

EL DESARROLLO INICIAL DEL AMEJORAMIENTO DEL FUERO DE NAVARRA

Nafarroako Foru Hobekuntzaren hasierako garapena

The initial implementation of the Improvement of the Charter of Navarra

Juan-Cruz ALLI ARANGUREN

Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa

Fecha de recepción / Jasotze-data: 05-09-2015

Fecha de aceptación / Onartze-data: 01-02-2016

Tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 13/1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, se puso en ejecución su contenido identitario, institucional y competencial para configurar la Comunidad Foral prevista por aquella. Durante este tiempo se han realizado algunas modificaciones menores y un intento de reforma de mayor contenido.

Palabras clave: Ley Orgánica. Amejoramiento. Identidad. Instituciones. Competencias. Reformas.



Laburpena: Foru Erregimena Berrezarri eta Hobetzeari buruzko 13/1982 Lege Organikoa indarrean jarri ondoren, Lege hark identitateari, erakundeei eta eskumenei lotuta zekarren edukia gauzatu zen Lege hark aurrez ikusitako Foru Erkidegoa eratzeko. Orduetik, hainbat aldaketa txiki egin zaizkio eta baita erreforma-saiakera sakonago bat ere.

Giltza hitzak: Nafarroa. 13/1983 Lege Organikoa. Hobekuntza. Identitatea. Erakundeak. Eskumenak. Erreformat.



Abstract: After Reintegration and Improvement of the Chartered Regime Act 13/1982 (Ley Orgánica 13/1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral) came into force, its identificatory, institutional and jurisdictional content was implemented, to establish the Autonomous Community outlined therein. Since then, some minor amendments have been made, and an attempt to make more far-reaching reforms.

Key-words: Navarra. Act 13/1982. Improvement. Identity. Institutions. Powers. Reforms.

SUMARIO

I. LEGISLATURAS Y GOBIERNOS. II. IDENTIFICACIÓN E IDENTIDAD. 1. Comunidad Foral. 2. Titular de derechos originarios e históricos. 3. Naturaleza y objeto. 4. Territorio. 5. Condición política. 6. Derechos y deberes de los navarros. 7. Los símbolos: el escudo y la bandera. 8. Capitalidad. 9. Las lenguas oficiales. III. INSTITUCIONES. 1. El Parlamento o Cortes de Navarra. 2. El Gobierno o Diputación Foral. 3. El Presidente. IV. COMPETENCIAS. 1. Derechos históricos y unidad constitucional. 2. Tipos de competencias. A) Competencias históricas o forales. B) Competencias autonómicas. C) Competencias mixtas. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

La transición del régimen foral derivado de las leyes de 1839 y 1841 se produjo por dos disposiciones. En primer lugar, el Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, que democratizó las instituciones forales, transformó el Consejo Foral Administrativo en el Parlamento Foral y llevó la democracia al mismo y a la Diputación Foral. En segundo lugar, sobre la Bases aprobadas por aquél negoció una comisión integrada por una parte de la Diputación¹, a la que se incorporaron diputados y senadores, el contenido de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA). Todo ello tuvo su fundamento en el reconocimiento de los derechos históricos por la Disposición Adicional 1ª CE, que supuso un nuevo horizonte en el autogobierno de los territorios tradicionalmente denominados «forales», ampliando sus posibilidades con la adaptación del régimen foral a la Constitución española de 1978, superando el marco de la ley de 1839 que quedó vigente para Navarra, conforme a la disposición derogatoria de la Constitución.

Tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) quedó constituida como una «Comunidad Foral» (art. 1). Esta Comunidad es la forma constitucional que la comunidad humana, cultural y política –*demos* como

¹ Se rompió la tradición de que la Comisión negociadora con el Estado la formara la Diputación, sin exclusión de ninguno de sus miembros. En este caso se hizo con los que eran ideológicamente nacionalistas vascos, señores García de Dios (HB) y Bueno (Amayur). Se le incorporaron diputados y senadores de UCD y PSOE, partidos presentes en la Diputación Foral, más el señor Aizpún, fundador de UPN, partido que no tenía representación en aquella, aunque era el tercer grupo en el Parlamento Foral.

sujeto político— que es Navarra reviste en este momento histórico, superadora de la anterior de provincia, como esta lo fue del Reino. La entidad política está dotada de un sistema de autogobierno recogido en la citada Ley, que representa la continuidad histórica con su pasado.

Dicha Ley Orgánica es la forma constitucional del pacto para materializar la integración de Navarra en la España de la Constitución democrática, de la Monarquía parlamentaria y del Estado de las autonomías, en nuevas condiciones de reconocimiento de su condición de comunidad política y del ejercicio del derecho al autogobierno contenido en sus derechos históricos (arts. 1 y 2). Reitera conceptos esenciales del sistema foral, como la existencia de derechos originarios e históricos irrenunciables (arts. 2, 39.1, 45.1, 46, 48, 49, 50, 51, D.A. 1ª, DF 1.1), el pactismo (arts. 3, 45, 64, 69 y 71), la titularidad de la autonomía tributaria y financiera (art. 45), el sistema de modificación por la vía del acuerdo (art. 71). En el ámbito competencial supone el reconocimiento de competencias basadas en los derechos históricos, del contenido parcial de aquellos que es la realidad foral existente, dejando abierta la posibilidad de su ampliación competencial al poner su límite en la unidad constitucional (arts. 3 y 39).

Esta nueva legalidad de Navarra tuvo un decurso inmediato por medio del desarrollo del Amejoramiento del Fuero, que en su fase inicial —legislaturas 1983-1987, 1987-1991 y 1991-1995— se produjo sobre tres elementos fundamentales: los identificadores-identitarios, los institucionales y los competencias. Su formalización se llevó a cabo, según sus propias previsiones, por medio de las leyes forales expresamente previstas [arts. 9.2, 15.2, 18.2, 19.1.c), 19.2, 25, 30.2, 45.6, 46.2, 28.2] para las que el artículo 20.2 exige mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del proyecto, denominándoseles en la práctica parlamentaria «leyes orgánicas forales». En ejercicio de su competencia normativa, también se dictaron las leyes forales necesarias para regular las instituciones de la Comunidad Foral y sus competencias.

I. LEGISLATURAS Y GOBIERNOS

Las elecciones al Parlamento Foral creado por el RD 121/1979 tuvieron lugar el 3 de abril de 1979 para su única Legislatura (1979-1983). Sobre un censo de 365.080 electores votaron 258.319 (70,76%), se abstuvieron 196.761 (29,24%), 3.399 fueron nulos (0,93%), 1043 en blanco (0,29%) y válidos 253.877 (69,54%)². Los escaños se distribuyeron: 20 para UCD (26,60%), 15

² Datos procedentes del Parlamento de Navarra: <http://www.parlamentodenavarra.es/inicio/resultadoselectorales/parlamento-foral.aspx>. Acceso 19 de noviembre de 2014.

para el PSOE (19,02%), 13 para UPN (16,06%), 9 para HB (11,12%), 7 para las Agrupaciones Electorales de Merindad (6,81%), 1 (Partido Carlista-EKA) (4,79%), 1 (UNAI) (2,92%), 1 para la Agrupación Electoral de Independientes Forales-IFN (1,47%) y sin representación las candidaturas restantes (5,95%). La primera Diputación Foral democrática fue producto de la elección directa de los diputados por merindades conforme a la Ley de 1841 y estuvo formada por los diputados por UCD del Burgo, Arza, Sánchez de Muniáin y Lasunción, por HB García de Dios, por el PSOE Malón y por la agrupación electoral de Merindad-Orhi Mendi Bueno. A ambas instituciones les correspondió la labor inicial de proponer y aprobar las Bases (acuerdos de 1 de julio y 13 de noviembre de 1980) para la negociación con el Gobierno y llevarla a cabo. También realizaron alguna aportación sobre elementos identitarios que se recogerá en relación con su presencia en la LORAFNA (acuerdos sobre Reintegración e Instituciones de 5 de noviembre de 1979, bandera y escudo (acuerdos de 4 de julio de 1980 y 26 de octubre de 1981) y oficialidad del euskera (acuerdo de 3 de octubre de 1980).

El Parlamento Foral aprobó el proceso y el contenido de la citada Ley Orgánica (acuerdo de 15 de marzo de 1982) por medio de un consenso formado por UCD, PSOE, UPN y PC-EKA, con 49 parlamentarios sobre 60 con el 66,76% de los votos válidos; los grupos de carácter nacionalista (HB, Agrupaciones, Nacionalistas Vascos y UNAI) con 20 parlamentarios y el 25,91% de los votos válidos se opusieron en la Cámara y fueron excluidos por la Diputación de la Comisión negociadora con el Gobierno, el parlamentario de la IFN mantuvo una posición ambigua en la Cámara y tampoco participó en la negociación.

Las primeras elecciones al nuevo Parlamento de Navarra se celebraron el 8 de mayo de 1983, constituyéndose el 8 de junio de 1983. El número de votantes fue el 70,86%, la abstención del 29,14% y los votos válidos el 69,55%. Su composición en la I Legislatura (1983-1987) estuvo integrada por 20 parlamentarios del PSOE (35,87% de los votos válidos), 13 de UPN (23,51%), 9 de AP-PDP-UL (14,22%), 6 de HB (10,62%), 3 del PNV (6,88%)³. Los partidos del consenso sobre la LORAFNA, con la incorporación de AP-PDP-UL disponían de 41 escaños sobre 50, quedando los 9 restantes para los nacionalistas de HB y PNV. No tuvieron representación parlamentaria Auzolán, PC-EKA, EE y LC.

El nuevo gobierno presidido por el señor Urralburu (PSOE) tomó posesión un año después el 15 de mayo de 1984, conforme al método alternativo de lista más votada previsto por el artículo 29.3 LORAFNA por transcurrir dos meses desde la primera votación sin que ningún candidato hubiera obtenido mayo-

³ Otros partidos concurrentes no obtuvieron escaño: Agrupación Auzolán (3,16%), Partido Carlista-EKA (2,55%), Euskadiko Ezkerra (2,38%), Partido Comunista de Euskadi (0,65%), Liga Comunista (0,16%).

ría simple⁴. La demora fue efecto de la impugnación del proceso ante el Tribunal Constitucional que fue resuelto por su sentencia 16/1984, de 6 de febrero. Antes de resolver la cuestión de la imprescindible condición de «candidato» del cabeza de la lista más votada para que pudiera funcionar el automatismo, se pronunció sobre la objeción formulada por la representación del Parlamento de Navarra que excluía la competencia del Tribunal Constitucional para fiscalizar decisiones navarras por no considerarlo institución de una Comunidad Autónoma. Sentó su consideración en que con independencia del procedimiento diferente para el acceso y de la denominación específica, la asimiló a una Comunidad Autónoma⁵. Confirmó la opinión de quienes a lo largo del proceso anterior habían sostenido su naturaleza de Comunidad autónoma y Estatuto diferenciados⁶.

Esta primera legislatura (1983-1987) fue de intensa actividad legislativa con un total de 98 leyes. Entre ellas las de institucionalización de la Comunidad foral por medio de las leyes de mayoría absoluta con las que la LORAFNA consagraba aquella exigiendo una votación final de conjunto (art. 20. 2). De las diez exigidas (arts. 9.2⁷, 15.2⁸, 18.2⁹, 19.1.c)¹⁰, 19.2¹¹, 25, 30.2, 45.6¹², 48.2)¹³ al final

⁴ Fue modificado por las LLOO 1/2001, de 26 de marzo, y 7/2010, de 27 de octubre.

⁵ El hecho de que el acceso de Navarra a su actual régimen autonómico se haya llevado a cabo por una vía peculiar -mediante lo previsto en la disposición adicional primera de la Constitución, de que la denominación utilizada en la Ley Orgánica de 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, para referirse a la entidad autonómica por ella regulada sea la de Comunidad Foral y no la de Comunidad Autónoma, no supone que no le sean aplicables esas disposiciones constitucionales, o que quede al margen de ellas. La Constitución, en efecto, emplea el término genérico de «Comunidades Autónomas», sin distinguir entre las diversas vías seguidas para acceder a la autonomía, o las diversas denominaciones que se hayan adoptado, para referirse a las entidades territoriales que resultan de la aplicación del principio de autonomía de nacionalidades y regiones, y emplea el término de «Estatuto de Autonomía» para referirse a la norma institucional básica de dichas Comunidades. Así, en la misma disposición adicional primera de la CE se especifica que la vía por ella prevista de la actualización general del régimen foral «se llevarán a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía». La Comunidad Foral navarra se configura, pues, dentro de ese marco constitucional, como una Comunidad Autónoma con denominación y régimen específicos, que no excluyen su sometimiento, como las restantes Comunidades Autónomas, a los preceptos constitucionales que regulan el proceso autonómico».

⁶ ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, Del régimen foral liberal al régimen democrático de los derechos históricos, *Revista Jurídica de Navarra*, 25 (1998), pp. 100-104.

⁷ Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vasconce.

⁸ Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, reguladora de las elecciones al Parlamento de Navarra.

⁹ Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, de la Cámara de Comptos de Navarra.

¹⁰ Ley Foral 4/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos.

¹¹ Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, de iniciativa legislativa popular.

¹² Ley Foral 17/1985, de 27 de septiembre, del Patrimonio de Navarra.

¹³ La Compilación estaba regulada por la Ley de la Jefatura del Estado 1/1973, de 1 de marzo, modificado por el RD-L 19/1975, de 26 de diciembre, sobre capacidad de la mujer casada, 38 de 5 de diciembre de 1978, sobre la mayoría de edad, y la Ley Foral 5/1987, de 1 de abril.

de la legislatura quedaban pendientes las ley forales de composición y atribuciones de la Diputación Foral (art. 25), del Presidente (art. 30.2), y de Administración Local (art. 46.2). Se dotó al Parlamento de su Reglamento definitivo de 12 de junio de 1985 y del Estatuto de régimen y gobierno interior de 10 de enero de 1986. Se inició el proceso de transferencias a partir del RD 2356/1984, de 19 de diciembre, dictándose treinta y tres reales decretos de traspasos de servicios hasta la celebración de las elecciones el 10 de junio de 1987¹⁴.

La II Legislatura (1987-1991) se inició tras la constitución del Parlamento resultante de las elecciones celebradas el 10 de junio de 1987, en las que se produjo un 27,10% de abstenciones, un 72,90 de votos emitidos, y un 71,05% de votos a candidaturas. Resultaron elegidos 15 parlamentarios del PSOE, 14 de UPN, 7 de HB, 4 del CDS, 3 de PDP-PDF-PL, 2 de AP y 1 de EE. Quedaron fuera del Parlamento Batzarre, IU, EAJ-PNV y PTE-UCE. Los partidos del consenso y los adheridos al régimen del Mejoramiento alcanzaban 38 parlamentarios sobre 50 de los nacionalistas. Esta vez sin demoras se constituyó el Gobierno del Partido Socialista por el mismo sistema de lista más votada, presidido por el señor Urralburu.

Durante esta legislatura se completó la institucionalización con la promulgación de la Ley Foral, prevista por el artículo 46.2, 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra, se aprobó por el Parlamento el 20 de septiembre de 1990 el Convenio Económico con el Estado (Ley 28/1990, de 26 de diciembre) y se completaron las transferencias de siete importantes competencias como las de obras hidráulicas, sociedades anónimas laborales, protección de menores, enseñanzas no universitarias, INSALUD e INSERSO. Aunque el resto de la obra legislativa fue menor que en la legislatura anterior, hubo leyes ordinarias importantes sobre función pública (LLFF 2/1988, 10/1989, 5/1990), Hacienda Pública (LF 8/1988), suelo y vivienda (LF 7/1989), servicios sociales (LF 9/1990), salud (LF 10/1990), Patrimonio forestal (LF 13/1990), gobierno y administración (LF 9/1991), elecciones concejiles (LF 12/1991) y otras hasta un total de 61 leyes.

Las elecciones de 26 de mayo de 1991 tuvieron una participación del 66,70% y una abstención del 33,30% con un total del 66,20% de votos válidos. UPN obtuvo el 34,95% de los votos válidos con 20 escaños, el PSOE el 33,36% con 19, HB el 11,20% con 6, EA 5,52% con 3, IU el 4,07 con 2. No obtuvieron escaño Batzarre, EE, CDS, PNV, PC-EKA y el Partido Agrícola y Ganadero. Los partidos del consenso obtuvieron 39 escaños, 2 IU y 9 los nacionalistas. Se formó Gobierno por UPN por el mismo sistema de listas más votadas presidido por el señor Alli.

¹⁴ Los restantes veintisiete se dictaron entre noviembre de 1988 y marzo de 2001.

El Parlamento de la III Legislatura (1991-1995) desarrolló una actividad legislativa superior a la anterior aprobando 17 leyes más con un total de 78. La única norma de mayoría absoluta conforme a los artículos 20.2 y 46 fue la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, que completó la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, formando el cuerpo del régimen local de Navarra. Con ella se completó la institucionalización con el rango exigido por el Amejoramiento¹⁵.

La intensa actividad legislativa se orientó a otros aspectos importantes de las competencias forales. En desarrollo del Convenio Económico y de las normas comunitarias y comunes se produjo una importante actividad legislativa tributaria respecto al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (LF 6/1992), el Patrimonio (LF 13/1992), el IVA (LF 19/1992), los Impuestos Especiales (LF 20/1992) y las cooperativas (LF 9/1994). El medio ambiente fue objeto de las leyes 1/1992, de protección de la fauna silvestre migratoria, 2/1993, de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats, la 7/1994, de protección de animales, modificada por la 8/1994, 13/1994, de gestión de residuos especiales. A la ordenación del territorio las leyes forales 5/1992, 10/1994, de ordenación del territorio y urbanismo. La vivienda fue regulada por la LF 4/1992, sobre intervención en suelo y vivienda. Las infraestructuras agrícolas fueron reguladas por la LF 18/1994. Como instituciones de participación se crearon el Consejo Navarro del Medio Ambiente por la LF 1/1993, el Consejo Social de la UPNA por la LF 20/1994, y el Consejo Económico y Social por la LF 8/1995.

Fue una legislatura sin traspaso de servicios estatales a la Comunidad Foral, que se reanudaron en la IV Legislatura (1995-1999)¹⁶ con 10 en 1997, concluyéndose en la V Legislatura (1999-2003)¹⁷ con 7 en 1999, 2 en 2000 y 1 en 2001.

¹⁵ Sobre las leyes forales de mayoría absoluta previstas por los artículos 25 y 30.2 la materia estaba regulada por la LF 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Fue derogada por la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y su Presidente. La Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, lo hizo específicamente sobre el régimen de la Administración de la Comunidad Foral.

¹⁶ Las elecciones se celebraron el 28 de mayo de 1995 con una participación del 68,42%, una abstención del 31,57% y un 66,86% de votos válidos. Los escaños se adjudicaron: 17 a UPN (31,34%), 11 al PSN-PSOE (20,86%), 10 a CDN (18,55%), 5 a IU (9,34%), 5 a HB (9,22%), 2 a EA (4,56%). Se formó un gobierno de coalición por PSN-PSOE, CDN y EA, presidido por el señor Otano, que concluyó con su dimisión en junio de 1996. Le sustituyó un gobierno de UPN como lista más votada presidido por el señor Sanz.

¹⁷ En las elecciones del 13 de junio de 1999 votaron el 66,25%, absteniéndose el 33,25% y siendo válidos el 65,70% de los votos. UPN obtuvo 22 escaños (41,37%), el PSN-PSOE 11 (20,28%), EH 8 (15,58%), IU 3 (6,88%), CDN 3 (6,86%), EA/EAJ-PNV 3 (5,44%). Se formó Gobierno por UPN presidido por el señor Sanz.

Tras este proceso de transferencias se hallan todavía pendientes las competencias atribuidas por la LORAFNA como propias de Navarra:

a) Totalmente: Aeropuertos que no sean de interés general; helipuertos; servicio meteorológico (art. 44). Tráfico y circulación (art. 49), en cuanto al ejercicio estatal, aunque se ejerce compartida como competencia histórica. Gestión del régimen económico de la Seguridad social (art. 54). Penitenciaria y aeropuertos de interés general (art. 58).

b) Parcialmente: Casinos, juegos y apuestas (art. 44). Ordenación del crédito, banca y seguros (art. 57). Laboral (art. 58).

II. IDENTIFICACIÓN E IDENTIDAD

La importancia que se dio al preámbulo de la LORAFNA estaba justificada en la necesidad de incorporar a la norma los elementos esenciales de una concepción que pretendía apoyar en el texto legal los elementos de defensa de la «identidad reactiva» navarrista en una situación político-institucional compleja. La afirmación identitaria reactiva busca reforzar, frente a quien la niega o plantea una alternativa, lo simbólico, los rasgos comunes y diferenciales, el estatus y relato propios, la autoafirmación y el reconocimiento, formulando un discurso que consolide el sentimiento de pertenencia a la comunidad que la sostiene.

El preámbulo y los elementos identitario-simbólicos del Título Preliminar de la LORAFNA coadyuvarían a la configuración de un «marco de significación» para los ciudadanos, los agentes políticos y los poderes públicos que se identificasen e incorporasen al mismo como espacio simbólico, cultural y político. De modo que interactuasen democráticamente alineándose y movilizándose cuantos se identifican con ellos¹⁸. Para analizar los elementos identitarios de la LORAFNA es preciso poner en relación su preámbulo, que establece los principios, y el Título Preliminar que los regula, por cuanto el preámbulo de los textos legales cumple una exigencia formal y tiene un significado material, que explica o sienta los principios de la norma, así como el valor de los llamados «símbolos políticos» dirigidos a las personas y a las sociedades¹⁹.

Los símbolos materiales o funcionales constituyen elementos de integración política. Entre los primeros situamos la bandera, el escudo, el himno, el territorio, la capital. Entre los segundos podemos considerar la Constitución, los

¹⁸ TARROW, Sidney, *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid: Alianza, 1997, pp. 207-233.

¹⁹ GARCÍA PELAYO, Manuel, *Ensayo de una teoría de los símbolos políticos*. En *Obras Completas*, Madrid: CEC, 1991, p. 1005.

preámbulos, las declaraciones de derechos, la condición política, las instituciones y la lengua, que adquiere más valor de identidad que de medio de comunicación, sobre todo si ha sido perseguida²⁰. En ellos se plasma «la esencia del Régimen Foral y del mejoramiento», que «no tienen equivalente en ningún Estatuto de Autonomía, ni en ninguna Ley de reconocimiento estatal de los fueros»²¹.

Al Título Preliminar resulta aplicable la valoración que Häberle realizó sobre los símbolos, particularmente de algunos de ellos, ya que «la lengua, el territorio, la bandera, el himno y también la capital se trasladan hacia contextos diferenciados que los vinculan con los valores fundamentales del orden constitucional²².

Las declaraciones simbólico-identitarias del preámbulo se plasman como norma en el Título Preliminar. Se refieren a cuestiones propias de la identidad foral de Navarra, que al formar parte del articulado tienen valor normativo, a cuya interpretación coadyuva el Preámbulo conforme a la doctrina constitucional (STC 31/2010, de 28 de junio).

De todos los artículos que lo componen hemos de destacar los dos primeros, que normativizan el contenido declarativo-interpretativo del preámbulo. Constituyen la clave de todo el régimen que existe en función de ambos y está a su servicio, de modo que el decurso posterior a la entrada en vigor de la LORAFNA los tuvo como punto de referencia, tanto en la fase inicial como en los momentos posteriores.

Esos principios y régimen van a ser el hilo conductor del decurso y desarrollo de la LORAFNA, procediéndose a su regulación en cuanto fuera necesario para darles el rango adecuado. Nos referimos con mayor detalle a los que han tenido mayor relieve a este respecto.

1. Comunidad Foral

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, consagró la transformación de la entidad histórico-política Navarra en su forma institucional y nueva denominación de «Comunidad Foral». El artículo 1 define la naturaleza y características de Navarra como comunidad política y entidad estructural de la organización

²⁰ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *El valor de la Constitución*, Barcelona: Crítica, 2003, pp. 81 y ss.

²¹ COSCULLUELA MONTANER, Luis, Ley de Mejoramiento: elaboración, naturaleza y principios. En Martín-Retortillo Baquer, Sebastián (coord.), *Derecho Público Foral de Navarra: el Mejoramiento del Fuero*, Madrid: Gobierno de Navarra; Civitas, 1992, p. 261.

²² HÄBERLE, Peter, *El Estado constitucional*, México: UNAM, 2003, pp. 32 y 35.

del Estado, dotada de un sistema de autogobierno recogido en la citada Ley, que insiste en representar la continuidad histórica con su pasado. A lo largo del texto se invoca a «Navarra» en vez de la «Comunidad Foral», de modo insistente en el Título II, sobre las facultades y competencias «de Navarra», identificando la comunidad cultural, humana y política con la forma histórica derivada de la nueva Ley.

Sólo se alude a los «navarros» a efectos del reconocimiento de su condición política, administrativa y civil foral (art. 5) y de sus libertades, derechos y deberes (art. 6). Hay una referencia al «pueblo navarro», representado por el Parlamento (art. 11), reconociéndosele la iniciativa legislativa popular (art. 19.2). Los ciudadanos y el pueblo que forman los tienen en cuanto miembro de la Comunidad histórica.

2. Titular de derechos originarios e históricos

El artículo 2 recoge los elementos en que se fundamenta el Régimen Foral de Navarra –ahora de la Comunidad Foral– conforme a la doctrina foralista tradicional: la titularidad de «derechos originarios e históricos», conforme «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». Se confirma la salvedad del límite en la «unidad constitucional» del artículo 1 de la Ley de 1839, al afirmar que «no afectará a las Instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional».

El precepto combina los contenidos históricos del Régimen Foral con el constitucional, precisando la protección de su Disposición Adicional a aquellas normas y a los «derechos históricos de los territorios forales». La formulación recogida en el texto se fundamenta en el reconocimiento de una realidad histórica preconstitucional que realiza el artículo 2 que es, además, «originaria», no derivada del ordenamiento constitucional y, en cuanto tal, propia de la comunidad política que, con distintas vestes institucionales, ha formado el pueblo navarro en su Historia.

El sintagma «derechos históricos» está lleno de indeterminación, que se trató de superar, tanto en el preámbulo como en el artículo 2, con la invocación de normas vigentes reconocidas por la propia Constitución respecto a Navarra, por medio de las cuales se realizó la transición de las instituciones del Antiguo Régimen al orden constitucional liberal: las Leyes de 25 de octubre de 1839 y 16 de agosto de 1841. Esta invocación implicaba el contenido de cada una de ellas. De la primera la confirmación de los Fueros «sin perjuicio de la unidad

constitucional». De la segunda el «pacto» sobre que aspecto de los Fueros había que regular porque afectaba a aquella unidad. De ambas su complementariedad y la invocación, con posibilidades de éxito, en un marco constitucional distinto, de la tesis foral de que todo aquello que no estuviera afectado por la unidad constitucional formaba parte del régimen foral, aunque no se ejerciera ni estuviera regulado por la segunda. Si la relacionamos con el preámbulo podemos observar que invoca la «unidad constitucional española» y el respeto al régimen foral conforme a la Disposición Adicional Primera de la Constitución del Estado español, hoy medio de encuadramiento en la «unidad nacional» con una forma de organización política interna distinta a la de periodos anteriores, pero no por eso menos Estado unitario.

Tanto el preámbulo como el artículo 2 constatan que Navarra forma parte de la «indisoluble unidad de la Nación española» (art. 2 CE) y su pueblo del «pueblo español» titular de la soberanía nacional (art. 1.2 CE). Esta pertenencia determina un límite a los «derechos originarios e históricos», porque no son derivados de una soberanía propia del pueblo navarro, y se ejercen dentro del marco de «las instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional», que es el único titular de soberanía²³.

El Amejoramiento ha completado la DA 1ª CE dándole contenido institucional y competencial²⁴, cuyo alcance se ha de determinar en el marco de la Constitución. La unidad se plasma hoy en «las Instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional» (art. 2.2. LORAFNA), lo que «no implica renuncia a cualesquiera otros derechos originarios e históricos que pudieran corresponder a Navarra, cuya incorporación al ordenamiento jurídico se llevará a cabo, en su caso, conforme a lo establecido en el artículo 71 (DA 1ª LORAFNA), cuyo contenido de identidad y autogobierno se va perfilando en los sucesivos marcos constitucionales, ya que la comunidad política navarra se halla inmersa dentro de la comunidad política nacional del Estado.

Uno de los objetivos de la Ley fue concretar negociadamente por el pacto que aquella formalizó, cuales fueran las «facultades y competencias compatibles

²³ La STC 4/1981, de 2 de febrero, declaró que «la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía, y aun este poder tiene sus límites, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que precisamente dentro de éste es donde alcanza su verdadero sentido».

²⁴ La STC 28/1984, de 28 de febrero, dijo que la LORAFNA «viene a reformar y modernizar el Régimen Foral –como señala su preámbulo–, teniendo en cuenta lo dispuesto en la disposición adicional primera, párrafo primero, de la Constitución, siguiendo el proceso de reintegración y mejoramiento reflejado en el Real Decreto de 26 de enero de 1979».

con la unidad constitucional» (art. 3.1) y garantizarlas (art. 3.3). Como veremos el competencial es otro de los elementos del desarrollo, que se llevó a cabo con base en los preceptos recogidos en la LORAFNA, de acuerdo con la forma establecida.

3. Naturaleza y objeto

El artículo 3 supone que el pacto aporta al Régimen Foral vigente hasta ese momento las facultades y competencias que le corresponden por no verse afectadas por la unidad constitucional que, como límite a la confirmación de los Fueros, había establecido el artículo 1 de la Ley de 25 de octubre de 1839. Concreta al nivel de «facultades y competencias», que se integraban en el autogobierno, la salvedad que había establecido el apartado 2 del artículo 2, respecto a los derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral, sin afectar a las «Instituciones, facultades y competencias inherentes a la unidad constitucional».

a) «Integrar en el Régimen Foral de Navarra todas aquellas facultades y competencias compatibles con la unidad constitucional» (art. 3.1).

La continua referencia al sintagma «unidad constitucional» dio lugar en el proceso previo a la negociación a que, partiendo de la concepción foral tradicional, se intentara precisar su alcance.

Desde las instituciones navarras se planteó la necesidad de definir cuáles eran las facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional (arts. 2.2), porque las restantes serían las propias de la Comunidad Foral por ser «compatibles» con la misma (art. 3.1). Se aplicaba la fórmula de «vinculación negativa» que se venía invocando: todo lo que no sea unidad constitucional es régimen foral.

El acuerdo de la Diputación Foral de 27 de diciembre de 1979, dictado en ejecución del acuerdo del Parlamento Foral de 5 de noviembre, la concretó en la Base Segunda con remisión al artículo 149 CE y enumeración concreta «a título orientativo»: Se considerarán funciones inherentes a la unidad constitucional «las que deban ser ejercidas en el marco de un Estado moderno y eficaz y permitan, al propio tiempo, una amplia y eficiente autonomía». Invocando a título orientativo y sin perjuicio del mantenimiento de las funciones que ejercían las instituciones forales, se remitió al artículo 149 de la Constitución, enumerando veintitrés competencias estatales propias de la unidad constitucional. De modo que sólo estas serían exclusivas de aquélla, dejando el resto dentro del ámbito de los «derechos originarios e históricos» de Navarra, como expresó la Base Tercera:

Las materias no comprendidas en el párrafo anterior se entenderán integradas en el Régimen Foral de Navarra. La efectiva asunción de tales materias por los organismos forales se realizará mediante negociación en cada caso concreto con el Gobierno.

Este planteamiento de la Diputación Foral era, teóricamente, el más favorable a las tesis forales tradicionales, desde las que se había formulado, porque definía los límites de la competencia estatal propia de la unidad constitucional²⁵.

No incorporó esta propuesta la Base Segunda de Reintegración Foral y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, aprobada por el Parlamento Foral el 1 de julio de 1980. No enumeró las competencias estatales, sino que las vinculó a unos conceptos indeterminados («intereses generales, la solidaridad y el progreso de los Pueblos de España»), cuya concreción se realizaría por acuerdo con el Estado, ratificado por el Parlamento Foral y las Cortes Generales en una ley de rango adecuado (Base Octava).

En la Base Tercera se reconocían a Navarra «todas las facultades y competencias que, conforme a lo dispuesto en la Base anterior, no se reservan al Estado». Además, «todas las facultades y competencias que el Estado le atribuya, transfiera o delegue y también que atribuya, transfiera o delegue a las Comunidades Autónomas»²⁶.

Sin embargo, ni siquiera fue la fórmula de la Base Tercera del Parlamento Foral la utilizada en la negociación, porque era difícil de aceptar por la representación estatal desde su experiencia en los acuerdos sobre los Estatutos de Autonomía. Para la comisión del Gobierno, el marco constitucional reconocía las competencias exclusivas del Estado en el artículo 149 CE, con las posibilidades derivadas de los artículos 148.1 y 150.2 CE, pero invocando el carácter residual a favor del Estado (art. 149.3 CE). Los Estatutos no eran medios para

²⁵ Con perspectiva temporal podía ser excesiva al no diferenciar entre competencia material y funcional, de modo que la exclusividad estatal se valora respecto a las distintas funciones que sobre aquella corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas. Desde una perspectiva de vincular la unidad constitucional a la soberanía: ALLI ARANGUREN, J. C., *Del régimen foral liberal*, *op. cit.*, pp. 107-108.

²⁶ En similares términos, por proceder de la misma fuente, se manifestó el texto de la propuesta de UCD de Título Preliminar presentada en el Parlamento, por entender que «era mejor que el propuesto a las Bases de Amejoramiento»: «4. Sin perjuicio de las facultades y competencias actualmente reconocidas a Navarra en virtud de la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias, el Régimen Foral se extiende, conforme a lo establecido en el artículo 1º de la Ley de 25 de octubre de 1839, a todas aquellas materias que no son inherentes a la unidad constitucional española, por lo que se reservarán al Estado, de acuerdo con lo establecido en el presente pacto, las facultades y competencias indispensables para garantizar la satisfacción de los intereses generales, la solidaridad y el progreso de los pueblos de España». Más radical fue la fórmula planteada por UPN para la modificación del Título Preliminar, en la que se decía que los «poderes de Navarra tienen, por principio, alcance universal y están limitados únicamente por lo que sea indispensable para la unidad nacional» (art. 8).

reconocer o atribuir competencias al Estado, sino a las Comunidades Autónomas (STC 31/2010, de 28 de junio). En sus distintas versiones, han concretado las competencias de las Comunidades que, en algunos casos, se han ampliado por la transferencia o delegación del artículo 150.2 CE²⁷. La fórmula habitual era la enumeración de las competencias materiales autonómicas con formas muy genéricas, que generaron numerosos conflictos competenciales²⁸.

La representación del Estado tuvo que reconocer que eran difícilmente encuadrables en el modelo autonómico facultades y competencias ejercitadas y plenamente reconocidas como propias del régimen foral y de los derechos históricos, que aceptaron, a pesar de romperles el esquema constitucional autonómico de distribución de competencias, quizá sin percatarse de que hacerlo era asumir que los derechos históricos no pueden encerrarse en el estrecho espacio del Título VIII y de la distribución de competencias de los artículos 148 y 149 CE. Los representantes del Gobierno habían adquirido experiencia en la negociación del Estatuto Vasco conforme a la DT 2ª y artículo 151 CE, incorporando en el primero referencias a la DA 1ª CE o al «sistema foral» ante competencias específicas e indiscutibles que chocaban con aquél, del mismo modo que lo hizo en la LORAFNA.

En la negociación se acordó la concreción de las competencias de Navarra, recogidas en el Título III de la LORAFNA. Se utilizó una «aplicación invertida de la unidad constitucional», ya que en vez de definir cual era su contenido, se fijó la de Navarra.

b) «Ordenar democráticamente las Instituciones Forales de Navarra» (art. 3.2).

Por tanto, además del reconocimiento de las facultades y competencias, corresponde a Navarra, porque se integran en el Régimen Foral como propias, las compatibles con la unidad constitucional, como precisa el artículo 39 del Título II:

- Todas aquellas facultades y competencias que actualmente ejerce, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias.

²⁷ El precepto fue concebido para llenar de contenido a las Comunidades con derechos históricos, en un modelo autonómico asimétrico, sin que por ello se rompiera la unidad constitucional, ni se desdibujara el Estado por desaparecer los elementos que hoy identifican la soberanía. En la defensa de la enmienda del PNV, que introdujo el precepto, el diputado Sr. Arzallus dijo: «la génesis de esta enmienda está íntimamente ligada a nuestro planteamiento de restauración foral» (*Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, 11, 20 de 7 julio de 1978).

²⁸ Por eso la reforma del Estatuto de Cataluña por la Ley Orgánica 6/2002, de 19 de julio, cambió la técnica por la enumeración detallada y exhaustiva de las competencias de la Comunidad.

- Todas aquellas facultades y competencias que expresamente se le integran por la presente Ley Orgánica.

- Todas aquellas facultades y competencias que la legislación del Estado atribuya, transfiera o delegue, con carácter general, a las Comunidades Autónomas o a las Provincias.

Todas ellas se reconocen y garantizan como «propias del régimen Foral de Navarra». Pero la posibilidad de ejercitar competencias no se acaba en las anteriormente enumeradas, -ya que el artículo 39.2 prevé los efectos del artículo 150.2 CE, de modo que se pudieran ampliar por atribución, transferencia o delegación del Estado.

4. Territorio

El territorio es uno de los símbolos políticos materiales con significado mítico creador de sentimientos, con más valor que su consideración como ámbito del ejercicio de las competencias de los poderes públicos, como lo demuestran muchos conflictos territoriales²⁹.

La delimitación del territorio es un elemento físico sustancial identificador de la Comunidad, exigencia del artículo 147.2 CE, como parte de la organización territorial del Estado. Se ha realizado por referencia a las provincias que tomaron la iniciativa para el ejercicio del derecho a la autonomía (art. 143 CE).

Por imperiosa necesidad de establecer el espacio físico diferenciador de la Comunidad Foral de Navarra, el artículo 4 delimitó su territorio «integrado por el de los municipios comprendidos en sus Merindades históricas de Pamplona, Estella, Tudela, Sangüesa y Olite, en el momento de promulgarse esta Ley».

Obsérvese que no lo hizo refiriéndose a la provincia de Navarra, consolidada como unidad territorial administrativa, desde el RD de 30 de noviembre de 1833, como parte de la organización de la Administración del Estado. Se describió el territorio tomando como referencia a la realidad de los municipios que, a su vez, se hallan dentro de la delimitación de las Merindades históricas. Su incorporación al Amejoramiento era una concesión al historicismo retórico, que implicaba establecer la continuidad simbólica de una institución del Reino, que no pervive, y marcar una diferencia respecto al criterio delimitador del ámbito territorial de las comunidades autónoma que era la o las provincias (art. 153 CE).

²⁹ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, El territorio nacional como espacio mítico. Contribución a la teoría del símbolo político. En *Libro homenaje a García Pelayo*, II, Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1979, pp. 629 y ss.

Las Merindades habían perdido sus antiguas funciones políticas, administrativas, recaudatorias y penales con la caída del Antiguo Régimen y la configuración provincial, aunque estaban reconocidas por el artículo 8 de la Ley de 1841 a efectos de la elección de los diputados forales, sin ningún otro significado institucional o administrativo. También las recogió el RD 121/1979, de 26 de enero, con la misma finalidad. Hoy ni siquiera cabe esta posibilidad al configurarse todo el territorio de la Comunidad foral como circunscripción electoral única, tal y como previó la Disposición Transitoria Primera. 1.b) LORAFNA y el artículo 9 de la Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, regulación de las elecciones al Parlamento de Navarra.

El artículo 19.1c) LORAFNA, sobre iniciativa legislativa, se la reconoce a los Ayuntamientos que representen un tercio del número de municipios de la respectiva Merindad, y un cincuenta por ciento de la población de derecho de la misma. El ejercicio de esta iniciativa se regulará por ley foral³⁰. En los mismos términos en el art. 1 de la Ley Foral 4/1985, de 25 de marzo, regula la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos.

5. Condición política

El artículo 5 regula la condición política y civil de los navarros. Se completa con el reconocimiento por el artículo 6 de la igualdad con los demás españoles.

a) Condición política:

Se vincula a la vecindad administrativa, de modo que «ostentarán la condición política de navarros los españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan la vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Navarra» (art. 5.1)³¹.

La condición de vecino se adquirirá conforme a la legislación de régimen local general, que está contenida en el artículo 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. Así lo ha reconocido el artículo 10

³⁰ En los mismos términos en el art. 1 de la Ley Foral 4/1985, de 25 de marzo, regula la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos.

³¹ En la propuesta de Título Preliminar de UPN en el Parlamento identificó la condición civil con la política a efectos de referéndum, pensando, probablemente, en lo previsto en la DT 4ª CE: «Artículo 13. La condición foral de Navarra se rige por las leyes del Título II del Libro preliminar del Fuero Nuevo. Todos aquellos navarros que, aún residiendo fuera de Navarra, conserven su condición civil foral de Navarra, tendrán derecho a voto en todo tipo de referéndum o plebiscito que afecte al Régimen Foral o personalidad jurídica de Navarra».

de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, que se remite a las disposiciones generales en materia de población y empadronamiento.

En el apartado se reconoce la igualdad de derechos políticos de los residentes en Navarra con los españoles residentes en el extranjero, que hayan tenido en Navarra su última vecindad administrativa, que se extiende a sus descendientes inscritos como españoles, que lo soliciten en la forma que determine la legislación del Estado³².

b) Condición civil:

Dispone el artículo 5.3: «La adquisición, conservación, pérdida y recuperación de la condición civil foral de navarro se regirá por lo establecido en la Compilación del Derecho Civil Foral o Fuero Nuevo de Navarra», que la regula en sus leyes 11 a 16³³.

6. Derechos y deberes de los navarros

Respecto al régimen de los derechos, libertades y deberes fundamentales de los navarros, el artículo 6 los iguala a los demás españoles. Se recoge, precisándolo con un alcance más delimitado, lo dispuesto por el artículo 139 CE. Suponen la concreción del principio de igualdad, que constituye uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico (art. 1.1. CE) y un derecho de los españoles (art. 14 CE)³⁴. Por tratarse de valores superiores y principios fundamentales se ha de hacer con carácter extensivo, que comprenderá también aquellos que se deriven del ejercicio de la competencia estatal al ejercitar su exclusiva para «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (art. 149.1^a CE).

³² Así lo establece el artículo 16.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local: «a los efectos electorales, los españoles que residan en el extranjero se considerarán vecinos o domiciliados en el municipio en cuyo padrón figuraran inscritos».

³³ La STC 156/1993, de 6 de mayo, reconoció la competencia del Estado sobre la vecindad civil. Según el artículo 14 del Código Civil «la sujeción al derecho civil común o al especial o foral se determina por la vecindad civil».

³⁴ El Tribunal Constitucional ha considerado que la igualdad es un «valor superior que se proyecta con una eficacia trascendente de modo que toda situación de desigualdad persistente a la entrada en vigor de la Constitución deviene incompatible con el orden de valores que la Constitución proclama» (STC 8/1983, de 18 de febrero). Para la STC 12/2008, de 29 de enero, la igualdad obliga a los poderes públicos a realizarla, conforme a lo dispuesto por el artículo 9.2 CE.

7. Los símbolos: el escudo y la bandera

El artículo 7 regula los elementos identificadores de la Comunidad Foral en sus símbolos, que tienen la función de integración de esa comunidad política, más allá de su consideración formal o exegética³⁵.

Le precedió la regulación de los símbolos de Navarra realizada por el Parlamento Foral en el acuerdo de 4 de julio de 1980 y la norma de 26 de octubre de 1981, que supusieron la supresión de la Cruz laureada de San Fernando concedida por Franco en 1937, volviendo al escudo tradicional³⁶:

1. El escudo de Navarra está formado por cadenas de oro sobre fondo rojo, con una esmeralda en el centro de unión de sus ocho brazos de eslabones y, sobre ellas, la Corona Real, símbolo del Antiguo Reino de Navarra.

2. La bandera de Navarra es de color rojo, con el escudo en el centro³⁷.

El carácter simbólico e identificador del escudo se puso de manifiesto cuando el Consejo General Vasco³⁸, utilizó el escudo de Navarra, dando lugar a un conflicto que resolvió la STC 94/1985, de 29 de julio, obligando a eliminarlo, quedando vacío el cuartel que ocupaba, reconociendo el fundamento histórico del escudo y el valor de los símbolos (FJ 7)³⁹.

El artículo 7 detalla los elementos fundamentales de los símbolos, que han sido regulados por la Ley Foral 24/2003, de 4 de abril, de símbolos de Navarra, que son la bandera, el escudo y el himno, en su contenido y utilización.

³⁵ IZU BELLOSO, Miguel, *El régimen jurídico de los símbolos de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2011.

³⁶ Fue publicada en el *Boletín Oficial del Parlamento Foral de Navarra*, 37, de 3 de noviembre de 1981, y en el *Boletín Oficial de Navarra*, de 2 de noviembre de 1981.

³⁷ Había sido creada por acuerdo de la Diputación Foral de 15 de julio de 1910 a propuesta de los señores Campián, Olóriz y Altadill, a quienes había encargado su estudio por acuerdo de 22 de enero de 1910. Por Decreto de 8 de noviembre de 1937 se le incorporó la Cruz Laureada de San Fernando en el reconocimiento de las «gestas heroicas de Navarra en el Movimiento Nacional».

³⁸ Lo hizo por acuerdo de 2 de noviembre de 1978 incorporándolo al propio de la que sería la Comunidad Autónoma Vasca.

³⁹ Sobre el alcance de los símbolos se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre la Ley Orgánica 6/2002, de 19 de julio, del Estatuto de Cataluña. La sentencia establece que «con la calificación como ‘nacionales’ de los símbolos de Cataluña se predica únicamente su condición de símbolos de una nacionalidad constituida como Comunidad Autónoma en el ejercicio del derecho que reconoce y garantiza el artículo 2 CE». De modo que el artículo 8.1. «conforme con la Constitución interpretado en el sentido de que dicho término está exclusivamente referido, en su significado y utilización, a los símbolos de Cataluña ‘definida como nacionalidad’ (art. 1 EAC) e integrada en la ‘indisoluble unidad de la nación española’ como establece al artículo 2 CE, y así se dispondrá en el fallo».

Como elemento de celebración de la identidad de la Comunidad Foral la Ley Foral 18/1985, de 27 de septiembre, dispuso que el día 3 de diciembre, festividad de San Francisco Javier, fuese el «Día de Navarra», encomendando al Gobierno adoptar las medidas para la celebración y organización de los actos pertinentes.

8. Capitalidad

El artículo 8 dispone que la «capital de Navarra es la ciudad de Pamplona». Había sido reconocida «cabeza del Reino» en 1366, y por Carlos III el Noble en el Privilegio de la Unión de los burgos de 8 de septiembre de 1423. A partir del siglo XVIII se le denominó capital del Reino por ser la sede de las instituciones.

9. Las lenguas oficiales

El artículo 9 regula el régimen de las lenguas oficiales de Navarra: atribuye al castellano el carácter de «lengua oficial de Navarra» y se lo reconoce al vasco «en las zonas vascoparlantes de Navarra». Encomienda a una ley foral determinarlas y regular «el uso oficial del vasco y, en el marco de la legislación general del Estado», ordenar su enseñanza⁴⁰. Este régimen fue consecuencia de un proceso de amplio debate sobre el alcance de dicha oficialidad, que se reprodujo en la ley foral y su desarrollo. Por ser la lengua uno de los elementos más importantes de la identidad adquiere especial relieve su tratamiento cuando se utiliza para el enfrentamiento identitario⁴¹.

Se inició con el pronunciamiento del Parlamento Foral sobre la oficialidad del euskera de 3 de noviembre de 1980, declarando que «el castellano y el euskera serán las lenguas oficiales de Navarra» y que «dicho principio se incorporará a las Bases de Reintegración Foral y Amejoramiento del régimen Foral de Navarra, así como la competencia plena del Parlamento Foral para su regulación por medio de una ley». El acuerdo dejaba claramente establecida la oficialidad de ambas lenguas en Navarra. Sin embargo, en el debate se hizo referencia a las posibles interpretaciones de aquélla por zonas territoriales en función de la

⁴⁰ IZU BELLOSO, Miguel, *El régimen lingüístico de la Comunidad Foral de Navarra*, San Sebastián: FEDHAV, 2013, pp. 17-36; ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, Perfiles institucionales de la lengua vasca en la Comunidad Foral de Navarra, *Euskera*, 2 (2001), pp. 971-1077; «Sobre la evolución del régimen del euskera en Navarra». En *Euskera. Navarra. Futuro. Ponencias, debates y comunicaciones*, Pamplona: Euskara Kultur Elkargoa, 2005, pp. 175-220.

⁴¹ ALLI ARANGUREN, J. C., Prólogo. En IZU BELLOSO, M., *El régimen jurídico de los símbolos*, op. cit., pp. 17-36.

realidad sociolingüística, aludiendo a las zonas plenamente vascófonas, a las de contacto y a las que no eran ni lo uno ni lo otro.

Esta lectura tenía precedentes. El acuerdo del Pleno del Parlamento Foral de 26 de noviembre de 1979 requirió a la Diputación Foral el envío de un «Proyecto de Norma que regule la enseñanza de la lengua vasca, en el conjunto del sistema educativo navarro». Complimentado por aquélla, el Parlamento Foral aprobó en sesión de 3 de julio de 1980 las «Bases para la incorporación de la lengua vasca al sistema de enseñanza», que había aprobado la Diputación Foral a propuesta del diputado del PSOE responsable de Educación, señor Malón⁴².

La Base 3^a previó la implantación progresiva de su enseñanza por zonas: «Teniendo en cuenta la realidad socio-lingüística de Navarra, la incorporación de la enseñanza de la Lengua Vasca se realizará de forma progresiva, prestando especial atención a aquellas zonas de Navarra que tengan la Lengua Vasca como lengua materna». Para ello, la Base 4^a previó establecer un «mapa lingüístico actualizado de Navarra», «oída la Real Academia de la Lengua Vasca y previo acuerdo con el Ministerio de Educación».

De tal modo que la incorporación de la enseñanza de la Lengua Vasca se realizaría conforme a los principios que establecía en función de que los centros docentes estuvieran situados

- «en la zona vascófona de Navarra», como «materia común y obligatoria, y su enseñanza tenderá a dar al alumno el dominio oral y escrito de dicha lengua adecuado a su nivel educativo»;

- en la «zona de contacto» se incorporaría como «asignatura optativa dentro del horario escolar»;

- en la «zona castellano-parlante» podría incorporarse como «asignatura optativa, a petición de los padres, y/o, en su caso, de los alumnos, si el número de alumnos de lengua vasca así lo justificara».

Precisamente en este acuerdo estuvo el antecedente directo de la referencia que el artículo 9 LORAFNA realizó a la determinación de zonas por una Ley Foral para su uso oficial. Sin embargo los términos del acuerdo de 3 de noviembre de 1980 eran claros sobre el reconocimiento del castellano y el euskara como «las lenguas oficiales de Navarra», disponiendo que este «principio se incorporará a las Bases de Reintegración Foral y Amejoramiento del régimen Foral de Navarra, así como la competencia plena del Parlamento Foral para su regulación por medio de una ley»⁴³.

⁴² BON 86, de 18 de julio de 1980; BOPF 24, de 29 de julio de 1980.

⁴³ BOPF 34, de 18 de noviembre de 1980.

La disconformidad con el acuerdo, que ya se había producido en su momento, la reiteró UCD en la propuesta de nuevo Título Preliminar en el Parlamento Foral, incluyendo un nuevo contenido para esta cuestión:

«7. El castellano es la lengua oficial de Navarra. También podrá declararse como idioma oficial el vascuence respecto a las instituciones públicas que tengan su sede en las zonas mayoritariamente vascófonas, cuya determinación se llevará a cabo mediante acuerdo entre el Gobierno de la Nación y la Diputación del Reino».

También lo hizo la propuesta de UPN: «Artículo 16. Siendo el castellano la lengua oficial de Navarra, una ley foral regulará la utilización oficial de vascuence en las zonas vascófonas, así como todo lo relativo al fomento y protección de la lengua y cultura vascas». Sólo contemplaba la oficialidad en una zona, de modo que el resto de Navarra sería no vascófona, fórmula que recuperaría posteriormente en cuanto tuvo ocasión de desarrollar reglamentariamente la Ley Foral que estableció la zonificación.

No fueron los términos del acuerdo del Pleno de 3 de noviembre de 1980 los que se incorporaron por la Comisión negociadora, sino otros más próximos a los expresados en las anteriores propuestas. Se explica por su composición, ya que los grupos de UCD y UPN se habían opuesto en la Cámara y el PSOE lo había apoyado, aceptando la oficialidad, pero con matices sobre su desarrollo progresivo y conforme a la realidad lingüística del territorio, como lo había expuesto en los plenos de 3 de julio y 3 de noviembre de 1980. Además, la propuesta sobre la enseñanza por zonas había sido elaborada por el diputado de dicho partido señor Malón, responsable de Educación y miembro de la comisión negociadora.

En las propuestas realizadas sobre la lengua en el Título Preliminar por UCD y UPN existía una concepción muy distinta de la oficialidad de las lenguas según la previsión constitucional. El texto del artículo 9 se acomodó al artículo 3 CE que dispone su carácter preceptivo («serán también oficiales»), siendo automática en sus respectivas comunidades en los términos que establezcan los estatutos. Esta regulación estatutaria no es de la oficialidad, ya determinada por aquélla, sino que se permite regular, ordenar o modular las consecuencias jurídicas derivadas de la declaración como oficial de una lengua» (STC 82/1986, de 26 de junio).

La propuesta de UCD no partía de la oficialidad del euskera *ex Constitutione*, como la interpretó el Tribunal Constitucional, sino que la dejaba a la posibilidad de que se declarase así («podrá declararse como idioma oficial»), con ámbito exclusivamente institucional y territorial limitados («respecto a las instituciones públicas que tengan su sede en las zonas mayoritariamente vascófonas»).

Todavía era de menor alcance la de UPN, que ni siquiera reconocía la posibilidad de que se declarara la oficialidad limitada de UCD, sino exclusivamente la regulación de su «utilización oficial de vascuence en las zonas vascófonas». Esta actitud se mantuvo en relación con la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, oponiéndose a la misma y a la división en zonas, tratando de suprimir la zona mixta por la vía de una mínima regulación del uso de la lengua por medio de las disposiciones para su desarrollo (DDFF 135/1994, de 4 de julio, y 29/2003, de 10 de febrero).

La actitud del PSOE era la más conforme al régimen de oficialidad del artículo 3.2 CE («serán también oficiales»), como había demostrado en el debate de 3 de noviembre de 1980, al apoyar que «el castellano y el euskara serán las lenguas oficiales de Navarra», remitiendo su regulación a una ley foral. Así se recogió en el artículo 9.2 LORAFNA, introduciendo, conforme a la habilitación constitucional, la ordenación y el alcance de las consecuencias jurídicas derivadas de la oficialidad «en las zonas vascoparlantes de Navarra». En esta posibilidad se fundamentó la creación de la zonificación lingüística vigente en Navarra en el proyecto de Ley Foral del gobierno del PSOE.

Se reguló por la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence, que establece el régimen del uso oficial, enseñanza y medios de comunicación social por zonas: vascófona, mixta y no vascófona. Se prevé la modificación de las zonas, que se delimitan por los municipios incluidos en ellas, y la elaboración de estudios de la realidad sociolingüística del vascuence (art. 5). El artículo 2 dispone la oficialidad del castellano y del vascuence «en los términos previstos en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y en los de esta Ley Foral». Fue propuesta por el Gobierno de Navarra del Partido Socialista, oponiéndose UPN y los partidos nacionalistas vascos.

III. INSTITUCIONES

El Título primero LORAFNA lleva por rúbrica «De las instituciones forales de Navarra» que se enumeran en su artículo 10: El Parlamento o Cortes de Navarra, el Gobierno de Navarra o Diputación Foral, el Presidente del Gobierno de Navarra o Diputación Foral, ahora el Presidente de la Comunidad Foral de Navarra⁴⁴.

Las instituciones forales reciben en el Amejoramiento dos nombres, uno que las identifique con el modelo constitucional y otro relacionado con la tradi-

⁴⁴ La denominación anterior fue modificada por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre.

ción institucional, acreditativa de la continuidad histórica de Navarra. El mismo significativo con distinto significado dada la diferencia de sistemas políticos y de momentos históricos. Se trató de poner de manifiesto que estas instituciones tienen, al menos nominalmente, un referente en la constitución histórica de Navarra, no son instituciones que surgen *ex novo* a partir de la Constitución y del Amejoramiento, como ha ocurrido en las Comunidades Autónomas, sino que son parte de un proceso histórico de adaptación de las instituciones de autogobierno a los cambios constitucionales, institucionales y de forma de la Monarquía y del Estado.

El artículo 147.2.c) de la Constitución (CE) establece que una de las determinaciones de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas constituidas al amparo del artículo 143 es la relativa a la «denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas propias»⁴⁵. Para las que lo hicieran conforme al procedimiento del artículo 151 CE, el artículo 152 CE establece un modelo de organización institucional específico integrado por la Asamblea Legislativa, el Consejo de Gobierno, el Presidente y el Tribunal Superior de Justicia. Con ella se reproduce el sistema de división de poderes del Estado, de modo que la Asamblea legislativa es el poder legislativo, el Consejo de Gobierno y el Presidente son el poder ejecutivo dual y el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad es el poder judicial⁴⁶

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, reproduce en la Comunidad Foral el sistema de relaciones institucionales propio del régimen parlamentario que establece la Constitución (arts. 1.3 y 152.1 CE), desarrollado por los Estatutos de Autonomía y las leyes autonómicas correspondientes. Se definen claramente las funciones legislativas y ejecutivas, la dependencia en cuanto a nombramientos y control de los Gobiernos por parte de los Parlamentos, así como el control de legalidad que corresponde a los órganos del poder judicial (arts. 106 y 117 CE). A propósito del régimen institucional establecido por la Ley del Amejoramiento, la STC 16/1984, de 6 de febrero, lo calificó de «variante del sistema parlamentario nacional» y de «parlamentarismo racionalizado».

⁴⁵ La STC 89/1984, de 29 de septiembre, declaró que no existe una reserva estatutaria absoluta y admitió que la legislación autonómica estableciera la denominación de sus instituciones. Para la STC 179/1989, de 2 de noviembre, los Estatutos de Autonomía fijarán las líneas esenciales de la organización y funcionamiento de las instituciones propias de la Comunidad Autónoma.

⁴⁶ HERRERO DE MIÑÓN, M., Génesis, desarrollo y perspectivas del Estado de las Autonomías, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 75 (1998), pp. 203-220: expone como «todas las autonomías reproduzcan a escala el modelo constitucional de una asamblea legislativa, un gobierno, responsable ante la misma, y su tribunal superior de justicia [...] mimetismo en las instituciones secundarias ya consultivas –reproducción a escala del Tribunal de cuentas–, ya de la más diversa índole, desde el defensor del pueblo hasta la agencia de protección de datos».

Por tanto, este nuevo orden institucional de Navarra no sólo fue efecto del mimetismo del orden institucional constitucional, que se extendió a todas las Comunidades Autónomas [arts. 147.2.c) y 152.1 CE]. En el caso de Navarra hubo un propósito deliberado de hacerlo así, manteniendo las denominaciones histórica y actual, para diferenciarlas y, además, para mantener el rango institucional, de modo que no cupiesen confusiones nominales ni equiparaciones, por ejemplo, con las Diputaciones Forales de los territorios históricos de la Comunidad Autónoma Vasca. Fue una opción mayoritaria frente a la minoría nacionalista que no lo aceptaba y pretendía mantener la configuración provincial similar a la de los «territorios históricos» vascos, viendo en aquel modelo institucional una dificultad añadida a la integración.

Aun cuando no se produjeron en el momento inmediato a la entrada en vigor de la LORAFNA se ha de hacer constar que se plantearon algunos problemas en el ámbito institucional, que afectaron al Parlamento, al Gobierno y al Presidente, provocando las modificaciones introducidas por las LLOO 1/2001, de 26 de marzo, y 7/2010, de 27 de octubre.

1. El Parlamento o Cortes de Navarra

Con el fin del Antiguo Régimen y la desaparición de las instituciones del Reino, Navarra había perdido su potestad legislativa, lo que confirmaron las leyes de 1839 y 1841. Su recuperación se produjo con la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto. Entre aquéllas y esta hubo dos intentos de aproximación por medio de remedos de poder normativo, que no legislativo: el Consejo Administrativo creado por la Diputación en 1898 y el Parlamento Foral de 1979.

La idea de aproximar el sistema foral liberal con las instituciones del Reino llevó a la Diputación a crear el Consejo Administrativo por acuerdo de 16 de julio de 1898 como «cuerpo consultivo de la Diputación»⁴⁷, aunque tenía conciencia de no poder hacerlo: «Bien quisiera la Diputación revestir al Consejo de una potestad legal superior a la suya propia; pero la jurisdicción que tiene otorgada por la ley es intransmisible e indeclinable». Pretendió que «en sus fun-

⁴⁷ OROZ ZABALETA, Luis, *Legislación Administrativa de Navarra*, II, Pamplona, 1923, pp. 124-125: en su opinión la Diputación creó el Consejo «con propósito de que llenara en lo posible el vacío que aquéllas [las Cortes] dejaron», recordando que «nuestra constitución histórica más perfecta obligaba a la Diputación del Reino a rendir cuentas a las primeras Cortes». El Consejo estaría integrado por diecinueve miembros, cuyo cargo gratuito y honorífico tenía duración anual. De ellos cinco serían los mayores contribuyentes de la provincia, y un contribuyente y un delegado de los Ayuntamientos de los distritos de Tudela, Tafalla y Aoiz y de los antiguos de Los Arcos, Estella, Huarte-Araquil y Pamplona, elegidos por sorteo entre una breve lista en sesión de la Junta carcelaria del distrito.

ciones puramente consultivas [...] ha de alcanzar una suma autoridad moral», robusteciendo la autoridad de la Diputación para emprender las reformas imprescindibles.

El artículo 10 de la Circular de creación estableció su intervención «en la formación de presupuestos, en el examen de cuentas, en la emisión de deuda, en las cuestiones de fuero y en cuantos asuntos merezca especial asesoramiento, a juicio de la Diputación». Como medio de control se trataba de superar la situación de falta del mismo. Los reglamentos y medidas de carácter general que dictase la Diputación, deberían ser «sometidos al Consejo en la primera reunión que celebre», porque «realmente es un derecho incontestable del país el fiscalizar su administración, y no puede desconocerse que este derecho no está traducido en nuestra ley foral ni en nuestras prácticas en ninguna institución.

Su fracaso obligó a la Diputación en sesión de 16 de octubre de 1901 a decidir «la subsistencia del Cuerpo consultivo» con una nueva composición, sustituyendo a los mayores contribuyentes por quienes tuvieran alguna legitimidad democrática, aunque fuera pasada como «todos los señores que hayan ejercido el cargo de diputado provincial por elección popular».

La renovación del Consejo Administrativo se produjo por el Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925. Se configuró como garante de la autonomía municipal, en cuanto aprobaría las disposiciones sobre régimen local, en el que los representantes de la vida local tendrían mayoría absoluta (Base 12). El resto de los miembros serían «representantes de las fuerzas vivas», formando parte la propia Diputación y atribuyendo a su Vicepresidente la Presidencia del Consejo.

En la fase previa de la Transición anterior a la LORAFNA, la pretensión de las fuerzas políticas democráticas fue transformar el Consejo Foral en una Asamblea representativa elegida de modo directo por las merindades simultáneamente a los diputados forales, según la Ley de 1841. Así lo acordaron la Diputación y el Gobierno en el RD 121/79, de 26 de enero, que creó el Parlamento Foral elegido por sufragio universal directo y secreto el mismo día de la celebración de las elecciones municipales.

El Parlamento Foral «será el órgano foral competente» (art. 1) respecto «de las funciones referentes a la incorporación o, en su caso, separación de Navarra de otras instituciones territoriales, asumirá también las competencias que hasta ahora ejerce el Consejo Foral» (art. 3.1). La Diputación Foral estaba obligada a someter a su aprobación las cuestiones que afectasen a la integridad, garantía y desarrollo del régimen foral; los presupuestos y la rendición anual de Cuentas; la emisión de Deuda y de empréstitos y la constitución de garantías o avals; las normas relativas al sistema fiscal de Navarra; los planes de fomento

de interés general para Navarra; los pactos y convenios que hayan de formalizarse por la Diputación Foral con el Estado o con cualquiera de sus Organismos Autónomos; cualesquiera otras actuaciones de rango normativo respecto a competencias propias de la Diputación Foral y que no sean las estrictamente reglamentarias en desarrollo de aquéllas. Le correspondió la aprobación de las propuestas de la Diputación Foral que el Parlamento convirtió en las «Bases para la Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra» y las «Bases de distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las Instituciones Forales», que constituyeron los documentos base para la negociación de la LORAFNA con el Gobierno.

La organización institucional autonómica está confiada por la Constitución a los Estatutos (art. 147.2 CE), en una remisión casi incondicionada en virtud del principio dispositivo en materia de organización autonómica (STC 16/1984, de 6 de febrero). Por tanto corresponde al Estatuto de Autonomía el trazado de las líneas esenciales a que debe ajustarse la organización y funcionamiento de la Cámara legislativa, cuyo único límite es el respeto a los principios generales de carácter constitucional, como son la forma parlamentaria y el principio democrático (art. 1.1. CE) (STC 179/1989, de 2 de noviembre).

En virtud de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, sobre Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, se creó el Parlamento o Cortes de Navarra, cámara representativa y legislativa que, salvadas las profundas diferencias con las Cortes estamentales del Antiguo Régimen, recuperó el poder legislativo perdido, con las características propias del régimen constitucional y del sistema democrático.

a) Funciones.

El Parlamento «representa al pueblo navarro, ejerce la potestad legislativa, aprueba los Presupuestos y las Cuentas de Navarra, impulsa y controla la acción de la Diputación Foral y desempeña las demás funciones que le atribuye el ordenamiento jurídico» (art. 11)⁴⁸; designa los senadores (art. 12), establece su Reglamento y sus Presupuestos (art. 16); conoce de los contrafueros (art. 24);

⁴⁸ De éstas se ha de destacar la legitimación reconocida por los artículos 161.1.a) CE, 27.2.b) y 32.2 LOTC para interponer recurso de inconstitucionalidad «contra las leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía». La STC 25/1981, declaró que «la legitimación conferida por los órganos de las Comunidades Autónomas, de acción objetivamente ceñida al ámbito derivado de las facultades correspondientes a sus intereses peculiares, esté reservada a las normas que les afecten (art. 32.2.)». Estos «intereses peculiares» se vinculan a las «competencias propias» (SSTC 84/1982, 26/1987). Por ello, la exigencia específica de posible afectación 'a su propio ámbito de autonomía' no puede ser interpretada de forma restrictiva, sino a favor del reconocimiento de la legitimación».

autoriza al Gobierno para emitir Deuda Pública, constituir avales y contraer créditos, formaliza convenios con el Estado y las Comunidades Autónomas, ejerce la iniciativa para la delegación o transferencias del Estado conforme al artículo 150.2 CE (art. 26); elige al Presidente del Gobierno o Diputación Foral (art. 29); conoce de la cuestión de confianza (art. 34) y de la moción de censura (art. 35); puede plantear conflictos de competencia y promover recursos de inconstitucionalidad (art. 36) y es el órgano foral competente para ejercer la iniciativa prevista en la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución y, en su caso, para la separación de Navarra de la Comunidad Autónoma a la que se hubiese incorporado (DA 2ª).

b) Inviolabilidad e inmunidad.

Como es propio del régimen parlamentario, los artículos 13 y 14 reconocen la inviolabilidad del Parlamento y de los parlamentarios y su inmunidad. La inviolabilidad y la inmunidad de los parlamentarios se reguló conforme a lo previsto por el artículo 71 CE para los diputados y senadores.

c) Elección.

El artículo 15 regula el modo de elección y el número de miembros del Parlamento, entre cuarenta y sesenta, por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, por un período de cuatro años. Se regula por la Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, de elecciones al Parlamento de Navarra.

d) Reglamento.

El artículo 16.1 reconoce al Parlamento su capacidad de autonormación para dictar su *interna corporis*, que se aprobará por el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del proyecto⁴⁹.

e) Organización y funcionamiento.

El artículo 17 regula la organización y funcionamiento de la Cámara en cuanto a sus órganos, elección de los mismos, régimen de sesiones, funcionamiento en Pleno y en Comisiones, en dos períodos de sesiones ordinarias anuales: el primero de septiembre a diciembre y el segundo de febrero a junio, no pudiendo exceder el número de sesiones plenarias de dieciséis. Este régimen fue

⁴⁹ El Parlamento Foral había aprobado un Reglamento Interino el 9 de junio de 1979, que sustituyó a las Normas Provisionales dictadas por la Diputación Foral el 22 de abril de 1979. Por acuerdo de 30 de marzo de 1982 aprobó su Reglamento Provisional. El nuevo Reglamento lo aprobó el 12 de junio de 1985, derogado por el de 2 de febrero de 1995 y, tras las modificaciones de 13 de junio de 2000 y 13 de marzo de 2003, por el Texto Refundido aprobado por la Mesa de la Cámara el 8 de octubre de 2007, reformado por el Pleno el 24 de marzo de 2011, ambos objeto del Texto Refundido de 12 de septiembre de 2011.

modificado por la LO 7/2010, de 27 de octubre, que previó la reunión anual en dos períodos de sesiones ordinarias que serán fijadas por su Reglamento.

f) Presupuestos y cuentas. La Cámara de Comptos.

El artículo 18 regula los Presupuestos y cuentas que elabora la Diputación y aprueba el Parlamento⁵⁰. Tenía dos partes diferenciadas. La correspondiente a su apartado 1 sobre los Presupuestos y Cuentas conforme a los principios del régimen parlamentario. Sin embargo sus apartados 2 a 4 –ahora art. 18 bis– fueron muy polémicos por determinar el alcance del control económico-financiero de la institución fiscalizadora propia de Navarra, ya operativa, que era la Cámara de Comptos, generando tensiones en la negociación hasta el último momento.

El control del gasto público fue sentido como una necesidad urgente en la Transición política. Así lo manifestó el Parlamento Foral en acuerdo de la Comisión de Régimen Foral de 10 de diciembre de 1979 sobre el restablecimiento de la Cámara de Comptos. Aprobó la norma de restauración el 28 de enero de 1980, parcialmente modificada por acuerdo del Pleno de 26 de junio de 1980. En el momento de iniciarse el proceso de debate de las Bases sobre Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral en el Parlamento, la Cámara de Comptos estaba restablecida y funcionando.

En la negociación del Amejoramiento se planteó un debate a partir de los textos propuestos por la Comisión de Navarra en los que se atribuía a la Cámara de Comptos carácter «exclusivo» en el control de las cuentas de Navarra con base en el Derecho histórico del Reino, aunque había desaparecido como el resto de sus tribunales con el constitucionalismo, sin que se restaurara tras la Ley de 1841. Esta posibilidad fue negada por la representación estatal con base en los artículos 136 y 153 de la Constitución. El debate se resolvió en el artículo 12 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas matizando la función controladora de ambas instituciones y la exclusiva jurisdiccional del Tribunal. Con base en él se redactó el artículo 18 LORAFNA sobre la Cámara de Comptos.

El Amejoramiento dio a la Cámara de Comptos un rango superior como órgano especializado del Parlamento, cuyo desarrollo se hizo por la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre⁵¹.

⁵⁰ Conforme a la reforma introducida por la LO 7/2010, de 27 de octubre, ha quedado como único párrafo del precepto, formando el resto un nuevo artículo 18 bis, referido al control por la Cámara de Comptos y el Tribunal de Cuentas.

⁵¹ En virtud de la LO 7/2010, de 27 de octubre, se regula por el artículo 18 bis, todo lo relativo a la función fiscalizadora de la gestión económica y financiera del sector público de la Comunidad Foral, los entes locales y el resto del sector público de Navarra. El artículo 18 ter como órgano dependiente del Parlamento al Defensor del Pueblo de Navarra.

g) Iniciativa legislativa y leyes forales.

El artículo 19 reconoció la iniciativa legislativa, y el 20 la potestad de dictar leyes forales del Parlamento Foral, que se aprobarán por mayoría simple. Corresponde aquella a la Diputación Foral mediante la presentación de proyectos de ley, a los Parlamentarios Forales, y a los Ayuntamientos que representen un tercio del número de municipios de la respectiva Merindad, y un cincuenta por ciento de la población de derecho de la misma. El ejercicio de esta iniciativa se reguló por Ley Foral 4/1985, de 25 de marzo. Se reconoció la iniciativa legislativa popular de acuerdo con lo que disponga la correspondiente Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, según el artículo 87.3 CE, modificada por la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, que se reguló por la Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo.

En el apartado 3 se realiza una reserva exclusiva de iniciativa legislativa en la Diputación Foral y los Parlamentarios respecto a las leyes forales de mayoría absoluta por su naturaleza institucionalizadora (art. 20.2), que son las expresamente citadas en los artículos 9.2 (zonificación del uso oficial y enseñanza del euskera), 15.2 (número de parlamentarios y régimen electoral), 18.2 (Cámara de Comptos), 19.1.c) (iniciativa legislativa de los Ayuntamientos), 19.2 (iniciativa legislativa popular), 25 (composición, atribuciones, régimen jurídico y funcionamiento de la Diputación y estatuto de sus miembros), 30.2 (régimen del Presidente de la Diputación Foral), 45.6 (patrimonio de Navarra), 46.2 (control de legalidad e interés general de las entidades locales), 48.2 (Derecho Civil Foral).

A estos supuestos se ha de añadir lo dispuesto por el artículo 152 del Texto Refundido del Reglamento del Parlamento de Navarra de 12 de septiembre de 2012, que, tras enumerar en su apartado 1 los artículos de la LORAFNA a los que afecta la exigencia del quórum de mayoría absoluta, añade en su apartado 2 la necesidad de mayoría absoluta en una votación sobre el conjunto para las leyes forales sobre organización administrativa y territorial que estarán sujetas al mismo quórum, que determine la Mesa del Parlamento, previo acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces y oído el criterio razonado que al respecto exponga el Gobierno de Navarra, el proponente o la correspondiente Ponencia en trámite de informe.

h) Delegación legislativa.

El artículo 21 prevé la delegación legislativa del Parlamento en la Diputación, basado en el detallado artículo 82 CE, exceptuando las normas para las que por su importancia institucional se exige quórum de mayoría absoluta conforme al artículo 20.1. LORAFNA. La delegación legislativa habrá de otorgarse a la Diputación de forma expresa, para materia concreta y con fijación

del plazo para su ejercicio. Las leyes de delegación fijarán las bases que han de observarse por la Diputación en el ejercicio de la potestad legislativa delegada y podrán autorizarle a refundir textos legales, determinando el alcance y criterios a seguir en la refundición.

i) Decretos-Leyes Forales.

La Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, introdujo un artículo 21 bis, que regula los Decretos-Leyes Forales «en caso de extraordinaria y urgente necesidad», que no podrán afectar al desarrollo directo de los derechos, deberes y libertades de los navarros y de las instituciones de la Comunidad Foral regulados en la LORAFNA, la reforma de la misma ni de las leyes forales dictadas en su desarrollo a las que se hace mención expresa en ella, el régimen electoral ni los Presupuestos Generales de Navarra. Los Decretos-leyes Forales quedarán derogados si en el plazo improrrogable de los treinta días siguientes a su promulgación no fuesen convalidados expresamente por el Parlamento de Navarra después de un debate y una votación de totalidad. Mientras el Parlamento podrá acordar la tramitación de los Decretos-leyes Forales como proyectos de ley foral por el procedimiento de urgencia.

j) Promulgación.

Dispone el artículo 22 que las leyes forales serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente de la Diputación Foral, quien dispondrá su publicación en el «Boletín Oficial de Navarra» en el término de quince días desde su aprobación por el Parlamento y en el «Boletín Oficial del Estado». A efectos de su entrada en vigor, regirá la fecha de su publicación en el «Boletín Oficial de Navarra».

k) Iniciativa para reformar la LORAFNA.

Se ha de señalar como peculiaridad de esta Cámara, frente a lo que es habitual en el modelo de democracia parlamentaria y en la propia Constitución, que el Parlamento no tiene reconocida iniciativa para la reforma de la LORAFNA atribuida en exclusiva al Gobierno (art. 71), mientras que puede tenerla –del mismo modo que el Gobierno, el Congreso y el Senado (Arts. 87 y 166 CE)–, para la reforma constitucional. Está claro que no hay mimetismo constitucional en cuanto al establecimiento de un sistema de democracia parlamentaria que es claramente deficitaria en beneficio de un predominio del Gobierno-Diputación, al que se reconoce la iniciativa de la reforma y de su negociación.

l) Disolución.

Otra peculiaridad del Parlamento de Navarra, antes de su reforma, era que no se contemplaba la posibilidad de su disolución como facultad del Presidente del Gobierno (art. 115 CE) o como consecuencia de no producirse la investidura

del Presidente en los plazos establecidos (art. 99.5 CE), aunque este segundo supuesto tenía la alternativa de la investidura automática del candidato de la lista más votada, aunque haya sido rechazado cuatro veces por el Parlamento.

Fue modificado por las LLOO 1/2001, de 26 de marzo, y 7/2010, de 27 de octubre, que se expondrán en relación con el Presidente.

2. El Gobierno o Diputación Foral

La Ley de 1841 reconoció a la Diputación Provincial unas atribuciones atípicas respecto al resto de las diputaciones, porque le asignó en algunas materias las facultades que tenían la Diputación del Reino y el Consejo Real (art. 10), que fuesen propias de un órgano de naturaleza puramente administrativa, más las que tenían todas las diputaciones. Aunque Navarra fuera una provincia, su Diputación no era equiparable, por lo que se le llamó «foral» a partir de 1867, por un afán de diferenciar y de que quedase constancia de la diferencia como vinculación con situaciones pretéritas.

El Amejoramiento recuperó esta denominación para el poder ejecutivo, con las competencias que tenía la Diputación Foral, ampliadas a otras de naturaleza política derivadas del nuevo estatus constitucional de Navarra. El utilizar la denominación de Gobierno de Navarra fue para transmitir la idea de poder ejecutivo y para que la denominación de Diputación Foral no confundiera la de Navarra con las Diputaciones Forales de los territorios históricos de la C. A. Vasca, cayendo aquella en desuso.

Se establece su régimen en el capítulo III que ha sido parcialmente modificado por la LO 7/2010, de 27 de octubre, respecto a la forma de las disposiciones del Presidente, del Gobierno y de los Consejeros, añadiendo dos nuevos artículos 28 bis sobre la Administración de la Comunidad Foral y 28 ter sobre el Consejo de Navarra.

a) Facultades.

Al Gobierno de Navarra o Diputación Foral le corresponden la función ejecutiva, la reglamentaria y la administrativa; la facultad revisora en materia administrativa o económico-administrativa, previa a la judicial (art. 23); la defensa de la integridad del régimen foral de Navarra (art. 24); elaborar el Presupuesto y las Cuentas (art. 18); dispone de la iniciativa legislativa (art. 19); podrá emitir Deuda Pública, constituir avales, contraer créditos y formalizar convenios con el Estado y las Comunidades Autónomas previa autorización del Parlamento; ejercerá la iniciativa para la delegación o transferencia de competencias del Estado conforme al artículo 150.2 CE (art. 26); deliberará sobre la disolución del Parlamento (art. 30.3); cesará por la aprobación de una moción de censura

(arts. 28 y 35). Además, dispondrá de las competencias que le atribuya el resto del ordenamiento jurídico.

b) Forma.

Conforme al artículo 23.2 las disposiciones generales de la Diputación adoptarán la forma de Decreto Foral y la de Ordenes Forales las dictadas por sus miembros. La LO 7/2010, de 27 de octubre, modificó este apartado incorporando el Decreto Foral del Presidente para sus disposiciones generales, el Decreto Foral para las dictadas por el Gobierno y las Órdenes Forales para las dictadas por los Consejeros.

c) Defensa del Régimen Foral.

El artículo 24 le encomienda velar especialmente por la defensa de la integridad del Régimen Foral de Navarra, debiendo dar cuenta al Parlamento de cualquier contrafuero que pudiera producirse.

d) Régimen.

Conforme al artículo 25 una ley foral regulará la composición, atribuciones, régimen jurídico y funcionamiento de la Diputación, así como el estatuto de sus miembros.

La Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, reguló el Gobierno y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Fue derogada por la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y su Presidente. La Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, regula específicamente el régimen de la Administración de la Comunidad Foral.

e) Autorización del Parlamento.

Dispone el artículo 26 que La Diputación Foral precisará de la previa autorización del Parlamento para emitir Deuda Pública, constituir avales y garantías y contraer crédito; formalizar Convenios con el Estado y con las Comunidades Autónomas, y ejercitar la iniciativa para recibir competencias del Estado por transferencia o delegación (art. 39.2).

f) Responsabilidad.

El artículo 27 dispone que la responsabilidad criminal del Presidente y de los demás miembros de la Diputación Foral será exigible, en su caso, ante la correspondiente Sala del Tribunal Supremo.

g) Cese.

El artículo 28 establece el cese tras la celebración de elecciones al Parlamento, cuando éste le niegue su confianza (art. 34), apruebe una moción de censura (art. 35) o por dimisión o fallecimiento de su Presidente. La Diputación cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión de la nueva Diputación.

3. El Presidente

El artículo 152.1.1 CE dispone que las Comunidades tendrán «un Presidente, elegido por la Asamblea de entre sus miembros, y nombrado por el Rey». Por tanto, la condición constitucional es que el Presidente sea elegido por la Asamblea de la Comunidad Autónoma de entre sus miembros en aquellos Estatutos aprobados por el procedimiento del artículo 151 CE. Este modelo lo aplicaron los Estatutos de Autonomía con independencia del procedimiento de acceso a la misma y sin que en todos se exigiera la condición de parlamentario. A partir de la competencia autonómica de autoorganización, en los Estatutos se utilizaron varios sistemas de designación del Presidente de la Comunidad Autónoma. El sistema previsto por la redacción originaria del artículo 29.3 LORAFNA era el establecido también por los artículos 37 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y 14 del de Castilla-La Mancha⁵².

a) Elección.

El Presidente del Gobierno de Navarra o Diputación Foral (arts. 10, 29 y 30) será elegido por el Parlamento, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey correspondiéndole las funciones representativas y directiva que se enumeran.

El régimen establecido por la LORAFNA fue desarrollado por los artículos 19 a 22 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral.

La Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo, modificó el apartado 8 del artículo 20 para precisar que la referencia al «candidato del Partido que tenga mayor número de escaños» alcanzaba al «designado por el partido, federación de partidos, agrupaciones o coalición electoral cuya lista hubiera obtenido el mayor número de votos». La reforma pretendió asegurar la aplicación del principio democrático considerando como sinónimas de los «partidos» a otras formas de concurrencia permitidas por la legislación electoral⁵³, porque «cualquier interpretación conduciría a soluciones contrarias al principio de legitimidad demo-

⁵² La STC 16/1984, de 6 de febrero, lo calificó de «variante del sistema parlamentario nacional, con la peculiaridad de que trata de reglamentar explícitamente su funcionamiento, en sus diversos aspectos [...] Dentro de esta peculiaridad, propia de lo que se ha llamado *parlamentarismo racionalizado*, se prevé igualmente la posibilidad de que de las diversas propuestas que se efectúen no resulte la investidura de candidato alguno, y en tal caso, la solución adoptada es, frente a la disolución de las Cámaras [...] la de propuesta a S. M. el Rey del candidato que designe el Partido político que cuente con el mayor número de escaños».

⁵³ La federación de asociaciones estaba prevista por el artículo 5.2 y 3 de la Ley 21/1976, de 14 de junio, reguladora del Derecho de Asociación, no derogado por la Disposición Final segunda de la Ley de partidos Políticos de 1978. Las federaciones de partidos podían presentar candidatos y listas conforme al artículo 44 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, sobre Régimen Electoral General, modificada por la Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril.

crítica que debe presidir todo el proceso electoral», como justificó la exposición de motivos⁵⁴.

Con motivo de la investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno de Navarra tras las elecciones de mayo de 1983, se cuestionó la constitucionalidad de la propuesta a S. M. el Rey por el Presidente del Parlamento de Navarra del candidato, que fue resuelta por la Sentencia del Tribunal Constitucional 16/1984, de 6 de febrero, y el Auto 100/1984, de 16 de febrero. Para el Tribunal el alcance del supuesto de resultar investido el candidato de partido con mayor representación exigía «la propuesta de un nuevo candidato, y su sometimiento a la votación parlamentaria, [que] aparece como fase esencial e imprescindible en el procedimiento de designación», de modo que «la propuesta del Presidente del Parlamento ha de versar sobre un candidato que haya sido presentado formalmente [...] para ser propuesto como candidato a la elección», de modo que si no se cumple «el *iter* procedimental señalado por el artículo 20, apartado 6, de la Ley Foral, esto es, la propuesta y votación de un nuevo candidato [...] no existió, en ningún momento, miembro alguno de la Cámara que pudiera ostentar el derecho a ser propuesto en virtud de dicho procedimiento».

Los artículos 29 y 30 LORAFNA fueron modificados por las Leyes Orgánicas 1/2001, de 26 marzo, y 7/2010, de 27 de octubre, para 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 tenga 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. Para la designación del Presidente era requisito imprescindible ostentar la condición de parlamentario y que estuviera investido de la facultad de disolver el Parlamento y convocar elecciones por decisión propia o por el fracaso del proceso de investidura. En el artículo 30 se le atribuyó la condición de Presidente de la Comunidad Foral».

⁵⁴ El Gobierno de la Nación impugnó la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo, ante el Tribunal Constitucional, quien desestimó el recurso de inconstitucionalidad por la sentencia 15/2000, de 20 de enero. Del mismo modo que en la STC 16/1984, recordó que el procedimiento de designación del Presidente era un «mero mecanismo técnico», que había de «insertarse en el orden de valores y principios a los que sirve, entre los que figura el principio de legitimación democrática, base de nuestra ordenación jurídico-política (STC 6/1981, de 16 de marzo) y la forma parlamentaria de gobierno [...]. La interpretación literal que se propone [por el recurrente] del término *partido* del inciso final del artículo 29.3 LORAFNA no resulta concordante ni con los principios y valores democráticos que informan el sistema, ni con los derechos que se reconocen en el artículo 23 CE, que se presuponen mutuamente y aparecen como modalidades o variantes de un mismo principio de representación política (SSTC 71/1989, de 20 de abril, y 119/1995, de 17 de julio)».

Esta nueva regulación de la Ley Orgánica exigió la adaptación de las leyes reguladora del Presidente, el Gobierno y la Administración de la Comunidad Foral, que se ha realizado, con mayor contenido, por las Leyes Forales 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, y 15/2002, de la misma fecha, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

b) Funciones.

El relieve institucional que se reconoce al Presidente se apoya en las importantes funciones político-institucionales que tiene atribuidas:

– Ostenta la más alta representación de la Comunidad Foral y la ordinaria del Estado en Navarra (arts. 30.1 LORAFNA, 3.1 y 30.1 L. F. 14/2004).

– Designa y separa a los diputados forales (arts. 30.2 LORAFNA, 5.2 L. F. 14/2004) y nombra a los vicepresidentes (art. 38.1 L. F. 14/2004).

– Dirige la acción de la Diputación (arts. 30.2 LORAFNA, 2, 3.2, 5.2, 30.8 y 40.2 L. F. 14/2004).

– Responde ante el Parlamento (arts. 32 LORAFNA, 20 y 21.1 L. F. 14/2004).

– Podrá plantear la cuestión de confianza (arts. 34 LORAFNA, 7.10 y 21.2 L. F. 14/2004 y 172 del Reglamento del Parlamento) y el Parlamento le podrá exigir responsabilidad política por medio de la moción de censura (art. 35 LORAFNA).

– Disuelve el Parlamento y convoca elecciones (arts. 30.3 LORAFNA, 7.11, 22.1 y 30.4 y 5 L. F. 14/2004).

– Promulga las leyes y dispone su publicación en el «Boletín Oficial de Navarra» y en el «Boletín Oficial del Estado» (arts. 22 LORAFNA y 30.2 L. F. 14/2004) y ejerce las demás funciones que se determinen en una ley foral.

– Firma los convenios de colaboración y los convenios y acuerdos de cooperación con el Estado, las Comunidades Autónomas y otras Administraciones Públicas, así como los instrumentos de colaboración o cooperación que versen sobre materias de proyección exterior y de cooperación al desarrollo que corresponda suscribir con instituciones públicas de otros países, sin perjuicio de que la pueda delegar en otro miembro del Gobierno (art. 90 L. F. 15/2004).

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, le atribuye las siguientes funciones como Presidente del Gobierno de la Comunidad Foral:

– Establecer las directrices generales de la acción de gobierno, de acuerdo con su programa político, dirigir y coordinar la misma, y representar al Gobierno de Navarra (arts. 3.2, 27.2).

– Plantear ante el Parlamento de Navarra, previa deliberación del Gobierno de Navarra, la cuestión de confianza (arts. 34 LORAFNA, 30.6 L. F. 14/2004, 172 y 173 del Reglamento del Parlamento).

- Crear, modificar, agrupar y suprimir los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, estableciendo su denominación y ámbito competencial (arts. 30.7 L. F. 14/2004 y 19.2 L. F. 15/2004).

- Nombrar y cesar a los Consejeros y, en su caso, a los Vicepresidentes, y al Portavoz del Gobierno de Navarra (arts. 30.8, 38.1, 40.1, 49.1.c); delegarles funciones (arts. 31.1, 38.2), disponer las suplencias (art. 48.2) y las sustituciones de los Consejeros (art. 50).

- Convocar, fijar el orden del día, presidir, dirigir, suspender y levantar las reuniones del Gobierno de Navarra (art. 30.9).

- Ordenar la ejecución de las decisiones del Gobierno de Navarra y velar por su cumplimiento (art. 30.10).

- Firmar los Decretos Forales Legislativos y los Decretos Forales del Gobierno de Navarra y ordenar su publicación oficial, cuando así proceda conforme al ordenamiento jurídico (arts. 30.11, 41.1.k).

- Autorizar gastos y pagos, en los casos legalmente establecidos (art. 30.12).

- Ejercer cuantas otras funciones y competencias le atribuyan las disposiciones legales (art. 30.13).

- Resolver los conflictos de atribuciones que se susciten entre los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral (art. 43.1 L. F. 15/2004).

- Solicitar dictámenes del Consejo de Navarra sobre los ámbitos de la competencia reconocida por los artículos 16 y 19 L.F. 8/1999, de 16 de marzo.

Además de ellas, el artículo 51.1 LORAFNA encomienda a la Diputación Foral el «mando supremo» de la Policía Foral. Según dispone el artículo 2 de la Ley Foral 1/1987, de 13 de febrero, reguladora de los cuerpos de policía de Navarra, el mando del Gobierno de Navarra será «ejercido a través de su Presidente».

c) Delegación.

Aun cuando el artículo 31 establece como regla general el carácter delegable en los Vicepresidentes y en los Consejeros de las funciones atribuidas por el artículo 30 al Presidente, sin embargo, las excepciones previstas en su apartado 2 las convierten en mayoritariamente indelegables. Mantiene su titularidad, responde de su ejercicio y dispone de la delegación, conforme a los principios recogidos por el artículo 13 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de acuerdo con la redacción de la Ley 4/1999, de 13 de enero.

Por tanto, son delegables únicamente las referidas a la representación de la Comunidad Foral y la ordinaria del Estado (art. 30.1), la relativa a la convocatoria, presidencia y dirección de las reuniones del Gobierno (art. 30.9), la

ejecución de las decisiones del Gobierno (art. 30.10) y la autorización de gastos y pagos (art. 30.12), todas ellas de carácter ejecutivo. No lo son las propiamente políticas y de gobierno, refiriéndose y diferenciando los «actos políticos que directa o indirectamente suponen una primera actuación del programa político general» de la «actividad que determina la orientación o dirección de la política general». De modo que pueden ser objeto de delegación las «facultades y competencias que correspondan al Presidente de la Comunidad en virtud de su condición de Presidente del Consejo de Gobierno, pero no aquellas otras de carácter ejecutivo-gubernamental que le correspondan propiamente al margen y con independencia de su condición de miembro del colegio gubernamental (por ejemplo, presentación de una moción de confianza, nombramiento y cese de Consejeros, disolución del Parlamento, en su caso, y otras)».

d) Decretos Forales del Presidente

Los artículos 32 y 55 han regulado los Decretos Forales del Presidente como medio para el ejercicio de sus facultades sobre la convocatoria de elecciones (art. 30.4), la disolución del Parlamento y la convocatoria de elecciones (art. 30.5), la estructura de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral (art. 30.7) y el nombramiento y cese de los Consejeros, Vicepresidentes y Portavoz del Gobierno (art. 30.8). Conforme al artículo 55.3, los reglamentos aprobados por el Presidente, que revisten la forma de Decreto Foral del Presidente, están excluidos de la aplicación del procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias regulado por los artículos 58-63.

e) La organización de la administración.

La importancia de su función política directiva se pone de manifiesto, además de en el nombramiento y cese de los miembros del Gobierno, en el reconocimiento de la potestad de organizar la estructura político-administrativa de los Departamentos, su denominación y competencias (arts. 30.7 L.F. 14/2004 y 19.2 L.F. 15/2004). Se le faculta para configurar y adaptarla a las circunstancias del momento y de su programa de gobierno. Esta facultad que en el marco legislativo anterior correspondía a la Ley y al Gobierno constituido (arts. 46-50 L.F. 23/1983, de 11 de abril), ahora puede ejercitarse al margen y con antelación por el Presidente, lo que ha incrementado su capacidad organizativa y normativa del Gobierno y de la Administración y el predominio de su papel gubernamental y administrativo.

f) Impugnación.

En relación con sus funciones directivas y organizativas, así como de las decisiones que no constituyan actos políticos, el artículo 56.1.a) de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral, dis-

pone que ponen fin a la vía administrativa, entre otros, los actos y resoluciones del Gobierno de Navarra y de su Presidente. Los actos y las resoluciones emanados del Gobierno de Navarra se excluyen de la regla general de considerar los procedentes de órganos colegiados, a efectos de los recursos oportunos, como dictados por su presidente (art. 56.2)

IV. LAS COMPETENCIAS

El cambio de modelo de Estado, desde el centralista al descentralizado-regional o autonómico, transformó radicalmente la organización política y administrativa. Apareció un nuevo nivel de poder político, con capacidad legislativa, decisiones de gobierno, gestión diferenciada de otros poderes, nuevas estructuras administrativas y medios personales y materiales, así como una nueva planta para el Poder judicial (art. 152.1.2 CE). Por otra parte, las dificultades derivadas del complejo sistema de distribución de competencias son una fuente de conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El papel del Estado y su competencia legislativa sobre materias que, en principio, se consideraron propias, o en su condición supletoria, han originado debates en los que, tras el velo del debate jurídico, se halla un problema de poder⁵⁵.

1. Derechos históricos y unidad constitucional

El Amejoramiento en sus artículos 2.2 y 3.1 rescató la idea de «unidad constitucional» de la Ley de 1839 para incorporarla al bloque de la constitucionalidad actual como límite de los derechos históricos que la Constitución ampara y respeta. Por tanto, si ese es el techo de las competencias de la Comunidad Foral, existe un espacio de autogobierno entre aquel y el que se concreta, en este momento histórico, en la LORAFNA. Esto explica que se haga la reserva de que dicha norma «no implica renuncia a cualesquiera otros derechos originarios e históricos que pudieran corresponder a Navarra, cuya incorporación al ordenamiento jurídico se llevará a cabo» conforme al procedimiento de reforma de su artículo 71, a iniciativa del Gobierno de Navarra o del Gobierno de la Nación.

Como se ha expuesto, el sintagma «unidad constitucional» es el referente continuo también en materia competencial. Todo lo que no era inherente a la unidad constitucional, por no ser elemento identificador del Estado, corresponde

⁵⁵ ARAGÓN, Manuel. ¿Estado jurisdiccional autonómico? En *Praxis autonómica: modelos comparados y modelo estatal*. Oñati: IVAP, 1987, pp. 37-42, afirmó que «hoy tenemos un Estado compuesto de condición jurisprudencial, o si se quiere, un Estado jurisdiccional autonómico», aludiendo a como se estaba construyendo por medio de las sentencias del Tribunal Constitucional.

a los derechos históricos de la Comunidad Foral de Navarra. Para el Parlamento Foral los derechos históricos eran mucho más que un contenido competencial respecto al marco que reconocen la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Eran el referente de la imagen histórica del derecho al autogobierno del pueblo navarro que se había concretado en el «régimen foral» frente al uniformismo liberal. Su contenido competencial, como medio para el autogobierno, tenía el límite de la «unidad constitucional», cuya precisión se plasma en cada momento histórico en el pacto y en las normas subconstitucionales, una vez reconocida su existencia, con el amparo y respeto de la Constitución⁵⁶.

Así lo concretó la base segunda aprobada por el Parlamento para la negociación: «Se consideran inherentes a la unidad constitucional española y, por tanto, se reservarán al Estado, las facultades y competencias estrictamente imprescindibles para garantizar los intereses generales, la solidaridad y el progreso de los Pueblos de España». Por tanto, conforme a la base tercera, «corresponden a Navarra todas las facultades y competencias que [...] no se reservan al Estado. [...] todas las facultades y competencias que el Estado le atribuya, transfiera o delegue y también que atribuya, transfiera y delegue a las Comunidades Autónomas».

La LORAFNA tiene su fundamento en la DA 1ª CE y, sea cual sea la atipicidad de su elaboración y tramitación, ha sido considerada como un proceso constitucional de actualización del régimen foral «en el marco de la Constitución y de los estatutos de Autonomía», lo que lleva a la creación de una «Comunidad» con «Estatuto» asimilable a los previstos en el artículo 151 CE, aunque tenga distinto nombre y mayores competencias, derivadas de un título propio y diferenciador como lo son los derechos históricos (STC 94/1985). Su preconstitucionalidad ha incorporado la legitimidad histórica a la Constitución y, a su vez, ésta les ha dado la legitimidad constitucional, cuyo alcance se plasma en la ley interpretada por el Tribunal Constitucional.

Los derechos históricos no pueden identificarse con el autogobierno de una comunidad política en un momento histórico determinado, sea el Antiguo Régimen, el constitucionalismo liberal, el franquismo o el preconstitucionalismo democrático, con carácter estático, predeterminado e inmutable. Por el contrario, su reconocimiento lo es a la existencia de una comunidad política,

⁵⁶ La STC de 28 de julio de 1981, afirmó que «esa garantía, si bien no especifica exhaustivamente las competencias históricas que protege (esto es, un haz determinado de competencias concretas) sí alcanza, como mínimo irreductible, a proteger un régimen de autogobierno territorial con el que quepa reconocer el régimen foral tradicional de los distintos Territorios Históricos. La garantía constitucional supone que el contenido de la foralidad debe preservar tanto en sus rasgos organizativos como en su propio ámbito de poder la imagen identificable de este régimen foral tradicional» (FJ4º). En los mismos términos las SSTC 140/1990, de 20 de septiembre, y 159/1993, de 6 de mayo.

en el pasado plenamente soberana, y a un modo peculiar de incorporarse a otra soberanía por integración, pero respetando su derecho propio y originario a su identidad y autogobierno como resto de su antigua soberanía⁵⁷. Su contenido es evolutivo y dinámico, por cuanto se adecuan al modelo concreto e histórico de la organización política de que se dota una colectividad, así como a una organización social y económica. No pueden estar referidos a un modelo histórico estático y superado, como puede ser el del Antiguo Régimen o el del liberalismo, que los bloquearía en su contenido de autogobierno, haciéndolos inviables en modelos políticos, sociales, institucionales y económicos distintos; condenándolos a desaparecer por su propia obsolescencia.

A todo lo largo de la descripción de competencias se distingue entre las de origen histórico y las de reintegración dentro del nuevo modelo de Estado español. Si contemplamos su exposición de motivos, la continuidad histórica queda perfectamente reflejada, y del mismo modo en los artículos que, o bien hacen referencia expresa a disposiciones forales constitutivas (arts. 2, 4.1, 39.1, 46.1, 48.2, 64, D.A. 1ª), o al título histórico, «en virtud de su régimen foral» (arts. 45, 49, 50). La LORAFNA ha permitido reintegrar los derechos históricos y mejorar el régimen foral precedente en el marco de la Constitución, aunque separándose lo necesario del modelo estatutario constitucional, por cuanto, de no hacerlo, no se alcanzaría el progreso de aquéllos, limitándose a generalizar el último. Así se desprende de su Título Preliminar y de la DA 1ª.

⁵⁷ Para la STC 86/1988, de 3 de mayo, «el carácter de Norma suprema de la Constitución, imposibilita el mantenimiento de situaciones jurídicas que resulten incompatibles con los mandatos y principios constitucionales, de modo que los derechos históricos han de adaptarse al nuevo orden democrático del Estado de las Autonomías, por lo que de la Disposición Adicional Primera no se deriva el amparo y respeto de toda competencia que pueda legítimamente calificarse de histórica, sino la existencia de un régimen foral que ha de preservarse tanto en sus rasgos organizativos como en su ámbito de poder» (F.J. 5º). El contenido variable del ámbito competencial también lo ha reconocido la STC 140/1990, de 20 de septiembre, al declarar que «lo decisivo es que históricamente se haya ejercido la competencia sobre una materia globalmente considerada [...] y no, dentro de la misma, los aspectos concretos que hayan de considerarse incluidos en aquella materia en función de la situación histórica de cada momento» (F.J.4º). La STC 11/1984, de 2 de febrero, aludió a que «la delimitación de las competencias de tales territorios podrá exigir una investigación histórica acerca de cuáles sean tales derechos» (F.J. 4º). Conforme a la STC 159/1993 la investigación debe moverse en el marco de los mandatos estatutarios: «difícilmente puede considerarse, en consecuencia, que el ámbito actual y actualizado de los derechos históricos de los Territorios Forales haya quedado indeterminado y dependiente de investigaciones jurídicas o decisiones judiciales caso por caso. Es verdad que, como afirmó el Tribunal en la sentencia 11/1984, la determinación de las competencias de los Territorios Históricos podrá exigir una investigación histórica acerca de cuáles sean tales derechos. Pero si esa investigación podía contribuir a facilitar la solución de conflictos competenciales en caso de duda, no resulta en modo alguno admisible que pueda sustituir o desplazar a los mandatos estatutarios o legales que actualicen el régimen foral, ni cabe sostener que ese régimen deriva única y directamente de una legitimidad histórica independientemente de las normas que lo actualicen» (F.J. 6º).

Lo constató el Tribunal Constitucional en la sentencia 140/1990, de 20 de septiembre, que reconoció la existencia de los derechos históricos en materia de función pública, con un marco competencial más amplio que el de los artículos 148 y 149 de la Constitución, precisamente con base en los derechos históricos entendidos en un sentido dinámico. El Tribunal Constitucional no sólo ha reconocido ya una vía propia de Navarra, formalmente diferente al resto de los estatutos, sino también un contenido material, que son las competencias forales, vinculadas a los derechos históricos⁵⁸.

La referencia al «marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía» plantea la cuestión de si para que se produzca la «actualización general» debe realizarse dentro del marco de ejercicio del derecho a la autonomía que regula el Título VIII de la Constitución. Traducir los derechos históricos al citado título supondría privar de significado y contenido a la DA 1ª, porque identificaría los «territorios forales» con las «nacionalidades y regiones» que ejercitan el derecho a la autonomía en el marco del Título. Precisamente el constituyente ha diferenciado las realidades. Por un lado, el nuevo espacio de autogobierno que concreta la Constitución con la posibilidad de configurar Comunidades Autónomas; por otro, la realidad histórica de unos territorios con identidad y autogobierno que, en el caso de Navarra, no han tenido solución de continuidad a lo largo de su historia⁵⁹.

El Amejoramiento ha completado la D.A. 1ª CE dando el referente básico y esencial de los derechos históricos que es la «unidad constitucional», cuyo alcance se ha de determinar en el marco de la Constitución. Tal unidad se plasma hoy en «las Instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional» (art. 2.2. LORAFNA), lo que «no implica renuncia a cualesquiera otros derechos originarios e históricos que pudieran corresponder a Navarra» (DA 1ª LORAFNA). Es, precisamente, en el alcance de dicha unidad

⁵⁸ STC 140/ 1990, de 20 de septiembre, vinculó los párrafos de la DA 1ª CE, porque «es evidente que esta precisión supone un complemento indisoluble [...] que ha de ser considerada en su conjunto, y no únicamente en cuanto reconocimiento y respeto de derechos históricos sin otra matización. En efecto, la actualización que se prevé resulta consecuencia obligada del mismo carácter de norma suprema de la Constitución».

⁵⁹ Según la STC 140/1990 «no cabe duda que respecto de Navarra dicha actualización de los derechos históricos se ha llevado a cabo mediante la LORAFNA (arts. 2 y 39), de manera que las competencias que tengan su origen en un derecho histórico corresponderán a la Comunidad Foral en los términos que haya precisado la LORAFNA, dentro del marco de la Constitución. Ello significa, como ha reconocido la STC 94/1985, que la atribución por los Estatutos de Autonomía, en este caso, por la LORAFNA, de una determinada competencia supone en ocasiones el reconocimiento y actualización de un derecho histórico». «El concepto de derecho histórico empleado por la Disposición adicional 1ª de la Constitución y la LORAFNA apela, entre otras cosas, a un cierto contenido competencial que vendría siendo ejercido de forma continuada por la Institución Foral y reconocido por el Estado».

constitucional donde se concreta el contenido máximo de aquellos y su capacidad de adaptación a los cambios políticos e institucionales. Obsérvese que dicho límite tiene como referencia el marco constitucional por remisión expresa de la DA 1ª CE. En este sentido la Constitución concreta dicha unidad, –incluida la «indisoluble unidad de la Nación española» (art. 2)– que actúa de límite actual a los derechos históricos, sin que ello suponga renuncia alguna a un contenido que pudiera superarlo en otro marco constitucional e histórico. Del mismo modo que el de la Constitución de 1978, en que se hace posible la LORAFNA, supera el de la Constitución de 1837, en el que se produjo la Ley Paccionada de 1841.

Para conseguir la adecuación de los derechos históricos a la unidad constitucional, nos tenemos que remitir al contenido esencial de la Constitución⁶⁰, que es el «marco» a que alude la DA 1ª.2º CE, formado por las instituciones, facultades y competencias que la Constitución consagra como constitución material por ser sustantivas del Estado, de modo que sin ellas no se percibiría su existencia. Es esencial el Título preliminar que recoge los valores y principios constitucionales, el régimen de derechos y deberes fundamentales, la Monarquía parlamentaria como forma política del Estado, la división de poderes y los órganos constitucionales; todos ellos forman su constitución material dándole unidad. La organización territorial del Estado, aun siendo una determinación del modelo constitucional, tiene, respecto a los derechos históricos, menor significado que tales elementos y no puede imponerse como referente de dicha unidad, por cuanto hacerlo supondría limitar las posibilidades de desarrollo y transformación de los derechos históricos, congelándolos en su contenido dentro del modelo territorial autonómico, cuando la propia Constitución los reconoce como realidades previas, amparadas y respetadas, con su propia capacidad y límite que se adicionan al modelo.

Es en el ámbito de las competencias exclusivas del Estado donde se plantea mayor discusión, sobre todo si se sostiene que las atribuidas como tales por el artículo 149 CE son, precisamente, las identificadoras de aquél, el reflejo competencial de la unidad constitucional y el límite al progreso de los derechos

⁶⁰ La STC 94/1985, de 29 de julio, dio un significado amplio al «marco constitucional» no limitándolo a las relaciones de competencias de los artículos 148 y 149, «marco principal que han de tener en cuenta los Estatutos de Autonomía a la hora de determinar las competencias que asume cada Comunidad, no está excluido que algunas de éstas tengan su base en otros preceptos constitucionales. Así el art. 147.2.d) de la Constitución, al referirse a las competencias contenidas en los Estatutos, no remite exclusivamente a las determinadas en el Título VIII, sino que lo hace, más amplia y genéricamente, al «marco establecido en la Constitución». Por otra parte, nada impide que la atribución constitucional de una determinada competencia como propia de alguna Comunidad Autónoma encierre también el reconocimiento de uno de los derechos históricos a que hace referencia la Disposición Adicional de la Norma Fundamental».

históricos. No podemos aceptar tal lectura por cuanto el sistema competencial es, fundamentalmente, compartido en el contenido material y exclusivo en cuanto a las potestades. Así lo ha acreditado el proceso de incremento de las competencias autonómicas basado en la previsión del artículo 148.2 CE a costa de las supuestas competencias exclusivas del artículo 149 CE, que han devenido en parte competencias compartidas diferenciadas en las funciones. Además, se contempla que el Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que, por su propia naturaleza, sean susceptibles de transferencia o delegación (art. 150.2).

En tal sentido podemos considerar como competencias propiamente exclusivas, intransferibles o indelegables por su propia naturaleza, aquellas en las que la soberanía es directa y patente. Si analizamos el artículo 149 CE, veremos que son identificables como competencias en las cuales el Estado se representa: la nacionalidad y extranjería (2^a), las relaciones internacionales (3^a), la defensa y fuerzas armadas (4^a). En ellas se centraría el referente de la unidad constitucional. Las restantes no están directamente relacionadas con la soberanía, sino con la integración social y económica y la cohesión del conjunto del Estado, por encima de las acciones territoriales.

Con base en las competencias exclusivas del Estado, que los artículos 148.2 y 150 CE contemplan como ampliables, transferibles o delegables, cabe un incremento competencial. Si ya el derecho histórico implica un plus competencial, su desarrollo en el marco de la Constitución permite un incremento adicional de competencias⁶¹. Ello configura un modelo de organización territorial

⁶¹ Para el Tribunal Constitucional los derechos históricos no constituyen un título autónomo de competencia, pero sí un título para obtenerlas y justificar las de los territorios forales, distintas a las demás Comunidades, con referencia al título histórico propio. La sentencia 123/1984, de 18 de diciembre, dijo: «La idea de derechos históricos de las Comunidades y Territorios Forales, a que alude la Disposición Adicional Primera de la Constitución, no puede considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias pues la propia Disposición Adicional manifiesta con toda claridad que la actualización general de dicho régimen foral se ha de llevar a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía». En los mismos términos la STC 159/1993, de 6 de mayo (F.J. 6^o). En la STC 214/1989, de 21 de diciembre, sobre la DA 2^a de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, se reconoció la virtualidad de la Disposición Adicional Primera como título competencial al decir: «Por su parte, la LRBR en la Disposición Adicional 2^a, no ha hecho, pues, sino atender al propio mandato constitucional, preservando la singularidad misma de ese régimen foral en los aspectos organizativos, en unos términos y con un alcance perfectamente compatible con la propia Constitución [...] Por ello no pueden pretender los recurrentes que los derechos reconocidos a los Territorios Históricos sean extensibles a las Comunidades de Cataluña y Galicia [...] dado el carácter particular o excepcional de los derechos reconocidos a ambos Territorios Históricos [...] se comprenden, de este modo, que esa garantía constitucional comporte un tratamiento normativo singular propio de ese régimen local y ello aun frente a los poderes centrales del Estado».

del poder político concreto, que es el de la Constitución de 1978, con potencialidades federalizantes para el conjunto de las comunidades y con asimetría entre ellas y con las que dispongan de derechos históricos. A partir de ahí, todas las competencias exclusivas que no identifiquen la soberanía pudieran integrar y actualizar los derechos históricos dentro del límite de la unidad constitucional, y ser objeto de la delegación o transferencia del artículo 150.2 CE.

La Disposición Adicional 1ª LORAFNA, que establece la reserva de derechos, no puede entenderse sin la correlativa de la Constitución. El reconocimiento de los derechos históricos, lo es a la identidad colectiva de una comunidad política y al derecho al autogobierno histórico que le corresponden. Si su límite histórico es la «unidad constitucional», esta se convierte en el marco de la actualización, cuya «aceptación» es resultado del nuevo pacto bilateral entre Navarra y el Estado. Pero si este pacto «no implica renuncia a cualesquiera otros derechos originarios e históricos», es porque se trata de un acuerdo temporal, no definitivo, parte de un proceso histórico de recuperación del pleno autogobierno. Precisamente por ello cabe la «incorporación» futura de tales derechos por un nuevo pacto que, «dada la naturaleza jurídica del régimen foral, [...] es inmodificable unilateralmente» (art. 71.1). Por tanto, entre la plenitud dinámica de los derechos históricos y el contenido que les pueda corresponder en un momento y un marco constitucional concretos, puede existir un espacio al que Navarra -el pueblo navarro- no renuncia. Sin embargo, asume que su incorporación al ordenamiento jurídico para poder ser ejercidos, se realizarán conforme al procedimiento previsto para la reforma del Amejoramiento, por vía del pacto (art. 71).

2. Tipos de competencias

En el Amejoramiento se plasmó un nuevo acuerdo con el Estado con la unidad constitucional como límite. Sin la Ley Confirmatoria de los Fueros de 1839 no se puede entender ni la disposición adicional 1ª de la Constitución ni el artículo 2 de la LORAFNA. La idea que se repite es la de que los derechos históricos irrenunciables de la Comunidad Foral de Navarra sólo tienen como límite el contenido sustancial de la misma que configura la unidad constitucional (art. 3.1 LORAFNA). Su alcance se perfilará en un pacto abierto con el Estado capaz de precisar su contenido en cada momento histórico, porque la plenitud del autogobierno no puede circunscribirse a una realidad institucional de un momento histórico concreto y exige un continuo proceso de actualización⁶².

⁶² Así lo reconoce la sentencia del Tribunal Constitucional 140/1990, de 20 de septiembre: «La apelación al régimen estatutario de los funcionarios en el artículo 49.1.b) LORAFNA constituye, pues, una titularidad competencial derivada de un derecho histórico, pero cuya autorización supone la inclu-

Así se materializa en el artículo 39 LORAFNA que reconoce las facultades y competencias que ejercía Navarra, y las que se le integran por sus derechos, que no tuviese reconocidas o ejercitadas. Además, se incorporan las que tengan con carácter general todas las Comunidades por vía estatutaria, delegación o transferencia, más las que por estas dos últimas y de forma específica pueda negociar Navarra cuyo límite se hallará en la unidad constitucional.

Todas estas competencias se articularon en ámbitos distintos. Por una parte, materias de competencia exclusiva, en las que corresponden a la Comunidad Foral las potestades legislativa, reglamentaria, administrativa, de inspección y revisora. Estas se ejercitan en los términos previstos en el Amejoramiento y en la legislación del Estado a que el mismo se refiere conforme al artículo 40. Se establece el principio de prevalencia del derecho navarro, en correlación con el artículo 149.3 de la Constitución, y el principio de supletoriedad del Derecho estatal en defecto del Derecho propio. En materias de competencia de desarrollo corresponden a Navarra las potestades legislativa, reglamentaria, de administración, incluida la inspección y la revisión en vía administrativa, de conformidad con las normas básicas del Estado (art. 41). Otras materias son de competencia ejecutiva, en las que es propia de Navarra la potestad reglamentaria para la organización de sus servicios, administración, inspección y revisión en vía administrativa (art. 42). Estas potestades ejecutivas se ejercen de conformidad con las disposiciones de carácter general.

Las competencias previstas en el Amejoramiento se clasificaron en tres categorías. Las competencias históricas o forales (artículos 2.2, 3.3 y 39.1.a), que son las ya ejercidas por Navarra e integrantes del régimen foral, cuyo techo no es el estatutario, sino el de la unidad constitucional. Por otra parte, las competencias llamadas autonómicas (arts. 3.1 y 39.1.c), que se asumen *ex novo* en el Amejoramiento por la combinación de los artículos 148 y 149 de la Constitución, que colocan a Navarra en la misma situación que las comunidades de máximo techo competencial (art. 151). Finalmente, las competencias mixtas, en las que se combinan ambos criterios; se garantiza un contenido competencial mínimo, que es el preexistente dentro del régimen foral, ampliado por el nuevo ámbito autonómico.

sión dentro de la competencia foral de lo que en cada momento haya de entenderse como incluido en el régimen estatutario de los funcionarios, dentro del cual, según ha tenido ya ocasión de afirmar este Tribunal (SSTC 98/1985, Fº Jº 17, y 102/1988, Fº Jº 4º), debe incluirse también la regulación de los órganos electivos de representación de los mismos en las Administraciones Públicas, pues tales órganos, por su naturaleza, constituyen un aspecto esencial en dicho régimen estatutario y deben ordenarse también en condiciones de igualdad, como es el caso de la que se contiene en el Decreto Foral 236/1984 objeto del presente conflicto».

A) Competencias históricas o forales

Están identificadas en el Amejoramiento con los términos «en virtud de su régimen foral» (arts. 45, 49, 50) o «que actualmente ostenta» (arts. 46, 51 y 53). Así se destaca, precisamente, que su origen es preconstitucional y que su existencia no está vinculada al régimen autonómico, sino a la Disposición Adicional Primera y a la unidad constitucional (art. 3.1). Es el modo de justificar su especificidad y excepcionalidad respecto al sistema competencial del Título VIII de la Constitución⁶³.

a) Tributaria y financiera

La primera es la actividad tributaria y financiera del artículo 45 que «se regulará por el sistema tradicional del convenio económico», cuyo contenido detalla. Se reconoce que Navarra tiene «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 ordinaria⁶⁴. Fue ampliamente ejercitada desde la primera legislatura, tanto en cuanto a la firma del Convenio Económico como a la promulgación de las normas fiscales y demás actos propios de la Hacienda, los presupuestos y las cuentas. Una importante novedad en el ejercicio de las competencias forales en la materia fue dictar la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria de Navarra.

b) Administración Local

El artículo 46 constata que en materia de Administración Local, corresponden a Navarra las facultades y competencias que actualmente ostenta, al amparo de la ley de 16 de agosto de 1841 y del Real Decreto Ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925. Incluso el «control de legalidad y del interés general de las actuaciones de los Municipios, Concejos y Entidades Locales de Navarra».

⁶³ La STC 140/ 1990, de 20 de septiembre, refiriéndose al art. 39.1.a) LORAFNA ha dicho: «Este precepto realiza una clasificación de todas las competencias que corresponden a Navarra dentro de la cual la referida encaja inequívocamente en su primer apartado (todas aquellas facultades y competencias que actualmente ejerce, al amparo de los establecido en la ley paccionada de 1841 y disposiciones complementarias», lo que remite a los denominados «derechos originarios e históricos» (art. 1.1. LORAFNA): Nos hallamos pues, frente a la atribución de una competencia en favor de la Comunidad Foral que entraña asimismo el reconocimiento de un derecho histórico» (FJ 3).

⁶⁴ Las SSTC 116 y 149/1994 declararon que la prohibición de crear tributos del artículo 137.4 CE no es aplicable a la Comunidad Foral ni un principio general de interdicción de la modificación de los tributos establecidos por las leyes autonómicas, no siendo aplicable a Navarra ni a las comunidades autónomas la modificación tributaria que afecta al Estado en su ley de presupuestos.

Todo ello garantizando que «los Municipios de Navarra gozarán, como mínimo, de la autonomía que, con carácter general, se reconozca a los demás Municipios de la Nación». Así lo constató la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, en su disposición adicional 3ª. Como se ha recogido en el epígrafe I, se ejerció en el establecimiento del marco de la legalidad local por las leyes Forales 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local, 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales, y 12/1991, de 16 de marzo, proceso electoral en los concejos.

c) Derecho Civil Foral

El artículo 48 reconoce que Navarra tiene competencia exclusiva en materia de Derecho Civil Foral, así como que «la conservación, modificación y desarrollo de la vigente Compilación del Derecho Civil Foral o Fuero Nuevo se llevará a cabo, en su caso, mediante ley foral». También en materia de Derecho Civil Foral estamos ante un ámbito de competencia material superior a la del Título VIII de la Constitución. Su artículo 149.1.8ª reconoce la exclusiva del Estado sobre la legislación civil, «sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por la Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan». Se trata de una garantía institucional de la foralidad, basada, según el Tribunal Constitucional, en un título competencial no amparado por los derechos históricos, aunque su existencia está fundada en ellos⁶⁵.

La Compilación estaba regulada por la Ley de la Jefatura del Estado 1/1973, de 1 de marzo, modificado por el RD-L 19/1975, de 26 de diciembre, sobre capacidad de la mujer casada, 38 de 5 de diciembre de 1978, sobre la mayoría de edad, y la Ley Foral 5/1987, de 1 de abril.

Las modificaciones posteriores se han introducido por las leyes forales 6/2000, de 3 de julio⁶⁶, para la igualdad jurídica de las parejas estables; 15/2005,

⁶⁵ La doctrina del Tribunal Constitucional ha señalado que la Disposición Adicional Primera no es título competencial respecto al Derecho Civil Foral, sino que lo es el art. 149.1.8 de la Constitución y, en su caso, la Disposición Adicional Segunda (SSTC 123/84, de 18 de diciembre; 94/1985, de 29 de julio y 76/1988, de 26 de abril). En la STC 88/1993, de 12 de marzo, declaró que «los derechos históricos no puede considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias no incorporadas a los Estatutos [...] porque el sentido de la Disposición Adicional Primera CE no es el de garantizar u ordenar el régimen constitucional de la foralidad civil (contemplado en el art. 149.1.8ª y la DA 2ª CE) sino el de permitir la integración y actualización en el ordenamiento postconstitucional, con los límites que dicha Disposición marca, de algunas de las peculiaridades jurídico públicas que en el pasado singularizaron a determinadas partes del territorio de la Nación».

⁶⁶ La STC 93/2013, de 24 de abril, declaró la nulidad parcial del artículo 2.2.1º y 2; total de los artículos 2.2.3º, 3, 4.4., 5.1 y 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 11 y 12.1. Dejó la ley foral prácticamente sin contenido.

de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección a la infancia y adolescencia, modificada por la LF 3/2014, de 14 de marzo; 3/2011, de 17 de marzo, sobre custodia de los hijos en los casos de ruptura de la convivencia de los padres.

d) Organización, función pública, procedimiento, etcétera

El artículo 49 tiene un amplio contenido de reconocimiento de competencia foral o histórica en cuanto a la regulación de la composición, atribuciones, organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Instituciones forales, así como de la elección de sus miembros⁶⁷. El precepto reconoce la competencia histórica sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, «respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos». La remisión a la legislación básica del Estado está limitada a los derechos y obligaciones esenciales de la relación jurídica de la función pública, con un contenido menor que el relativo al desarrollo de la legislación básica⁶⁸.

⁶⁷ La STC 141/1990 reconoció la potestad organizativa del Parlamento de Navarra plasmada en su Reglamento respecto al régimen de cese y cobertura de vacantes de su Mesa. La STC 16/1984 se pronunció sobre el método de propuesta de nombramiento del Presidente del Gobierno de Navarra conforme al Amejoramiento y como se ostenta la condición de candidato. La STC 15/2000 sobre el régimen establecido por la Ley del Gobierno y la Administración para la elección del Presidente del Gobierno de Navarra. Según la STC 165/1994 las Comunidades pueden establecer relaciones externas en el ámbito comunitario sin el alcance del *ius contrahendi* ni del *ius legationis*.

⁶⁸ La STC 100/1990 reconoció la competencia sobre establecimiento del régimen de pensiones y de las limitaciones a las máximas, que no violaba ni la igualdad ni los derechos adquiridos, que no son ni inmutables ni permanentes, existiendo continuidad entre la Diputación Foral y el Gobierno de Navarra. Según la STC 140/1990, de 20 de septiembre debe tenerse presente «que no todas las previsiones de la legislación estatal básica relativas al régimen estatutario de los funcionarios públicos despliegan ese efecto limitativo en relación con el ejercicio de la competencia, sino sólo aquellas, justamente, que se refieran a «derechos y obligaciones esenciales». «Derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios que, por lo demás, aún cuando su determinación concreta deba quedar remitida al análisis particularizado de las normas que los prevean, nos sitúan, en principio, ante aquellas situaciones jurídicas caracterizadoras del propio modelo de régimen estatutario de los funcionarios, que conforman la sustancia misma de ese régimen y sin las cuales no sería reconocible ese estatuto. De manera que, dentro del respeto a esas situaciones jurídicas que definen la esencia del régimen jurídico de los funcionarios, corresponde a la Comunidad Foral de Navarra dotar de contenido a ese estatuto funcional, y más en concreto al derecho a la participación colectiva en los órganos de representación de la función pública, aspecto esencial del régimen estatutario de los funcionarios públicos» (FJ 4). Las SSTC 148, 195, 222 y 297/2006 han considerado que el incremento anual de las retribuciones ha de acomodarse al crecimiento previsto con carácter básico por parte del Estado en ejercicio de su competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y del principio de coordinación de la hacienda foral con la estatal. La STC 83/2005 reconoció la competencia para la regulación del cómputo del quinquenio extraordinario. La STC 315/1994 se pronunció sobre el régimen de jubilaciones y pensiones de los empleados de la Diputación Foral.

La STC 173/2014, de 23 de octubre, ha anulado los artículos 109 y 114 a 117 del Texto Refundido del Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto⁶⁹, y las disposiciones adicional única y transitoria primera de la Ley Foral 7/2001, de 24 de marzo, en cuanto la Comunidad Foral carece de competencia para regular el régimen del personal al servicio de la Administración de Justicia, sin que la «indagación histórica» haya demostrado que lo habían realizado las instituciones forales, porque «el nacimiento del régimen foral es posterior a la desaparición de las instituciones judiciales bajomedievales de Navarra, como el Consejo Real y la Corte Mayor». Por tanto, esta doctrina desvincula los «derechos históricos» de las instituciones del Antiguo Régimen, centrándolos en las propias del «régimen foral», que no afectaría a la remisión que la Ley de 1841 realiza al Consejo Real y a la Diputación del Reino en materia de régimen local.

Es competencia exclusiva de origen foral el régimen jurídico de la Diputación, de su Administración y de los entes públicos dependientes de la misma, garantizando la igualdad entre los administrados. En la medida en que se ejercen competencias, no sólo hay ya normas propias de procedimiento, sino también normas de régimen jurídico y organización.

e) Contratos y concesiones administrativas

También se contemplan como propios del régimen foral los contratos y concesiones administrativas, en este caso respetando los principios esenciales de la legislación básica del Estado en la materia, hoy traslado de normativa comunitaria que deja escaso margen de diferenciación. Se establece una especie de autolimitación, en cuanto se remite a determinados principios básicos de carácter común vinculados a la unidad de mercado y a la libre competencia. Materia regulada por la LF 6/2006, de 9 de junio, derogatoria de las leyes forales 20/1985 y 10/1998.

f) Carreteras, caminos, ferrocarriles y transportes

Los ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio foral y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios, así como por vía fluvial o por cable⁷⁰. Se trata de una competencia tradicional de Navarra. Centros de contratación y terminales de carga en materia de transporte y las vías pecuarias también corresponden a una clara competencia histórica. Sirvan de muestra las leyes forales 5/2007, de 23 de

⁶⁹ Derogó las leyes forales 13/1983, 9/1985, 2/1988, 10/1989, 5/1990, y preceptos sobre la materia de las leyes de Presupuestos de 1988, 1991, 1992 y 1993.

⁷⁰ La STC 65/1998 valoró los títulos competenciales estatal y autonómico y la naturaleza de las carreteras y la planificación. La STC 132/1988 reconoció la competencia autonómica sobre las carreteras interiores y en los territorios históricos como propia de las Diputaciones Forales.

marzo, de carreteras de Navarra, 7/1998, de 1 de junio, de transporte urbano por carreteras, y 9/2005, de 6 de julio, del taxi.

También se reconoce que corresponde a Navarra, dentro de este mismo ámbito, la ejecución de la legislación del Estado en materia de ordenación del transporte de mercancías y viajeros que tenga su origen y destino en territorio foral⁷¹. Era una competencia que se venía desarrollando desde la Diputación foral de expedición de autorizaciones, concesiones y tarjetas de transporte y policía del transporte, aunque sin una normativa propia, sino utilizando la normativa general del Estado.

g) Agricultura, ganadería, montes, etcétera

El artículo 50 reitera que, en virtud de su régimen foral, son competencias de Navarra, la agricultura y ganadería⁷², la caza, la pesca fluvial y lacustre, los pastos, hierbas y rastrojeras, los espacios naturales protegidos y el tratamiento de zonas de montaña, los montes cuya titularidad pertenezca a la Comunidad Foral o a los Municipios, Concejos y demás entidades administrativas de Navarra. A título de ejemplo, las leyes forales 1/2002, de 7 de marzo, de infraestructuras agrícolas, 17/2003, de desarrollo rural, y el DFL 150/2002, sobre explotaciones agrarias.

h) Policía Foral

El artículo 51 reconoce la competencia para «la regulación del régimen de la Policía Foral, que, bajo el mando supremo de la Diputación Foral, continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta». Corresponderá igualmente a la Comunidad la coordinación de las policías locales. Navarra podrá ampliar los fines y servicios de la Policía Foral en el marco de lo establecido en la correspondiente ley orgánica. A fin de coordinar la actuación de la Policía Foral y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, se establecerá, en su caso, una Junta de Seguridad⁷³. Ha sido materia regulada por las leyes forales 8/2006, de seguridad pública, y 8/2007, de policías de Navarra.

Existen discrepancias con el Estado respecto al ejercicio por la Policía foral de las competencias de tráfico, que constituyen claramente un derecho

⁷¹ Las SSTC 118/1986 y 86/1988 establecieron el régimen de la competencia autonómica sobre el transporte terrestre, régimen de autorizaciones y alcance de la supletoriedad del Derecho estatal sobre el autonómico en esta materia.

⁷² La STC 70/1997 declaró la competencia autonómica sobre la gestión de ayudas comunitarias a la agricultura. La STC 112/1995 lo hizo sobre el régimen de las denominaciones de origen por medio de medidas de coordinación cuando afectase a varias comunidades.

⁷³ Sobre la cooperación y coordinación policiales conforme a la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se pronunciaron las SSTC 51, 85 y 86/1993.

histórico, reducido en su contenido *manu militari* durante el franquismo. La fórmula de compromiso aceptada por la Diputación en negociación con el Gobierno no envió el contenido del derecho histórico. Además, Comunidades con menor tradición de autogobierno y sin tal claros derechos la han asumido con el despliegue de la policía autonómica y correlativo repliegue de la estatal.

i) Sanidad interior e higiene

En materia de sanidad interior e higiene, el artículo 53 reconoce las «facultades y competencias que actualmente ostenta». Se trata de una constatación del ejercicio de competencias forales en la materia, con mayor alcance que la meramente asistencial u hospitalaria, llegando incluso a la llamada sanidad pública, con base en la Ley de 1841, en el R. D.-L. de 4 de noviembre de 1925 y en el Decreto de 8 de enero de 1935. Esta competencia ha sido objeto de las leyes forales 10/1990, de salud, 6/2003, sobre el tabaco, y 17/2010, de derechos y deberes de las personas en materia de salud.

j) Enseñanza

El artículo 47 reconoce como 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.

Se trata de un precepto situado entre los artículos 46, que reconoce las competencias forales sobre la Administración Local, y 48 que lo hace sobre el Derecho Civil foral. El artículo 45 se refiere a la actividad tributaria y financiera, y el artículo 49 a un conjunto amplio de competencias forales. Aun cuando el artículo 47 no hace una declaración en el sentido del resto de los preceptos entre los que se sitúa, tanto su encuadre sistemático como la realidad lo sitúan dentro del conjunto de las competencias forales⁷⁴.

⁷⁴ Desde la Ilustración y entre los años 1780 y 1841 las Cortes de Navarra dictaron numerosas disposiciones sobre la primera enseñanza y el derecho de los pueblos al nombramiento de maestros, creándose la Junta Superior de Educación del Reino. Esta redactó en 1831 el Reglamento de Enseñanza de las primeras letras que organizó el sistema de enseñanza de Navarra. Desde la Ley de Someruelos de 1838 se dio una coincidencia normativa y a partir de 1841 se adaptó el régimen general, cuya aplicación suscitó divergencias como ocurrió con la Ley Moyano de 1857, dando lugar a compromisos en 1914 y 1918. Siempre dentro del marco de la legislación general del Estado, la Diputación Foral vino ejerciendo numerosas competencias en materia educativa, fundamentalmente en la enseñanza primaria y profesional, con instituciones propias de Navarra como la Junta Superior de Educación, facultades de propuesta y nombramiento de maestros por los Ayuntamientos y asunción de responsabilidades en in-

Sin embargo, la remisión al régimen general ha determinado que Navarra haya dictado la normativa de desarrollo y que la Ley Foral sólo se haya utilizado en la 8/1987, de 21 de abril, de creación de la Universidad Pública de Navarra.

B) Competencias autonómicas

La siguiente categoría son las llamadas competencias autonómicas, constituida por aquellas que se reconocen a Navarra por la LORAFNA, según el artículo 39.1.b), como propias no ejercidas. Al estar también previstas en la Constitución como autonómicas no plantean problema sobre si afectan o no a la unidad constitucional. Estas competencias que estaban ejercidas por el Estado son objeto del correspondiente proceso de transferencia de servicios estatales a la Comunidad Foral y así se contempla en la disposición transitoria cuarta. La transferencia de servicios estatales a la Comunidad Foral se reguló por el RD 2356/1984, de 19 de diciembre. Durante los años 1985, 1986 y 1987 se dictaron la mayor parte de los RRDD de traspaso de servicios que se transfirieron.

Si las competencias forales se definen como exclusivas, en las competencias autonómicas hay que distinguir la triple naturaleza a la que ya se ha hecho referencia: exclusivas (arts. 44 y 56.1), de desarrollo legislativo en el marco de la legislación básica del Estado conforme al artículo 57 (arts. 47, 50.2, 54, 56.1 y 57) y de ejecución (arts. 52; 53.1.b. 2 y 3; 56.3; 58; 60; 63). En estas dos últimas categorías se limita la capacidad de la Comunidad en cuanto se vincula al desarrollo de la legislación básica estatal o a la ejecución de la legislación y las políticas estatales, generadoras de numerosos conflictos por el efecto laminador de la competencia autonómica. Ha producido que en la última generación de Estatutos de autonomía se intente «blindar» la competencia autonómica.

Se trata de una recuperación de competencias históricas o del reconocimiento de nuevos ámbitos competenciales propios del autogobierno que, si eran ejercitados hasta ahora por el Estado, son reintegrables a Navarra por su propia naturaleza.

C) Competencias mixtas

Las denominadas competencias mixtas se encuadran entre las históricas y las estatutarias, son las que, sobre una base foral, se amplían. Así, por ejemplo,

versiones y mejoras de las dotaciones de los centros educativos. En los cuerpos legales más importantes se hizo la salvedad de las competencias forales, tal la Ley General de Educación de 1970 y el Decreto de 30 de noviembre de 1972. Así lo acredita el que el artículo 16 del Estatuto Vasco invoque la D.A. 1ª CE para atribuir la competencia en la materia.

en materia de sanidad interior e higiene, conforme al artículo 53; en materia de transporte por carretera de mercancías y viajeros y de tráfico y circulación conforme al artículo 49.2 en cuanto al desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado. Lo mismo que en las anteriores forman parte del proceso de reintegración en los derechos históricos de algo que parcialmente se había dejado de poseer y que volvía al conjunto de origen para integrarse en el cúmulo competencial de los derechos históricos.

V. CONCLUSIONES

La consideración de Navarra como «territorio foral» con derechos históricos (DA 1ª CE) ha supuesto el mantenimiento de los hechos diferenciales y la identidad histórica en el nuevo significado de la Comunidad Foral, que implica:

a) La utilización de la DA 1ª CE como vía diferenciada y propia de actualización, reintegración y mejoramiento del régimen foral, dentro del marco de la Constitución con el límite de la unidad constitucional (art. 2.2. LORAFNA).

b) La aceptación del modelo constitucional con reserva y sin renuncia a los derechos originarios e históricos que puedan corresponderle (D.A. 1ª LORAFNA), lo que implica una posibilidad de desarrollo del proceso de institucionalización y ampliación de sus opciones de autogobierno.

c) La garantía institucional del sistema de autogobierno basado en los derechos históricos.

d) El pacto como sistema de adecuación de los derechos históricos al marco de la Constitución democrática, de su modificación o adaptación por una fórmula de negociación (art. 71 LORAFNA).

e) El contenido competencial, precisamente por su fundamentación en los Derechos Históricos, es singular y excepcional respecto al sistema constitucional de las Comunidades Autónomas. Tiene carácter dinámico y mantiene los ámbitos competenciales residuales en la Comunidad, no en el Estado.

f) La existencia de un espacio entre el nivel actual de autogobierno y el límite de la unidad constitucional, que identifique al Estado como tal, para lo cual hay posibilidad reconocida en la reforma de la LORAFNA y el artículo 150.2 CE.

B) El desarrollo inicial de la LORAFNA se centró en plasmar los elementos identitarios del Preámbulo y el Título Preliminar, en regular las instituciones y en concretar las competencias reconocidas a la Comunidad Foral.

C) El régimen de la Comunidad Foral se ha visto afectado por la consideración del modelo autonómico más como un proceso de descentralización

constitucionalizado, que como un modo de articular en el Estado la heterogeneidad de hechos nacionales y regionales que constituye España. El derecho a la autonomía concebido como medio de descentralización es necesariamente uniformista, rígido y cerrado, además de insensible a los hechos diferenciales y a las realidades nacionales. Esas consideraciones hacen que, desde las instancias del Estado, se tenga escasa sutileza en la aplicación de los instrumentos unitarios y centrípetos que la Constitución articula y pone en sus manos, tales como los principios de solidaridad (art. 2), unidad económica o de mercado y libertad de circulación y establecimiento de personas y bienes (art. 139.2), las normas estatales básicas tendentes a establecer un mínimo denominador común normativo en el desarrollo autonómico, los títulos competenciales estatales de carácter horizontal como las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13), y la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1).

VI. BIBLIOGRAFÍA

ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, Del régimen foral liberal al régimen democrático de los derechos históricos, *Revista Jurídica de Navarra*, 25 (1998), pp. 51-150.

–Perfiles institucionales de la lengua vasca en la Comunidad Foral de Navarra, *Euskera*, 2, 2001, pp. 971-1077.

–Sobre la evolución del régimen del euskera en Navarra. En *Euskera. Navarra. Futuro. Ponencias, debates y comunicaciones*, Pamplona, 2005, pp. 175-220.

–Prólogo. En IZU BELLOSO, Miguel, *El régimen lingüístico de la Comunidad Foral de Navarra*, Donostia-San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2013, pp. 17-36.

ARAGÓN, Manuel, ¿Estado jurisdiccional autonómico? En *Praxis autonómica: modelos comparados y modelo estatal*, Oñati: IVAP, 1987, pp. 37-42.

COSCULLUELA MONTANER, Luis, Ley de Amejoramiento: elaboración, naturaleza y principios. En Martín Retortill, Sebastián, *Derecho Público Foral de Navarra. El amejoramiento del Fuero*, Madrid: Gobierno de Navarra-Civitas, 1992.

GARCÍA PELAYO, Manuel, Ensayo de una teoría de los símbolos políticos. En *Obras Completas*, Madrid: CEC, 1991.

HÄBERLE, Peter, *El Estado constitucional*, México: UNAM, 2003.

- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, El territorio nacional como espacio mítico. Contribución a la teoría del símbolo político. En *Libro homenaje a García Pelayo*, II, Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1979.
- Génesis, desarrollo y perspectivas del Estado de las Autonomías. En *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 75 (1998), pp. 203-220.
- El valor de la Constitución*, Barcelona: Crítica, 2003.
- IZU BELLOSO, Miguel, *El régimen jurídico de los símbolos de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2011.
- El régimen lingüístico de la Comunidad Foral de Navarra*, San Sebastián: FEDHAV, 2013.
- OROZ ZABALETA, Luis, *Legislación Administrativa de Navarra*, II, Pamplona, 1923.
- TARROW, Sidney, *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid: Alianza, 1997.