

**EL SISTEMA DE GARANTIAS DEL REGIMEN FORAL  
DE NAVARRA TRAS EL AMEJORAMIENTO  
DEL FUERO DE 1982**

**FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA**

Bien puede afirmarse que una de las cuestiones más cruciales de la historia del régimen foral de Navarra es la de la lucha por la defensa de sus instituciones y de su derecho, frente a la intromisión de poderes extraños y elementos perturbadores de su paz jurídica.

En el breve espacio de estas líneas, que se escriben en honor de LUIS OROZ ZABALETA —ilustre navarro que destacó por el estudio y la defensa del Derecho Público Foral— pretendemos trazar un esbozo sobre la posición de Navarra en el sistema de garantías de su régimen foral, una vez aprobada la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra de 10 de agosto de 1982 (en adelante, LORAFNA o Amejoramiento):

Es de sobra conocido que la Constitución Española de 1978 ha venido a consagrar, por primera vez en nuestra historia constitucional, el reconocimiento del amparo y respeto de los derechos históricos de los territorios forales (Disposición Adicional Primera). Se trata de una de las disposiciones constitucionales que más debate político y parlamentario desencadenó, y que ha originado una varia e interesante polémica doctrinal (1). La conclusión del Prof. FERNANDEZ RODRIGUEZ de que la D. Ad. 1.<sup>a</sup> contiene la garantía institucional de la foralidad, aunque no está exenta de críticas, nos parece de gran utilidad a estos efectos.

---

(1) Pueden consultarse los trabajos de CLAVERO, Bartolomé —un auténtico pionero en el estudio profundo de la problemática que plantea la D.Ad. 1.<sup>a</sup>—: «El Código y el Fuero. De la cuestión regional en la España contemporánea», Madrid, 1982, «El principio de salvedad constitucional del derecho histórico vasco», en Primer Congreso de Derecho Vasco: la actualización del Derecho Civil, Oñati, 1983, y, más recientemente, «Fueros Vascos. Historia en tiempo de Constitución», Barcelona, 1985; CORCUERA, Javier, «la constitucionalización de los derechos históricos. Fueros y Autonomía», en Revista Española de Derecho Constitucional, II (1984); LUCAS VERDU, Pablo, «Penetración de la historicidad en el Derecho Constitucional español», en Primer Congreso de Derecho Vasco...; FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón, «Los derechos históricos de los Territorios Forales», Madrid, 1985; los estudios de SANCHO REBULLIDA, Francisco y RUBIO TORRANO, Enrique, en «El Derecho Navarro tras el Amejoramiento del Fuero», Pamplona, 1985; algunos trabajos aparecidos en el n.º 46-47 de la Revista de Estudios Políticos, de 1985 (monográfica sobre el País Vasco), etc.

LA LORAFNA invoca, en su art. 2.º, la referida D. Ad. como título de salvaguarda de los «derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral de Navarra». En el mismo precepto se alude, también, a la Ley de 25 de octubre de 1839 —confirmatoria de los Fueros de las provincias Vascongadas y de Navarra, «sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía», y que continúa vigente en el Viejo Reino como se deduce de la Disposición Derogatoria, apartado 2.º, de la Constitución de 1978—, a la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y a sus disposiciones complementarias. Esta última Ley —más propiamente llamada «ley de modificación de fueros»—, fue fruto del arreglo entre el Gobierno y la Diputación de Navarra, que operó la acomodación del régimen foral navarro a la Unidad Constitucional, dotándole de una considerable autonomía financiera y administrativa. Si bien adolecía de mecanismo alguno de garantía, su desenvolvimiento fue conformando un especial sistema de solución negociada de los conflictos entre el poder central y Navarra. que, aunque pudo servirse, en ocasiones, de la oportunidad política y no impidió la dejación de competencias en manos de aquél, mostró una gran eficacia.

Tal sistema acabó cristalizando en fórmulas jurídicas concretas que llegaron a recogerse en los textos legales —las disposiciones complementarias de la Ley de 1841—, conteniendo mecanismos de garantía de la foralidad en aspectos sectoriales, a través, principalmente, de la cláusula de la inmodificabilidad unilateral; pueden citarse, a título de ejemplo, el Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925, los Convenios Económicos de 1927, 1941 y 1969, la Compilación de Derecho Civil de Navarra, el Real Decreto de 26 de enero de 1979, etc.

De entre los objetivos que el Amejoramiento se traza en su art. 3.º —respondiendo a la «naturaleza del régimen foral», como él mismo expresa— debe destacarse, ahora, el recogido en el n.º 3.º: «Garantizar todas aquellas facultades y competencias propias...»; de este modo, la defensa y salvaguarda de la autonomía foral se nos presenta, desde un primer momento, como una de sus preocupaciones prioritarias.

Una misión principal de la Diputación de Navarra, desde sus orígenes, ha sido la de estar vigilante en la defensa del régimen foral. Así viene a reiterarlo el art. 24 de la LORAFNA, al establecer que la Diputación o Gobierno de Navarra será quien «velará especialmente por la defensa de la integridad del régimen foral de Navarra, debiendo dar cuenta al Parlamento de cualquier contrafuero que pudiera producirse». Este término «contrafuero», aunque parece trasnochado, goza de una honda raigambre histórica y sirve, actualmente, para referir a cualquier tipo de menoscabo que pueda darse en perjuicio de la autonomía navarra.

¿Con qué medios cuenta la Comunidad Foral para oponerse a esos posibles contrafueros?

En primer lugar señalaremos aquellos instrumentos garantizadores de índole jurisdiccional. El art. 36 de la LORAFNA dispone que «el Parlamen-

to y la Diputación estarán legitimados para suscitar conflictos de competencia y para promover recursos de inconstitucionalidad», «en los casos y en la forma establecidos en las leyes». Son, por consiguiente, medios comunes a las Comunidades Autónomas, sin que, en este punto, encontremos especialidades para Navarra. Pero acaso deba resaltarse que, ya con anterioridad a la promulgación del Amejoramiento, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, del 3 de octubre de 1979 (LOTC), legitimó ala Diputación y al Parlamento Foral, —constituídos conforme al R.D. de 26 de enero de 1979—, para utilizar ambos recursos (Vid. Disposición Transitoria 5.<sup>a</sup>). Es una legitimación peculiar que el Tribunal Constitucional, en Sentencia 94/1985, de 29 de julio —resolviendo el Conflicto positivo de competencias sobre el Escudo del País Vasco—, estimó justificada en razón de la especial situación de Navarra después de la entrada en vigor de la Constitución y antes del Amejoramiento de 1982; dice la Sentencia que no puede equipararse constitucionalmente a la de una provincia o ente autonómico.

La Comunidad Foral se halla sujeta, dicho sea de paso, a la íntegra competencia del Tribunal Constitucional, como él mismo ha tenido ocasión de pronunciarse en la Sentencia 16/1984 de 6 de febrero (caso del Presidente de la Diputación Foral de Navarra), y como reitera el art. 37 de la LORAFNA, en relación con el control de constitucionalidad de las leyes forales. Esta posición del Tribunal Constitucional ha despertado ciertos temores en algunos foralistas navarros, al entender que un organismo designado íntegramente por el Estado puede no garantizar suficientemente la integridad del régimen foral. El Prof. SANCHO REBULLIDA ha propuesto, en este sentido, de «lege ferenda», la constitución de una sala mixta en el Alto Tribunal para los asuntos concernientes a Navarra (2).

El recurso de inconstitucionalidad, para cuyo ejercicio se encuentran legitimados la Diputación Foral y el Parlamento, sólo puede ser promovido, según el art. 32,2 de la LOTC, contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado, que puedan afectar a su ámbito propio de autonomía. En cuanto al conflicto positivo de competencia, únicamente la Diputación está legitimada para suscitarlo (ex. art. 63,1 de la LOTC) contra una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad del Estado o de una Comunidad Autónoma, cuando estima que no respeta o se vulnera su orden de competencias.

Otra garantía jurisdiccional es la que despliega la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Ante ella, la Comunidad Foral puede impugnar las disposiciones de carácter general que, dictadas por la Administración del Estado, afecten al ámbito de su autonomía (Cfr. art. 3.º de la Ley de 5 de octubre de 1981), aunque la Doctrina entiende que la legitimación debe am-

---

(2) Cfre. SANCHO REBULLIDA, F. «Navarra en la Constitución» en el «Derecho Navarro tras el Amejoramiento», op. cit. pág. 55. Quizá convenga recordar que el Tribunal de Garantías Constitucionales de la 2.ª República española introdujo el criterio de representación territorial en la designación de sus miembros.

pliarse también contra los actos. Los órganos jurisdiccionales competentes para conocer de los recursos contra las disposiciones y actos del Estado son, según la reciente Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985, las Salas de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo (art. 58), de la Audiencia Nacional (art. 66) y de los correspondientes Tribunales Superiores de Justicia (art. 74), en los supuestos que la Ley determina.

El Capítulo Cuarto del Título II del Amejoramiento —de las «Relaciones con la Administración del Estado»— recoge, en su importante art. 64, el régimen que deben seguir las relaciones entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral, en relación «a sus respectivas facultades y competencias», y que no es otro que el configurado de acuerdo con la naturaleza del régimen foral, desde el siglo XIX; por ello, el citado precepto alude a la D. Ad. 1.<sup>a</sup> de la Constitución y al art. 2.<sup>o</sup> de la LORAFNA.

Dentro del mismo marco de relaciones, el art. 69 del Amejoramiento crea una institución especial, sin parangón en el resto de los ordenamientos autonómicos españoles, que constituye un tipo de garantía extrajurisdiccional del régimen foral navarro. Se trata de la denominada «Junta de Cooperación», que tiene su precedente en la Junta Arbitral creada en el seno de los Convenios Económicos —desde 1927 y aún vigente la del de 1969—, y que responde, como ésta, a la tradicional solución negociada de los conflictos entre la Administración del Estado y Navarra.

La Junta de Cooperación ha sido definitivamente constituída por R.D. de 1 de agosto de 1984, regulándose lo relativo a su composición, atribuciones y funcionamiento. Aunque su consideración merecería un estudio más extenso del que aquí podemos hacer, queremos destacar que, ante ella, el Gobierno de Navarra podrá plantear «las discrepancias relativas a la aplicación e interpretación de la LORAFNA que tengan su origen en una disposición, resolución o acto de los órganos de la Administración del Estado o de sus organismos autónomos», es decir, quedan excluidos los conflictos originados por las leyes o disposiciones con rango de ley —en ésto se asemeja al objeto del conflicto de competencias— y las cuestiones que puedan afectar a la materia constitucional (3). De otra parte, queda a salvo, en todo caso, la actuación propia del Tribunal Constitucional y de la Administración de Justicia; salvedad que, como señala MUÑOZ MACHADO (4), impide que la Junta de Cooperación se convierta en una vía alternativa y excluyente de dichas jurisdicciones. Por último, del citado R.D. (arts. 4 a 6) se deduce que no es obligatorio el previo planteamiento de las discrepancias ante la Junta, antes de pasar al ámbito jurisdiccional; sin embargo, del juego de los plazos y de las actuaciones —tanto del Gobierno de la Nación como del de Navarra— que en él se prevé, puede funcionar así en la práctica.

(3) En este sentido, la Sentencia constitucional 16/1984 de 6 de febrero, fundamento jurídico 3.<sup>o</sup> in fine, donde también se excluyen las cuestiones suscitadas por el Gobierno de la Nación (diferenciándolo de la Administración que dirige).

(4) Cfr. MUÑOZ MACHADO, Santiago, «Derecho Público de las Autonomías», Madrid, 1984, II, pág. 329.

Siguiendo en el estudio de la LORAFNA, nos encontramos con uno de sus más llamativos preceptos, el art. 71, que dice en su párrafo 1.º: «Dada la naturaleza jurídica del régimen foral, el Amejoramiento al que se refiere la presente Ley Orgánica es inmodificable unilateralmente». Bien es verdad, que éste procedimiento paccionado —acto complejo— de reforma —como también el de aprobación— se ha extendido a la generalidad de los ordenamientos autonómicos españoles, constituyendo la nota principal de su supe-rrigidez cualificada (5); sin embargo, el régimen foral de Navarra —incluyendo el de los Territorios Históricos Vascos— aporta una diferencia cualitativa. Efectivamente, en virtud de la D.Ad. 1.ª de la Constitución, sus derechos históricos resultan inmunes a cualquier reforma, incluso constitucional, ya que encuentran su apoyatura fuera de la Constitución. En éste sentido ha escrito, recientemente, HERRERO RODRIGUEZ DE MINON que «la esencia de los derechos históricos no es otra cosa que su preconstitucionalidad, el no derivar de la Constitución ni ser disponibles por el constituyente de 1978, que pudo reconocerlos pero no derogarlos, ni por una futura reforma de la Constitución que modificase o suprimiese la Disposición Adicional Primera» (6).

Para acabar, resta solamente referirnos a la Disposición Adicional Primera de la LORAFNA, en que se establece —de modo similar a la del Estatuto del País Vasco— una cláusula de apertura a la posibilidad de incorporar al ordenamiento jurídico navarro «otros derechos originarios e históricos» que le pudieran corresponder.

En este sentido, hace ya algunos meses, pudo oírse la invocación de algunos políticos navarros del «pase foral», antiguo mecanismo de control de los contrafueros en Navarra (7). Se hace precisa, como dijo en su día el Tribunal Constitucional, en Sentencia 11/1984, de 2 de febrero, una investigación histórica acerca de cuáles sean los derechos históricos pertenecientes a los territorios forales.

Del estado actual de los estudios históricos sobre Navarra, y en lo que refiere al tema concreto de los mecanismos de garantía del régimen foral, puede deducirse la existencia, en el Antiguo Régimen, de las instituciones del Reparó de Agravios, el Derecho de Sobrecarta —cuyo precedente se encuentra en la fórmula «obedézcase pero no se cumpla», y que en su evolución hizo surgir el llamado «pase foral» que ejercía la Diputación del Reino— y el Derecho de Promulgación o Publicación (8). La mayor parte de los

(5) Cfr. GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ, T.R. «Curso de Derecho Administrativo», Madrid, 1983, I, págs. 289-290.

(6) HERRERO RODRIGUEZ DE MIÑON, Miguel, «Territorios Históricos y fragmentos de Estado», en Revista Española de Derecho Constitucional, 14 (1985), pág. 351.

(7) Vid. las afirmaciones de los Sres. DEL BURGO y AYESA en Diario de Navarra de 22 de febrero de 1985, pág. 23, prontamente contestadas, rechazando tal planteamiento, por el Sr. BERUETE, en el mismo Diario, de 5 de marzo de 1985.

(8) En especial, los estudios de SALCEDO IZU, Joaquín: «Contrafueros y Reparó de Agravios», en Anuario de Historia del Derecho Español (AHDE), 39 (1969), págs. 763-775, e

historiadores del derecho —salvo honrosas excepciones— ponen en tela de juicio la real efectividad de dichos mecanismos, contrastando su opinión con el excesivo optimismo de bastantes foralistas. En nuestra opinión, se cae con frecuencia, por un lado y por otro, en el defecto de extrapolar éstas instituciones del periodo histórico en que estuvieron asentadas, no llegando a comprobar del todo la mayor o menor funcionalidad que pudieron tener. Por ello habrá que actuar con gran cautela si se pretende trasvasar alguna de ellas a los tiempos actuales. El Prof. FERNANDEZ RODRIGUEZ, escribiendo sobre las instituciones forales vascongadas, opina que «la función que históricamente cumplió el pase foral de preservación de la integridad de las instituciones privativas, que es, sin duda, la más llamativa de las antiguas instituciones forales, está hoy ampliamente cubierta por las técnicas que la Constitución y el Estatuto (Vasco) ponen en juego» (9).

Quizá no haga falta tener que acudir a las figuras históricas en este campo de las garantías; en todo caso, si ello se pretendiera debería seguirse —como indica la D.Ad. 1.<sup>a</sup> de la LORAFNA— el procedimiento que para la reforma establece el art. 71, es decir, acuerdo entre la Diputación Foral y el Gobierno de la Nación y la posterior aprobación del Parlamento Foral y de las Cortes Generales. Además, ha dicho el Tribunal Constitucional, en Sentencia de 18 de diciembre de 1984, que los derechos históricos a que alude la D. Ad. 1.<sup>a</sup> de la Constitución no pueden considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias, requiriendo para ser efectivas su correspondiente actualización.

En conclusión, la Comunidad Foral de Navarra cuenta con importantes garantías jurídicas —constitucionales, legales, jurisdiccionales y extrajurisdiccionales— para la defensa de la integridad de régimen foral mejorado, que, desde luego, superan las de otros territorios forales (Vid. las conclusiones del citado trabajo de T.R. FERNANDEZ sobre los Territorios Históricos Vascos). No obstante, dadas las especialidades del régimen autonómico navarro, convendrá fomentar la utilización de instituciones peculiares como la Junta de Cooperación para la solución de los problemas jurídico-administrativos, y proporcionar a las cuestiones o conflictos que, quíerose o no, pueden llegar al Tribunal Constitucional, una seria fundamentación histórico-

---

«Historia del Derecho de Sobrecarta», en Revista Príncipe de Viana, 116-117 (1969), págs. 255-263. También, el artículo de ARVIZU y GALARRAGA, Fernando, de «Sanción y Publicación de leyes en el Reino de Navarra», en AHDE, 42 (1972), págs. 733-744. Los trabajos de LALINDE ABADIA, Jesús —con una visión más crítica del régimen foral navarro—: «el Sistema normativo navarro», en AHDE, 40 (1970), págs. 85-108, «España ante la lesión del Derecho Objetivo», en IV Symposium de Historia de la Administración, Madrid, 1983, págs. 451-473. Por último, las referencias incidentales de los siguientes trabajos de: BURGO, J.I. del, «Origen y Fundamento del Régimen Foral de Navarra», Pamplona, 1968, págs. 51-1; MINA APAT, M.C. «Fueros y Revolución liberal en Navarra», Madrid, 1981, págs. 31-32; TOMAS Y VALIENTE, F., «Manual de Historia del Derecho», Madrid, 1981, págs. 291-292; PEREZ-PRENDES, J.M. «Curso de Historia del Derecho Español», Madrid, 1983, I, págs. 747-748, etc.

(9) FERNANDEZ RODRIGUEZ, op. cit. pág. 76, nota 73.

jurídica, si se trata de la invocación de los derechos históricos. Por otra parte, seguirá haciéndose necesaria, —aunque técnicamente no sea del todo correcta—, la negociación política de las repetidas disposiciones adicionales en las Leyes estatales para recordar la salvedad del régimen foral navarro en algunos sectores concretos.