olvidar la fuente de posibilidades que nos había abierto una historia común navarra, parte a la vez de la historia común española. En nuestras manos estaba, en las manos de los hijos de los padres que fueron a la guerra en 1936, el intentar ser fieles al espíritu de nuestros mayores, evitando al mismo tiempo, por superación, el peligro de otro nuevo conflicto político y social.

Lo dije en más de una ocasión, y estará escrito en alguna de las sesiones de la Comisión de Régimen Foral, que nuestra misión era recoger lo mejor de la tradición carlista y de la tradición liberal de Navarra, y de otras tradiciones, para hacer posible una convergencia viable de todas ellas, a la altura de las exigencias de nuestro tiempo.

PRINCIPIO DE REALIDAD

Pronto pudimos comprobar, dentro del nuevo Parlamento, denominado Foral, que los *sueños sueños son*, si bien es del todo imposible vivir una vida medianamente humana sin soñar. Tuvimos que aceptar el principio de realidad.

En los años sesenta y setenta Navarra había cambiado tanto, respecto a los años treinta y cuarenta, que nos encontramos con una Comunidad nueva, en gran medida, mal conocida todavía y de incierto porvenir. El deshielo secularizado del Carlismo no franquista o antifranquista, fenómeno apenas estudiado, había cambiado el color de pueblos y comarcas enteros, que cuarenta años antes habían sido la reserva espiritual y temporal del triple lema de Dios, Patria y Rey. Casi un tercio del nuevo Parlamento se declaraba, sabinianamente, *abertzale*, es decir, patriota nacionalista vasco, cuando aquí, inmediatamente después del arrumbado franquismo, casi nadie se atrevía a llamarse patriota español.

Desde el primer momento esta numerosa minoría nacionalista vasca, dividida a su vez en una minoría vasquista tradicional y una mayoría joven, extremosa, partidaria de soluciones y organizaciones violentas, laicista y progresista a la violeta, se constituyó en frontal oposición, las más de las veces en forma hosca, ingrata y hasta verbalmente violenta.

Tampoco era pacífica ni ejemplar la situación que se vivía en lo que entonces se llamaba "la derecha navarrista". El partido mayoritario en Navarra, y en toda España, Unión de Centro Democrático (UCD), formado por aluvión de gentes de muy diversa catadura, vivió ya antes de su disolución crisis continuas, y entre nosotros la crisis estalló con motivo del "*asunto FASA*" ya en 1980, lo que nos trajo a mal traer durante el resto de la Legislatura. Tampoco las relaciones entre UCD y su escisión Unión del Pueblo Navarro (UPN) eran siempre tranquilas, y en el entonces PSOE –desde 1982 PSN (Partido Socialista de Navarra). PSOE– las clásicas "dos almas" eran patentes, también en lo que se refiere a las relaciones con los abertzales y en torno al gran tema del tiem-

Sesión del primer Parlamento Foral de Navarra (1979).

po, que fue: o la integración de Navarra en Euskadi o el amejoramiento del régimen foral de Navarra, convertida de Provincia en Comunidad Foral.

Todo, pues, era poco para no naufragar en aquella múltiple tempestad política. Ni podía ser la presidencia del Parlamento en aquella coyuntura bocado sin hueso, ni lomo descargado, ni holgada ocupación, libre de todo género de pesadumbre.

Mas, a pesar de una cierta ingenuidad principiante; de un cierto miedo al enfrentamiento puro y duro y a todas horas; en medio de una agresión terrorista etarra cuantitativamente nunca superada en España hasta hoy, y sin excluir unas cuantas concesiones que ahora se nos antojarían intolerables, supimos resistir el continuo embate, cultivar un poco la paciencia, esa que, según la gran Teresa, "todo lo alcanza", dentro de una elemental cohesión y coherencia entre los que teníamos una perspectiva común navarra y española. Sentimos en fin la urgencia por rematar lo ya comenzado, que era nada menos que la constitución democrática y foral de Navarra dentro de la España constitucional.

Fueron días de confusión, turbación y desasosiego. Personas ilustres de nuestra vida política y social, que se habían curtido en los tiempos recios de la Segunda República y Guerra Civil, se me acercaban inquietas y preocupadas buscando un aliento de seguridad en el futuro de nuestro País.

Porque, además, las contradicciones dentro de algunos grupos eran muchas, aún a la hora de defender el propio lar. Un ejemplo tan sólo. Cuando planteé dentro de mi Grupo Parlamentario mi decisión de dimitir, si no nos decidíamos, junto con los otros dos Grupos navarristas, a tomar una severa medida disciplinaria contra quienes hacían imposible la normal vida de la Cámara; sólo la resuelta actitud de los compañeros de la Unión General de Trabajadores evitó mi dimisión, con el consiguiente escándalo e hizo posible, la dolorosa, aunque necesaria, expulsión del Pleno del Parlamento de una veintena de parlamentarios de Herri Batasuna y de tres Agrupaciones Merindanas (Estella, Tafalla y Sangüesa), filiales de HB. Fue mano de santo. Desde entonces el Parlamento Foral, que había llegado a dar una triste figura ante la opinión pública navarra, pudo llevar a cabo con mucho mayor reposo, bien que dando bordos y sondando las tierras, la capital tarea de preparar, controlar y aprobar al fin, antes de que lo aprobaran las Cortes Generales, el proyecto de reintegración y amejoramiento de nuestro régimen foral, pactado entre las dos comisiones negociadoras.

GOBIERNO Y PARLAMENTOS

Futuros historiadores, juristas y políticos locales estudiarán tal vez aquellos cuatro años de nuestra Legislatura constituyente y la compararán con otras Legislaturas posteriores. Para mí es esa una tarea imposible. Y sería en mí una torpeza imperdonable compararla con el actual Parlamento de Navarra.

Lo que no impide que más de una vez, viendo ciertas cosas que suceden en la actual Cámara, uno recuerde demasiado algunas escenas que entonces sufrimos, o, por el contrario, uno se alegre de que los progresos, especialmente materiales, logrados desde entonces hagan mucho más cómoda, eficaz y agradecida la vida de los parlamentarios hodiernos y sean más y mejores sus *gaudeamus*.

Es opinión general que el poder legislativo se ha visto desbordado en los últimos tiempos por el trajín de los acontecimientos políticos y sociales, para los que el poder ejecutivo está mucho mejor preparado. Es también voz común que los Gobiernos lo hacen ya casi todo, quedando a los Parlamentos la casi única función de debatir, aprobar o rechazar las propuestas gubernamentales.

En muchos de los Parlamentos que conozco, en España, en Europa, y en el mundo, en algunos de los cuales he trabajado, se ha intentado por todos los medios hacer corazón y buen rostro a los nuevos desafíos técnicos y políticos, y en ninguno de ellos, que yo sepa, se ha dado con la fórmula mágica de la plena adaptabilidad.

Tal vez la prístina y noble misión de la comunicación, la convicción, la reflexión, el debate y la creación de iniciativas por medio de la palabra, que tuvo otrora una de sus moradas preferidas en los Parlamentos, ha encontrado acogida más rápida y expeditiva en otros espacios, o ha sido vista por los presurosos hombres que nos rigen como demasiado costosa, lenta, retórica y solemne.

Ya no se entera nadie de noticia alguna por el Parlamento. Ni suele discutirse en él casi nunca casi nada por primera vez. Apenas habla nadie en las Cámaras, excepto en los países de tradición británica, sin tener unos papeles delante o sin leerlos íntegramente (Leementos más que Parlamentos). Y la prisa y hasta la urgencia recomiendan resolver las cuestiones votando, mecánicamente a menudo, una y otra vez lo que no se ha leído y menos estudiado, y no digamos nada debatido.

Las soluciones exigen serias, imaginativas y a la vez costosas reformas en la práctica actual, pero los responsables ejecutivos de los Gobiernos, que suelen mandar en los órganos legislativos, prefieren no tener complicaciones externas a la labor inaplazable del gobierno cotidiano de las cosas y de los ciudadanos, y mucho menos van a tolerar que los Parlamentos sean las instituciones guías de la sociedad, dada su enjundia democrática y su noble y augusto cometido.

VOTOS POR EL FUTURO

Sea lo que fuere de las posibles y futuras reformas parlamentarias, siempre deseé para el actual y futuro Parlamento de Navarra la digna sede que hoy por fin ha conseguido, la misma por cierto que nosotros elegimos entonces, después de muchas horas de discusión y de numerosas visitas a uno y otro paraje.

No he dejado de ambicionar, entre otras legítimas ambiciones, que la mayoría constitucional y foral de los parlamentarios navarros pudiera convencer a la minoría, respetable en todo lo que haya que respetar, de la conveniencia y necesidad de que Navarra cuente siempre con un Gobierno y un Parlamento propios, no sólo con una Diputación y una especie de Juntas provinciales, que hasta pudieran adornarse con el exótico y rimbombante nombre de Cortes.

En todo momento he hecho votos también por que los modos y maneras entre los representantes de nuestro pueblo, que debieran ser en todo lugar y tiempo dechados de virtudes cívicas, fueran muy otra cosa de lo que fueron en aquellos años que me tocó presidir aquel Parlamento Foral.

Dios y la Naturaleza me han permitido ver hechos realidad algunas de nuestras viejas utopías, a los cuarenta años de aquellos, para nosotros, "altos" sucesos. Sé que por desgracia algunos extremos no han cambiado mucho. Pero espero poder seguir viendo aún nuevos empeños y progresos en el ancho campo de la humanización de las relaciones sociales, que hacen viable la convivencia.

Es una alegría honda, derramada en gratitud hacia todos los que estuvieron conmigo, con nosotros, en aquella aventura megapolítica y metapolítica, celebrada hoy, con sencillez y no por eso con menor entusiasmo, en su 40º aniversario. PREGÓN

El autor fue el primer presidente del Parlamento Foral de Navarra (1979-83), senador por Navarra (1979-86), miembro de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (1982-86) y Diputado al Parlamento Europeo (1986-94).

TESTIMONIO DEL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DEL AMEJORAMIENTO

Pedro SÁNCHEZ DE MUNIÁIN CORERA
pedrosdmc@hotmail.com

Terminado mi quinto curso de Ingeniería en Madrid, y como consecuencia de un accidente familiar, me veo obligado a hacerme cargo de la explotación de mi familia. Participo intensamente con otros compañeros en la creación de la Merindad de más afiliados de la UAGN, la de Olite. Eran tiempos en los que todo estaba por hacer, nadie cobraba un duro y en mi caso los ingresos del Parlamento los domicilié en la cuenta de la UAGN. Desde ahí accedo a Diputación, en las elecciones de 1979 por Unión de Centro Democrático, que obtuvimos 4 escaños para UCD, de los 7 convocados, por merindades, siendo con 25 años el segundo diputado más joven de la historia de Navarra, el último por la Merindad de Olite y el primero elegido democráticamente. Nos acompañaron uno del PSN-PSOE, uno de Herri Batasuna y uno por Ohry Mendi.

Y, como se puede ver por mi escueto currículo, sin mayores conocimientos sobre los Fueros de Navarra, paso a ser miembro de la Comisión que negoció el Amejoramiento.

Como Diputado de Agricultura, pensé que mi misión era la de entender los temas agrarios y conseguir el traspaso a Navarra de los montes de titularidad estatal, pero, la historia de Navarra es tan singular y tan apasionante, que desde el minuto uno engancha a cualquiera que se acerque a ella.

De los 7 miembros de la Comisión de Navarra, y no me importa reconocerlo, fui casi el único con formación técnica y no jurídica, pero al conocimiento de los miembros de la Comisión se unió un equipo asesor de muchísimo talento.

Destacar entre los asesores la labor de José Antonio Asiain Ayala por su pragmatismo y conocimiento profundo de la realidad constitucional. También destacar la labor del asesor D. Raimundo Aldea Eguílaz que, con precisión historicista, era capaz de acercarse a la independencia de Navarra y, por su conocimiento y contundencia, poner nerviosos a los miembros de la Comisión de Madrid. Estas intervenciones de D. Raimundo venían bien para iniciar muchas jornadas de negociación con la tensión necesaria para alcanzar nuestros objetivos.

En mi opinión, la negociación tuvo dos tiempos. El primero marcado por la presencia, como número uno de la representación madrileña de Rodolfo Martín Villa, tiempo de pocos avances y muchos desencuentros. Y el segundo, la etapa de Rafael Arias Salgado, que fue mucho más efectiva y más favorable a las tesis que defendíamos los comisionados de Navarra.

Comisión Negociadora de la Administración del Estado para la Ley de Amejoramiento del Fuero.

Adolfo Suárez y Rodolfo Martín Villa en 1979.

Los Fueros son un "*continuum*" histórico que acompaña al Reino de Navarra desde sus orígenes hasta nuestros días. En el origen, los navarros elegían un Rey para que les defendiese y gobernase, pero antes de nombrarlo, le exigían jurar defender sus costumbres y no hacer justicia o declaración de guerra sin el Consejo de los doce ancianos o sabios. Pues bien, esas limitaciones que el pueblo le puso a Íñigo Arista eran los Fueros. Y en 2022 esas limitaciones o Fueros son las recogidas en el Amejoramiento. Y solamente Navarra puede presentar este "*continuum*" histórico.

Nuestro objetivo al negociar el Amejoramiento de 1982 fue recoger en dicho pacto, y con toda claridad, la naturaleza preconstitucional de nuestro Régimen Foral. Así, en su artículo primero recoge:

"*Navarra constituye una Comunidad Foral con régimen e instituciones propias…*".

Es decir, Navarra no "*se constituye*" al amparo de la Constitución del 78 como en el resto de los estatutos de autonomía. Nuestro Amejoramiento no es consecuencia de la Constitución Española de 1978, aunque gracias a ella hayamos *amejorado* nuestro legado histórico. También este artículo primero reconoce nuestra integración en la Nación Española, faltaría más, y nuestra solidaridad con todos sus pueblos.

Por último, el Amejoramiento nos aleja de someternos a la disciplina de ninguna otra autonomía, y en particular de Euskadi. Y Dios quiera que el conocimiento de nuestro pasado, nuestra defensa de las libertades y la soberbia de los dirigentes del nacionalismo, sigan impidiendo nuestra anexión. Como dice un buen amigo "*ya sólo falta que la alineación de Osasuna se haga desde Bilbao*".

Por cierto, estamos estos días con el Convenio Económico de Navarra y, como no, todo el nacionalismo en contra. A veces parece que para ellos en Navarra "*cuanto peor, mejor*", como si su estrategia fuera la de hacernos más dependientes de economías vecinas.

No tenía intención de escribir este artículo, porque vivo felizmente casi al margen de todo, pero veo tanto desconocimiento en unos sobre lo que hemos sido y somos, y tantas ganas en el nacionalismo de manipular la historia de Navarra, que me he sentido en la obligación de dar mi opinión. PREGÓN

El autor fue Diputado Foral (1979-1983) y negociador de la Ley paccionado de 1982.

Rafael Arias Salgado en 1980. Presidente de la Comisión del Estado en sustitución de Martín Villa.

La Ciudad y el Ayuntamiento de Pamplona durante el proceso de Amejoramiento (1979-1983)

Camino OSLÉ GUERENDIAIN
camino.osle@gmail.com

Fueron los años del estreno de la democracia. La ciudadanía se acercaba a las urnas como a una fiesta. Se votó en 1977, en el 78 la Constitución y en el 79, las Generales en marzo, y en abril, las urnas se abrieron para los primeros ayuntamientos democráticos. Había ganas e ilusión, porque después de 40 años de Dictadura se podía elegir a los representantes políticos más cercanos, los que iban a gobernar nuestros pueblos y ciudades.

El Partido Socialista había decidido que, en sus listas a los ayuntamientos, en el número cinco fuera una mujer. Me llamaron, y acepté, durante un año como independiente, de esta manera tuve el privilegio de participar y compartir aquellos momentos únicos de la transición.

El alcalde Julián Balduz en 1982.

El 3 de abril de 1979 se celebraron en toda España las elecciones Municipales. El Ayuntamiento de Pamplona en lo que hace referencia a su gobierno, se compone de 27 concejales de entre los cuales, se elige al alcalde o alcaldesa. En aquellas primeras elecciones presentaron listas diez partidos. Los más votados y que consiguieron escaños fueron los siguientes: Unión de Centro Democrático (UCD) 8 escaños, Herri Batasuna (HB) 7, Partido Socialista Obrero Español (PSOE) 5, Unión del Pueblo Navarro (UPN) 5, y Partido Nacionalista Vasco (PNV) 2. Creo que los resultados sorprendieron, sobre todo el alto número de votos de HB y la caída del Partido Carlista.

Después de las elecciones había que tomar posesión y elegir al alcalde. Arranca ese proceso democrático de negociación que hace posible los pactos para obtener la mayoría requerida, en el caso de Pamplona 14 votos. Se sabe que, si no se consigue llegar a un acuerdo, queda la vía de la lista más votada para evitar la repetición de elecciones. Los partidos se habían puesto a ello buscando apoyos con otros afines, así entre los partidos de izquierdas (PSOE y PCE) se llegó a un acuerdo en toda España de apoyarse: la forma era votando a aquél que tuviera más escaños.

Resultaron elegidos concejales: por UCD: Alfonso Bañón, (José Azagra), Juan José Araujo, Javier Taberna, Alfredo Jaime, Elisa Chacartegui, Pablo García Tellechea y Maruja Oyaga; por HB: Patxi Zabaleta, Camino Monasterio, Josu Ostériz, Jesús M.ª Andión, Iñaki Beorlegui, Juan Luís Napal y Elías Antón; por PSOE: Julián Balduz, Manuel Pérez Balda, José Luis Rodríguez Pedraza, Bernabé Álvarez y Camino Oslé. UPN: Albito Viguria, (Mercedes Labayen), Benicio Aguerrea, Miguel González Fontana, Paco Mateo, y José Luís Garicano; y por PNV: Julio Oteiza y Pedro Istúriz.

En Pamplona se trasladó ese pacto y se negoció con HB. Se llegó a un acuerdo por el cual en el Ayuntamiento el PSOE apoyaría a HB ya que tenía 7 concejales y en el Parlamento lo contrario, ya que el PSOE tenía más escaños, 15 frente a 9 de HB. Por tanto, la alcaldía de Pamplona le correspondía a Patxi Zabaleta por el pacto general. Por un desacuerdo de última hora, se rompieron esas negociaciones el día anterior, y por tanto debíamos votarnos a nosotros mismos, a nuestro candidato, que era Julián Balduz.

Para nuestra sorpresa, cuando se fueron cantando los votos, a los cinco que esperábamos se sumaron nueve más. Siete de HB y dos del PNV. Con ellos se conseguía la mayoría absoluta y por tanto la alcaldía. La lista más votada la de UCD que lideraba Alfonso Bañón, sumó trece votos, los propios más los de UPN.

Analizar, desbrozar con detenimiento y con el sosiego que dan los cuarenta y tres años de aquel 19 de abril, es una tarea que no se debería dejar para mucho más tarde. Fue un momento de gran interés político y social, los protagonistas que vivieron aquellos días, que negociaron y llegaron a pactos se van haciendo mayores o, ya no están entre nosotros. Para guardar memoria de todo aquello, es preciso echar mano de archivos, hemerotecas y otras fuentes, pero sobre todo del testimonio, de los recuerdos y la palabra de los protagonistas, ellos nos deben contar la letra pequeña, las emociones y qué intangibles fundamentaron sus decisiones. Espero que alguna persona estudiosa recoja el guante.

Entre los veintisiete concejales estábamos cinco mujeres. Dos por UCD, y una por UPN, HB y PSOE. Es un aspecto a resaltar y valorar, fue muy importante para la acción política y para las propias mujeres. Por una parte, los asuntos públicos recibían la aportación de otra mirada, de otra perspectiva. Se modifican las formas de relacionarse, de llegar a acuerdos, de comprender aspectos de la vida cotidiana. El comienzo de que la mujer dejase el espacio privado para saltar al público y participar en ese escenario en las mismas condiciones que la otra mitad de la población. Para nosotras cinco era una oportunidad poder acceder al gobierno de la administración, de aprender desde dentro las estructuras del Estado, el valor de las leyes, de las cuales se deriva el reconocimiento de derechos. También poder apoyar y defender cuestiones que benefician a las mujeres, entonces bastante olvidadas. Y éramos muy jóvenes, las mujeres y los hombres y teníamos poca experiencia, tuvimos mucho que aprender.

Resultados electorales de Pamplona/Iruña 1979

Escrutado	100,00%
Total Concejales	27
Censo	120.123
Votos emitidos	79.649
Abstenciones	40.474
Votos en blanco	0
Votos nulos	1.090

Resultados Votos por Partidos de Pamplona/Iruña

Partidos	Concejales	Votos	%
UCD	8	18.800	23,93%
HB	7	17.986	22,89%
PSOE	5	13.481	17,16%
UPN	5	11.864	15,10%
PNV	2	4.857	6,18%
ANIZ	0	3.923	4,99%
P. Carlista	0	2.730	3,48%
UNAI	0	2.293	2,92%
PCE/EPK	0	1.433	1,82%
EE	0	1.187	1,51%
PTE	0	5	0,01%

Pero había un gran interés en hacer las cosas bien, el foco de nuestra atención era las necesidades de la ciudadanía y hubo un ambiente de trabajo en el que se llegaban a acuerdos, en la mayoría de los casos, por unanimidad.

Y así empezó la andadura. El contexto general era convulso, la amenaza constante del terrorismo, la puesta en marcha de un sistema nuevo para todos, para la clase política, para las personas que trabajaban en la administración y para los ciudadanos. Navarra se beneficiaba de nuestro sistema privativo, que otorgaba una cierta autonomía a las entidades locales, pero, ya aprobada la Constitución, quedaba tarea para su desarrollo y para adaptar lo existente a la Carta Magna. Primero la construcción del Estado de las Autonomías. Desde el Ayuntamiento sabíamos de las negociaciones para la elaboración y aprobación de la Ley de Amejoramiento del Fuero que se aprobó en 1982. Pero hubo que esperar a una Ley necesaria y esperada la Ley de Bases de Régimen Local que se aprobó en 1985, que tuvo mucha importancia pues marcaba las

Concejalas del Ayuntamiento de Pamplona el 6 de julio de 1979.
De izda a dcha: Mercedes Labayen, Maruja Oyaga, Camino Oslé, Elisa Chacartegui y Camino Monasterio.

reglas de juego para que luego, nuestro Gobierno Foral, definiera y ordenara las relaciones entre sus entidades locales y, también el nuevo Parlamento elaborara sus propias leyes.

La fuerza y el atractivo de la política municipal radican en la cercanía, en la proximidad a las personas y a sus problemas cotidianos. En aquellos años la actividad del movimiento ciudadano era enorme. La corporación que nos precedió había puesto en marcha servicios como las guarderías municipales, la ikastola municipal, Andraize, (centro de atención a la mujer), etc. A los cuales les faltaba todavía un desarrollo significativo, organizativo y de puesta en marcha real. Había además por parte de la ciudadanía una necesidad de poner en práctica su libertad, la petición directa de sus derechos y necesidades que ya amparaba la Constitución y demandaban que la administración, de verdad, estuviera al servicio de la ciudanía.

Por nuestra parte los grandes retos fueron: buscar financiación, avanzar en ordenamiento normativo y organizativo del Ayuntamiento. Elaborar un Plan General de Ordenación Urbana, y poner en primera línea las políticas sociales. Arduos temas que temo simplificar demasiado y omitir aspectos relevantes, pero confío que las personas interesadas lo completarán.

El reparto del dinero entre los niveles de la administración es un asunto recurrente que, a mi entender, todavía no hemos resuelto del todo. Pero en aquellos años las finanzas del Ayuntamiento de Pamplona provenían de los impuestos propios y del reparto de lo recaudado por nuestro Régimen privativo. Lo recibido por esas vías no llegaba para cubrir las necesidades básicas. Había que recurrir a la deuda, un gran apoyo fue el del Banco de Crédito Local y el de Caja de Ahorros Municipal. Para la organización interna se pusieron en marcha planes de mejora, Presupuestos en Base Cero, Contabilidad Analítica y una nueva organización interna que fuera útil para mejorar los servicios que se debían de prestar. El Plan General significaba levantar la mirada, ver la ciudad a largo plazo. Años de estudio, reflexión, debates y espacios de participación ciudadana para ordenar la ciudad, redistribución por barrios, repartir dotaciones y servicios (parques, mercados, plazas, escuelas, etc.) Un trabajo apasionante.

Nada de todo esto se podría haber llevado a cabo sin el consenso. La debilidad de los cinco votos de la Alcaldía, hacían necesario informar, negociar, y llegar a acuerdos puntuales para los grandes temas. Pero no sólo eran imprescindibles los pactos con todos los partidos que configurábamos aquel ayuntamiento, sino que otros proyectos sobrepasaban nuestras mugas y teníamos que llegar a acuerdos con las numerosas entidades locales de la Comarca. Gracias a ese clima de cooperación y de trabajo conjunto se pudo conseguir la Federación Navarra de Municipios y Concejos, el Ciclo integral del Agua (abastecimiento y saneamiento) con el nacimiento de la Mancomunidad de la Comarca.

Por otra parte, la necesidad de empezar a tecnificarnos, nos llevó a la creación de la empresa pública ANINSA que dotó de formación, aparatos y métodos de gestión imprescindibles para la llegada de la digitalización que ya, de manera incipiente, se vislumbraba.

Las políticas sociales se concretaron, en el ámbito educativo, los servicios sociales y servicios para la mujer. Las competencias municipales en educación en aquellos años las podemos resumir en la dotación de suelo para la construcción de las escuelas públicas, el mantenimiento de los edificios y la selección del profesorado. Por encima de estas obligaciones básicas se añadieron dotaciones como gimnasios y programas de actividades extraescolares de deporte, idiomas, informática, etc. Se pusieron en marcha las Guarderías Municipales y se legalizó la Ikastola Municipal. Empezaba a gestarse lo que luego llamaríamos el Estado de Bienestar. De manera incipiente se comenzó, en algunos barrios, abriendo los Servicios Sociales de Base, puerta de entrada al sistema, con prestaciones para toda la ciudadanía.

Pero de todo esto hace mucho tiempo, 40 años de la aprobación de nuestra Ley de Amejoramiento y más aún de mi participación en la política activa, puede ser que esa distancia y los gratos recuerdos que guardo de aquellos años intensos me nublen la mirada. Pero no puedo dejar de hacer un canto a los tiempos de la ilusión, del esfuerzo, de consenso, de trabajo y entrega para poner en marcha asuntos de interés común. La visión de la política como el mejor servicio a la comunidad, un deber de toda la ciudadanía.

La autora fue concejala entre 1979-1983 del Ayuntamiento de Pamplona.

Vista aérea de Pamplona (abril de 1976). Fotografía Aérea de Paisajes españoles. Archivo Municipal de Pamplona.

ALOCUCIÓN EN EL PARLAMENTO FORAL

Javier GÓMARA GRANADA

Una vez que los comisionados del Gobierno de la Nación y de la Diputación Foral finalizaron, el día 8 de marzo, el acuerdo, por el que había de regirse el Fuero de Navarra adaptado al marco de la Constitución de 1978, remitieron el texto pactado a los gobiernos correspondientes para que el Gobierno de la Nación tramitara el acuerdo como Ley Orgánica para su aprobación por las Cortes Españolas e incorporación al ordenamiento jurídico español. A su vez la Diputación Foral lo remitió al Parlamento Foral para su conocimiento y aprobación en lectura única. El día 15 de marzo de 1982 el Pleno del Parlamento conoció el texto que fue aprobado por 49 sí, y 5 no; con la ausencia de 16 parlamentarios.

Destacamos la intervención de Javier Gómara Granada, jurista foralista, que expresó con claridad y precisión las razones de la aprobación del texto de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra. (Extracto del "Diario de Sesiones del Parlamento Foral de Navarra" correspondiente al Pleno nº. 28 celebrado el 15 de marzo de 1982, y publicado en Pamplona, el 1 de abril de 1982, pp. 14-17).

IN MEMORIAM

Con la posible claridad y con la sencillez que acostumbro, expondré la razón por la que el texto acordado de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral debe ser aprobado por este Parlamento y, aún diré más, por todos los Parlamentarios, y debe ser celebrado con júbilo por todo el pueblo navarro.

NATURALEZA DEL FUERO DE NAVARRA

El Fuero es exponente y defensa de la identidad y personalidad de Navarra, esencia de su soberanía como Reino, nadie se lo puede otorgar a Navarra porque ha sido siembre suyo. De aquí el carácter preconstitucional del régimen foral, no sólo en cuanto al tiempo sino en cuanto que no trae su causa de la Constitución, sino de un Fuero de más de ocho siglos, emanado y vigente en un Reino soberano y retenido al perder la condición de Reino. Así se reconoce expresivamente en el preámbulo del texto que se nos somete. En suma que nuestros derechos originarios e históricos quedan respetados y amparados con este carácter y por ello tenían que preexistir, su existencia no puede tener causa en lo que todavía no existía, en la Constitución. Por eso necesariamente son preconstitucionales y no inconstitucionales.

Javier Gómara en 1980.

El artículo 1º, dice que Navarra constituye, no dice que Navarra se constituye, sino que Navarra constituye. Navarra es una Comunidad Foral, con régimen, autonomía e instituciones propias, indivisible, integrada a la Nación española y solidaria con to-

dos sus pueblos. Es una definición exacta del Fuero. Autonomía jurídica, auto administración y gobierno dentro de una unidad política superior, España, de la que no quiere separarse. Vínculo de comunidad en Navarra, por eso es indivisible: Navarra es Navarra. Vínculo de comunidad con España, por ello es inseparable: Navarra es España.

La solución es difícil desde la congruencia interna de cada una de las partes: el Estado y la Comunidad Foral. El Estado entiende que cualquier pacto constituye una limitación o dejación de su soberanía. Por el contrario, la Comunidad Foral no entiende cómo debe negociar aquello que justamente le pertenece. La solución es el acuerdo, el pacto, que siempre supone una cierta renuncia a la propia plenitud, pero que se explica precisamente en virtud de esta soberanía como una decisión de autolimitación. En el fondo toda ley constituye un pacto. El pacto foral se establece entre la Comunidad nacional y la Comunidad Foral por medio de sus representaciones.

El carácter pactado, acordado, de este texto de Reintegración y Amejoramiento Foral queda reconocido como propio de la naturaleza del régimen foral. Así dice el preámbulo: «Es rasgo propio del régimen foral que, previamente la representación de la Administración del Estado y la Diputación Foral de Navarra, acuerden...» Y seguidamente continua: «por el alcance y naturaleza del Amejoramiento acordado, resulta necesario que el Gobierno formalice el pacto». Recuerdan estos términos los que se emplearon en el año 1841.

El artículo 71, dice: «Este texto es inmodificable unilateralmente, dada la naturaleza del régimen foral, es decir, por su carácter paccionado. La propuesta de reforma se formulará de común acuerdo y se someterá a la aprobación del Parlamento Foral y de las Cortes Generales. Si no hay acuerdo no hay reforma. En consecuencia, la personalidad de Navarra y la naturaleza de su régimen foral han sido reconocidas y respetadas íntegramente en el texto que se nos propone.

REINTEGRACIÓN FORAL

Veamos ahora, y una vez examinado este primer punto, si la capacidad de obrar ha sido reintegrada y amejorada, si, en definitiva, se ha cumplido el objetivo previsto en el artículo 3.º: reintegrar, ordenar y garantizar.

En el Título I, referente a las instituciones, en primer lugar se citan como instituciones forales de Navarra las Cortes, el Gobierno y el Presidente del Gobierno. Aquí tenemos reavivadas las Cortes de Navarra, lo cual es un hito importante en nuestra historia. En el artículo 11 se establece la potestad legislativa para estas Cortes y en el artículo 19 la iniciativa legislativa. Creo que el tema es de gran importancia y no me apoyo sólo en mi propia opinión para destacar este punto.

Javier Gómara en su época de Presidente del Parlamento Foral de Navarra.
Foto de archivo de Diario de Navarra.

Hace 30 años, en 1952, un ilustre jurista y foralista decía lo siguiente: «concretamente y por lo que se refiere a las normas o al derecho respecto del cual nos falta la facultad de legislar, hay que procurarse el medio de vivificarlo, porque una forma cierta de llegar en definitiva a la caducidad del conjunto es ir teniendo que dejar en desuso instituciones por no poder adaptarlas a las necesidades de los tiempos». Este jurista era don Rafael Aizpún Santafé. que precisamente hizo un trabajo exhaustivo sobre el carácter paccionado de la Ley de 1841.

Rafael Aizpún, siendo Ministro de Justicia en 1935 (derecha) con Fernando Jiménez, Ministro de Agricultura (izquierda).

Y también hace 30 años, previsoramente, decía lo siguiente: «*Si llegara un momento constituyente y se estuviera en la tarea de organizar el Estado español, no olvidarse en Navarra la actual situación de hecho y de derecho, que deberá ser un punto de partida y de vuelta también, si llegara el caso. Nuestro régimen no es una mera delegación de facultades y no puede, por tanto, disponerse de él sin nuestro consentimiento*».

Si esto podemos decir referente a las instituciones, en cuanto a las facultades y competencias todavía el tema es, si cabe, más claro. Basta con analizar el artículo 39, en él se recogen perfectamente, en primer lugar, que Navarra conserva aquellas facultades que ejercía y además se añaden las que se le integran en virtud del texto y, finalmente, todas aquellas que se transfieran o deleguen con carácter general, a las Comunidades autónomas o a las provincias. Y esto está en relación con el artículo 3, punto 1º, donde meridanamente se establece que es objeto del amejoramiento integrar en el régimen foral todas aquellas facultades y competencias compatibles con la unidad constitucional. Por tanto; las facultades, unas las reintegramos ahora y otras las podemos integrar, con el único límite de la unidad constitucional.

A veces se compara si las facultades que poseemos y que el texto refleja son más o son menos que las de otras Comunidades Autónomas. Lo que nos importa es compararlo con nuestra situación anterior y ésta es clara. No tenemos por qué comparar con la situación de otros. Realmente aquí hay una confusión que creo que es importante: ser no es igual que tener. Verdaderamente, la importancia de cada uno no es por lo que tiene sino por lo que es. Y, por otra parte, que cada uno siga su camino y nosotros seguiremos el nuestro. Con esto no quiero decir que somos ni más, ni menos, ni tampoco igual, sino que nuestro camino es distinto al de otras Comunidades.

¿Qué pasa si la Constitución se modifica o desaparece? Realmente no pasa nada, nuestro derecho no nace de la Constitución, nuestro derecho nace de un Fuero originario, conservado por las leyes de 1839 y de 1841 y amejorado por esta ley paccionada de 1982.

En resumen, habrá que concluir que estamos en 1982, aquí y ahora, y que no puede negarse que existe una ordenación de las instituciones y un aumento de facultades y competencias, porque tenemos, lo que teníamos, lo que integramos, lo que nos transfieran con carácter general y lo que integremos en el futuro con el límite de la unidad constitucional. Luego, efectivamente, hay Reintegración y Amejoramiento del régimen Foral, cuya naturaleza se respeta y, en consecuencia, debemos aprobar lo que, con toda seguridad, es bueno para Navarra.

Otros quieren volver a antes de 1839, sin explicar cómo en qué consiste esta vuelta, porque antes de 1839 Navarra era un Reino. Entiendo que esto es un falso idealismo. Me recuerda aquella jota navarra de un muete que estaba en la escuela y lloró porque vio a Navarra tan pequeña, aquella Navarra

que él tanto amó. Pero, yo que le entiendo a un mocete, no entiendo a estos falsos idealistas, porque aquel mocete lloró porque él quería a Navarra muy grande pero la veía en España, y esos me parece que no la ven así. Y aquel mocete no sabía, y nosotros debemos saber, que la grandeza de un pueblo está en sus hombres y no precisamente en la extensión de sus tierras.

Finalmente hay otros que más definidamente quieren la soberanía. Esto, aparte de ser utópico, es no entender el Fuero. No han entendido el Fuero en absoluto. El que quiere la soberanía para Navarra maneja un concepto antiforal porque precisamente el Fuero es la autonomía jurídica dentro de una unidad política superior. Nunca el horizonte del Fuero es la soberanía, porque si se llegase a la soberanía no estaríamos hablando de Fuero, sino de derecho internacional.

¿Qué es lo que hemos hecho con este texto del Amejoramiento que vamos a aprobar? Voy a utilizar un símil. En este territorio foral, antes Reino, tenemos construida una noble casa solariega, ante palacio real, que es el edificio del régimen foral que nos sirve a todos los navarros. Sobre antiguos cimientos, sobre viejos muros de piedra. Una casa que no ha sido incómoda, pero que tal vez no estaba al día y en ella hemos vivido. ¿Qué pretendemos hacer en 1982 mediante esta Reintegración y Amejoramiento Foral? No derruir la casa solariega. Conservarla, repristinarla y restaurarla, ampliarla, ordenarla e incluso decorarla. Esto es lo que queremos hacer en el viejo solar de Navarra. Y los cimientos y los viejos muros han resistido perfectamente. Están resistiendo perfectamente esta restauración. El edificio, sin perder su antiguo rango, se ha puesto al día, más cómodo y útil, para que la vida sea más grata y alegre. La vida de los navarros. Posiblemente no está reconstruido y decorado al gusto de todos, pero es un tema de detalle. No sé como nadie se puede oponer a esta reconstrucción por un problema de detalle. No sé a quién puede molestar, salvo a aquél que pensó en derruir nuestro viejo edificio y convertir el territorio en un solar para construir una moderna estructura. Tal vez ahora se encuentra el solar ocupado y debidamente edificado. A estos les diré, que una comunidad que reniega de su tradición y se deja seducir por modelos ajenos, acaba por renunciar a su propia unidad.

Pero la reconstrucción de este edificio, no es una meta sino un punto de partida, es como las ventas, a donde se llega y de las que hay que partir.

Estamos, en un tiempo denso, en un tiempo no lineal, que se mide con el crono, sino un tiempo en el que confluyen acciones, tiempos pasados y un tiempo que es importante porque va a influir en el futuro. Es un tiempo cairótico, es un tiempo cumbre. Precisamente en eso estamos, en un cambio de vertiente. Y en este paso de una vertiente a otra nos hemos encontrado muchos partidos. Esto ha sido muy positivo para Navarra y ojalá nos hubiéramos encontrado todos. Hemos partido de puntos distintos pero, en el paso de la montaña, nos hemos encontrado todos con un sentido de unidad, que, desde el primer día, fue asumido por los partidos.

Porque el Fuero, señores, no es de derechas ni de izquierdas, el Fuero es de Navarra. Y en este tiempo del paso, debemos continuar unidos, porque en esta unidad, que es mirar todos en la misma dirección, no impide que en el futuro, las sendas sean distintas, aunque siempre tengamos el mismo planteamiento: conseguir para Navarra, desde este punto de partida, una vida mejor, una vida más alegre, una vida más próspera.

El autor fue abogado, Presidente del Parlamento Foral (1987-1991), Diputado en Cortes (1982-1986)

Minuto de silencio en el Parlamento Foral de Navarra por el fallecimiento de Javier Gómara (febrero 2022).

NATURALEZA JURÍDICA DE LA LEY ORGÁNICA DE REINTEGRACIÓN Y AMEJORAMIENTO DEL RÉGIMEN FORAL DE NAVARRA

José Antonio ASIÁIN AYALA
jantasiain@bufeteaja.com

Desde el mismo momento en que se inició la elaboración de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), se abrió una interesante y, en ocasiones, apasionada discusión sobre su naturaleza jurídica. Es este un tema del que tuve que ocuparme en su momento: primeramente, por mi condición de letrado del Parlamento de Navarra en la etapa en la que este aprobó las bases de lo que terminaría siendo la ley de amejoramiento; y, después, como asesor jurídico de la Comisión que designó la Diputación Foral para negociar dichas bases con la Comisión designada por el Gobierno del Estado. Cuarenta años después de la aprobación y entrada en vigor de la referida ley, vuelvo en este artículo sobre el tema en cuestión porque, por extraño que parezca, la discusión, que no es solo doctrinal sino que tiene innegables connotaciones políticas, no puede darse por concluida.

EL DEBATE JURÍDICO

Para los participantes en la discusión con una visión más uniformista o centralista del Estado de las Autonomías consagrado en la Constitución (y, paradójicamente, para los vinculados al nacionalismo vasco), la ley de Amejoramiento es un Estatuto de Autonomía más, aprobado, eso sí, por un procedimiento peculiar, no previsto ni en el Título Octavo de la Constitución, ni en su disposición adicional primera, ya que, a su entender, aunque esta ampara y respeta los regímenes forales, establece que su actualización general debe hacerse en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

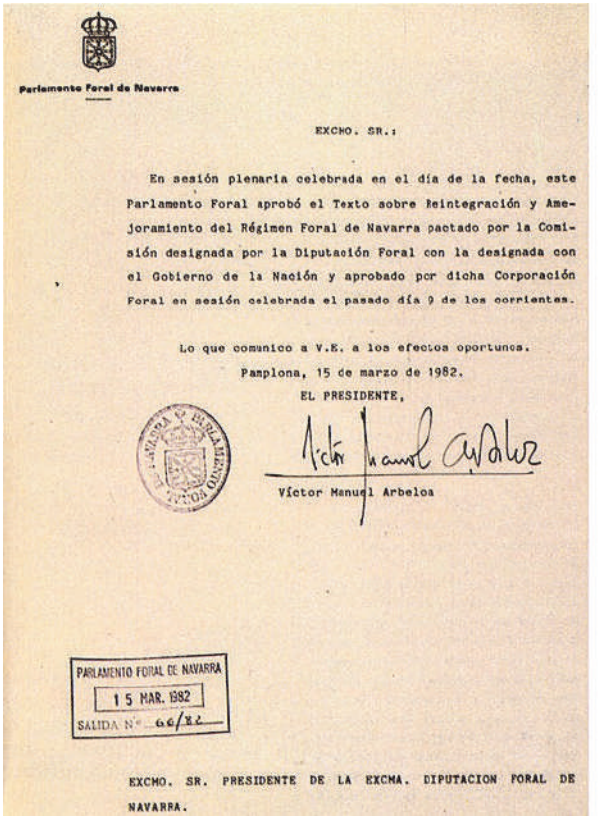
Sin embargo, para los seguidores de la doctrina foralista tradicional, la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, no tiene naturaleza estatutaria, ya que no instrumentó una "actualización general" del régimen foral de Navarra sujeta, conforme a lo establecido en el párrafo segundo de la disposición adicional primera de la Constitución, al marco de los Estatutos de Autonomía, sino que formalizó un nuevo pacto entre Navarra y el Estado que modificó la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y sus disposiciones complementarias para adecuar el régimen foral al nuevo marco constitucional.

En el ámbito jurisprudencial, la cuestión fue abordada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 208/2012, de 14/11/2012, en la que, profundizando en la línea argumental esbozada en la Sentencia 16/1984, de 06/02/1984, calificó a la LORAFNA de "norma estatutaria".

Posteriormente, el Tribunal Constitucional matizó esa calificación en su Sentencia 207/2013, de 05/12/2013, en la que afirmó que la Ley de Amejoramiento "se erige como una norma equivalente a un Estatuto de Autonomía", y en sus Sentencias 173/2014, de 23/10/2014, y 154/2017, de 21/12/2017, en las que definió la LORAFNA como "la norma institucional básica de la Comunidad Foral de Navarra, equivalente a un Estatuto de Autonomía".

No ha precisado todavía el Tribunal Constitucional (supremo intérprete de la Constitución y de las leyes que, como la LORAFNA, integran el llamado "bloque de la constitucionalidad") el alcance de dicha equivalencia, por lo que voy a dedicar este artículo a expresar mi opinión sobre ese asunto.

Los Estatutos de Autonomía son el instrumento jurídico diseñado en nuestra Carta Magna para posibilitar el acceso al autogobierno de un determinado territorio mediante su constitución en Comunidad Autónoma, mientras que la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra es el instrumento jurídico mediante el que Navarra (que, como se reconoce en su artículo 1, constituía ya "una Comunidad Foral con régimen, autonomía e instituciones propias") garantizó las facultades y competencias que ostentaba en virtud de su régimen foral, amparado y respetado por la Constitución en su disposición adicional primera; integró en dicho régimen todas las facultades y competencias compatibles con la unidad constitucional; y ordenó democráticamente sus instituciones. Así se establece expresamente en los artículos 3, 39 y concordantes de la propia Ley.



Parlamento Foral de Navarra

EXCMO. SR.:

En sesión plenaria celebrada en el día de la fecha, este Parlamento Foral aprobó el Texto sobre Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra pactado por la Comisión designada por la Diputación Foral con la designada con el Gobierno de la Nación y aprobado por dicha Corporación Foral en sesión celebrada el pasado día 9 de los corrientes.

Lo que comunico a V.E. a los efectos oportunos.

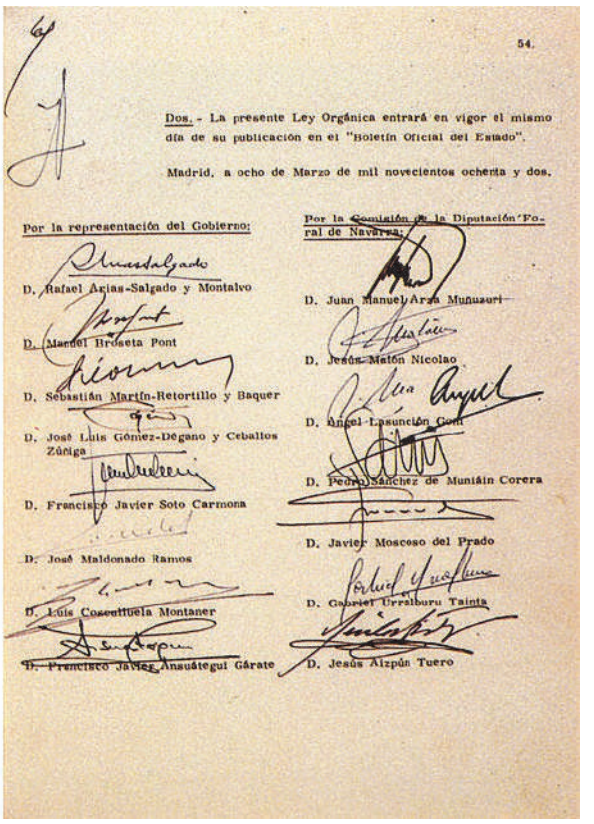
Pamplona, 15 de marzo de 1982.

EL PRESIDENTE,

Víctor Manuel Arbeloa

PARLAMENTO FORAL DE NAVARRA
15 MAR. 1982
SALIDA Nº 66/82

EXCMO. SR. PRESIDENTE DE LA EXCMA. DIPUTACION FORAL DE NAVARRA.



54.

Dos.- La presente Ley Orgánica entrará en vigor el mismo día de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado".

Madrid, a ocho de Marzo de mil novecientos ochenta y dos.

Por la representación del Gobierno:

D. Rafael Arias-Salgado y Montalvo
D. Manuel Broseta Pont
D. Sebastián Martín-Retortillo y Baquer
D. José Luis Gómez-Dégano y Ceballos Zúñiga
D. Francisco Javier Soto Carmona
D. José Maldonado Ramos
D. Luis Cosculluela Montaner
D. Francisco Javier Ansuátegui Gárate

Por la Comisión de la Diputación Foral de Navarra:

D. Juan Manuel Arza Muñuzuri
D. Jesús Maíza Nicolao
D. Angel Lasunción Goñi
D. Pedro Sánchez de Muniáin Corera
D. Javier Moscoso del Prado
D. Gabriel Urralburu Tainta
D. Jesús Aizpún Tuero

Con los Estatutos de Autonomía, los territorios que los promovieron accedieron al autogobierno, pero Navarra no accedió al autogobierno con la LORAFNA, sino que, con ella, amplió, en el marco de la Constitución, el autogobierno inherente a su régimen foral y democratizó las instituciones que lo encarnaban.

PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL AMEJORAMIENTO

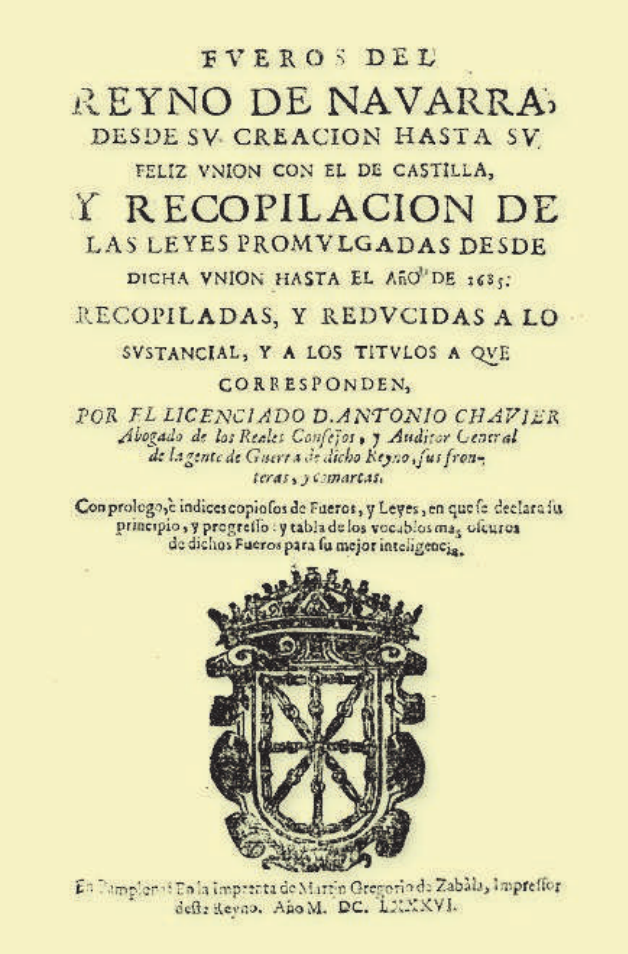
La elaboración del Amejoramiento del Fuero se inició el 05/11/1979 con la aprobación en el Pleno del Parlamento Foral de dos resoluciones, fruto del debate de las mociones previamente presentadas por los grupos parlamentarios del Partido Nacionalista Vasco, de Herri Batasuna y del Partido Socialista, en las que recabó de la Diputación Foral la remisión de un Proyecto de bases para la reintegración foral y de un Proyecto de bases sobre distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las instituciones forales.

El primero de dichos Proyectos tuvo entrada en el Parlamento Foral el 27/12/1979 y el segundo el 26/02/1980; y ambos, junto con las enmiendas presentadas a los mismos, se debatieron por separado en la Comisión de Régimen Foral y en el Pleno, siendo aprobados por este el 01/07/1980 y el 13/12/1980, respectivamente.

Las bases así aprobadas por el Parlamento fueron negociadas por una Comisión designada por la Diputación con una Comisión designada por el Gobierno del Estado en trece sesiones plenarias y en doce sesiones de ponencia que se celebraron en el periodo comprendido entre el 19/12/1980 y el 08/03/1982; y, durante dicho periodo, la Diputación informó a la Comisión de Régimen Foral del Parlamento sobre el estado de las negociaciones en seis ocasiones.

El acuerdo final, que comprendió tanto lo relativo a la reintegración foral como lo referido a las instituciones, se alcanzó en la sesión plenaria que las Comisiones negociadoras celebraron el 08/03/1982 y fue posteriormente ratificado el 09/03/1982 por la Diputación Foral, el 15/03/1982 por el Parlamento Foral y el 17/03/1982 por el Gobierno del Estado, que lo remitió al Congreso de los Diputados como Proyecto de Ley Orgánica.

En sesión celebrada el 09/06/1982, el Pleno del Congreso de los Diputados acordó, a propuesta de la Mesa y a la vista de sus "características y singularidades", tramitar dicho Proyecto de Ley Orgánica por el procedimiento de lectura única y, por tanto, sin posibilidad de ser enmendado. Y otro tanto acordó el Pleno del Senado en la sesión que celebró el 29/06/1982.


FVEROS DEL
REYNO DE NAVARRA,
DESDE SV CREACION HASTA SV
FELIZ VNION CON EL DE CASTILLA,
Y RECOPILACION DE
LAS LEYES PROMVLGADAS DESDE
DICHA VNION HASTA EL AÑO DE 1685:
RECOPILADAS, Y REDVCIDAS A LO
SVSTANCIAL, Y A LOS TITVLOS A QVE
CORRESPONDEN,
POR EL LICENCIADO D. ANTONIO CHAVIER
Abogado de los Reales Consejos, y Auditor General
de la gente de Guerra de dicho Reyno, sus fronteras, y comartcas.
Con prologo, e indices copiosos de Fueros, y Leyes, en que se declara su principio, y progresso: y tabla de los vocablos mas obscuros de dichos Fueros para su mejor inteligencia.
En Pamplona: En la Imprenta de Martin Gregorio de Zabala, Impressor desse Reyno. Año M. DC. LXXXVI.

La aprobación en lectura única de la LORAFNA tuvo lugar en las sesiones plenarias celebradas por el Congreso el 30/06/1982 y por el Senado el 26/07/1982, siendo sancionada por el Rey el 10/08/1982 y publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 195, de 16/08/1982, fecha en la que la Ley Paccionada de 16/08/1841 cumplía su ciento cuarenta y un aniversario.

El texto de la LORAFNA publicado ese día en el Boletín Oficial del Estado no incluyó el preámbulo porque, tanto en el Congreso como en el Senado, lo confundieron con la memoria con la que el Gobierno justifica la remisión a las Cortes de los Proyectos de Ley; pero este error se subsanó mediante la publicación en el Boletín Oficial del Estado nº 204, de 26/08/1982, del preámbulo omitido en el nº 195.

SINGULARIDAD JURÍDICA

El procedimiento de elaboración y aprobación de la Ley de Amejoramiento que acabo de exponer resumidamente no estaba diseñado en la Constitución de forma explícita, pero lo estaba implícitamente en su disposición adicional primera, habida cuenta de que esta ampara y respeta los regímenes forales y de que, como se afirma en el último párrafo del preámbulo de la propia Ley, es "rasgo propio del régimen foral navarro amparado por la Constitución que, previamente a la decisión de las Cortes Generales, órgano del Estado en el que se encarna la soberanía indivisible del pueblo español, la representación de la Administración del Estado y la de la Diputación Foral de Navarra, acuerden la reforma y modernización de dicho régimen. Dada la naturaleza y alcance del amejoramiento acordado entre ambas representaciones, resulta constitucionalmente necesario que el Gobierno, en el ejercicio de su iniciativa legislativa, formalice el pacto con rango y carácter de Proyecto de Ley Orgánica y lo remita a las Cortes Generales para que estas procedan, en su caso, a su incorporación al ordenamiento jurídico español como tal Ley Orgánica".

PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

El procedimiento de elaboración y aprobación de los Estatutos de Autonomía fue, sin embargo, explícitamente diseñado en la Constitución en los siguientes términos:

Como norma general, la adopción de la iniciativa se atribuyó a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población representase, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla (artículo 143.2). Una vez adoptada la iniciativa, la elaboración del Proyecto de Estatuto se atribuyó a una Asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas. Y, tras su aprobación por dicha Asamblea, el Proyecto de Estatuto tenía que elevarse a las Cortes Generales para su tramitación como ley (artículo 146). En los Estatutos así elaborados, las Comunidades Autónomas podían asumir competencias en las materias señaladas en el artículo 148.1; pero, una vez transcurridos cinco años y mediante la reforma de aquellos, estas podían ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149 (artículo 148.2).

Ahora bien, si la iniciativa del proceso autonómico hubiera sido adoptada, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representasen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa hubiera sido

Comisión negociadora de Navarra de la Ley paccionada 1982. (Desde izda.) J. Malón diputado foral , J.A. Zubiaur asesor, P. Sánchez de Muniáin diputado foral, J. Aizpún diputado nacional, A, Lasunción diputado foral, J.M. Arza Presidente de la Diputación Foral, J. Moscoso diputado nacional, G. Urralburu diputado nacional, R. Aldea asesor, J. A. Asiain asesor J. Gortari secretario de la Diputación foral.

ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, las Comunidades Autónomas podían asumir en sus Estatutos las competencias previstas en el artículo 149, sin necesidad de observar el referido plazo de cinco años (artículo 151.1).

Para ese supuesto, la Constitución estableció en su artículo 151.2 el siguiente procedimiento de elaboración y aprobación:

a) La elaboración del Proyecto de Estatuto se atribuyó a una Asamblea compuesta por los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el correspondiente ámbito territorial. Una vez aprobado el Proyecto de Estatuto por la mayoría absoluta de los miembros de dicha Asamblea, tenía que elevarse a la Comisión Constitucional del Congreso, que, en el plazo de dos meses, tenía que examinarlo con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.

b) Si dicho acuerdo se alcanzaba, el texto resultante tenía que someterse a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.

c) Si en ese referéndum el Proyecto de Estatuto era aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, tenía que someterse a la ratificación de los Plenos del Congreso y del Senado y, si ambas Cámaras lo ratificaban, el Rey lo tenía que sancionar y promulgar como Ley Orgánica.

d) De no alcanzarse el acuerdo al que se refiere el punto b), el Proyecto de Estatuto tenía que tramitarse en las Cortes Generales como Proyecto de Ley; el texto aprobado por estas tenía que someterse a referéndum en el correspondiente ámbito territorial; y, en caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, tenía que ser sancionado y promulgado por el Rey conforme a lo indicado en el punto anterior.

DIFERENTE NATURALEZA DE LOS ESTATUTOS Y DEL AMEJORAMIENTO

El procedimiento de elaboración y aprobación de los Estatutos de Autonomía fue, pues, muy diferente al de la Ley de Amejoramiento. Y expresión de ello es que los Parlamentos y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas "de régimen común" son, valga la expresión, "hijos" de sus respectivos Estatutos de Autonomía, mientras que la Diputación Foral y el

Asesores jurídicos de las negociaciones de la Ley paccionada de 1982.
José Ángel Zubiaur, Raimundo Aldea, José Antonio Asiain, Javier Gortari.

Parlamento de Navarra fueron, junto con el Gobierno del Estado y las Cortes Generales, los, valga de nuevo la expresión, "progenitores" del Amejoramiento. Obviamente, en la elaboración de los Estatutos de Autonomía del artículo 151.2 de la Constitución (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía) no podían intervenir las, todavía inexistentes, instituciones propias de esas Comunidades; y, presumiblemente, esa fue la razón por la que en el citado precepto se estableció la obligación de someter a referéndum dichos Estatutos.

Pero el sometimiento a referéndum de la LORAFNA ni era legalmente preceptivo, ni se justificaba por la no intervención en su elaboración de las instituciones de Navarra. Y es que, como ya he puesto de manifiesto, la Ley de Amejoramiento fue promovida y aprobada por un Parlamento y por una Diputación Foral que no solo habían sido elegidos por sufragio universal conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 121/1979, de 26/01/1979, sino que lo habían sido con una finalidad "constituyente", pues dicho Real Decreto obligaba a la Diputación Foral a someter a la aprobación del Parlamento las cuestiones relativas a "la integridad, garantía y desarrollo del régimen foral" (artículo 3), así como "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" (artículo 5).

El no sometimiento de la nueva Ley paccionada de 1982 al referéndum de ratificación al que, por imperativo legal, hubieron de someterse los citados Estatutos de Autonomía en nada empaña, por tanto, su legitimidad democrática "de origen". Y a esa legitimidad hay que sumarle la derivada del mayoritario apoyo que, a lo largo de las cuatro décadas que han transcurrido desde su aprobación, le han venido dando los grupos políticos representados en el Parlamento de Navarra.

DIFERENTE REFORMA DE LOS ESTATUTOS Y DE LA LEY DE AMEJORAMIENTO

Estatutos de Autonomía y LORAFNA se diferencian también en lo que respecta al procedimiento que ha de seguirse para su reforma.

Así, la reforma de los Estatutos de Autonomía se regula en los artículos 147.3 y 152.2 de la Constitución, en los que se dispone que dicha reforma debe hacerse conforme a los procedimientos establecidos en los propios Estatutos; y, en el caso de los elaborados y aprobados conforme a lo dispuesto en el artículo 151.2 de la Constitución (los ya citados del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía), "con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes".

Por su parte, la reforma de la Ley de Amejoramiento se regula en su artículo 71, en cuyo apartado 1 se establece que, "Dada la naturaleza jurídica del régimen foral, el Amejoramiento al que se refiere la presente Ley Orgánica es inmodificable unilateralmente". Se reconoce, por tanto, en este apartado que la naturaleza paccionada del régimen foral, cuya máxima expresión legal es la propia Ley de Reintegración y Amejoramiento, exige que la modificación de esta deba hacerse paccionadamente. Y ese procedimiento paccionado de modificación se regula en el apartado 2 de dicho artículo 71, en el que la iniciativa para la reforma se atribuye al Gobierno de Navarra y al Gobierno de la Nación y en el que se establece que, tras las correspondientes negociaciones, ambos formularán, de común acuerdo, la propuesta de reforma, que será sometida a la aprobación del Parlamento de Navarra y de las Cortes Generales por el mismo procedimiento seguido para su aprobación.

EPÍLOGO

Entre la Ley de Reintegración Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y los Estatutos de Autonomía existe, en síntesis, una equivalencia funcional, pues tanto aquella como estos constituyen, como afirmó el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 173/2014, de 23/10/2014, y 154/2017, de 21/12/2017 la "norma institucional básica" de sus respectivas Comunidades en la medida en que establecen los elementos que las identifican, determinan sus competencias y regulan sus instituciones.

Pero las notables diferencias que acabo de exponer en lo que respecta a su fundamento constitucional, a su finalidad, a su elaboración y a su reforma, permiten concluir que esa equivalencia funcional no implica que tengan una misma naturaleza.

El autor es abogado, Consejero de Hacienda del Gobierno de Navarra (1984-1991) y Negociador del Convenio Económico de 1990.

CARÁCTER PACTADO DE LA LEY ORGÁNICA DE REINTREGRACIÓN Y AMEJORAMIENTO DEL RÉGIMEN FORAL DE NAVARRA

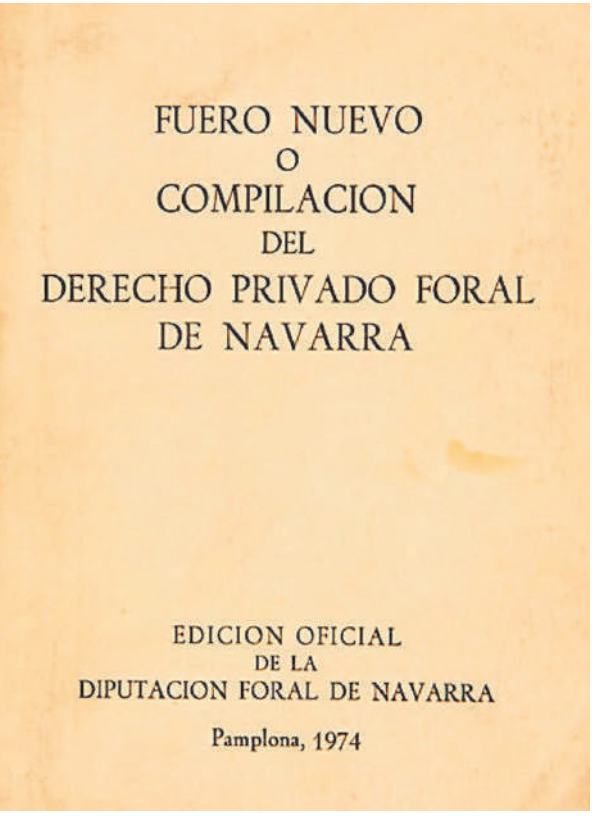
Ildefonso SEBASTIÁN LABAYEN
ilde.sebas@hotmail.com

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.


FUERO NUEVO
O
COMPILACION
DEL
DERECHO PRIVADO FORAL
DE NAVARRA

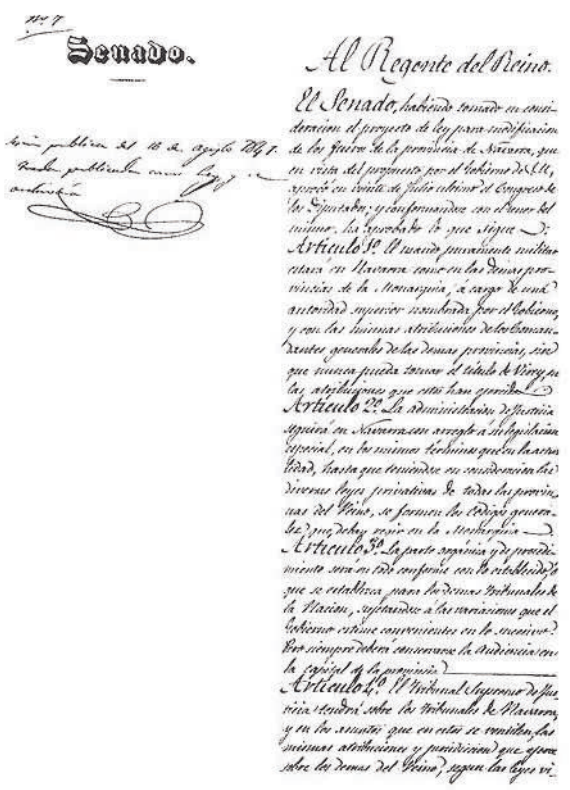
EDICION OFICIAL
DE LA
DIPUTACION FORAL DE NAVARRA

Pamplona, 1974

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


Nº 7
Senado.
Al Regente del Reino.
El Senado, habiendo tomado en consideracion el proyecto de ley para modificacion de los fueros de la provincia de Navarra, que en vista del propuesto por el Gobierno de S.M., aprobó en veinte de Julio ultimo el Congreso de los Diputados; y conformandose con el tenor del mismo, ha aprobado lo que sigue:
Articulo 1º El mando puramente militar estará en Navarra como en las demas provincias de la Monarquia, á cargo de una autoridad superior nombrada por el Gobierno, y con las mismas atribuciones de los Comandantes generales de las demas provincias, sin que nunca pueda tomar el titulo de Virey, en las atribuciones que estos han ejercido.
Articulo 2º La administracion de Justicia seguirá en Navarra con arreglo á su legislacion especial, en los mismos términos que en la actualidad, hasta que teniendose en consideracion las diversas leyes privativas de todas las provincias del Reino, se formen los Codigos generales que deban regir en la Monarquia.
Articulo 3º La parte orgánica y de procedimiento será en todo conforme con lo establecido, lo que se establezca para los demas Tribunales de la Nacion, sujetandose á las variaciones que el Gobierno estime convenientes en lo sucesivo. Pero siempre deberá conservarse la Audiencia en la capital de la provincia.
Articulo 4º El Tribunal Supremo de Justicia tendrá sobre los Tribunales de Navarra, y en los asuntos que en estos se ventilen, las mismas atribuciones y jurisdiccion que ejerce sobre los demas del Reino, segun las leyes vi-

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 amejoramiento 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 representación 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. os 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 amejoramiento 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.

El autor es Asesor Jurídico del Gobierno de Navarra.

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 amejoramiento. 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 competencias 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.

Tribunal administrativo de Navarra.

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 Amejoramiento 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 amejoramiento 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 amejoramiento 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, Navarra 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.

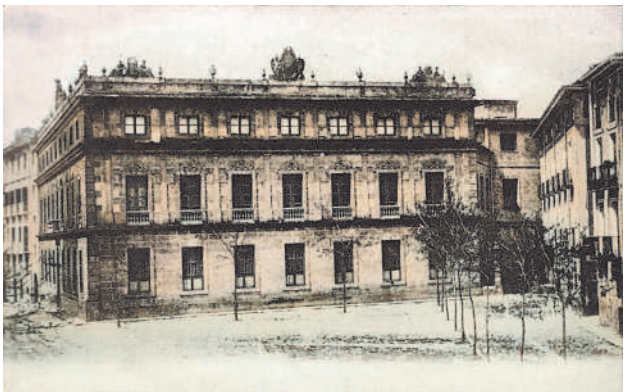
En el ámbito institucional, como ejemplo de reintegración, es de destacar, el Parlamento Foral o Cortes de Navarra y la Cámara de Comptos suprimidos en 1841 y restablecidos en 1979 y 1980 respectivamente.

COMPETENCIAS MIXTAS Y COMPETENCIAS ESTATUTARIAS 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.

Servicio Navarro de Salud
Osasunbidea

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.



Antiguo institutos de Enseñanza Media de Pamplona.

Gobierno de Navarra
Departamento de Educación
Nafarroako Gobernua
Hezkuntza Departamentua

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, según 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.

Instituto Navarro del Deporte
Nafarroako Kirolaren Institutua

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.

Nafarroako Gobernua
Gobierno de Navarra
Eskubide Sozialetako Departamentua
Departamento de Derechos Sociales

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 relpj" 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:

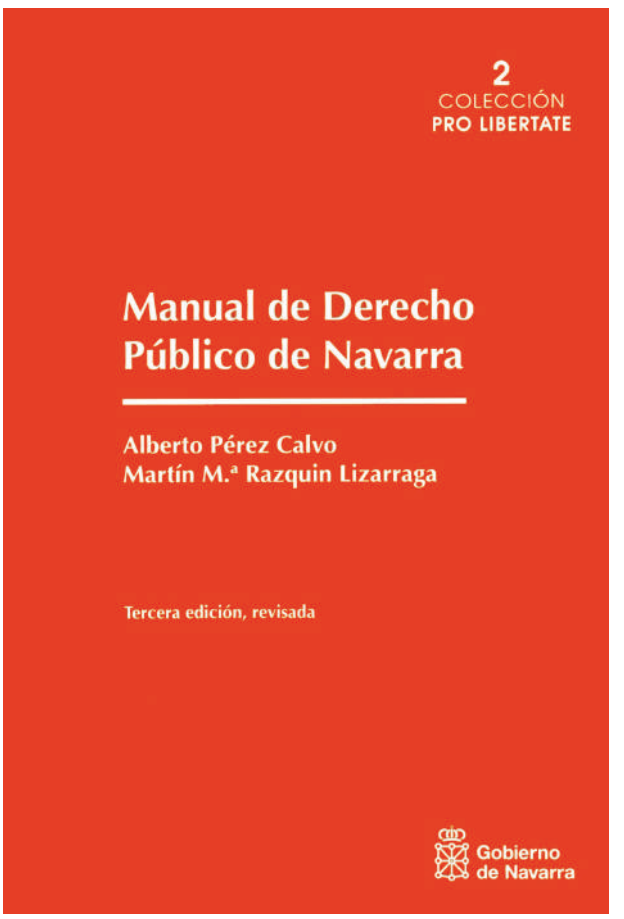
"*La Disposición Transitoria Cuarta prevé la posibilidad de que Navarra se incorpore "al Consejo General Vasco o al régimen autonómico que lo sustituya" […]. Esta transitoria, además, está construida en su apartado 2 sobre los supuestos del artículo 143, que ha quedado sin vigencia. Aun sin entrar en 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.

El autor es catedrático de derecho constitucional.



Elementos identitarios de una Navarra foral

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 amejorado, 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 elevar 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

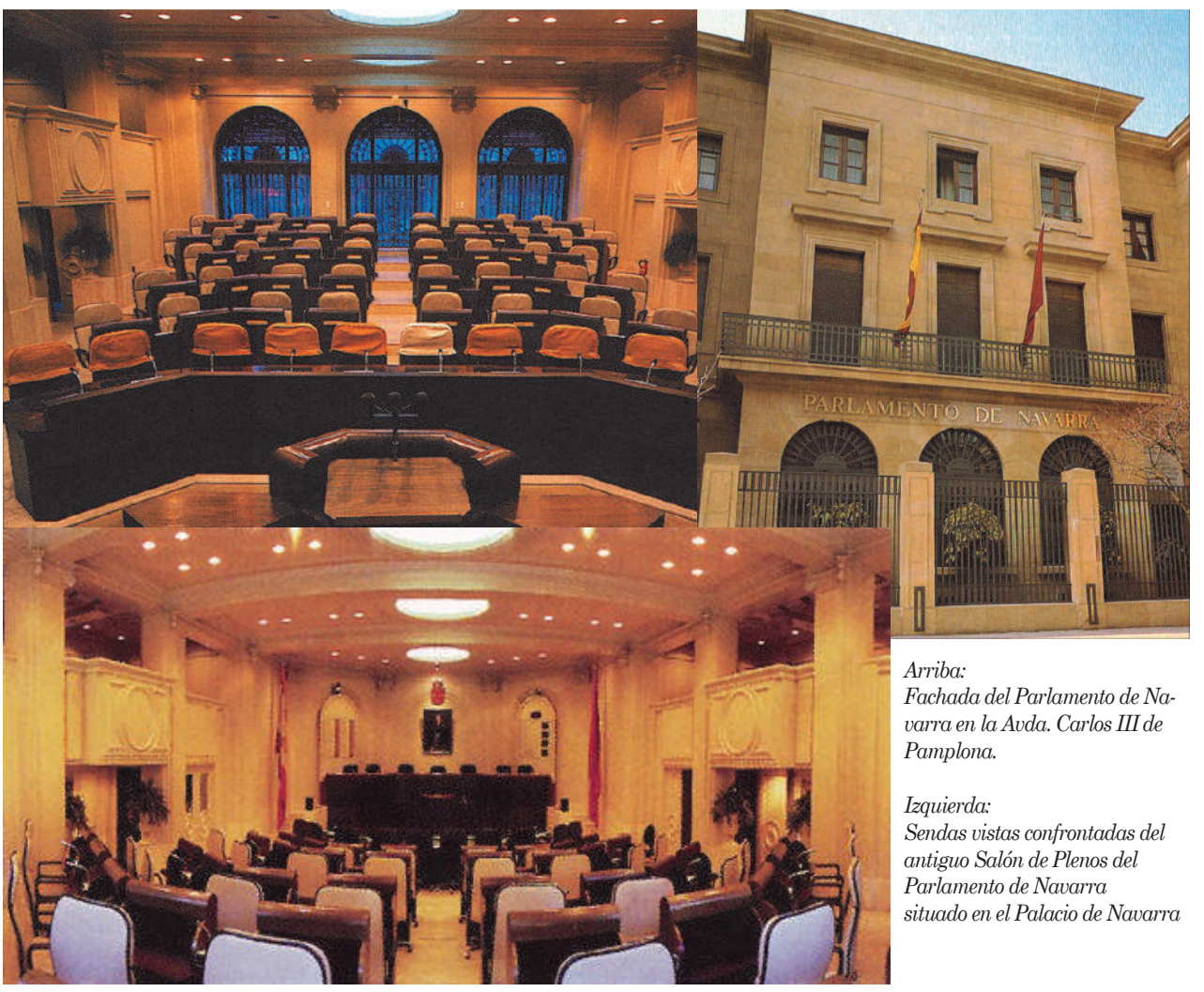
Toma de posesión de los miembros del Consejo de Navarra en el año 2013.

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:
Sendas vistas confrontadas del antiguo Salón de Plenos del Parlamento de Navarra situado en el Palacio de Navarra

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

Manuel PULIDO QUECEDO

PREGÓN
Suplemento – sep. 2022

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 PedroPérez 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 conoci-mientos 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 partía 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 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.

Víctor Manuel Arbeloa en los años setenta.

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 especifica, 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 legitimo 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 referendum. 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 permitía 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 Carnelutti: 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.

EL CONVENIO ECONÓMICO NAVARRA — ESTADO

Juan Ramón JIMÉNEZ PÉREZ
juanrjimenezperez@yahoo.es

El presente artículo sobre el Convenio económico entre Navarra y el Estado, tiene una finalidad divulgativa, dirigido al lector que desee conocer los aspectos generales del mismo y no alberga, por lo tanto, en su contenido, ninguna pretensión de mayor alcance histórico, jurídico o económico. Lo aquí escrito, se basa en el libro "Convenio Económico Navarra-Estado: Origen, implicaciones y retos de futuro", editado por la Hacienda de Navarra y la Cámara de Comptos y se hace eco de las intervenciones recogidas en la Jornada del mismo nombre celebrada en Pamplona el 2 de Marzo de 2018.

El Convenio Económico, es el sistema de financiación propio de Navarra. Deriva de sus derechos históricos, que están amparados por la Constitución. Determina las competencias de Navarra para establecer y recaudar los impuestos que los ciudadanos y empresas navarras han de pagar a la Hacienda Foral. Asimismo determina el método para fijar la aportación que la Comunidad Foral debe satisfacer al Estado para financiar las competencias no asumidas por Navarra. Establece, también, la necesidad de acordar los objetivos en materia de estabilidad presupuestaria con el Estado, (déficit y deuda pública sobre PIB). Navarra, por tanto, tiene potestad para regular la normativa, gestión, inspección, recaudación y revisión en vía administrativa de sus tributos, con las mismas facultades que tiene la Hacienda Pública del Estado.

Son características principales del Convenio económico: su fundamento histórico, como potestad que Navarra conserva desde que era Reino y ha llegado hasta hoy con numerosas modificaciones y actualizaciones siempre pactadas; ser constitucional ya que la Carta Magna, en su disposición adicional primera, "ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales", entre los que se encuentra la actividad tributaria y financiera. Por tanto, la Ley Estatal que regula el Convenio Económico, forma parte de lo que podríamos llamar Bloque de Constitucionalidad a través de la Disposición Adicional Primera de la Constitución, del artículo 45 de la Ley de Amejoramiento y de la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica de financiación de las comunidades autónomas.

Tiene también un carácter pactado entre las representaciones de Navarra y del Estado y, por tanto, es inmodificable unilateralmente y solo puede ser modificado por acuerdo entre ambas administraciones. Es indefinido, aunque ha sido actualizado en distintas ocasiones para ser adaptado a las necesidades de cada momento. El Convenio Económico no tiene fecha de caducidad. Finalmente es una ley bilateral que regula únicamente las relaciones entre Navarra y el Estado, sin que afecte o interfiera en otros territorios.

ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA

El Convenio Económico tiene su origen en la Ley de Modificación de Fueros, conocida como Ley Paccionada de 16 de Agosto de 1841. Supuso la abolición del Reino y la consideración de Navarra como provincia foral, pero conservando una amplia autonomía. En lo económico, mantuvo la capacidad para establecer y recaudar sus propios tributos. Desde entonces, Navarra y el Estado han acordado cinco convenios para adaptar el régimen foral al escenario político y socio-económico de cada momento. La primera modificación tuvo lugar en 1877, en medio de un clima antifuerista contrario a los regímenes fiscales de Navarra y del País Vasco. El Gobierno central intentó eliminar la autonomía tributaria de Navarra, pero no lo hizo a cambio de elevar la aportación de Navarra hasta los ocho millones de reales. Durante los años siguientes, se producen varios intentos centralistas para acabar con el régimen foral de Navarra. Los presupuestos del Estado de 1893 dan fe de ello y provocaron una fuerte reacción institucional y popular en Navarra, movimiento denominado la Gamazada. Finalmente no se llevó a cabo la pretensión del gobierno de España. En 1927 se aprueba un nuevo Convenio Económico, en la dictadura de Primo de Rivera, que reconoce formalmente por primera vez su carácter pactado y la autonomía fiscal de Navarra. Se puede decir que es el primer Convenio Económico con las características que lo definen actualmente. En 1941y en 1969, se producen nuevas adaptaciones del Convenio, reforzando el régimen privativo foral y adaptándolo a las reformas fiscales estatales aprobadas en aquellos años.

El Convenio actualmente vigente se aprobó el 26 de Diciembre de 1990. La aprobación de la Constitución Española de 1978, la transferencia a Navarra de servicios estatales conforme a lo previsto en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra de 1982 y la profunda reforma tributaria que conllevó la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea, obligaron a una nueva negociación para acomodar el régimen foral de Navarra al nuevo escenario político y económico del país. Este Convenio ha sido objeto de modificaciones en 1998, 2003, 2007 y 2011.

AÑO CCXVI.—Núm. 51. Martes 20 de Febrero de 1877. Tomo LXVIII. 475

GACETA DE MADRID.

PARTE OFICIAL.

REAL DECRETO.

REAL ORDEN.

MINISTERIO DE HACIENDA.

Gaceta de Madrid nº 51, de 20 de febrero de 1877 que publica el RD de 19 de febrero donde se fija el cupo en dos millones de ptas.

En sus más de 180 años de existencia, el Convenio Económico ha coexistido con regímenes políticos y tributarios de toda clase, hasta adaptarse a las exigencias establecidas por la Unión Europea para el mercado común europeo.

NECESIDAD DE ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA

La coexistencia de distintos regímenes fiscales en España obliga a establecer unas reglas que delimiten la competencia de cada administración en la recaudación de impuestos, a través de un mecanismo que se llama armonización tributaria. Por norma general, Navarra debe ajustarse a lo establecido por Europa y España en los impuestos indirectos, entre los que se encuentran el IVA y los impuestos especiales. Sin embargo tiene amplia autonomía para regular y recaudar las tasas y los impuestos directos de su territorio, como el IRPF y los impuestos de Patrimonio, Sociedades, Sucesiones y Donaciones.

En cualquier caso, esta autonomía está limitada por varios parámetros que Navarra debe respetar como: los Tratados y Convenios Internacionales; La normativa que emana de la Unión Europea; establecer y mantener una presión fiscal efectiva global equivalente a la existente en el resto del Estado; respetar y garantizar la libertad de circulación y establecimiento de las personas,

LOS CONVENIOS ECONÓMICOS ENTRE NAVARRA Y EL ESTADO. DE LA SOBERANÍA A LA AUTONOMÍA ARMONIZADA

JUAN-CRUZ ALLI ARANGUREN
Profesor titular de Derecho Administrativo
de la Universidad Pública de Navarra

Prólogo:
D. EUGENIO SIMÓN ACOSTA
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario
Profesor Ordinario de la Universidad de Navarra

Premio Martín de Azpilicueta 2009

Pamplona
2010

Gobierno de Navarra

Instituto Navarro de Administración Pública

bienes, capitales y servicios en todo el territorio español. Finalmente, utilizar la misma clasificación de actividades económicas que en territorio común para facilitar el intercambio de información.

ÓRGANOS DE COORDINACIÓN ENTRE NAVARRA Y EL ESTADO

Dada la naturaleza paccionada del Convenio Económico, existen órganos de coordinación entre ambas administraciones –la navarra y la central- , tanto para negociar su aprobación y modificación como para realizar su seguimiento y resolver las discrepancias que surjan en su interpretación. Son: la Comisión negociadora, negocia y aprueba cualquier modificación del Convenio; la Comisión coordinadora, garantiza la correcta colaboración entre administraciones en la aplicación del Convenio y acuerda la aportación económica anual de Navarra al Estado; la Junta Arbitral: resuelve las discrepancias y conflictos que surgen entre ambas administraciones. Sus acuerdos solo pueden ser recurridos ante el Tribunal Supremo.

LA APORTACIÓN AL ESTADO.

Navarra realiza anualmente una aportación económica al Estado por los servicios que no tiene transferidos y son prestados por la Administración central en nuestra Comunidad, así como por aquellos que son comunes a todo el país, como defensa, asuntos exteriores e instituciones centrales (Corona, Cortes Generales, Justicia, etc.). El peso relativo de la aportación en los Presupuestos Generales de Navarra, se sitúa alrededor del 15% de los recursos totales, solamente por detrás de los gastos de Sanidad y Educación, lo que muestra la significación y transcendencia económica de la misma.

La aportación económica al Estado se calcula conforme a lo dictado por el Convenio Económico de 1990.En primer lugar se determina el importe de las competencias no asumidas por Navarra. A la cantidad resultante se le aplica un índice que se determina en función de la contribución de Navarra a la riqueza del país (renta relativa). Este porcentaje conocido como índice de imputación, es del 1,6%, superior al que le correspondería si se estableciera en función de su población 1,3%, lo que acentúa el carácter solidario de nuestra aportación a la financiación de las cargas generales del Estado. El cálculo se realiza cada cinco años. Cada año, la aportación se actualiza en función del porcentaje de incremento que experimenta la recaudación del Estado por los mismos impuestos convenidos.

Esto supone un riesgo para Navarra, ya que si aumentan los ingresos del Estado y los de Navarra no lo hacen en el mismo porcentaje, la aportación anual se incrementa y, por tanto, Navarra tendría menos dinero para financiar sus propios servicios como salud, educación, políticas sociales, infraestructuras, etc.

OPORTUNIDADES Y RETOS FUTUROS DEL CONVENIO ECONÓMICO

Escuchamos a menudo manifestaciones que reclaman la supresión del sistema de Convenio/ Concierto económico al objeto de garantizar la uniformidad del modelo tributario a nivel nacional y la igualdad de todos los españoles ante el mismo, de lo que se desprende la idea de que el Convenio económico supone un privilegio. El Convenio, no supone ningún privilegio inconfesable frente a otras Comunidades autónomas. El Convenio exige un ejercicio de rigor, responsabilidad fiscal y solidaridad con el Estado. Tenemos capacidad y autonomía para organizar nuestras cuentas públicas, nada más. Si somos malos gestores el Convenio se convertirá en una rémora para nuestras posibilidades de desarrollo presente y futuro. Si gestionamos el gasto y el ingreso público mejor que el Estado, nuestra Comunidad presentará unos

Firma del Convenio Económico del periodo 2005-2009 por parte de Miguel Sanz, presidente de Navarra.

indicadores económicos y sociales más satisfactorios. El Convenio económico, se ha demostrado eficiente a lo largo de toda su historia y ha sabido adaptarse a diferentes situaciones económicas y tributarias, a través del pacto y el acuerdo con el Estado.

Con el fin de garantizar un nivel de exigibilidad fiscal similar al del Estado y que Navarra no sea una isla fiscal, nuestra Comunidad debe mantener una "presión fiscal efectiva global equivalente" a la del Estado. Esto significa que la relación entre recaudación tributaria/PIB en Navarra tiene que ser equivalente a la del Estado. Desde que se acordó este requisito, nunca ha habido una denuncia por parte del Estado por incumplimiento del mismo.

Otras voces, afirman que la aportación de Navarra a la financiación de las cargas generales del Estado, debería ser superior. El método de cálculo de la aportación económica es compartido con el Estado, transparente y basado en datos auditados obtenidos de la Contabilidad Pública de ambas administraciones. El Convenio es solidario con el Estado y, como hemos dicho anteriormente, no supone ningún privilegio.

En resumen, ante el desconocimiento general del Convenio que se evidencia en amplias capas de la población, entre ellas políticos, medios de comunicación, tertulianos, etc. y los ataques y acusaciones indiscriminadas de privilegio e insolidaridad de nuestro sistema fundamental de autogobierno, tenemos que responder con la mayor transparencia y divulgación de cifras y datos a fin de que se conozcan bien los hechos antes de emitir opiniones poco veraces, basadas en la ignorancia o demagogia.

Poco se habla de un riesgo creciente que tiene que ver con el desbocado aumento de gasto público, déficit y deuda pública que presentan los presupuestos del Estado en los últimos años. El tamaño creciente de la Deuda pública española, que no solo sirve para financiar inversiones de capital, sino gasto corriente, hace que el pago de intereses y cuotas de amortización de la misma adquieran un enorme peso en el cálculo de la aportación. Su participación en las cargas no asumidas por Navarra, supera ya con creces el 50%. Es evidente que este problema se agudizará en los próximos años en los que la política monetaria del BCE será más restrictiva y los tipos de interés pasarán de ser negativos a ser positivos, incrementando la factura a pagar por el Estado a los tenedores de deuda.

En términos cotidianos, podríamos decir que el Convenio económico, permite a Navarra organizar nuestra casa con nuestros propios recursos y

capacidades, pero formamos parte de una comunidad de vecinos y, si ésta no se gestiona bien, la cuota vecinal que tenemos que pagar, será cada vez mayor, lo que nos dejará menos recursos disponibles para atender nuestras propias necesidades de gasto.

La mayor oportunidad que presenta el Convenio económico es la de ser utilizado como una herramienta de indudable valor para, a través de una política fiscal racional y atractiva, ayudar a las empresas navarras y a sus ciudadanos a conseguir altos estándares de competitividad y bienestar. Así ha sido tradicionalmente, con gobiernos sucesivos de PSN y UPN durante décadas pasadas. Durante las dos últimas legislaturas, el panorama ha cambiado sustancialmente tal y como ponen de relieve estudios fiscales comparativos publicados recientemente, que sitúan a Navarra dentro de las CCAA con más presión fiscal. Es evidente que una empresa valora determinados factores a la hora de decidir su ubicación en un territorio: estabilidad de su gobierno, infraestructuras públicas y de carácter tecnológico, disponibilidad y formación de sus recursos humanos, costes y productividad, etc.

La política tributaria es otro elemento que se percibe de gran importancia. Tenemos que ser competitivos en el tipo impositivo del Impuesto sobre sociedades y en el diseño de deducciones fiscales que apoyen la inversión, creación de empleo, innovación tecnológica, etc. El mantenimiento del Impuesto sobre el patrimonio (ninguno de los veintiocho países que forman parte de la U.E. lo mantiene) o el aumento del dos mil por cien (del 0,8% al 16%) aprobado en la legislatura pasada para las sucesiones situadas en la parte alta de la tarifa, están ocasionando un gran daño al sistema tributario en su conjunto, atendiendo al principio de libre circulación de personas, bienes y capitales amparado por la Constitución. Disponer de una propuesta fiscal atractiva, que no penalice la residencia en Navarra, de personas físicas y jurídicas, es fundamental.

CONCLUSIÓN

l Convenio es una de las herramientas fundamentales de nuestro autogobierno, que nos permite gestionar los gastos e ingresos de nuestro presupuesto con plena autonomía y capacidad de decisión.

Nos encontramos ante un sistema solidario, garante de nuestra soberanía fiscal, que hunde sus raíces en nuestros derechos históricos, que está amparado por la Constitución de 1978, que no supone ningún privilegio frente a otras Comunidades de régimen común y que, por su carácter pactado, presenta desde su nacimiento una gran estabilidad.

La capacidad normativa, en materia tributaria, que le otorga el Convenio, permite a Navarra diseñar e implementar una política fiscal acorde e incentivadora de los objetivos de política económica que defina el Gobierno de Navarra. Esta es una gran oportunidad que disponemos los navarros. Para lo bueno y lo menos bueno, dependemos exclusivamente de nosotros mismos.

El autor es Profesor de la Universidad Complutense y ha sido Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra.

Portada del sitio web del Gobierno de Navarra dedicado al Convenio Económico de Navarra:
https://www.navarra.es/home_es/especial/ConvenioEconomico

Parlamento Foral de Navarra en su actual sede

EL AMEJORAMIENTO Y EL DESARROLLO SOCIO-ECONÓMICO DE NAVARRA

Javier TABERNA JIMÉNEZ
jtaberna@camaracomercio.com

Una tierra es, básicamente, su gente, su historia y su memoria colectiva: una comunidad emprendedora en un terreno fértil junto a un río, una comunidad nómada de espíritu combativo y conquistador, una comunidad acogedora bendecida con un buen clima. La personalidad de un pueblo está forjada por el carácter de sus gentes y la forma que tienen de aprovechar las circunstancias que les rodean. Así Navarra la podríamos definir como una comunidad plural, unida por su historia y tradiciones, trabajadora, honrada y emprendedora que habita una tierra bendecida por la naturaleza y que ha sabido mantener, respetar y defender secularmente una serie de derechos históricos que conocemos como NUESTRO RÉGIMEN FORAL.

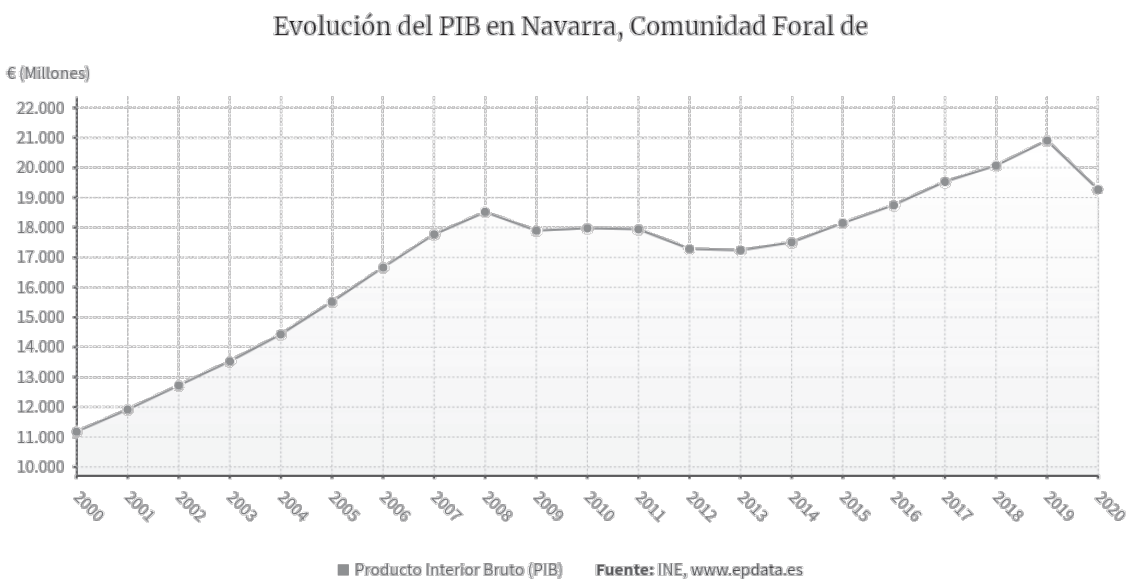
LA ACTUALIZACIÓN DE1978-1982

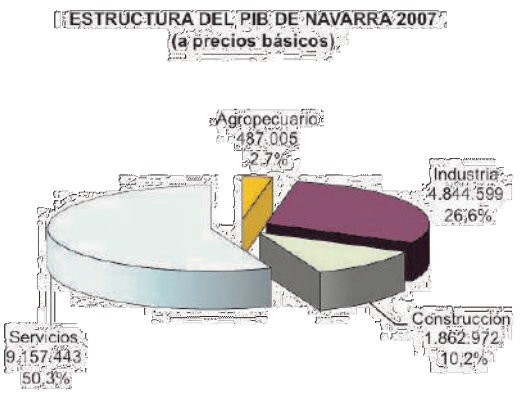
Conviene en este punto realizar una parada histórica para ponerlo en contexto. Cuando llegó la democracia a España, Navarra ya gozaba de autonomía a través de su Régimen Foral y por lo tanto ya constituía una Comunidad con instituciones propias cuyo origen se remonta a la Ley Paccionada del 16 de agosto de 1841.

Por otro lado, el artículo 147 de la Constitución de 1978 establece que "Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucionalizada de cada Comunidad Autónoma". Ante este principio constitucional, cabría preguntarse ¿Qué es el Amejoramiento?

Podríamos afirmar que Navarra vio amparado y respetado su Régimen Foral por la Constitución vigente a través de la Disposición Adicional 1ª y sin renuncia de ninguno de sus derechos históricos, actualizó su Régimen Foral mediante un Pacto con el Gobierno de la Nación que posteriormente alcanzó el rango de Ley Orgánica con el fin de conseguir su incorporación al ordenamiento jurídico español. Y que entró en vigor el 16 de agosto del año 1982 y por ello este año estaremos conmemorando su 40 aniversario.

Esto es y fue la LORAFNA, llamada abreviadamente AMEJORAMIENTO, donde en su artículo 1º afirma: "Navarra CONSTITUYE una Comunidad Foral (el resto de los estatutos utilizan la frase "SE CONSTITUYE) con régimen, autonomía e instituciones propias, indivisible, integrada en la Nación española y solidaria con todos sus pueblos". Por lo tanto me





atrevo a afirmar que la Constitución Española confirma el carácter preconstitucional del Régimen Foral navarro cuyo origen se encuentra en nuestra historia secular

DURANTE 40 AÑOS, 1978 A 2022

¿Qué ha sucedido en estos últimos 40 años? Sería injusto empezar cualquier respuesta, descripción o enumeración sin hablar de la enorme transformación social y empresarial que se produjo en nuestra tierra en la década de los 60 del pasado siglo, en la que pasamos de ser una provincia fundamentalmente agrícola a ser con los años, la región más industrializada de España, que supo atraer empresas utilizando nuestra 'autonomía' económica y sobre todo fiscal y que, sin duda, construyeron los cimientos de la enorme transformación económica y social producida en Navarra desde la entrada en vigor del Amejoramiento (LORAFNA).

Solo daré un dato que puede ser tremendamente revelador el PIB de Navarra en 1982 era de 2.429.909 euros. En 2021, de 22.185.258,5€. En los últimos 40 años, el crecimiento de nuestra economía se ha multiplicado casi por mil (831,01%).

Es más fácil valorar los cambios que transformaron la vida de Navarra hace 60 años que analizar los grandes cambios producidos en los últimos 40 años, donde la democracia, la libertad, la globalización, la Constitución, el Amejoramiento, la UE y la internacionalización de nuestras empresas han sido factores determinantes que no podemos obviar si queremos realizar un análisis veraz de estos años.

El espíritu de la Transición de una España cada vez más europea y del Pacto constitucional entre las grandes fuerzas políticas fue clave para que se respetase el Convenio Económico y el Régimen Foral en el marco de la Constitución. Las tensiones territoriales de Cataluña con España y del País Vasco con España y Navarra, con el terrorismo de ETA de por medio, constituyeron un freno condicionante de un desarrollo económico y social.

En este aspecto debo afirmar que Navarra fue un baluarte inexpugnable frente al terrorismo, no cediendo de ningún modo al chantaje y la extorsión. Sirvan de ejemplos el sabotaje de ETA en el Pantano de Itoiz o en la Autovía de Leizarán que siguieron adelante a pesar de las amenazas. No podría olvidarme de aquellas personas que entregaron su vida por defender con firmeza y orgullo la libertad, el progreso de Navarra, solo espero que la sociedad navarra nunca olvide su sacrificio.

Las Autonomías han permitido el mayor desarrollo económico y social de la historia de España y Navarra ha sido una de las Comunidades que ha liderado este desarrollo. Recordemos las posiciones de privilegio que Navarra ha ostentado en empleo, sanidad, educación, asuntos sociales, I+D etc. etc. La hemeroteca nos lleva a titulares como este: "Navarra, una historia de éxito", "Navarra es la Comunidad con menos paro de España", "Navarra es la 2ª Comunidad con mayor renta per-cápita de España", "Navarra es la Comunidad con menor fracaso escolar", "La sanidad navarra entre las más valoradas de España" o "Navarra, la Comunidad con mayor superávit de la balanza comercial entre las Comunidades españolas".

Una Navarra sin Amejoramiento dentro de una España centralizada, jamás hubiese alcanzado las cuotas de bienestar que hoy disfruta la Comunidad

Comparativa: PIB Per Capita 2017	
CC.AA.	PIB Per Capita
Madrid	33.809€
País Vasco	33.088€
Navarra	30.914€
Cataluña	29.936€
Aragón	27.403€

Vista de las instalaciones de la Universidad Pública de Navarra (UPNA).

a pesar de las crisis. El Amejoramiento nos ha permitido gestionar con eficacia nuestros recursos buscando el consenso y el acuerdo entre los agentes económicos y sociales como Sindicatos, empresarios, Gobierno, Universidades, ONGs, Centros de salud y educación público-privada, Instituciones oficiales, Ayuntamientos, Gobierno Central, Entidades financieras, Centros de investigación públicos y privados etc.

La internacionalización y excelencia de nuestras empresas han sido objetivos preferentes en nuestro desarrollo sobre todo con el concurso de las organizaciones empresariales como la CEN o la propia Cámara de Comercio. Es preciso recordar que en 1976, dos años antes de la Constitución, solo el 39% de los ciudadanos era favorable al Estado autonómico frente al 70% que lo era en 1996. Por eso, se puede afirmar, sin temor a equivocarnos, que el Estado autonómico, Amejoramiento incluido, han sido la clave del progreso, sin perjuicio de que se puedan perfeccionar, revisar y mejorar.

Nada se hubiese conseguido sin grandes acuerdos, sin proyectos comunes, sin un clima de cordialidad y consenso. De una forma eficaz y cosido por un hilo invisible pero robusto, el entendimiento entre las dos grandes fuerzas políticas que se alternaron en el poder durante la mayoría del periodo postAmejoramiento permitió que Navarra fuese una de las comunidades que liderase el mayor desarrollo de la historia de España en Empleo, Sanidad, Educación, Asuntos Sociales, I+D+I… Pero como digo, también fue un trabajo de toda la sociedad civil navarra. Todo lo logrado habría sido imposible sin esa identidad propia de nuestra tierra, sin ese fuerte deseo común de trabajar sobre ese estado del bienestar: imaginarlo primero, sedimentado después, mantenerlo siempre y "Amejorarlo" constantemente.

Por eso, el balance global de este periodo, que

Vista general del Campus de la Universidad de Navarra (UN).

abarca desde la más plácida de las bonanzas económicas hasta la más brutal de las crisis, es que el Amejoramiento ha sido clave para que los navarros disfrutemos de la mayor libertad y del mayor bienestar que nunca conocimos en un espacio de plena convivencia entre lo público y lo privado.

LOGROS Y TRANSFORMACIÓN. UN TRABAJO COLECTIVO

Son innumerables las infraestructuras, tanto públicas como privadas, que se construyeron en este periodo: Nuevos colegios en distintas localidades de Navarra y nuevos centros de Oncología, Cardiología, Consultas externas, Urgencias, etcétera, compartían la cabecera del Sistema de Salud y Educativo de Navarra junto a los Centros privados. La Clínica Universitaria y la UN competían, en capacidad científica y conocimiento, con los Centros Hospitalarios públicos y la UPNA (con la ampliación de su campus en Tudela) en prestar los mejores servicios. Lo mismo podía decirse de las Residencias de ancianos privadas y públicas.

De igual manera los Centros de I+D+i públicos: CENER, BIOMED, CENIFER, AUTOMOCION etc. compartían espacio en desarrollo tecnológico con los Centros privados del CIMA o el Centro de Conservas Vegetales (CNTA) de San Adrián.

Las infraestructuras cambiaron la fisonomía de Navarra. La Ciudad del Transporte, la Ciudad Agroalimentaria en Tudela, la Ciudad Tecnológica de Sarriguren, más de 10 millones de metros cuadrados de polígonos industriales, autovías, variantes, centros culturales en diferentes localidades, el Palacio de Congresos de Pamplona, Museos (Oteiza, Universidad...), el Conservatorio Superior de Música o la Biblioteca General de Navarra, el Navarra Arena o Senda Viva contribuyeron y contribuyen al desarrollo económico, social, cultural y turístico de Navarra.

Todo lo anterior lo puedo afirmar porque he tenido la suerte de ser testigo de excepción durante los 31 años que llevo como presidente de la Cámara de Comercio e Industria de Navarra, donde también, la internacionalización y la excelencia de nuestras empresas han sido claves en nuestro desarrollo, ganando mercados y generando empleo y bienestar.

Entrada de la sede de la Cámara de Comercio de Navarra.

Todo este trabajo colectivo se ha basado en la unidad y la concordia y en el desarrollo de unas circunstancias excepcionales como nuestro régimen foral expresado en el AMEJORAMIENTO y en la creación de un marco fiscal estimulante para la atracción y consolidación de las inversiones y el talento en nuestra tierra. Seguro que caben mejoras y revisiones para perfeccionar el modelo, pero siempre "AMEJORANDOLO" con la mirada puesta en el futuro pero sin perder de vista nuestra historia y tradiciones. Ni podemos ni debemos cambiar lo que nos ha hecho únicos.

No podría terminar este humilde, sincero y personal recorrido por lo que creo que ha significado los 40 años de nuestro AMEJORAMIENTO sin: En primer lugar, felicitar a la SOCIEDAD CULTURAL EL PREGON por la magnífica iniciativa que han tenido en celebrar y conmemorar el aniversario del AMEJORAMIENTO.

Y en segundo lugar sin agradecer a las personas que me han ayudado a completar mis lagunas de memoria y en particular a mi amigo Don Miguel Sanz Sesma, testigo y protagonista de excepción de gran parte de este apasionante y próspero periodo de nuestra reciente historia con el que tuve la privilegiada oportunidad de comprobar que solamente desde el consenso, el acuerdo, buscando lo que nos une (que es mucho) y aparcando lo que nos separa, podemos alcanzar las mayores cotas de bienestar para nuestros ciudadanos.

El autor es actualmente Presidente de la Cámara de Comercio de Navarra.

EL FUERO, HERRAMIENTA DE OPORTUNIDADES PARA NAVARRA

José Mª ARACAMA YOLDI
presidente@ifuturo.org

Visto el brillante elenco de expertos conocedores del foralismo navarro reunidos en esta publicación sería pretencioso por mi parte redundar en los orígenes del autogobierno de Navarra, el reconocimiento de los derechos históricos de nuestro viejo reino en la disposición adicional primera de la Constitución y su plasmación en esa La Ley de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra de la que ahora celebramos su cuadragésimo aniversario.

INSTITUCIÓN FUTURO THINK TANK INDEPENDIENTE 20 AÑOS

Me permitirán por lo tanto aprovechar el honor que me concede la Asociación Cultural "Pregón" para expresar la humilde opinión de un navarro apasionado por su tierra e inquieto por su porvenir en un mundo tan distinto del de hace cuatro décadas. Un navarro que, de la mano de "Institución Futuro", intenta ahora ayudar a construir comunidad desde el convencimiento de que el liderazgo de la misma no corresponde exclusivamente a los partidos políticos.

Parto de la base de que el balance de los primeros cuarenta años de nuestra Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra es muy positivo. No hace falta recurrir a las estadísticas para constatar los evidentes avances en materia de bienestar social que solo son posibles si los financia un pujante desarrollo económico.

Posiblemente por mi trayectoria profesional mi visión del Fuero y su amejoramiento se focaliza precisamente en el Convenio Económico que regula nuestras relaciones con el Estado y que es el elemento propio que más diferencia a Navarra del resto de comunidades autónomas españolas.

Me correspondió negociar su actualización en 1999 como consejero de Economía y Hacienda al frente de un equipo que al otro lado de la mesa venía encabezado por el vicepresidente Rodrigo Rato. Tras casi dos años de arduos debates en los que a punto estuvimos de agotar la paciencia de nuestros interlocutores, conseguimos no solo actualizar el importe de nuestra aportación al Estado, sino también la asunción de las transferencias de las políticas activas en materia de empleo y el traspaso de las relacionadas con la Justicia.

Esa experiencia, que me permitió conocer desde dentro el engranaje de los complejos y sutiles elementos jurídicos, políticos y económicos que componen el Convenio, me reafirmó en la visión del mismo como una herramienta llena de oportunidades para Navarra que ya había vislumbrado desde mi trabajo en la empresa privada.

Ese instrumento de autogobierno es el que nos capacita, de la mano de nuestra Hacienda Foral, para organizar nuestra casa desde el rigor, la responsabilidad y la solidaridad con el resto de España.

Para que una herramienta sea apreciada debe funcionar y ser bien utilizada por quienes tienen la responsabilidad de manejarla. Así se hizo en las tres primeras décadas de vigencia del Amejoramiento, maximizando las oportunidades que nuestra autonomía financiera nos da a la hora de destinar recursos públicos a servicios económicos, bienes preferentes y atracción de inversiones. Precisamente lo que Navarra venía haciendo desde mediados del siglo pasado de la mano del Programa de Promoción Industrial.

UN TOQUE DE ATENCIÓN

Pero tengo la sensación de que en los últimos años hemos levantado el pie del acelerador y que si Navarra mantiene unas altas cotas de bienestar lo es en buena parte gracias a la inercia de lo realizado anteriormente. Hemos reducido drásticamente nuestros presupuestos para infraestructuras y nos hemos dotado de una fiscalidad menos atractiva para empresas e inversores que la de territorios vecinos a nosotros.

Acabamos de vivir unos meses vertiginosos en lo relativo a la movilidad y el decidido impulso de la Unión Europea por la electrificación de los vehículos, y me temo que nos ha faltado decisión y unidad a la hora de apostar como comunidad. Digamos que en lo relativo a Volkswagen Navarra, sin más, hemos conseguido "salvar los muebles" renunciando a nuestra voz propia en unas negociaciones en las que dejamos en manos del gobierno central decisiones trascendentes para nuestro futuro. ¿De verdad no podríamos haber hecho algo más en lo relativo a la fabricación de las baterías eléctricas?

Me da la sensación de que en otros tiempos habríamos intentado ser líderes europeos en la implantación de los puntos de recarga de los vehículos eléctricos, tal y como lo fuimos a la hora de introducir la energía eólica. Eran los tiempos en los que la Comunidad Foral se codeaba con las regiones más desarrolladas de Europa.

Han pasado muchas cosas en los últimos cuarenta años de creciente globalización económica. Libertad de circulación de personas, bienes, capitales y servicios. Liberalización de los mercados financieros. Auge de las empresas multinacionales con una planificación fiscal agresiva. La competencia entre países y jurisdicciones tributarias. Los paraísos fiscales. Los avances en las nuevas tecnologías informáticas. La irrupción de las criptomonedas. El incontenible desarrollo del comercio electrónico y la prestación de servicios a través de internet... Todas afectan de lleno a nuestro sistema de Convenio Económico y todas exigen respuestas que, me temo, estamos dejando en manos de otros sin que los navarros nos pronunciemos suficientemente sobre ellas.

El cuadragésimo aniversario de la Ley de Amejoramiento debería propiciar un debate abierto sobre su utilidad y el aprovechamiento real que estamos haciendo de las posibilidades que nos brinda. En un año preelectoral sería ingenuo dejarlo exclusivamente en manos de unos partidos políticos que, también, utilizarán esta cuestión como arma arrojadiza.

A mi juicio, recalcar el aspecto pragmático de unos Fueros y un Convenio desgraciadamente desconocidos por la mayor parte de nuestra población más joven, dejando en segundo plano su componente emocional y simbólico, no les resta ningún atractivo.

Nos va a hacer falta mucha pedagogía y transparencia para explicar la vigencia de nuestros fueros y su carácter solidario no sólo en el resto de España, sino en un mundo totalmente globalizado, y mal lo vamos a poder hacer si nosotros mismos no los divulgamos correctamente entre las nuevas generaciones.

Por eso felicito a "Pregón" la oportunidad que nos da de suscitar el debate y la llamada que nos hace a reflexionar sobre la foralidad navarra en este convulso siglo XXI.

El autor es Presidente del thinktank Institución Futuro y Consejero del Gobierno de Navarra 1996-1999

La firma del Amejoramiento. Carlos Ciganda.

AMEJORAMIENTO DEL FUERO Y DESARROLLO EDUCATIVO: UN BINOMIO DE ÉXITO

Román FELONES MORRÁS
felonesroman@gmail.com

EL CONTEXTO POLÍTICO-EDUCATIVO Y SU COYUNTURA

España vivió a partir de 1975, año de la muerte de Franco, un periodo de especial efervescencia política –la Transición–, que culminó con la promulgación de la Constitución de 1978.

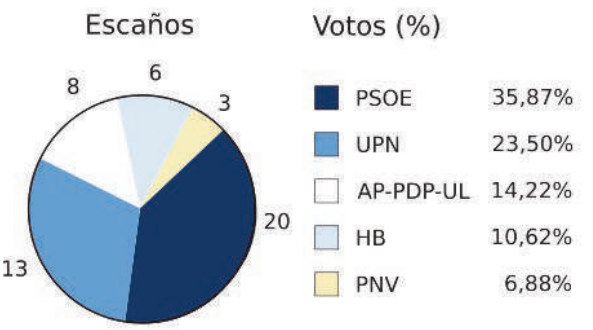
Uno de los grandes éxitos de esta etapa fue el consenso entre la derecha y la izquierda en torno a la Carta Magna. Ahora bien, este acuerdo básico requirió un gran esfuerzo, especialmente cuando hubo que regular derechos con una gran carga ideológica como los educativos. En este sentido, el artículo más relevante es el 27. En palabras de Manuel de Puelles, "*deviene un texto fundamental ya que alberga la orientación política del sistema educativo, los grandes principios ideológicos que se aceptan por todos como valores básicos a aplicar, aun cuando después las políticas educativas de los distintos grupos políticos tiendan a acentuar más unas líneas ideológicas que otras*". El artículo 27, un difícil equilibrio entre los principios de igualdad y libertad, fue objeto de desarrollo normativo en los años siguientes.

En agosto de 1983 se aprueba la Ley de Reforma Universitaria (LRU), y en marzo de 1984, la Ley Reguladora del Derecho a la Educación (LODE).

LA LEY DEL AMEJORAMIENTO Y SUS PREVISIONES EDUCATIVAS

En el ámbito educativo, los artículos fundamentales recogidos en la Ley del Amejoramiento son dos, el 9º y el 47. El artículo 9 señala: "*1.- El castellano es la lengua oficial de Navarra; 2.- El vascuence tendrá también carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra. Una ley foral determinará dichas zonas, regulará el uso oficial del vascuence y, en el marco de la legislación general del Estado, ordenará la enseñanza de esta lengua*".

Por otro lado, el artículo 47 establece: "*Es de la competencia plena de Navarra la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades 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*".



Elecciones forales de 1983.

LAS PRIORIDADES EDUCATIVAS DEL NUEVO GOBIERNO

Las elecciones forales de 1983 dieron el triunfo al PSOE con 20 escaños, seguido de UPN con13. El resto de los escaños hasta cincuenta se los repartieron AP-PDP-UL (8), HB (6) y PNV (3). En 1984, el gobierno foral presidido por Gabriel Urralburu comprometió tres grandes proyectos: la regulación de la enseñanza del euskera, la creación de la Universidad Pública de Navarra y la asunción de las transferencias en materia educativa, de acuerdo con el artículo 47 de la LORAFNA.

LA LEY FORAL DEL VASCUENCE

El asunto trascendía los límites de lo educativo, ya que, además de ordenar la enseñanza en esta lengua, era preciso determinar las zonas vascoparlantes y regular el uso oficial de la misma. Con dos dificultades añadidas: que su aprobación

Biblioteca de la Universidad Pública de Navarra (UPNA).

De nuevo, el Amejoramiento había hecho posible una situación inédita. Por primera vez, un parlamento regional, el Parlamento o Cortes de Navarra, aprobaba la creación de una universidad pública, iniciativa legislativa que hasta entonces quedaba reservada al Congreso de los Diputados.

exigía mayoría absoluta de la Cámara por ser una ley de desarrollo del Amejoramiento, y que lo legislado debería ejecutarlo el Ministerio de Educación, ya que las transferencias educativas estaban sin asumir todavía. La ley fue aprobada con un total de 29 votos, pertenecientes a socialistas, moderados, populares y grupo mixto; votaron en contra los 3 parlamentarios de EA; se abstuvieron los 11 de UPN y no estuvieron presentes en la votación los 6 parlamentarios de HB. La ley, inicialmente pactada con los nacionalistas moderados, salió adelante con los votos del centro-derecha.

Es preciso subrayar la novedad que supuso para el propio Ministerio de Educación que una ley procedente de la Comunidad Foral de Navarra, en virtud de lo previsto en el artículo 47 del Amejoramiento, fuera de obligado cumplimiento para la administración del Estado

UNA DEMANDA HISTÓRICA: LA UNIVERSIDAD PÚBLICA

Desde el punto de vista histórico, la relación de Navarra con el proyecto universitario público fue la de una permanente frustración. La creación de la Universidad de Navarra, permitió a un buen número de navarros el acceso a los estudios universitarios. Pero, aunque palió la necesidad, no solventó el deseo histórico de dotar de una universidad pública al territorio. La ley Foral 81/1987 de creación de la Universidad Pública de Navarra fue aprobada por el Parlamento el 21 de abril de 1987 con el apoyo de los grupos socialista, moderado y nacionalistas y las reticencias de los regionalistas y populares.

LA ASUNCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS EDUCATIVAS

Aunque fue un compromiso claro de Navarra, el coste económico que suponía obligó a retrasar los plazos y a avanzar con suma prudencia. En 1986, se elaboró un voluminoso dosier que cifraba el costo de las mismas en 5.440 millones de pesetas, de las cuales 5.276 correspondían a enseñanzas no universitarias y 164 a enseñanzas universitarias. El personal a transferir ascendía a 3.241 docentes y 189 no docentes, distribuidos en 214 centros y las unidades administrativas de la dirección provincial del Ministerio de Educación.

A finales de año, la Sala Tercera del Tribunal Supremo sentenció que los profesores tenían derecho a la integración en los niveles y grados funcionariales propios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. El Gobierno evaluó el sobrecoste en unos 3.500 millones de pesetas, pasando el coste efectivo de 6.900 a 10.400 millones aproximadamente. En febrero de 1987, la Administración Foral decidió interponer un recurso de revisión contra la sentencia dictada por el Tribunal Supremo y, hasta tanto se conociera el resultado del recurso, paralizar las transferencias de Educación a Navarra.

UNA POLÍTICA EDUCATIVA Y DOS ADMINISTRACIONES

Aunque el Amejoramiento reconocía a la Comunidad competencia plena en materia educativa y, por tanto, capacidad para legislar, la gestión ordinaria de los asuntos correspondía básicamente a la dirección provincial del ministerio

Gobierno de Navarra presidido por Gabriel Urralburu (1983-87).

hasta tanto no se transfiriera a Navarra la gestión de los servicios.

Este potencial foco de conflicto se encauzó gracias a una estrecha colaboración entre ambas administraciones y sus responsables. Un ejemplo de esta colaboración lo constituyó el acuerdo para la aplicación de la Ley del Euskera en centros dependientes del ministerio. De esta manera se cumplía lo señalado en el Decreto Foral 159/1988, que regulaba la incorporación del euskera al sistema educativo, de acuerdo con el Ministerio de Educación y Ciencia para hacer efectivas las previsiones relativas a servicios y medios de titularidad estatal.

EL COMPLEJO PROCESO DE LA ASUNCIÓN DE TRANSFERENCIAS

En marzo de 1988, y previo acuerdo con el Gobierno de España, el presidente del Gobierno de Navarra anunció que la culminación del proceso de transferencias coincidiría con el acuerdo entre el Estado y la Comunidad Foral sobre el Convenio Económico. Se anteponía el plan de inversiones a la asunción de las transferencias educativas y sanitarias, y éstas se retrasaban indefinidamente.

Llegado a este punto, y pasados 35 años, creo poder contar algunos pormenores de una negociación poco conocida y muy favorable a los intereses de Navarra. El Gobierno de España presionaba insistentemente para negociar un nuevo Convenio Económico que actualizara la aportación de Navarra al Estado. Esto suponía, además, dejar de pagar los casi 11.000 millones anuales correspondientes al coste de personal del ministerio en Navarra. Dada esta situación, el ministerio no consideraba tampoco oportuno financiar la construcción de la UPNA, prometida en parte.

La presencia de Carlos Solchaga al frente del Ministerio de Economía y Hacienda y la buena relación existente con el presidente y vicepresidente navarros, ayudó a encontrar una solución de compromiso, que resultó muy favorable a los intereses de Navarra. La renovación del Convenio Económico se pospuso dos años, al igual que las transferencias, –lo que en la práctica supuso disponer de 22.000 millones de pesetas para realizar una inversión extraordinaria en centros educativos y programas–, y Navarra financiaría a su costa la universidad que había creado su propio Parlamento. Visto con la perspectiva de los años, una medida prudente y un acierto indudable. El retraso de dos años supuso un ahorro de 22.000 millones de pesetas que compensó sobradamente la inversión en la UPNA, con un coste inicial estimado de 15.000 millones de pesetas.

En enero de 1990 se comenzó a actualizar el texto que se había elaborado en 1986 para el traspaso de los servicios educativos del ministerio a Navarra. Finalmente, el 30 de julio se aprobó el proyecto de decreto por el que se traspasaban a Navarra las funciones y servicios en materia de enseñanza. El coste efectivo total fue de 16.536 millones de pesetas, de los que 10.813 correspondían a personal.

La nueva administración educativa de Navarra inició su andadura el 1 de septiembre de 1990. Contaba con 5.213 personas, de las que 4.636 eran docentes y 577 no docentes. Era el resultado de la unión de los 4.001 funcionarios y contratados transferidos con los 1.212 funcionarios y contratados dependientes de la administración foral. La

Además de la gestión educativa ordinaria, llevada adelante por dos administraciones –la central y la foral–, el periodo viene caracterizado por la consecución de los tres grandes objetivos previstos. Los dos primeros, la ley del euskera y la creación de la Universidad Pública de Navarra, en la primera legislatura. El tercero, la asunción de las transferencias, con un retraso de varios años, permitió, como contrapartida, unas fuertes inversiones en todos los niveles educativos que difícilmente hubieran podido efectuarse con las transferencias asumidas.

previsión del Amejoramiento se había hecho realidad.

Aunque no directamente relacionado con el Amejoramiento, la legislatura 1987-1991 conoció otro acontecimiento fundamental en materia educativa: el acuerdo global entre el PSN y UPN, que, si no de iure, constituyó de facto un pacto educativo en toda regla. Ello permitió financiar adecuadamente la UPNA, consolidar de forma satisfactoria la enseñanza pública y financiar toda la enseñanza concertada desde los tres a los dieciocho años, iniciando una etapa que, con algunas variables, se ha mantenido hasta el presente.

CONCLUSIÓN

Los casi ocho años analizados, de 1982 a 1990, constituyen una época de cambios sustanciales en materia de educación, cuyo balance podría ser el siguiente:

Desde el punto de vista cuantitativo, el carácter prioritario concedido a la educación en esta etapa se plasmó en un crecimiento presupuestario que multiplicó por 10 las cifras de partida del presupuesto foral, pasando de 3.717 millones en 1984 a 40.837 en 1991, incluidos cultura y deporte. Ello permitió acometer un ambicioso programa de mejora cuantitativa y cualitativa en el ámbito de la enseñanza que situó a Navarra en niveles de gasto educativo sustancialmente superiores a la media nacional y próxima a parámetros europeos.

Prueba de la fortaleza del autogobierno propiciado por la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, que en materia educativa es incuestionable, es que el liderazgo político de toda la etapa correspondió al Gobierno de Navarra, aunque la gestión ordinaria la desarrollara el Gobierno de España. Esto fue posible gracias a una estrecha colaboración mantenida a lo largo de los años, propiciada por la sintonía política y personal de los equipos de ambas administraciones.

El proceso de asunción de transferencias, realizado en un clima de mutuo acuerdo y colaboración, fue calificado muy positivamente por parte de la administración del Estado, hasta el punto de ser puesto como referencia para el resto de Comunidades Autónomas que llevaron a cabo el proceso en los años siguientes.

La mejora cuantitativa de la educación no fue acompañada de similares esfuerzos en el ámbito cualitativo. Cabe observar un cierto desequilibrio entre los recursos invertidos y los logros alcanzados, medidos estos en parámetros de calidad educativa, difícilmente evaluables, pero a los que es preciso aspirar como tendencia. PREGÓN

El autor es Licenciado en Historia y Doctor en Ciencias de la Educación. Ha sido Consejero de Educación, Cultura, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra (1984-91).

EL 40º ANIVERSARIO DEL AMEJORAMIENTO DEL FUERO EN EL ARCHIVO REAL Y GENERAL DE NAVARRA (AGN)

Diego VAL ARNEDO
diego.val.arnedo@navarra.es

El Archivo Real y General de Navarra (AGN), en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas y en su condición de archivo histórico de Navarra, lleva a cabo anualmente un variado conjunto de actividades destinadas a difundir el patrimonio documental navarro entre las que se encuentra la organización de microexposiciones de carácter mensual. Son éstas muestras de pequeño formato que tienen por objeto dar a conocer al gran público, poner en valor y permitir la exhibición de la documentación que el AGN custodia sobre muy diversos temas y cronologías. Para ello, con frecuencia aprovecha la celebración de efemérides sobre acontecimientos históricos relacionados con la documentación de la que el archivo es custodio o con documentos singulares conservados en él.

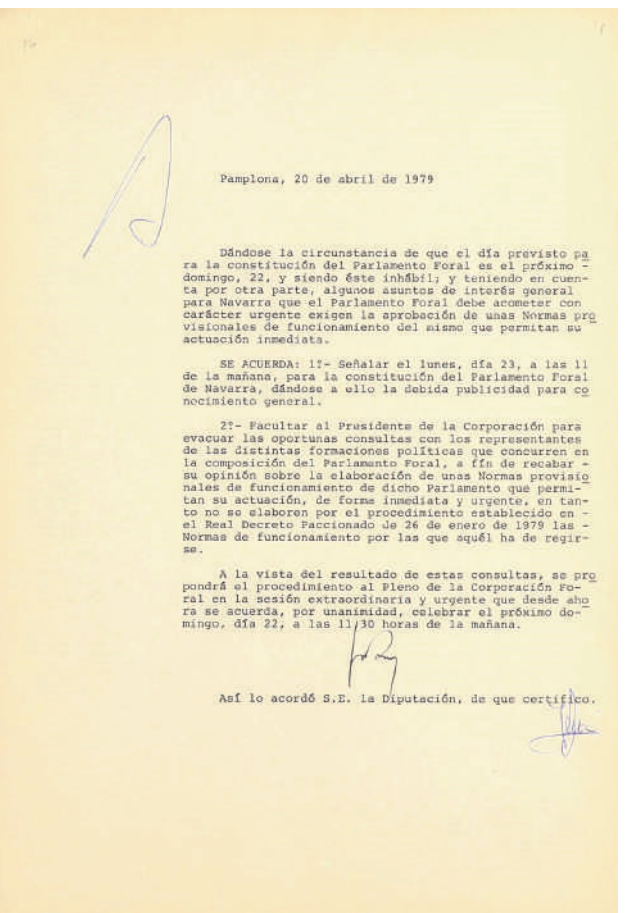
De este modo, el hecho de cumplirse durante el mes de agosto de 2022 el cuadragésimo aniversario de la promulgación y entrada en vigencia de la Ley Orgánica 13/1982, de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra, la importancia de esta norma legal como piedra angular básica del ordenamiento jurídico navarro, unido también a la particular abundancia en el AGN de documentación relativa al proceso que desembocó en la aprobación de esta norma, ha permitido y aconsejado que el Amejoramiento del Fuero fuera elegido como protagonista de una muestra de este tipo en el correspondiente mes.

LA DOCUMENTACIÓN SOBRE EL AMEJORAMIENTO EN EL AGN

El que el AGN sea custodio de un importante volumen de documentación sobre el Amejoramiento del Fuero está relacionado con la particular vía que se siguió en Navarra para proceder a la actualización del régimen de administración provincial foral mantenido en Navarra desde el siglo XIX y para su encaje en el modelo territorial autonómico diseñado para España en la Constitución de 1978.

Así, como es sabido, frente al modelo general de acceso a la autonomía y de conformación de comunidades autónomas establecido en el artículo 143 del texto constitucional, las instituciones y fuerzas políticas navarras optaron en cambio por una de las varias vías especiales que la norma fundamental había previsto en cuanto a la articulación territorial del país: la recogida en su disposición adicional 1ª.

Esto hizo que el proceso que desembocó tiempo después en la aprobación final del Amejoramiento se pusiera en marcha y se materializara mediante una sucesión de contactos y negociaciones entre el poder público provincial, con la Diputación Foral y Provincial de Navarra como protagonista, y el poder público nacional,



Pamplona, 20 de abril de 1979

Dándose la circunstancia de que el día previsto para la constitución del Parlamento Foral es el próximo domingo, 22, y siendo éste inhábil; y teniendo en cuenta por otra parte, algunos asuntos de interés general para Navarra que el Parlamento Foral debe acometer con carácter urgente exigen la aprobación de unas Normas provisionales de funcionamiento del mismo que permitan su actuación inmediata.

SE ACUERDA: 1?- Señalar el lunes, día 23, a las 11 de la mañana, para la constitución del Parlamento Foral de Navarra, dándose a ello la debida publicidad para conocimiento general.

2?- Facultar al Presidente de la Corporación para evacuar las oportunas consultas con los representantes de las distintas formaciones políticas que concurren en la composición del Parlamento Foral, a fin de recabar su opinión sobre la elaboración de unas Normas provisionales de funcionamiento de dicho Parlamento que permitan su actuación, de forma inmediata y urgente, en tanto no se elaboren por el procedimiento establecido en el Real Decreto Paccionado de 26 de enero de 1979 las Normas de funcionamiento por las que aquél ha de regirse.

A la vista del resultado de estas consultas, se propondrá el procedimiento al Pleno de la Corporación Foral en la sesión extraordinaria y urgente que desde ahora se acuerda, por unanimidad, celebrar el próximo domingo, día 22, a las 11'30 horas de la mañana.

Así lo acordó S.E. la Diputación, de que certifico.

Acuerdo del pleno de la Diputación Foral del 20 de abril de 1979 donde se informa de la constitución del Parlamento Foral.

encabezado por el Gobierno de la Nación.

Es ese relevante papel que jugó la Diputación (con su consiguiente producción documental) en el proceso de gestación, negociación y aprobación del Amejoramiento, lo que explica la abundancia en el AGN de documentación sobre este asunto. A estos efectos, hay que subrayar que, no sólo es que el AGN sea el custodio del fondo documental producido por la Diputación a lo largo de su siglo y medio de historia (1836-1984), sino que precisamente éste es el fondo matriz que dio origen al propio archivo, así como uno de los más voluminosos.

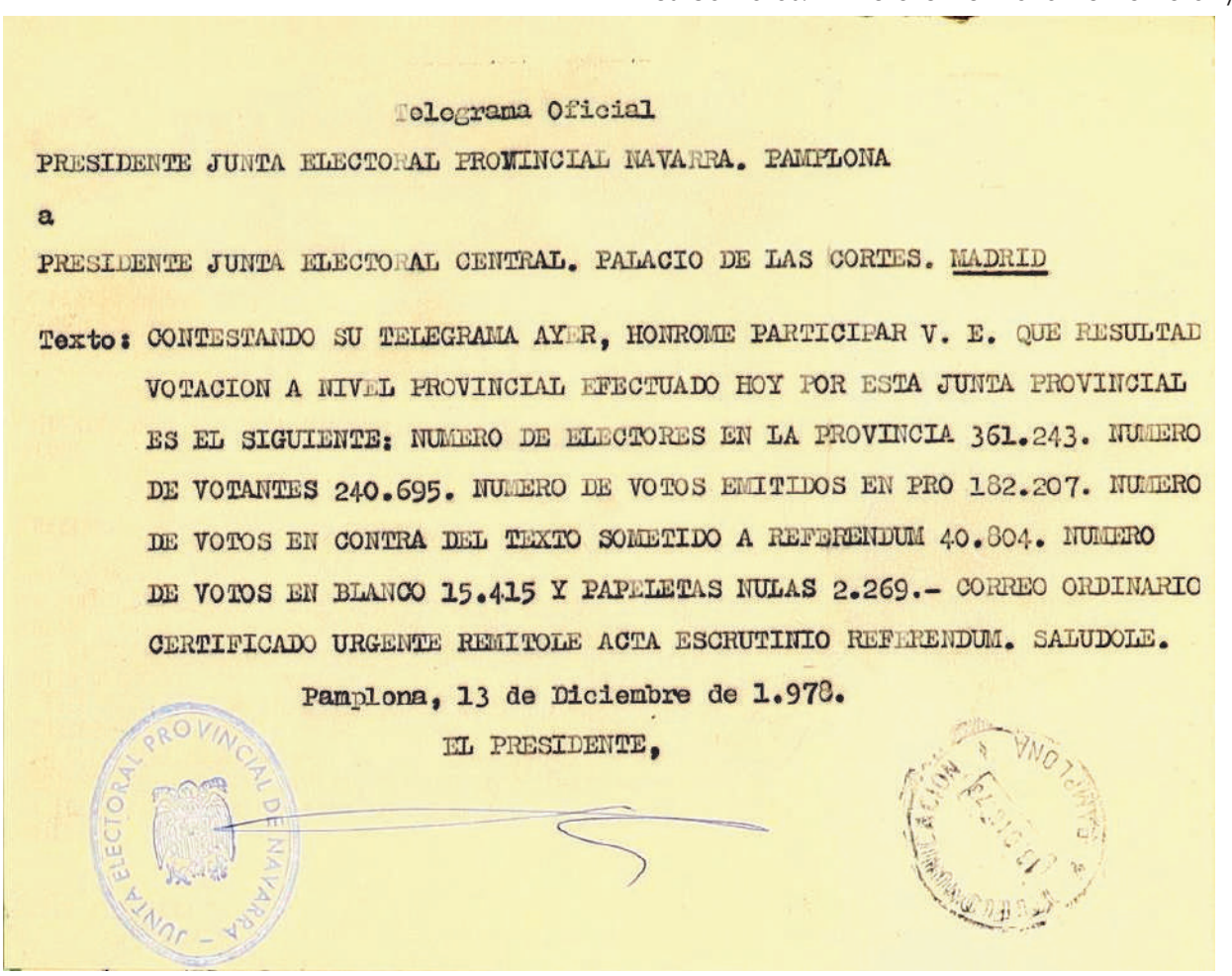
Este carácter ingente de la documentación que sobre el Amejoramiento conserva el archivo se ve además incrementado por el hecho de que el AGN sea custodio también de documentación que indirectamente aporta información sobre el proceso que finalizó con su aprobación, como la de la Junta Electoral Provincial de Navarra o la de los órganos de la administración judicial. Sin olvidar, por otro lado, el importante valor informativo que revisten también las colecciones de publicaciones periódicas de la hemeroteca de la biblioteca auxiliar del AGN.

Es por ello que los fondos y colecciones conservados en el AGN permiten documentar, aun con distinta intensidad, la práctica totalidad del proceso que finalizó con la aprobación de la LORAFNA.

Así, la documentación del AGN, tanto la textual como la gráfica, permite conocer el periodo preliminar de conversaciones y negociaciones entre Diputación y Gobierno que desembocaron en el Real Decreto 121/1979 para la ordenación y democratización de las instituciones forales.

Del mismo modo, también ofrece información sobre la propia constitución del Parlamento Foral, la designación por la Diputación de la comisión que se encargaría de negociar con el Gobierno, así como el desarrollo de estas conversaciones, ejemplificadas de modo especial por las actas de las 13 reuniones de negociación celebradas a lo largo de 1981 y 1982.

Y, por último, el patrimonio documental custodiado en el AGN también proporciona conocimiento de las aprobaciones parlamentarias que recibió el texto del Amejoramiento en las tres cámaras. Primero en el Parlamento Foral y



Telegrama Oficial

PRESIDENTE JUNTA ELECTORAL PROVINCIAL NAVARRA. PAMPLONA

a

PRESIDENTE JUNTA ELECTORAL CENTRAL. PALACIO DE LAS CORTES. MADRID

Texto: CONTESTANDO SU TELEGRAMA AYER, HONROME PARTICIPAR V. E. QUE RESULTAD VOTACION A NIVEL PROVINCIAL EFECTUADO HOY POR ESTA JUNTA PROVINCIAL ES EL SIGUIENTE: NUMERO DE ELECTORES EN LA PROVINCIA 361.243. NUMERO DE VOTANTES 240.695. NUMERO DE VOTOS EMITIDOS EN PRO 182.207. NUMERO DE VOTOS EN CONTRA DEL TEXTO SOMETIDO A REFERENDUM 40.804. NUMERO DE VOTOS EN BLANCO 15.415 Y PAPELETAS NULAS 2.269.- CORREO ORDINARIO CERTIFICADO URGENTE REMITOLE ACTA ESCRUTINIO REFERENDUM. SALUDOLE.

Pamplona, 13 de Diciembre de 1.978.

EL PRESIDENTE,

Telegrama de la Junta Provincial Electoral de Navarra a la Junta Central comunicando los resultados del referéndum constitucional de 1978.

Aprobación en el Senado del proyecto del ley orgánica de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra

después, tramitado como proyecto de ley orgánica, en el Congreso y en el Senado.

La edición de lujo del Amejoramiento del Fuero

Pese a su abundancia, entre los documentos relativos al Amejoramiento custodiados en el AGN hay uno que reviste especial singularidad.

El 7 de abril de 1983, con el Amejoramiento del Fuero ya en vigencia y en vísperas de la celebración de las elecciones autonómicas de ese año en las que iba a elegirse el Parlamento de Navarra y, a continuación, el primer presidente del Gobierno de Navarra, la Diputación acordó encargar una edición especial del texto del Amejoramiento.

De este modo, y bajo la supervisión del Servicio de Publicaciones de la Institución Príncipe de Viana, se eligió para la edición un papel adquirido a la barcelonesa Casa Guarro con el que se confeccionaron hojas de 70 centímetros de ancho por 100 centímetros de alto y un gramaje 143/m2. La impresión del texto se hizo a dos tintas, mediante litografía y utilizando el tipo de letra Garamond Redonda.

En cumplimiento de lo dispuesto por la Diputación y en concordancia con el carácter singular y especial que la corporación foral quería para la edición, se hicieron únicamente 16 ejemplares.

Los 15 primeros, numerados, fueron dedicados el primero al Rey Juan Carlos; otros cinco, de forma institucional, a los presidentes del Gobierno de la Nación, del Congreso de los Diputados, del Senado, del Gobierno de Navarra y del Parlamento de Navarra, en tanto que los 9 restantes, de forma nominal, a personalidades navarras protagonistas del proceso de negociación del Amejoramiento del Fuero.

El ejemplar adicional, en cambio, fue encargado para ser destinado expresamente a ser custodiado en el Archivo Real y General de Navarra. Una decisión coherente sin duda tanto con el carácter del AGN en aquel entonces como archivo de la Diputación Foral y Provincial de Navarra, como con su papel de custodio de la memoria documental producida a través de los siglos por las instituciones y gentes de Navarra.

En este sentido, hay que reseñar que ese decimosexto ejemplar de la edición de lujo del Amejoramiento que se entregó al AGN integra hoy en día,

Amejoramiento del Fuero de Navarra

Página anterior, arriba:

Firma por Amadeo Marco del acuerdo sobre democratización de instituciones forales de Navarra.

Página anterior, abajo:

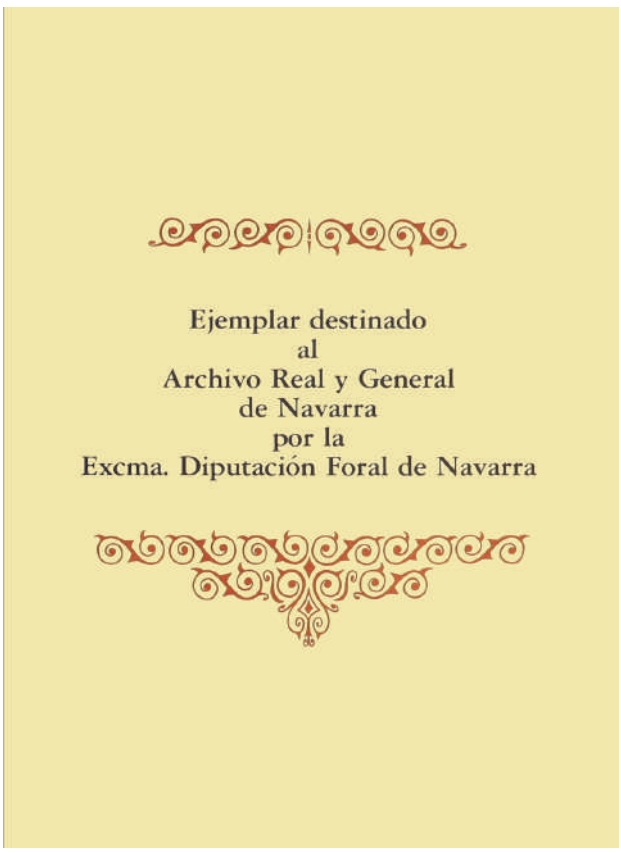
Firma por Juan Manuel Arza del acta de la última reunión negociadora para el amejoramiento del régimen foral de Navarra.

Sobre estas líneas la firma por Rafael Arias-Salgado del acta de la última reunión negociadora para el Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra .

bajo la signatura A.18, la colección de códices legislativos del archivo. Un conjunto documental éste que, precisamente, está encabezado con la signatura A.1 por uno de los ejemplares en pergamino conservados del siglo XIV de otro de los grandes textos jurídicos de la historia del derecho navarro: el Fuero General de Navarra.

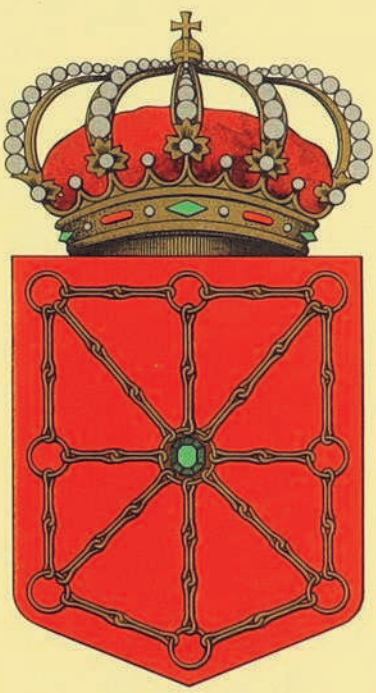
El autor es Técnico Superior de Archivos del Archivo Real y General de Navarra.

Imágenes cedidas por el Archivo Real y General de Navarra.



Edición de lujo del Amejoramiento del Fuero y Portada de la edición de lujo (pág. sig.)

AMEJORAMIENTO DEL FUERO 1841-1982



DIPUTACION FORAL DE NAVARRA
1983

PREGÓN

SIGLO XXI

ASOCIACIÓN CULTURAL NAVARRA DESDE 1943

Suscripción

Apreciado lector:

La paulatina desaparición de librerías y puntos de venta complica la difusión en papel de Pregón. Por ello, la suscripción anual a nuestra revista (que incluye los ordinarios y extraordinarios) ¡será muy bienvenida!

¡Contacta con nosotros y te informaremos sobre cómo hacerlo!

ISSN 1696-1161

9 771696 116108

DOBLe12
asociación cultural

www.doble12.org

• PREMIO •

CADENAS DE NAVARRA

RN

www.recuperarnavarra.es

AC

AZPILICUETA CENTER

www.azpilicuetacenter.org